

BAB I

PENDAHULUAN

Pada Bab I Pendahuluan ini memuat tentang A.1. Latar Belakang penelitian yang menggambarkan argumen-argumen yang melandasi penelitian ini. Kemudian dirumuskan sebuah masalah pada sub bab A.2. Perumusan Masalah yang menjadi dasar bagi perumusan tujuan penelitian. Untuk menjelaskan kebaruan penelitian, pada bagian ini termuat sub bab A.3. Orisinalitas yang menjelaskan bagaimana posisi penelitian ini terhadap teori-teori yang telah ada sebelumnya. Kemudian tujuan penelitian dijelaskan melalui sub bab A.4. Tujuan Penelitian Umum dan A.5. Tujuan Penelitian Khusus, dan dilanjutkan dengan sub bab A.6. Manfaat Penelitian.

A.1. Latar Belakang

Pembangunan pada hakekatnya adalah suatu proses transformasi masyarakat dari suatu keadaan kepada keadaan yang lain yang makin mendekati tata masyarakat yang dicita-citakan; dalam proses transformasi itu ada dua hal yang perlu diperhatikan, yaitu keberlanjutan dan perubahan, tarikan antara keduanya menimbulkan dinamika dalam perkembangan masyarakat (Djojonegoro, 1996). Pada penjabaran lebih lanjut Hadi (2005) menyatakan bahwa tarikan antara pertumbuhan dan keberlanjutan dapat dilihat pada kebijakan-kebijakan pembangunan yang menitikberatkan pada pertumbuhan ekonomi akan berpengaruh pada kemampuan manusia untuk melanjutkan kemajuan untuk generasi yang akan datang. Isu kritis berkaitan dengan ketidakmerataan, kemiskinan dan pertumbuhan penduduk yang kemudian menjadi penekan kerusakan lingkungan. Diperlukan pertumbuhan tetapi tetap memperhatikan aspek sosial dan lingkungan.

Letak Indonesia yang sedemikian strategis dan selama ini dinilai sebagai negara yang kaya akan sumber daya alamnya berdampak pada munculnya masalah ancaman dan gangguan yang berdampak pada pembangunan dan stabilitas dari negara-negara yang khususnya berbatasan langsung dengan Indonesia. Indonesia memiliki 92 pulau terluar yang memiliki titik pangkal yang berbatasan dengan 10 negara tetangga, yaitu Australia, Malaysia, Singapura, India, Thailand, Vietnam, Filipina, Palau, Papua Nugini dan Timor Leste. Pulau-pulau itu tersebar di sembilan provinsi yang sebagian besar terdapat di Kepulauan Riau dan Maluku. Setengah dari pulau-pulau tersebut berpenghuni dengan luas pulau antara 0,02-2.000 km².

Pulau-pulau kecil perbatasan mempunyai arti strategis dalam pembangunan. Menurut Dahuri (1998) potensi pulau-pulau perbatasan dapat dikelompokkan menjadi tiga, yaitu: (1) potensi sumber daya alam dan jasa lingkungan, (2) potensi ekonomi, (3) potensi sebagai basis pertahanan negara. Dinyatakan bahwa potensi sumber daya alam dan jasa lingkungan meliputi sumber daya hayati yang sangat berperan dalam mengendalikan keseimbangan ekosistem dan kelestarian biota laut, sumber daya nonhayati dan jasa lingkungan seperti pertambangan, energi laut dan pariwisata yang dapat dimanfaatkan untuk mendorong pertumbuhan ekonomi. Suharyanto *et al.* (2020) menjelaskan hal yang senada dengan mengacu pada ratifikasi *United Nations Convention on The Law of the Sea* (UNCLOS) tahun 1982 terkait potensi ekonominya bahwa keberadaan Pulau-Pulau Kecil Terluar (PPKT) adalah untuk kepentingan perkuatan kedaulatan, pertahanan, dan keamanan negara, selain juga sebagai bentuk implementasi kedaulatan atas potensi-potensi sumber daya alam dan ekonomi pada wilayah perbatasan.

Pulau-pulau kecil di perbatasan terluar tersebut merupakan wilayah terdepan dari kedaulatan negara yang harus mendapat perhatian khusus dalam pembangunan. Namun, kenyataannya pembangunan pulau-pulau kecil di perbatasan terluar mengalami masalah kerusakan oleh kegiatan manusia, perubahan status akibat perubahan status kepemilikan akibat pemaksaan militer atau sebagai sebuah ketaatan pada keputusan hukum seperti yang terjadi pada kasus berpindahnya status kepemilikan Sipadan dan Ligitan dari Indonesia ke Malaysia, hilang secara sosial dan ekonomi, akibat praktek ekonomi dan sosial dari masyarakat di pulau tersebut. Menurut Aisy *et al.* (2023) bahwa kehilangan Pulau Sipadan dan Ligitan merupakan akibat dari kegagalan tasa penegakan kedaulatan oleh Pemerintah Indonesia di pulau tersebut yang merupakan konsekuensi hukum dan sejarah, Pemerintah Malaysia mampu membuktikan adanya sejarah penguasaan dan kehadiran mereka di wilayah ini di masa lalu sehingga dengan pertimbangan *Effective occupation* oleh Mahkamah Internasional kedaulatan pulau ini diputuskan menjadi milik Malaysia.

