

BAB II

GAMBARAN UMUM KONDISI DAERAH

2.1. Kondisi Geografis

Secara geografis Kabupaten Kepulauan Sangihe terletak di antara 2° 4'13" – 4° 44' 22" LU dan 125° 9'28" – 125° 56'57" BT, terdiri dari tiga gugusan kepulauan yang letaknya berjauhan dan gugusan kepulauan kecil yang merupakan tapal batas negara (*Negara Filipina*). Gugusan pulau-pulau tersebut dikelompokkan dalam enam klaster sesuai SK Bupati Kepulauan Sangihe Nomor 167 Tahun 2005; yaitu Klaster Pulau-pulau Perbatasan, Klaster Sangihe, Klaster Tatoareng, Klaster Siau, Klaster Tagulandang dan Klaster Biaro, dengan luas daratan secara keseluruhan mencapai ± 1.012,93 km².

Dalam hal penyelenggaraan manajemen pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik, Kabupaten Kepulauan Sangihe mempunyai empat karakteristik utama yaitu :

a. Kawasan Perbatasan

Sebagai kawasan perbatasan memiliki peluang dan kekuatan yang dapat diandalkan untuk bersinergi ke dalam dinamika global karena posisi geografis Kepulauan Sangihe yang terletak di bibir pasifik sangat memungkinkan daerah ini melakukan terobosan-terobosan dan atau kolaborasi di bidang ekonomi dan pembangunan pada umumnya yang bersifat *outward looking* mengingat di bagian utara terdapat beberapa negara yang memiliki tingkat pertumbuhan ekonomi tertinggi di dunia seperti : Jepang, Korea, Cina, Taiwan dan Amerika Serikat tanpa mengesampingkan keberadaan negara tetangga Philipina dan aktivitas *inward looking* (regional dan nasional).

Paradigma baru kebijakan pembangunan nasional secara nyata telah menetapkan daerah perbatasan dan daerah tertinggal sebagai fokus dan prioritas pemberdayaan. hal mana secara formal tertuang dalam Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005 tentang RPJM Nasional 2005 – 2009 dan Surat Keputusan Menteri Negara Pembangunan Daerah Tertinggal Nomor 001/Kep/M-PDT/II/2005 tanggal 7 Februari 2005 tentang Strategi Nasional Pembangunan Daerah Tertinggal. kekuatan lain adalah sebagai daerah otonom di bawah payung undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah.

Namun harus diakui bahwa sebagai daerah perbatasan diperhadapkan dengan tantangan yang tidak bisa diabaikan seperti isue-isue negatif yang sangat merugikan kepentingan nasional dan daerah antara lain menjadi wilayah transit terorisme internasional, praktek penyeludupan barang-barang terlarang (narkoba, senjata api, video porno dan uang palsu). Pelanggaran imigrasi dan bea cukai serta pengrusakan lingkungan/eksploitasi potensi sumber daya laut (perikanan) oleh warga negara asing yang telah berlangsung sejak puluhan tahun lamanya.

b. Kawasan Kepulauan

Terdiri dari 112 pulau dengan rincian 30 buah berpenghuni dan 82 pulau belum berpenghuni yang letaknya menyebar dengan jarak relatif berjauhan; namun tetap merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari keutuhan Kabupaten Kepulauan Sangihe sehingga perlu dikembangkan, dibina, dipelihara, dan dipertahankan sebagai Aset Nasional.

Karakteristik ini memberi petunjuk dan konsekuensi :

- 1) Keterpisahan secara geografis di mana perimbangan luas wilayah perairan (laut) 19.245,67 Km² (95 %), sedangkan daratan yang terdiri dari pulau-pulau hanya 1.012,93 Km² (5 %); dengan demikian kawasan ini dikategorikan pula sebagai Daerah Maritim.
- 2) Tingkat kesulitan yang tinggi disertai kebutuhan biaya operasional yang besar dalam penerapan Manajemen Perencanaan Pembangunan Kawasan sebagai satu kesatuan ekonomi, administratif dan lain-lain yang saling terkait dan tergantung, karena keberadaan geografis yang terkeping-keping dan tersebar.
- 3) Sebagai Daerah yang wilayahnya didominasi oleh laut dengan keberadaan prasarana dan sarananya yang sangat minim sehingga memberi peluang eksploitasi kekayaan alam laut, terutama perikanan, dalam jumlah yang sangat besar secara tidak bertanggung jawab oleh pihak-pihak yang tidak berhak (nelayan asing), dan itu sudah berlangsung sejak puluhan tahun silam hingga saat ini.
- 4) Arus pergerakan dan distribusi barang produksi dan konsumsi dari dan ke tiap-tiap pulau (konsumen) serta mobilitas manusia di dalam wilayah maupun keluar masuk Kabupaten ini sangat lemah.
- 5) Aktivitas perekonomian lebih berorientasi bahkan terserap ke pusat-pusat perekonomian/perdagangan di kota Manado karena pertimbangan bisnis (*profit oriented*). Efek samping yang muncul adalah kesulitan menciptakan lapangan kerja. Tenaga kerja lebih diuntungkan apabila menjual jasa di kota Manado dan di luar Daerah (kota-kota besar) pada umumnya. Sebab untuk sementara ini, belum ada yang dapat diandalkan guna memperbaiki kualitas hidup mereka. Sumber daya alam laut/perikanan serta berbagai potensi lainnya walau berlimpah, belum dapat dinikmati, karena ketidakberdayaan.

c. Kawasan Rawan Bencana Alam

- 1) Kawasan ini merupakan gugusan pulau-pulau yang terletak pada rangkaian alur gunung api dan membentuk struktur tanah labil hampir di seluruh wilayah. Frekuensi gempa bumi yang relatif tinggi mengakibatkan setiap saat bisa terjadi bahaya erosi, abrasi, dan tanah longsor, yang dapat mengancam keselamatan masyarakat serta merusak fasilitas umum.