Masalah sengketa kedaulatan atas pulau-pulau kecil di perbatasan disebabkan oleh status kewilayahan dan batas-batas wilayah negara-negara yang berdekatan, hal ini terjadi akibat perbedaan prinsip penetapan batas landas kontinen sehingga terjadi tumpang tindih. Potensi ekonomi dan sumber daya alam yang dimiliki oleh pulau-pulau kecil juga menjadi daya pikat tersendiri bagi negara-negara tetangga untuk menguasainya (Tampi, 2017).

Masalah-masalah yang timbul di pulau-pulau kecil terluar di Indonesia tersebut seharusnya dijadikan dasar untuk program pembangunan berkelanjutan dan untuk

membenahi dan membangun pulau-pulau kecil terluar di Indonesia yang selama ini kurang diperhatikan oleh pemerintah. Pembangunan di pulau-pulau kecil terluar, memang bukanlah sesuatu yang mudah bagi negara berkembang seperti Indonesia, selain secara geografis wilayahnya sulit dijangkau dan berjauhan dari pemerintah pusat, hadirnya ancaman dari negara tetangga juga merupakan tantangan dalam pembangunan pulau-pulau kecil terluar di Indonesia. Parerungan *et al.* (2021) mengungkapkan bahwa inventarisasi menjadi hal yang sangat penting bagi pulau-pulau terluar dan perbatasan, pemerintah juga harus mengatur strategi pengelolaan atasnya sebagai implemetasi atas penguasaan kedaulatan secara efektif. Menurut Kartubi (2024), gagasan poros maritim dunia Indonesia menjadi salah satu strategi dalam menegakkan kedaulatan di wilayah pulau-pulau kecil terluar melalui pembangunan yang diarahkan di sektor-sektor kelautan dan berorientasi maritim.

Pulau-pulau kecil terluar di kawasan perbatasan merupakan wilayah terdepan dalam menjaga kedaulatan negara yang seharusnya menjadi identitas terhadap negara-negara dunia. Karena tidak hanya dibutuhkan kekuatan pertahanan dan keamanan untuk menjaga pulau-pulau tersebut, tetapi dibutuhkan kepedulian yang tinggi bahwa ada nilai strategis dan potensi yang besar dari pulau-pulau kecil untuk menciptakan pembangunan yang berhasil yang berkesinambungan antara pertumbuhan ekonomi yang tinggi dengan sumber daya manusia yang berkualitas di satu sisi, dan kelestarian lingkungan hidup di sisi lainnya.

Pengembangan pulau-pulau kecil perbatasan hendaknya memperhatikan karakter khusus yang umumnya dimiliki oleh pulau-pulau kecil, yaitu sumber daya alam, aspek lingkungan dan budaya yang spesifik. Lovina (2023) menjelaskan

bahwa kondisi geografis yang didominasi oleh perairan dan terpisah sangat jauh dengan akses yang sangat terbatas menjadi tantangan dalam membangun wilayah pulau-pulau kecil terluar. Pembangunan kawasan harus pula memperhatikan karakteristik wilayah yang khas dan kondisi sosial ekonomi masyarakat yang sangat bergantung terhadap sumberdaya kelautan. Selain itu juga beberapa karakteristik ekosistem pulau-pulau kecil yang dapat merupakan kendala bagi pengembangannya adalah ukuran yang relatif kecil dan letak yang terisolasi sehingga penyediaan prasarana dan sarana menjadi sangat mahal dan kualitas sumber daya manusia yang handal menjadi langka. Karakteristik permasalahan lainnya adalah relatif terisolasi dan jauh dari pulau induk, keterbatasan infrastruktur berdampak pada tingkat kesejahteraan dan pendapatan masyarakatnya (Bengen, 2002).

Kegiatan dalam pemanfaatan pulau-pulau kecil perbatasan perlu memperhatikan aspek tata ruang untuk menghindari tumpang tindih dalam pengelolaan secara terpadu dan konflik kepentingan, misalnya penentuan wilayah pulau-pulau kecil sebagai daerah penangkapan ikan, budidaya, wisata bahari dan konservasi. Pengelolaan secara terpadu meliputi (1) keterpaduan wilayah/ekologis, (2) keterpaduan sektor, (3) keterpaduan disiplin ilmu, dan (4) keterpaduan pemangku kepentingan (Abubakar, 2006).

Pengelolaan dan pengembangan wilayah pulau-pulau kecil terluar harus dilaksanakan dengan strategi yang berbasis terhadap konservasi lingkungan dan masyarakat, kehadiran pemerintah juga menjadi hal penting untuk memberikan kepastian hukum melalui kebijakan-kebijakan yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang ada, tidak berhenti di sini bahwa keterpaduan produk-

produk hukum yang ada juga menjadi poin penting bagi pelaksanaan pengelolaan dan pengembangan pulau-pulau kecil terluar (Katiandagho, 2020). Dengan mengacu pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan perubahannya yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2015 yang menjelaskan bahwa pemerintah daerah memiliki wewenang terhadap pengelolaan sumberdaya pesisir dan pulau-pulau kecil sejauh 12 mil untuk provinsi menimbulkan adanya konflik kewenangan daerah selain juga terdapat konflik sektoral antarlembaga pemerintah yang ada. Penyelenggaraan pemerintah daerah dalam mengelola pulau-pulau kecil seharusnya menjamin terciptanya percepatan pembangunan dengan mengarusutamakan pengelolaan yang berbasis masyarakat. Keberadaan pemerintah daerah dalam hal ini kemudian menjadi sangat penting sebagai pihak yang akan berperan dalam meningkatkan pemberdayaan masyarakat (Sony, 2023).

Sebagian besar kawasan perbatasan di Indonesia masih merupakan kawasan tertinggal dengan sarana dan parasarana sosial dan ekonomi yang masih sangat terbatas. Pandangan di masa lalu bahwa kawasan perbatasan merupakan kawasan yang perlu diawasi secara ketat telah menjadikan paradigma pembangunan perbatasan lebih mengutamakan pendekatan keamanan daripada pendekatan kesejahteraan. Akibatnya kawasan perbatasan menjadi tidak tersentuh oleh dinamika pembangunan, sehingga masyarakat di kawasan perbatasan justru berorientasi pada negara tetangga. Fakta yang ada, pihak negara tetangga telah membangun pusat-pusat pertumbuhan dan koridor perbatasannya sebagai pusat layanan ekonomi dan perdagangan yang memberikan keuntungan bagi pemerintah dan masyarakat di sekitarnya.

Perubahan paradigma pembangunan global yang ditunjukkan dengan kerja sama antarnegara, kerja sama negara dengan berbagai lembaga internasional dan perubahan tatanan perdagangan yang diikuti dengan perkembangan teknologi informasi menyebabkan tingginya interaksi antara masyarakat pulau-pulau kecil perbatasan dengan masyarakat negara tetangga. Kondisi ini dapat memberikan nilai positif dalam kehidupan sehari-hari namun dalam jangka panjang dapat juga memberikan nilai negatif terutama terkait dengan rasa nasionalisme.

Ukuran pulau kecil memberikan tanda adanya keterbatasan sumber daya alam sehingga setiap proses pembangunan haruslah memperhitungkan keterbatasan daya dukung lingkungan sehingga antara pembangunan dan lingkungan merupakan dua hal yang sangat berkaitan dan saling tergantung. Proses pembangunan yang tidak berkelanjutan akan membawa konsekuensi ekologi yang akan dapat mengancam baik kehidupan masyarakat maupun mengancam keberadaan pulau itu sendiri. Hal ini sudah disadari oleh banyak negara-negara kecil kepulauan, dimana pada tahun 1994 mengadakan konferensi tentang pembangunan berkelanjutan di pulau-pulau kecil sebagai tindak lanjut dari pertemuan dunia tentang pembangunan berkelanjutan. Inti dari pertemuan yang dilaksanakan di Barbados tersebut menyiratkan bahwa *small island developing state (SIDS)* memiliki keterbatasan dari sisi ekosistem, ekonomi dan sosial yang perlu untuk dipertimbangkan dalam rangka mencapai pembangunan berkelanjutan di pulau-pulau kecil tersebut.

Ancaman yang kemungkinan timbul dari upaya pembangunan yang dilakukan di pulau-pulau kecil adalah sebagai berikut (Van Beukering, *et al*, 2007): (1) pemanfaatan lahan untuk pembangunan termasuk deforestasi dan penggunaan

kawasan hutan untuk pertanian; (2) polutan dari pertanian dan industri serta *run-off*; (3) sampah dari kegiatan wisata baik di daratan maupun lautan terutama dari kapal-kapal pesiar dan sampah rumah tangga; (4) spesies luar pengganggu; (5) perubahan iklim; (6) penggunaan/penangkapan ikan yang tidak ramah lingkungan; (7) pertambangan dan eksploitasi barang tambang baik berupa pertambangan pasir, karang ataupun pengeboran minyak lepas pantai. Hal yang dikemukakan di atas merupakan salah satu contoh sudah ada pengidentifikasian masalah pulau-pulau kecil, namun pendekatan intervensi berbasis tipologi masih jarang dilakukan. Tipologi ini akan memudahkan untuk intervensi alokasi anggaran untuk mendukung pembangunan berkelanjutan

Aktivitas perikanan dan kelautan di pulau-pulau kecil merupakan sektor vital bagi masyarakatnya karena menyediakan makanan, pekerjaan, aktivitas ekonomi dan pendapatan. Sumber daya perikanan merupakan motor penggerak perekonomian utama bagi negara kecil kepulauan akibat dari keterbatasan lahan daratannya. Akan tetapi sumber daya alam ini menghadapi ancaman akibat dari overeksploitasi, polusi dari kapal, polusi dari daratan dan penangkapan yang ilegal (Nation, 2004a).