- 2) Profil daratan sebagian besar perbukitan/pegunungan dengan tingkat kemiringan curam menyulitkan masyarakat menentukan alternatif pemukiman. Selain itu, kebiasaan masyarakat membangun perumahan di sekitar lokasi pertanian sebagai sumber mata pencaharian semakin mendekatkan mereka pada lokasi yang rawan bencana alam.
- 3) Pembukaan jalur transportasi darat (jalan) di daerah pegunungan seringkali harus melalui daerah-daerah rawan longsor, karena tidak ada pilihan yang lebih menjamin keamanan fisik jalan.
- 4) Lokasi pembangunan jembatan yang pada umumnya terpaksa harus didirikan di atas tanah berpasir atau berlumpur sehingga sering menjadi sasaran abrasi dan erosi di kala hujan/banjir, dan ini berlangsung secara rutin/periodik setiap tahun sesuai siklus musim/cuaca.

d. Kawasan Tertinggal

Karakteristik Daerah Perbatasan, Daerah Kepulauan dan Daerah Bencana Alam ditambah dengan kondisi prasarana dan sarana transportasi, telekomunikasi, lembaga perekonomian serta fasilitas pelayanan masyarakat yang sangat tidak memadai, mengakibatkan rendahnya peluang-peluang produksi yang berpengaruh terhadap peningkatan pendapatan. Kecuali itu, masyarakat Daerah ini selalu terjebak dengan tingginya biaya hidup (*high cost economy*), karena faktor geografi dan lemahnya aksesibilitas di berbagai aspek kehidupan.

2.2. Perekonomian Daerah

Kondisi perkonomian Kabupaten Kepulauan Sangihe sampai pada tahun 2005 belum sepenuhnya menjanjikan meskipun beberapa variabel indikator pembangunan daerah secara gradual nampak mengalami peningkatan seiring dengan terjadinya perubahan atau perkembangan terutama akibat proses desentralisasi, demokratisasi, globalisasi dan kemajuan teknologi.

Sumber daya alam memiliki peran ganda yaitu sebagai modal pembangunan dan sekaligus sebagai penopang sistim kehidupan. Peran sumber daya alam di Kabupaten Kepulauan Sangihe dapat dilihat melalui sumbangannya terhadap Pendapatan Domestik Regional Bruto Atas Dasar Harga Konstan (PDRB-ADHK) yang pada tahun 2004 mencapai Rp.284.576 juta dengan penyerapan tenaga kerja sebesar 55,95%. Dalam kaitan ini, sumber daya alam di Kabupaten Kepulauan Sangihe dibagi menjadi dua bagian besar yaitu SUMBER DAYA ALAM LAUT dan SUMBER DAYA ALAM DARAT. Khusus sumber daya alam darat yang hanya terdapat di kawasan kepulauan dengan luas 1.012,93 km² dari luas total wilayah Kabupaten Kepulauan Sangihe 20.244,6 km², keadaannya cenderung semakin kritis karena kelestariannya diabaikan. Sementara sumber daya alam laut yang mencakup 95% dari total luas wilayah belum dapat dikelola secara optimal (modern) karena berbagai keterbatasan sehingga belum mampu memproduksi secara maksimal.

Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) atas dasar harga konstan (adhk) dan berlaku (adhb) yang merupakan jumlah nilai tambah bruto (*gross value added*) yang timbul dari seluruh sektor perekonomian/lapangan usaha berturut-turut tercatat tumbuh rata-rata 1,89% dan 10,44% tiap tahunnya dengan capaian nilai rata-rata berturut-turut Rp. 284.540 juta dan Rp. 852,011 juta. Perbedaan nilai kedua komponen PDRB ini mencerminkan tingkat inflasi yang kian bertambah dari tahun ke tahun. Dalam kurun waktu lima tahun setelah krisis ekonomi, inflasi di daerah ini bertumbuh rata-rata 17,96% per tahun.

Meskipun pertumbuhan ekonomi nasional secara nyata mengalami penurunan akibat krisis, hal ini tidak begitu berpengaruh terhadap kondisi perekonomian Kabupaten Kepulauan Sangihe. Pada lima tahun terakhir, pertumbuhan ekonomi tercatat meningkat rata-rata sebesar 2,25% per tahun, pendapatan perkapita mencapai Rp.4.077.018 dan jumlah tenaga kerja di sektor ekonomi sebanyak 71.764 orang.

Struktur perekonomian Kabupaten Kepulauan Sangihe tidak mengalami pergeseran berarti dari tahun ke tahun. Kontribusi sektor primer terutama sektor pertanian tetap mendominasi dengan presentasi sebesar 45,1% diikuti sektor tersier dengan kontribusi rata-rata 42,8% dan sektor sekunder rata-rata sebesar 12,1% per tahun. Subsektor yang memberikan sumbangan terbesar pada sektor pertanian adalah subsektor perkebunan dengan kontribusi rata-rata sebesar 26,25%. Beberapa subsektor lain penyumbang PDRB di sektor pertanian adalah perikanan 8,82%, tanaman bahan makanan 3,43%, peternakan 2,06% dan kehutanan 0,02%. Di sektor perbankan, sampai akhir tahun 2004 jumlah kredit yang telah tersalurkan kepada masyarakat tercatat sebesar Rp.53,7 miliar. Dilihat dari segi penggunaan sampai posisi akhir tahun 2004, ternyata jumlah penyaluran kredit tersebut sebagian besar (53,2%) digunakan untuk modal kerja, 41,1% untuk konsumsi dan sisanya 5,7% untuk investasi. Seiring dengan makin meningkatnya jumlah penyaluran kredit perbankan di Kabupaten Kepulauan Sangihe, posisi dana penyimpanan masyarakat cenderung menunjukkan *trend* meningkat yang pada akhir tahun 2004 tercatat sebesar Rp.95,0 miliar. Jika dibandingkan dengan penyaluran kredit, maka jumlah dana simpanan masyarakat masih lebih besar. Selanjutnya pada sektor tersier, jumlah wisatawan yang berkunjung ke Kabupaten Kepulauan Sangihe mencapai 54.325 orang, namun kunjungan wisatawan asing maupun domestik masih tergolong rendah dan bervariasi setiap tahun. Lambannya perkembangan perputaran roda perekonomian disebabkan oleh berbagai faktor berikut:

- a. Walaupun berperan sebagai sektor basis dalam pembentukan struktur perekonomian daerah, kinerja sektor pertanian pada umumnya masih dilakukan secara tradisional untuk kepentingan konsumsi dan bukan untuk kepentingan produksi dalam rangka pembentukan modal. Hal ini dikarenakan sektor pertanian di daerah ini belum memiliki keunggulan komparatif (*comparative advantage*) yang secara signifikan berpengaruh terhadap peningkatan nilai tambah sektor-sektor lain;

- b. Kegiatan perikanan (pembinaan ekonomi masyarakat/ pemberdayaan masyarakat nelayan) yang seharusnya menjadi andalan masyarakat Kabupaten Kepulauan Sangihe ternyata belum memberikan kontribusi yang signifikan. Hal ini antara lain dikarenakan oleh kualitas SDM dan peralatan pendukung usaha perikanan belum memadai, ketidakmampuan mengakses pasar ekspor dan berbagai faktor lain yang menyebabkan nelayan berada pada posisi lemah;
- c. Peran dan fungsi pelayanan lembaga-lembaga keuangan (perbankan) belum sepenuhnya menjabarkan kebijakan-kebijakan yang berpihak kepada pelaku ekonomi kerakyatan (UKM dan Koperasi) disebabkan beragam permasalahan yang menjadi kendala dalam teknis operasional di lapangan yang serba kompleks dan dimensional dihubungkan dengan kondisi alam serta fasilitas pendukung yang berada di luar kapasitas dan kompetensi institusi yang bersangkutan;
- d. Industri dan perdagangan, dua sektor penyedia lapangan kerja yang diharapkan mampu mendorong pertumbuhan ekonomi belum menampakkan keadaan yang menggembirakan. Masalah yang dihadapi dalam pembinaan industri kecil dan menengah adalah lemahnya permodalan (mesin/peralatan industri), keterampilan tenaga kerja belum berkembang, kurangnya kemampuan penyerapan teknologi (tidak didukung latar belakang pendidikan yang sesuai) dan spesialisasi bidang industri belum dikuasai secara baik;
- e. Di sektor perdagangan, permasalahannya meliputi kurangnya infrastruktur perdagangan (pasar/desa), belum adanya *border gate* sebagai *entry point* bagi para pedagang melakukan aktivitasnya;
- f. Belum berkembangnya sektor pariwisata yang ditandai dengan rendahnya arus kunjungan wisatawan antara lain karena seluruh objek wisata belum dapat dikelola dengan baik dan profesional, terbatasnya infrastruktur dan sarana penunjang objek-objek wisata dan kemampuan institusi terkait dalam mengelola dan mempromosikan objek-objek wisata, menciptakan insentif-insentif bagi investor pariwisata, serta regulasi-regulasi pendukung untuk pengembangan sektor pariwisata;
- g. Sumber daya alam di wilayah daratan sangat terbatas dan keadaannya semakin kritis sementara sumber daya alam laut belum dapat dikelola secara optimal karena faktor modal, peralatan, SDM serta keterbatasan dalam mengakses pasar; dan
- h. Belum efektifnya pelayanan Imigrasi dan Kepabeanan (Bea Cukai) dalam kaitan dengan posisi Kabupaten Kepulauan Sangihe sebagai daerah perbatasan antara lain karena lemahnya peran dan fungsi pengawasan terhadap penyelenggaraan *Border Crossing Agreement*, kondisi kelembagaan, aturan pelaksanaan serta minat masyarakat dalam memanfaatkan peluang-peluang ekonomi.
- i. Penerimaan Daerah Belum Dapat Diandalkan. Struktur penerimaan daerah menunjukkan bahwa penerimaan daerah yang diharapkan dapat menunjang pembiayaan pemerintah dan pembangunan di daerah masih belum dapat diandalkan,

terlebih apabila dana tersebut murni diharapkan dari PAD yang peranannya selama ini hanya mampu menunjang APBD setiap tahunnya rata-rata sebesar 5,6% sehingga penerimaan sumbangan dan bantuan selama ini masih mendominasi pendanaan untuk penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