Pada banyak pulau kecil yang memiliki kekayaan alam baik sumber daya hutan ataupun barang tambang, kegiatan eksploitasi secara intensif dilakukan di pulau-pulau tersebut, pertimbangan pertumbuhan ekonomi menjadi alasan dilakukan kegiatan eksploitasi tanpa mempertimbangkan ancaman ekologis dan kondisi sosial masyarakat pulau-pulau kecil sehingga saat ini telah terjadi penurunan tingkat endemisitas dan level biodiversitas dimana jumlahnya yang sedikit menghadapi risiko tinggi akan kepunahan.

Ketergantungan yang sangat tinggi pada daerah lainnya akan bahan-bahan primer dan energi seperti bensin, minyak tanah ataupun solar menyebabkan sistem ekonomi di pulau-pulau kecil sangat rentan kestabilannya, ditambah lagi dengan biaya transportasi yang tinggi akibat dari keterisolasiannya menyebabkan barang-barang tersebut menjadi mahal akibatnya kegiatan ekonomi perindustrian menjadi tidak ekonomis. Maka sangatlah wajar bila harga-harga barang menjadi mahal (Briguglio, 2000).

Kajian tentang pulau-pulau kecil kota telah memberikan kontribusi yang berharga bagi penyatuan tentang kajian perkotaan dan kajian pulau. Menurut Grydehøj, A., *et al.* (2015), kajian tentang pulau kecil kota membantu meningkatkan pemahaman tentang pulau, kota, dan semua yang ada di antaranya. Perspektif mengenai bagaimana pembangunan pulau-pulau kecil dilakukan beragam pandangan yang berkembang. Beberapa fokus kajian yang masih bersifat parsial menitikberatkan pada aspek-aspek sosial-ekonomi dan lingkungan sebagai kelompok utama seperti: 1) politik dan pemerintahan pulau, yang telah menekankan masyarakat pulau-pulau kecil sebagai pusat kekuatan dan inovasi politik serta terjerat dalam politik global (misalnya Ankar, 2007; Baldacchino, 2014, 2010; Baldacchino & Milne, 2000; Baldacchino & Tsai, 2014; Bartmann, 2006; Coddington *et al.*, 2012; Grydehøj, 2013; Grydehøj *et al.*, 2012; Karlsson, 2009; Loyd & Mountz, 2014; Mountz, 2014); 2) perekonomian pulau, yang telah mengeksplorasi konteks spasial dan politik untuk memahami cara kerja ekonomi yang secara khusus bersifat kepulauan (misalnya Baldacchino, 2006b; Bertram & Watters, 1985; Briguglio *et al.*, 2010; Connell, 2013; Grydehøj & Hayward, 2014;

Grydehøj & Nurdin, 2015; Kakazu, 2012; Karides, 2013; McElroy et al., 2014; Tsai & Chiang, 2014); 3) bisnis pulau (termasuk pariwisata) yang telah berkontribusi pada gambaran kompleks tentang bagaimana komunitas yang terisolasi secara fisik ditarik ke pasar global serta biaya dan manfaat tersembunyi dari gerakan ini (misalnya Baldacchino & Ferreira, 2013; Baum *et al.*, 2000; Cooke et al., 2013; Hampton & Christensen, 2011; Hayward, 2014; Johnson, 2012; Ioannides et al., 2001; Royle, 2009); 4) warisan, budaya, dan tradisi pulau yang telah mengungkapkan bagaimana komunitas pulau memperoleh pengaruh dari dan memengaruhi dunia yang lebih luas serta bagaimana perasaan budaya, etnis, dan kebangsaan memengaruhi politik dan ekonomi pulau (misal Grydehøj & Hayward, 2011; Guerrero, 2013; Johnson & Kuwahara, 2013; McCusker & Soares, 2011; Ronström, 2008; Tabucanon, 2014); 5) lingkungan, yang telah mempelajari interaksi manusia-lingkungan serta risiko lingkungan, adaptasi, ketahanan, dan keberlanjutan (misalnya Christensen & Mertz, 2010; Mertz *et al.*, 2010; Hayward & Mosse, 2012; Kelman *et al.* 2012, 2011; Kelman & West, 2009; Maceda *et al.*, 2009; McIntyre, 2012; Stratford *et al.*, 2013).

Berdasarkan beberapa kajian yang menitikberatkan pada aspek-aspek sosial-ekonomi dan lingkungan di atas, dari kepentingan ilmu lingkungan dimensi ekosistem abiotik (A), ekosistem biotik (B) dan aspek sosial-ekonomi-budaya (C-kultural) sudah terwadahi. Pembangunan di pulau-pulau kecil dengan karakteristik dan kerentanan khusus yang dimilikinya memerlukan pendekatan dan paradigma pembangunan yang berbeda dengan wilayah lainnya. Ada potensi dan juga ada hambatan yang dimiliki oleh pulau-pulau kecil itu untuk berkembang dan

membangun. Seyogyanya pembangunan dilakukan untuk mengembangkan potensi yang dimiliki dengan tetap memperhatikan atau menyadari batasan yang dimilikinya. Ada dua pandangan yang saling berlawanan dalam kegiatan pembangunan di pulau-pulau kecil. Yang pertama menganggap bahwa kerentanan ekologis dengan tingkat keanekaragaman hayatinya yang tinggi haruslah menjadi pertimbangan utama dalam setiap kegiatan pembangunan, artinya bahwa pulau-pulau kecil harus dilindungi karena memiliki fungsi ekologis penting (Adrianto dan Matsuda, 2004). Sedangkan pandangan kedua menganggap bahwa keanekaragaman hayati serta biodiversitas yang tinggi tersebut dipandang sebagai kawasan yang potensial untuk dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi di kawasan tersebut (Atkinson, *et al*, 1997).

Perspektif pembangunan memiliki arti ganda. Makna pertama memfokuskan pada kuantitas produksi dan penggunaan sumber-sumber, yang keberhasilannya dilihat dari tingginya angka produk domestik bruto (PDB). Pertumbuhan ekonomi adalah sebagai strategi utama dengan asumsi bahwa surplus ekonomi memungkinkan untuk pemeliharaan dan konservasi ekosistem. Makna kedua lebih memusatkan perhatian pada perubahan dalam distribusi kualitatif barang-barang dalam esensi hubungan struktur sosial kemasyarakatan. Antitesis atas dampak pertumbuhan ekonomi terhadap kemampuan melanjutkan kemajuan untuk generasi yang akan datang terutama pada pemerataan, dan kerusakan lingkungan sehingga dianjurkan pertumbuhan ekonomi menjadi nol (Hadi, 2005).

Pengelolaan pulau-pulau kecil perbatasan yang berkelanjutan dari berbagai perspektif kajian di atas, semuanya memerlukan pemanfaatan sumber daya alam

secara optimal dan lestari. Ada tiga opsi pemanfaatan yang dapat dilakukan yaitu model *frontier economic*, model *deep ecology* dan ada satu opsi yang bersifat sebagai kombinasi yaitu model *resource balance*.

Strategi pengembangan pulau-pulau kecil bila dilakukan dengan pendekatan konvensional *frontier economic* melalui pertumbuhan ekonomi dengan mekanisme pasar tidak dapat berkembang secara cepat. Hal ini terjadi mengingat pulau-pulau kecil memiliki aksesibilitas yang terbatas dengan pusat-pusat pertumbuhan lainnya. Dengan demikian pendekatan pembangunan pulau kecil seyogyanya diorientasikan pada upaya pemerataan dengan memperhatikan pemahaman karakteristik yang berbeda antarpulau-pulau kecil itu sendiri. Salah satu bentuk upaya pemerataan ini adalah dengan sistem alokasi berupa kebijakan fiskal atau belanja daerah.

Konsep kebijakan fiskal ini lebih banyak diilhami oleh pendapat Keynes (1930) mengenai permintaan agregat. Pertumbuhan ekonomi kawasan pulau-pulau kecil digerakkan oleh adanya kenaikan dalam permintaan pada pasar barang, pasar uang, pasar tenaga kerja dengan melibatkan sisi pengeluaran (pasar output) dan sisi penerimaan (pasar faktor produksi). Fiskal yang dimaksudkan dalam konteks ini adalah diturunkan dari pengertian secara nasional ke dalam belanja daerah. Dalam hal ini dinyatakan bahwa belanja daerah (pasar output) melalui pembelanjaan konsumsi masyarakat (*consumption/C*), investasi dunia usaha (*investment/I*), pengeluaran pemerintah (*government expenditure/G*) serta perdagangan antarwilayah (*export and import/X-M*) yang bertambah akan menyebabkan tambahan kapasitas produksi. Penambahan kapasitas produksi ini akan mempengaruhi permintaan pada faktor produksi. Melalui proses *multiplier* akan

tercipta tambahan aktivitas ekonomi yang mencerminkan peningkatan kesejahteraan.

Selain konsumsi masyarakat, investasi dunia usaha berperan dalam mekanisme pertumbuhan PDB, peran dari sektor publik sebagai pelaku ekonomi berupa belanja pemerintah daerah juga dapat menentukan pertumbuhan kawasan. Dengan pengertian seperti ini pulau-pulau kecil perbatasan sebagai salah satu kawasan yang relatif penting secara geostrategis pembangunan bisa ditumbuhkembangkan.