- j. Belum ada PMA dan PMDN yang melakukan investasi secara langsung ke Kabupaten Kepulauan Sangihe diduga karena belum terciptanya lingkungan usaha yang kondusif, belum dilakukan penyederhanaan berbagai perangkat peraturan dan formulasi sistim insentif, rendahnya kepastian hukum, terbatasnya kualitas tenaga kerja dan ketersediaan infrastruktur dasar serta prosedur perijinan investasi terlalu berbelit-belit yang tidak saja mengakibatkan ekonomi biaya tinggi tetapi juga menghilangkan peluang usaha.
- k. Belum Berkembangnya Industri Berbasis Sumber Daya Lokal. Industri berbasis sumber daya lokal seperti agroindustri dan pariwisata serta produk-produknya amat potensial untuk dikembangkan di Kabupaten Kepulauan Sangihe, tetapi hingga saat ini belum ada perkembangan berarti dari industri karena: (i) tidak kondusifnya kondisi-kondisi utama ekonomi makro, (ii) buruknya kelembagaan publik dalam menjalankan fungsinya sebagai fasilitator dan pusat pelayanan, (iii) lemahnya kebijakan pengembangan teknologi, (iv) fasilitas pengembangan industri dan (v) terbatasnya insentif-insentif yang mampu menarik investor.
- l. Ketersediaan Pangan semakin terbatas akibat meningkatnya konversi lahan pertanian produktif dan rendahnya produktifitas pertanian yang menyebabkan ketergantungan terhadap pasokan pangan dari luar daerah sangat besar.
- m. Belum Berkembangnya Pemanfaatan Hasil Hutan Non-Kayu Dan Jasa-Jasa Lingkungan. Hasil hutan non-kayu dan jasa lingkungan ekosistem hutan seperti nilai hutan sebagai sumber air, keanekaragaman hayati, keindahan alam dan kapasitas asimilasi lingkungan yang memiliki manfaat besar sebagai penyangga sistem kehidupan dan potensi ekonomi belum berkembang seperti yang diharapkan. Padahal, dewasa ini permintaan terhadap jasa lingkungan mulai meningkat khususnya untuk air minum kemasan, objek penelitian, wisata alam dan lain sebagainya.
- n. Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil Belum Optimal. Kabupaten Kepulauan Sangihe terdiri dari 112 pulau kecil yang hingga saat ini kurang mendapat perhatian dan tersentuh oleh pembangunan. Pulau-pulau kecil sangat rentan terhadap perubahan alam karena daya dukung lingkungan terbatas dan cenderung memiliki spesies endemik tinggi. Bird Life misalnya melaporkan setidaknya ada 6 spesies burung endemik. Hal penting lainnya khususnya di pulau-pulau perbatasan adalah konflik dengan pihak asing. Untuk itu, perhatian khusus harus diberikan untuk pembangunan pulau-pulau kecil di wilayah perbatasan dengan menggunakan pendekatan pengelolaan pulau-pulau kecil secara integratif sebagai dasar pengembangannya dan bukan semata-mata pendekatan kontinental seperti yang diterapkan selama ini.

2.3. Sosial Budaya Daerah

Kondisi kehidupan masyarakat tercermin dari jumlah dan komposisi penduduk serta kualitas seperti pendidikan, kesehatan dan lingkungan. Secara umum, kondisi sosial budaya dan politik daerah ini dalam kurun waktu sepuluh tahun terakhir telah menunjukkan perkembangan yang cukup signifikan.

Dari aspek kehidupan beragama, kesadaran melakukan ibadah keagamaan telah berkembang dengan baik. Hal ini antara lain didukung oleh menguatnya kesadaran di kalangan pemuka agama untuk membangun harmonisasi sosial dan hubungan *intern* dan antar umat beragama guna menciptakan rasa aman, damai dan saling menghargai di antara umat beragama melalui wadah seperti BKSUA yang telah memberikan kontribusi cukup besar dalam menjamin kerukunan hidup umat beragama. Selain pertumbuhan secara spiritual, pertumbuhan fisik berupa sarana dan prasarana peribadatan yang dibangun atas swadaya masyarakat maupun melalui dukungan dari pemerintah daerah juga tercatat meningkat seiring dengan pertumbuhan jumlah umat beragama. Dari 472 buah gedung gereja dan 143.940 pemeluk agama Kristen Protestan pada tahun 1995 telah bertambah menjadi 541 gedung gereja dan 180.326 orang pemeluk pada tahun 2005. Pertumbuhan serupa dalam 1 dekade terakhir juga terjadi pada agama Kristen Katolik dan Islam. Pada tahun 1995, tercatat sebanyak 8 buah gedung gereja dan 1.798 orang pemeluk agama Kristen Katolik, namun pada tahun 2005 telah berkembang menjadi 12 gereja dan 1.848 pemeluk agama ini. Sementara untuk agama Islam, pada periode yang sama jumlah mesjid dan umat bertambah dari 84 buah dan 26.025 jemaah menjadi 92 buah mesjid dan 26.025 jemaah. Meskipun demikian, sejumlah keberhasilan ini belum mampu menjamin kualitas keimanan dan ketaqwaan per individu Kepada Tuhan Yang Maha Esa. Perilaku asusila, pemabukan, penyalahgunaan kekuasaan, perjudian, perceraian, pengrusakan lingkungan dan perbuatan tercela lainnya serta pelanggaran hukum yang tetap berlangsung hingga sekarang menunjukkan bahwa masih ada kesenjangan antara ajaran agama dengan pelaksanaan pengamalannya. Hal ini juga dapat dilihat dari rendahnya perwujudan ajaran-ajaran agama mengenai etos kerja, penghargaan pada prestasi dan dorongan untuk mencapai kemajuan bersama sebagai inspirasi yang mampu menggerakkan masyarakat untuk membangun serta rendahnya perwujudan pesan-pesan moral agama dalam kehidupan sehari-hari.

Dari aspek budaya, Kabupaten Kepulauan Sangihe memiliki aneka ragam budaya dan nilai-nilai tradisi yang potensial dikembangkan. Aneka budaya dan tradisi itu masih terpelihara di tengah kehidupan masyarakat. Sejumlah upacara tradisional antara lain Upacara Adat Tulude dan kesenian daerah lainnya sangat menunjang tumbuhnya rasa nasionalisme dan pembangunan ekonomi daerah (misalnya, melalui sektor pariwisata). Ragam budaya masyarakat di daerah ini termasuk spesifik dan unik dibandingkan dengan budaya masyarakat di daerah lain. Namun demikian, potensi budaya yang cukup besar ini belum mampu dikelola dengan baik sehingga belum dapat memberikan kontribusi yang berarti bagi

pembangunan di daerah ini. Di sisi lain, upaya pembangunan jati diri seperti penghargaan pada nilai budaya dan bahasa, nilai solidaritas sosial, kekeluargaan dan rasa cinta tanah air semakin memudar. Hal tersebut disebabkan antara lain oleh belum optimalnya upaya pembentukan karakter, kurangnya keteladanan para pemimpin, lemahnya budaya taat hukum, cepatnya penyerapan budaya global yang bersifat negatif, serta belum meratanya kondisi sosial dan ekonomi masyarakat.