Sebagai wilayah yang sangat rentan terhadap bencana-bencana alam yang timbul akibat perubahan iklim, strategi pengelolaan kawasan pulau-pulau kecil tentunya perlu diarahkan pula untuk mitigasi bencana. Berdasarkan kajian yang dilakukan oleh Catalano *et al.* (2019) mengungkapkan bahwa kebijakan fiskal atau belanja daerah memiliki peran yang penting dalam upaya adaptasi terhadap perubahan iklim, penyaluran anggaran digunakan untuk investasi infrastruktur sebagai upaya mitigasi terhadap kerusakan ekonomi akibat bencana alam yang terjadi. Temuan dari kajian ini menjelaskan adanya dampak positif atas kebijakan preventif melalui pendekatan fiskal terhadap peningkatan PDB, hal ini menandakan bahwa upaya preventif atau pengendalian melalui investasi infrastruktur mitigasi lebih berdampak positif terhadap kestabilan perekonomian masyarakat dibandingkan jika penyaluran anggaran dilakukan pada saat rekonstruksi pascabencana.

Penerapan kebijakan fiskal di daerah sudah banyak dilakukan, namun bagaimana alokasi belanja publik tersebut disebarkan dalam kerangka pemerataan antarwilayah dan pertimbangan lingkungan belum mendalam dikaji. Kedua aspek

ini merupakan pembentuk tipologi sebagai pendekatan komprehensif namun memperhatikan perbedaan-perbedaan karakteristik pulau-pulau kecil. Melalui pembentukan tipologi ini diharapkan dapat membuat kebijakan fiskal berbasis ruang yg tepat sasaran dengan pemahaman karakteristik yang berbeda antarpulau-pulau kecil itu sendiri. Penerapan kebijakan fiskal atau belanja daerah yang ada secara konvensional selama ini memunculkan kesenjangan pertumbuhan. Dalam kasus mengurangi perbedaan antara daratan utama pulau besar dengan pulau-pulau kecil di Jepang sebagaimana dinyatakan dalam kajian Hasegawa (2000) ditujukan untuk mengurangi perbedaan kondisi antara daratan dan pulau-pulau kecil namun mekanisme alokasi tidak dijabarkan berdasarkan perbedaan karakteristik. Demikian juga dengan praktik yang terjadi di Pasifik sebagaimana dinyatakan oleh Gani (1998), kebijakan fiskal menciptakan ketergantungan dengan pemerintah pusat karena kinerja alokasi untuk pemerataan tidak jelas. secara umum penerapannya *semi top down* sehingga pengambilan keputusan dibuat berdasarkan perspektif pemberi dana. Pendekatan pemerintah pusat cenderung mengasumsikan pendekatan pembangunan yang sama untuk semua wilayah. Ketergantungan fiskal pada pemerintah pusat juga menimbulkan ketidakbebasan pilihan bagi otoritas pulau kecil dalam menentukan arahan alokasi belanja (Nakatani 2019).

Sebaran kegiatan pembangunan hanya terkonsentrasi pada pusat pelayanan produksi, sehingga berimplikasi pada aktivitas perputaran perekonomian di sekitar lingkungan pusat pertumbuhan pulau saja. Melalui proses yang berulang, akhirnya kecepatan pertumbuhan dan perkembangan wilayah menjadi semakin senjang karena kontinuitas kecepatan dan kapasitas produksi serta distribusi dengan wilayah

pulau di sekitarnya berbeda. Interaksi dengan wilayah pulau lain cenderung kurang kompetitif sebagai akibat inefisiensi dalam proses produksinya. Inefisiensi dalam proses produksi di wilayah yang terpencil terutama muncul dari tingginya biaya transportasi bahan baku maupun pemasaran produksi.

Ketika terjadi kompetisi antarwilayah pulau pusat pertumbuhan dengan pulau-pulau kecil di sekitarnya, maka terjadi pemusatan jumlah uang beredar dari anggaran belanja pada pusat pertumbuhan. Wilayah dengan jarak terjauh dari pusat ekonomi utama dan dengan skala usaha yang terkecil akan cenderung terkalahkan secara alamiah. Kebijakan fiskal/belanja daerah dalam hal ini diduga penerapannya tidak memperhatikan alokasi ruang sehingga upaya pemerataan menjadi tidak berjalan. Inilah yang menjadi pokok masalah penerapan fiskal secara konvensional selama ini.