Taraf pendidikan penduduk tercatat mengalami peningkatan yang antara lain dapat diukur melalui angka melek aksara penduduk usia 15 tahun ke atas pada 3 tahun terakhir. Pada tahun 1995, angka ini tercatat sebesar 85,5% namun telah meningkat menjadi 89,5%. Demikian pula angka penduduk usia 15 tahun ke atas yang tamat pendidikan SMPA/MTs ke atas, pada tahun 1995 angka yang terdokumentasi sebesar 27,5% namun pada tahun 2000 naik menjadi 42,800 dan awal tahun 2005 telah mencapai 45,8%. Perbaikan taraf pendidikan tersebut didorong oleh peningkatan Angka Partisipasi Sekolah (APS) atau presentase penduduk yang bersekolah pada kelompok usia dan angka melanjutkan yang pada awal tahun 2005, Angka Partisipasi Sekolah penduduk 7-12 tahun sebesar 86,38% dan usia 13-15 tahun sebesar 74,01% serta penduduk usia 16-18 tahun mencapai 31,51%. Sementara angka melanjutkan untuk lulusan SD, SDLM/MI ke jenjang SMP/MTs/Paket B adalah 88,04% dan angka melanjutkan SMP/MTs/Paket B ke jenjang pendidikan menengah tercatat sebesar 64,65 persen. Akan tetapi, kondisi kualitas pendidikan sedemikian belum dapat diandalkan untuk menghadapi persaingan global sehingga berbagai terobosan dalam pembangunan pendidikan masih diperlukan terutama untuk meningkatkan proporsi penduduk yang menyelesaikan pendidikan dasar ke jenjang pendidikan yang lebih tinggi dan menurunkan jumlah penduduk buta aksara melalui penyelenggaraan pendidikan yang makin berkualitas sesuai dengan kebutuhan dan karakteristik daerah.

Dari aspek kualitas kesehatan, peningkatan status kesehatan tercermin dari usia Harapan hidup dan menurunnya angka kurang gizi pada balita. Data menunjukkan usia Angka Harapan Hidup selang tahun 1990-2002 adalah 61,5 tahun. dan pada tahun 2003 menjadi 62,2 tahun. Sementara angka kematian bayi (AKB/IMR), pada tahun 1990 sebesar 61,8 per 1000 lahir hidup (Kabupaten Kepulauan Sangihe dan Talaud) menjadi 35 per 1000 lahir hidup (Kabupaten Kepulauan Sangihe) pada tahun 2002. Kecenderungan angka kematian bayi yang demikian menyatakan bahwa kesehatan penduduk cukup baik yang ditandai dengan perbaikan gizi dan perubahan perilaku penduduk. Selanjutnya, angka kematian ibu melahirkan tahun 1999 sebanyak 390 per 100.000 kelahiran hidup pada tahun 2000 menurun 307 per 100.000 kelahiran hidup. Sedangkan angka kurang gizi pada balita pada tahun 1990 sebesar 37,5% menurun pada 2000 sebesar 24,6%. Namun demikian, disparitas status kesehatan antar wilayah, tingkat sosial ekonomi dan gender masih cukup lebar. Selain itu, masalah kesehatan masyarakat menghadapi beban ganda penyakit, yaitu di satu pihak masih banyaknya penyakit infeksi menular yang harus ditangani, di pihak lain mulai meningkatnya penyakit tidak menular. Di samping itu, status kesehatan masyarakat masih jauh

tertinggal dibandingkan dengan kemajuan yang dicapai oleh daerah lain di tingkat provinsi maupun secara nasional.

Dari aspek politik, perkembangan proses demokratisasi sejak tahun 1997 hingga selesainya proses Pemilu tahun 2004 yang lalu telah memberikan kesempatan untuk menyelesaikan masa transisi demokrasi menuju arah konsolidasi demokrasi. Salah satu kebijakan strategis adalah kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah yang berimplikasi kepada pemekaran provinsi, kabupaten dan kota memberikan ruang yang lebih leluasa kepada masyarakat guna mempercepat pembangunan daerah. Proses demokratisasi yang dijalankan telah membuat masyarakat Kabupaten Kepulauan Sangihe semakin sadar akan hak dan tanggung jawabnya. Dalam hubungan ini, partisipasi masyarakat diberi ruang yang cukup dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan/pembangunan. Namun demikian, dinamika pembentukan, perubahan dan jalannya sistem politik sejak proklamasi kemerdekaan sampai dengan masa Orde Baru belum mampu membangun fondasi yang kokoh bagi berkembangnya demokrasi dalam kehidupan sosial masyarakat. Dalam kurun waktu sampai dengan Era Orde Baru tersebut, kehidupan sosial politik didominasi oleh kekuatan eksekutif yang bersifat sentralistik didukung oleh kekuatan militer. Birokrat tidak netral dan menjadi pendukung utama kekuasaan penguasa. Sistem kepartaian didominasi oleh partai tertentu, tidak terjadinya hak politik rakyat, budaya paternalistik yang sempit, penyelenggaraan Pemilu belum dilakukan dengan jujur dan bersih, serta kurangnya kebebasan media masa pada umumnya. Dari aspek pemberdayaan perempuan dan anak serta pemuda telah pula menunjukkan peningkatan ditandai dari semakin baiknya kualitas hidup perempuan dan anak serta partisipasi pemuda dalam pembangunan juga semakin membaik seiring dengan budaya olahraga yang makin meluas di kalangan masyarakat.