Pada sisi lain kebijakan fiskal/belanja yang masih bersifat sentral memiliki kecenderungan alokasi belanja yang terpusat dan tidak merata sehingga perhatian terhadap pulau kecil perbatasan menjadi prioritas yang rendah. Perhatian khusus pada pulau kecil perbatasan tidak serta merta diikuti oleh realokasi sumberdaya pembangunan secara proporsional. Konsentrasi investasi masih saja akan terjadi pada wilayah pulau yang sudah berkembang. Infrastruktur seperti energi, air bersih, harus disubsidi dengan dana yang sangat besar oleh pemerintah daerah, karena dunia usaha yang bersedia menyediakan tentu tidak akan mampu beroperasi dengan efisien dengan kecilnya jumlah penduduk (konsumen) berserta daya belinya. Jadi pendekatannya selama ini adalah diusahakan (*sheep follow the trade*), padahal kebutuhan untuk pulau-pulau kecil sebaiknya dengan pendekatan tidak diusahakan

(*sheep promote the trade*). Pembelanjaan oleh pemerintah memainkan peranan penting untuk pembangunan di pulau-pulau kecil, namun selama ini pengalokasian fiskalnya tidak memperhatikan perbedaan-perbedaan karakteristik yang dimiliki, pembangunan pulau-pulau kecil disamaratakan. Pada konteks ini pemahaman mengenai tipologi pulau-pulau kecil menjadi pertimbangan penting karena memperhatikan karakteristik pulau-pulau kecil tersebut dari sisi ekonomi dan sisi lingkungan.

Penerapan kebijakan fiskal yang memperhatikan sebaran secara keruangan/spasial sebagai gagasan dalam disertasi ini tidak lepas dari pertimbangan domain ilmu lingkungan. Sebaran spasial menunjukkan adanya komponen struktur ruang dan komponen pola ruang. Komponen struktur ruang terdiri dari sistem pusat-pusat permukiman dan sistem jaringan infrastruktur sedangkan komponen pola ruang terdiri dari kawasan lindung dan kawasan budidaya. Komponen struktur ruang yang berupa sistem jaringan infrastruktur meliputi sistem jaringan transportasi, sistem jaringan energi, sistem jaringan telekomunikasi, sistem jaringan sumber daya air, sistem jaringan prasarana lainnya berupa sistem penyediaan air minum (SPAM), sistem pengelolaan air limbah (SPAL), sistem pengelolaan limbah bahan berbahaya dan beracun (B3), sistem jaringan persampahan, sistem jaringan evakuasi bencana, dan sistem jaringan drainase.

Keberadaan kawasan lindung dan kawasan budidaya mencerminkan alokasi kesatuan ruang untuk keberlangsungan hidup baik berupa unsur abiotik, biotik maupun kultural. Kawasan lindung dibedakan menjadi kawasan dengan ketentuan umum sebagai zona tersendiri yang terdiri dari badan air, kawasan konservasi,

kawasan lindung geologi, kawasan cagar budaya dan kawasan ekosistem mangrove. Kemudian ada kawasan lindung dengan fungsi ketentuan khusus yaitu kawasan lindung sebagai zona pertampalan dengan kegiatan lain berupa kawasan yang memberikan perlindungan bagi kawasan bawahannya seperti hutan lindung, kawasan perlindungan setempat dan kawasan rawan bencana. Kawasan budidaya dibedakan menjadi kawasan budidaya dengan ketentuan umum sebagai zona tersendiri terdiri dari kawasan hutan produksi, kawasan hutan rakyat, kawasan pertanian, kawasan perikanan, kawasan pertambangan dan energi, kawasan peruntukan industri, kawasan pariwisata, kawasan permukiman, kawasan pertahanan dan keamanan dan kawasan transportasi. Kawasan budidaya dengan fungsi ketentuan khusus yaitu kawasan budidaya dengan zona pertampalan dengan kegiatan lain berupa kawasan pertanian pangan berkelanjutan, kawasan mbuhan air dan kawasan pertahanan dan keamanan.

Sebaran keruangan berupa struktur ruang dan pola ruang yang digambarkan di atas mencerminkan fungsi dari lingkungan hidup sebagai kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi alam itu sendiri, kelangsungan perikehidupan, dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain. Rincian struktur ruang dan pola ruang tersebut juga menjabarkan unsur-unsur lingkungan hidup disusun oleh unsur ABC yaitu: (1). *Abiotic environment*, komponen lingkungan fisik (SDA non hayati); (2). *Biotic environment*, komponen biologi (SDA hayati); (3). *Cultural environment*, komponen kebudayaan (SDM, SD buatan).

Berdasarkan permasalahan yang terungkap, bahwa pulau-pulau kecil perbatasan memerlukan penerapan fiskal/belanja daerah untuk membantu pembangunannya dengan melibatkan pemerintah daerah sebagai pelaku ekonomi yang menstimulasi kegiatan. Pulau kecil pada satu sisi memiliki sumber daya manusia sebagai pelaku pembangunan dengan berbagai karakter sosial budaya sebagai penopang sistem aktivitas yang berlangsung. Sisi lainnya pulau-pulau kecil perbatasan memiliki keterbatasan skala ekonomi, diversifikasi produksi namun memiliki arti penting bagi kelestarian ekologis yang dimiliki berupa ekosistem abiotik maupun ekosistem biotik. Berdasarkan hal tersebut, dikaitkan dengan domain ilmu lingkungan, gagasan disertasi ini sudah memasukkan dimensi ekosistem abiotik (A), ekosistem biotik (B) dan aspek sosial-ekonomi-budaya (C-kultural).