Taraf kesejahteraan sosial masyarakat telah cukup memadai sejalan dengan berbagai upaya pemberdayaan, pelayanan, rehabilitasi dan perlindungan sosial bagi masyarakat rentan termasuk bagi penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS). Meskipun demikian kualitas hidup dan peran perempuan terutama di bidang pendidikan, kesehatan, ekonomi dan politik masih rendah. Itulah sebabnya, pembangunan kualitas manusia tetap menjadi perhatian penting. Sumber daya manusia (SDM) merupakan subjek dan sekaligus objek pembangunan, mencakup seluruh siklus hidup manusia sejak kandungan hingga akhir hayat. Kualitas SDM menjadi semakin baik antara lain ditandai dengan meningkatnya Indeks Pembangunan Manusia (IPM) yang secara rinci nilai indeks tersebut merupakan komposit dari Angka Harapan Hidup saat lahir, Angka Melek Aksara penduduk usia 15 tahun ke atas (gabungan angka partisipasi kasar jumlah pendidikan dasar sampai dengan pendidikan tinggi) serta Pendapatan Domestik Bruto Per-Kapita yang dihitung berdasarkan prioritas daya beli (*purchasing power parity*). Akan tetapi, nilai-nilai ini relatif rendah jika dibandingkan dengan banyak daerah di Indonesia terutama kawasan barat.

2.4. Prasarana dan Sarana Daerah

Bidang Sarana dan Prasarana yang meliputi sumberdaya air, transportasi, telekomunikasi dan kelistrikan serta perumahan dan permukiman sampai saat ini kondisi pelayanan dan penyediaan umumnya belum berperan secara optimal, baik kualitas dan kuantitas.

Sebaran dan ketersediaan sumberdaya air di wilayah Kabupaten Kepulauan Sangihe sangat bervariasi; pada wilayah pulau-pulau kecil ketersediaan sumberdaya air merupakan masalah yang dijumpai hampir setiap tahun. Untuk pulau-pulau besar, masalah yang timbul lebih banyak disebabkan oleh kondisi lingkungan yang makin tidak kondusif sehingga makin mempercepat kelangkaan air. Kerusakan lingkungan antara lain disebabkan oleh terjadinya degradasi daya dukung daerah aliran sungai (DAS) yang diakibatkan oleh kerusakan hutan dengan ditandai meluasnya lahan kritis.

Pengembangan dan pengelolaan infrastruktur sumberdaya air untuk pengendalian daya rusak air terutama untuk pengendalian banjir dan pengairan, sampai saat ini masih belum memadai. Hal ini terlihat dengan lemahnya koordinasi kelembagaan dan ketatalaksanaan sumberdaya air yang antara lain berdampak kegiatan pertambangan bahan bangunan yang tidak terkontrol yang dilakukan oleh kontraktor proyek maupun masyarakat serta adanya perambahan hutan dan pembukaan lahan perkebunan baru. Walaupun demikian telah diupayakan sejumlah program dan kegiatan untuk mendukung pengembangan dan pengelolaan infrastruktur sumberdaya air di daerah ini antara lain program kegiatan Survei Identifikasi Sungai yang ada di wilayah Sangihe, pembangunan saluran irigasi, normalisasi/penataan rawa pasang surut, pemeliharaan/perbaikan alur sungai maupun survey geolistrik air tanah.

Keberadaan geografis wilayah dengan karakteristik kepulauan yang tidak didukung oleh fasilitas transportasi yang memadai telah melahirkan masalah tersendiri terhadap Manajemen Pemerintahan di Kabupaten ini, yang terindikasi antar lain melalui LAMBANNYA PELAYANAN PUBLIK dan dorongan terhadap KINERJA PEREKONOMIAN, karena belum terciptanya kesetaraan dan keseimbangan penguatan akses antarpulau dan klaster-klaster yang ada.

Selama sepuluh tahun terakhir, pembangunan prasarana jalan diperhadapkan dengan beberapa permasalahan seperti aspek kapasitas, kondisi/jumlah dan kualitas prasarana dan sarana fisik, kelembagaan dan peraturan, sumber daya manusia, teknologi pendanaan dan investasi, manajemen, operasi dan pemeliharaan. Disamping itu kondisi jalan provinsi dan kabupaten cenderung mengalami penurunan disebabkan kualitas konstruksi jalan yang belum optimal, pembebanan berlebihan, bencana alam seperti longsor, banjir dan gempa bumi serta menurunnya kemampuan pembiayaan pemeliharaan jalan oleh pemerintah.

Ruas-ruas jalan/jembatan terutama di pulau-pulau besar seperti Sangihe, Siau dan Tagulandang belum secara optimal mendukung kelancaran arus distribusi barang-barang konsumsi ke pelosok pedesaan. Demikian pula mobilitas barang-barang dari sentra-sentra produksi di pelosok pedesaan ke pusat-pusat pemasaran di tiap pulau maupun wilayah pulau, kemudian dalam pelaksanaan pembangunan

prasarana jalan juga diperhadapkan pada rendahnya kesadaran dan kepedulian masyarakat, misalnya dalam hal tuntutan ganti rugi dan harga sewa tanah yang terlalu berlebihan mengakibatkan berpengaruh terhadap pembukaan jalur jalan baru.

Keberadaan sebagai daerah kepulauan diperhadapkan dengan terbatasnya jumlah prasarana dan sarana penyeberangan serta pelayanan angkutan penyeberangan untuk menjangkau dan melayani kebutuhan angkutan antar pulau dan wilayah terpencil.

Walaupun diperhadapkan pada sejumlah permasalahan, pembangunan sektor perhubungan darat di daerah ini dari tahun ke tahun menunjukkan perkembangan dan kemajuan, baik dalam penyediaan sarana maupun prasarana penunjang kegiatan seperti pembangunan/peningkatan atau rehabilitasi jalan dan jembatan, pembangunan terminal/halte penumpang, Penambahan sarana dan prasarana keselamatan jalan, Terbangunnya 2 (dua) dermaga penyeberangan ferry.

Pembangunan/peningkatan atau rehabilitasi jalan dan jembatan berdampak langsung pada peningkatan kualitas dan kuantitas jalan di daerah ini. Hal ini ditunjukkan dengan bertambahnya panjang jalan, pada tahun 1995 panjang jalan provinsi sepanjang 180,13 km dan jalan kabupaten 361,65 km, dan pada akhir tahun 2004 panjang Jalan Kabupaten mencapai 479,80 km, sedangkan untuk jalan provinsi, sesuai dengan Surat Dirjen Prasarana Wilayah Nomor: UM.0103-Dp/336.1 tanggal 8 Agustus 2002 dan diterbitkannya Surat Keputusan Menteri Permukiman dan Prasarana Wilayah Nomor: 375/KPTS/M/2004 dan Nomor: 376/KPTS/M/2004 telah terjadi perubahan status jalan yaitu menjadi Jalan Nasional sepanjang 87,45 km, Jalan Provinsi 92,68 km. Selain itu juga telah terbangun beberapa terminal penumpang di beberapa ibukota kecamatan, 2 buah dermaga ferry di Pananaru dan Sawang Bandil Siau Timur Selatan, serta terealisasinya bantuan Pemerintah Pusat berupa armada angkutan darat perintis (Bus Damri 2 Buah) disertai subsidi untuk pengoperasiaanya yang berada di pulau Sangihe.

Fasilitas transportasi laut yang diharapkan dapat berfungsi sebagai jembatan maritim guna merangkai seluruh klaster kepulauan di Kabupaten Sangihe agar boleh berintegrasi dan bersinergi secara kompak ke dalam dinamika sistem mata rantai pembangunan di Wilayah Provinsi Sulawesi Utara maupun dalam konsep pengembangan secara Nasional dalam kaitan pembinaan kesatuan ekonomi, politik, sosial budaya dan pertahanan keamanan, hingga kini dirasakan sangat sulit untuk mewujudkannya, mengingat minimnya pembiayaan, serta faktor-faktor lain yang bertalian dengan kebijakan secara Nasional yang perlu penyesuaian dengan kebutuhan riil di Daerah ini. Saat ini kebutuhan akan sarana angkutan laut lebih tergantung pada peran swasta, ketersediaan akan sarana transportasi laut untuk merangkai keseluruhan pulau belum memadai. Hal yang sama juga dirasakan pada pengembangan transportasi udara, minimnya pembiayaan untuk peningkatan fasilitas di Bandara Naha turut berpengaruh terhadap upaya Pemerintah guna menjadikan bandara ini mempunyai PERAN YANG STRATEGIS untuk:

1. Membuka isolasi sebagai penyebab keterpencilan/ketertinggalan Kabupaten Kepulauan Sangihe (*outward looking/inward looking*);

2. Memposisikan kawasan perbatasan Kepulauan Sangihe yang selama ini sebagai daerah pinggiran dan terkebelakang, menjadi "Beranda Depan Negara Kesatuan Republik Indonesia";
3. Memperkuat aksesibilitas Masyarakat dan Pemerintah Daerah guna mengantisipasi peluang-peluang kerja sama Bidang Ekonomi baik Nasional, Regional maupun Internasional memasuki era pasar bebas, dan berbagai aspek yang bertalian dengan dinamika globalisasi;
4. Merangkai dinamika Kepulauan Sangihe agar boleh terintegrasi dan bersinergi ke dalam dinamika sistem mata rantai pembangunan wilayah Provinsi Sulawesi Utara maupun dalam konsep Pembangunan secara Nasional;
5. Meningkatkan mobilitas orang, barang dan jasa masuk dan keluar Daerah;
6. Mendukung dan mempermudah penyelenggaraan tugas-tugas TNI/POLRI dalam rangka pengendalian keamanan dan ketertiban daerah perbatasan yang pada gilirannya menjaga stabilitas keamanan nasional; dan
7. Membantu memperlancar pelaksanaan tugas-tugas Pemerintahan, Pembangunan dan Pelayanan Masyarakat.

Ketersediaan pelayanan jaringan telekomunikasi di daerah ini masih belum memadai. Sarana telekomunikasi sebagian besar masih terfokus pada pulau yang daratannya sangat luas, seperti Pulau Sangihe, Pulau Siau dan Pulau Tagulandang. Untuk kecamatan dan pulau-pulau kecil lainnya yang sulit dijangkau dengan jaringan telepon, saat ini sedang diusahakan pembangunannya walaupun terbatas hanya pada sistim Satelit atau VSAT. piranti telekomunikasi yang dominan dipakai oleh kawasan atau wilayah yang sulit dijangkau saat ini masih mengandalkan piranti komunikasi yang dimiliki oleh Pemerintah daerah yang digunakan di kantor kecamatan, PLN atau Radio *Handy Talky* para Amatir Radio.

Peran Pihak Swasta juga turut membantu keberadaan akan kebutuhan sarana Telekomunikasi di daerah ini, yakni pada Tahun 2003 sampai Akhir Tahun 2005 sudah dibangun beberapa Unit Stasiun Transmisi Telepon Seluler SATELINDO (Mentari) dan TELKOMSEL (Sempati) di Pulau Sangihe (4 stasiun) Siau (2 Stasiun), Tagulandang (2 Stasiun), dan Tamako (2 Stasiun). Guna memenuhi kebutuhan masyarakat akan kebutuhan sarana telekomunikasi ini, saat ini Pihak Satelindo dan Telkomsel akan mengembangkan stasiun pada wilayah atau pulau-pulau yang belum terjangkau dengan sarana telekomunikasi tersebut.

Penyediaan sarana dan prasarana perumahan dan permukiman di Kabupaten Kepulauan Sangihe lebih difokuskan pada pemenuhan rumah sederhana sehat bagi masyarakat berpendapatan rendah. Namun kedepan dengan adanya perkembangan kota yang diikuti dengan bertambahnya jumlah penduduk maka pengembangan kawasan perumahan dan permukiman melalui penciptaan lokasi-lokasi permukiman khususnya di daerah perkotaan. Disamping itu kendala lain yang dihadapi adalah terjadinya kesenjangan (*mismatch*) dalam pembiayaan perumahan disebabkan belum adanya sumber pembiayaan perumahan jangka panjang. Saat ini pembiayaan penyediaan

perumahan dan permukiman di daerah ini masih tergantung pada peran pemerintah.

Di sektor ketenagalistrikan, Pemerintah Daerah juga menghadapi kendala yang sampai saat ini masih terus mengemuka karena konfigurasi geografis yang terdiri dari 112 pulau besar/kecil dengan persebaran penduduk yang timpang (terjadi penumpukan jumlah penduduk terutama di Pulau Sangihe, Siau dan Tagulandang). Walaupun potensi cadangan energi primer cukup besar, pengembangan sistem kelistrikan yang optimal masih mengalami kesulitan karena lokasi-lokasi distribusi jauh/terpisah dari pusat beban (wilayah kepulauan). Di samping itu infrastruktur pendukung yang lemah serta kualitas sumber daya manusia (SDM) dalam hal penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi masih sangat minim. Sementara itu budaya usaha di bidang kelistrikan belum berkembang. Pertumbuhan kebutuhan masyarakat terhadap tenaga listrik cenderung meningkat secara signifikan setiap tahun tetapi pada sisi yang lain daya beli masyarakat masih rendah dan tidak merata. Regulasi investasi yang belum tertata dengan baik, citra politis, instabilitas ekonomi dan moneter sangat mempengaruhi minat swasta untuk berinvestasi di bidang kelistrikan.

2.5. Pemerintahan Umum

Salah satu agenda penting dalam pembangunan pemerintahan adalah menciptakan pemerintahan yang bersih dan berwibawa. Aspek-aspek penting yang berkaitan dengan upaya mewujudkan tata pemerintahan yang baik adalah keterbukaan, akuntabilitas, efektifitas, efisiensi, penegakan supremasi hukum dan peningkatan peluang partisipasi masyarakat yang dapat menjamin kelancaran, keserasian dan keterpaduan tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Untuk mencapai tujuan-tujuan ini, berbagai langkah kebijakan terarah pada perubahan kelembagaan dan sistem pengawasan serta pemeriksaan yang efektif sangat diperlukan.

Keberhasilan atau kegagalan proses pembangunan di daerah di tentukan oleh berbagai faktor, antara lain kondisi aparatur pemerintahan. Selama ini aparatur pemerintah dalam pelaksanaan tugasnya di bidang pemerintahan umum dan pembangunan belum secara optimal memperlihatkan citra dan kinerja yang diharapkan berdasarkan prinsip-prinsip penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang baik, bersih dan bertanggung jawab.

Birokrasi merupakan tulang punggung dalam menjalankan roda pemerintahan, pembangunan dan program kemasyarakatan serta kekuasaan. Tugas pokok birokrasi memberi pelayanan yang optimal kepada masyarakat dan melaksanakan segala sesuatu yang meningkatkan pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan dengan mencapai sasaran yang ditetapkan. Untuk kepentingan tersebut, perwujudan tata pemerintahan yang baik (*Good Governance*) dan pemerintahan yang bersih (*Clean Government*) menjadi sebuah keniscayaan.

Banyak permasalahan yang membelit birokrasi kita dalam melaksanakan *Good Governance* dan *Clean Government*. Masalah-

masalah tersebut antara lain mencakup sistem rekrutmen, jenjang karir, promosi dan mutasi, kejelasan tugas pokok dan fungsi (Tupoksi), kualitas sumber daya manusia, rendahnya kinerja, orientasi nilai-nilai perilaku dan budaya yang tidak menghargai prestasi, kurangnya disiplin, sikap aji mumpung, kesejahteraan, tidak diberlakukannya penghargaan dan hukuman (*reward and punishment*), boros, gemuk dan lambatnya birokrasi. Semua masalah tersebut membuat birokrasi sulit melaksanakan tugas-tugas yang diembannya, sehingga reformasi birokrasi merupakan suatu keharusan, terutama untuk mengembalikan tugas dan fungsi hakiki birokrasi sebagai organisasi yang profesional, netral, legal dan modern. Birokrasi seperti itu, diharapkan mampu memberi pelayanan yang prima bagi masyarakat sekaligus menjadi motor penggerak kemajuan pembangunan di segala bidang.

Tujuan pendayagunaan aparatur pemerintahan daerah dalam lima tahun mendatang di prioritaskan untuk mendukung pemulihan kepercayaan masyarakat terhadap citra dan peran aparatur pemerintah daerah dalam melaksanakan tugas pemerintahan dan pembangunan, meningkatkan kinerja pemerintah daerah, mengurangi seminimal mungkin praktek-praktek KKN dilingkungan aparatur pemerintah daerah, meningkatkan kualitas pelayanan umum kepada masyarakat, serta mengutamakan kepentingan bangsa dan negara bukan kepentingan pribadi atau golongan.

Otonomi daerah, sebagai salah satu dari sejumlah kebijakan strategis Pemerintah untuk menjawab berbagai tuntutan reformasi, telah mengubah penyelenggaraan pemerintahan dari pola pemerintahan bersifat sentralistik menjadi pola terdesentralisasi. Melalui kebijakan ini, pengambilan keputusan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik diharapkan menjadi lebih sederhana dan cepat karena dapat dilakukan oleh pemerintah daerah sesuai dengan kewenangan yang telah ditetapkan. Kebijakan ini sangat dibutuhkan tidak saja untuk menghadapi berbagai tuntutan perkembangan di era yang semakin kompetitif ini, tetapi juga untuk mengentaskan sisa-sisa permasalahan yang terjadi pada waktu-waktu lalu yang hingga kini masih terus diupayakan penanggulangannya. Berbagai permasalahan warisan masa-masa sebelumnya berkembang dan meningkat derajat kompleksitasnya disebabkan telah terjadi perubahan-perubahan besar terutama yang terkait dengan DESENTRALISASI, DEMOKRATISASI, GLOBALISASI dan REVOLUSI TEKNOLOGI INFORMASI.