A.2. Perumusan Masalah

Pulau kecil di kawasan perbatasan negara seperti di Kabupaten Kepulauan Anambas Provinsi Kepulauan Riau adalah contoh dari beberapa pulau-pulau kecil terluar yang berada di perbatasan dengan negara di kawasan Laut Cina Selatan. Permasalahan pulau-pulau kecil sebagai kawasan perbatasan terkait dengan intervensi kebijakan pembangunan masih kurang. Posisi geografis, memunculkan masalah dalam kaitannya dengan aksesibilitas wilayah. Hal ini antara lain disebabkan oleh letak geografis yang terpencil, skala ekonomis usaha, kondisi transportasi yang kurang memadai, keterbatasan sarana dan prasarana seperti listrik, jalan, telekomunikasi, air bersih dan lain-lain. Pada sisi lain, mempunyai implikasi

pada aktivitas perputaran perekonomian di lingkungan pulau dan wilayah di sekitarnya.

Pulau-pulau kecil perbatasan di Kabupaten Kepulauan Anambas, mempunyai peran sebagai pusat pertumbuhan dengan skala pelayanan wilayah yang berbeda-beda. Dikaitkan dengan tipologi kota pulau yang ditemukan di Indonesia, menurut Maulana and Tania Benita (2017), pulau-pulau kecil perbatasan masuk dalam kategori *island city which located on a single island. This island city occupy entire/most of the island as its territory.*

Pusat pertumbuhan menurut konsepsi rencana tata ruang meliputi cakupan pelayanan sebagai Pusat Kegiatan Nasional (PKN), Pusat Kegiatan Strategis Nasional (PKSN), pusat kegiatan wilayah (PKW), pusat kegiatan lokal (PKL), pusat pelayanan kawasan (PPK) dan pusat pelayanan lokal (PPL). Pemerintah memiliki kewenangan dalam penetapan PKN, PKSN, dan PKW yang dituangkan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN). Pemerintah provinsi mempunyai kewenangan menetapkan PKL dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP) dan Pemerintah Kabupaten/Kota mempunyai wewenang menetapkan PPK dan PPL dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota (Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN Nomor 11 Tahun 2021).

Peran sebagai PKN/PKSN untuk pulau kecil biasanya diemban oleh pulau kecil yang berstatus sebagai ibukota kabupaten atau kota otonom. Peran sebagai PKW dapat disematkan pada pulau kecil yang berstatus ibukota kabupaten atau ibukota kecamatan yang berlokasi strategis. Peran sebagai PKL pada pulau kecil kota biasanya disandang oleh ibukota kabupaten atau ibukota kecamatan (Peraturan

Pemerintah Nomor 13 Tahun 2017). Tarempa sebagai ibukota Kabupaten Kepulauan Anambas memiliki peran sebagai PKSN, Letung dan Tebanladan sebagai PKL serta selebihnya berstatus PPK sebagai ibukota kecamatan maupun PPL sebagai pusat permukiman perdesaan.

Berbagai peran tersebut sebagai pusat pertumbuhan pulau kecil pada hakikatnya merepresentasikan pemanfaatan ruang. Jabaran pemanfaatan ruang terkait perwujudan besaran anggaran belanja daerah dapat ditelusuri dari program perwujudan rencana struktur ruang dan rencana pola ruang. Rencana struktur ruang berupa rencana sistem pusat pelayanan permukiman dan rencana jaringan prasarana, sedangkan rencana pola ruang berupa rencana kawasan lindung dan rencana kawasan budidaya. Anggaran belanja publik yang berasal dari sumber Anggaran dan Pendapatan Belanja Daerah (APBD) maupun Anggaran dan Pendapatan Belanja Negara (APBN) dapat ditelusuri melalui alokasi kegiatan sebagaimana tercantum dalam Renstra Organisasi Perangkat Daerah (OPD) dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD).

Secara operasional, praktik penyelenggaraan penerapan fiskal atau angaran belanja daerah di Kabupaten Kepulauan Anambas selama ini diawali dengan proses penyusunan RKPD. Selanjutnya proses penyusunan RKPD dimulai dengan penyelenggaraan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) mulai dari tingkat kelurahan/desa sampai dengan tingkat kabupaten. Tahapan selanjutnya adalah pengajuan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan Prioritas Plafon Anggaran Sementara (PPAS) yang akan dibahas dan disepakati bersama antara

bupati dengan pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menjadi KUA dan PPAS.

Selanjutnya di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pada ayat (2) dan ayat (3) secara berturut-turut disebutkan “KUA serta PPAS yang telah disepakati kepala daerah bersama DPRD menjadi pedoman Perangkat Daerah dalam menyusun Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah.(RKA-SKPD) Kemudian, RKA-SKPD disampaikan kepada pejabat pengelola keuangan Daerah sebagai bahan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD tahun berikutnya. Alokasi kegiatan dimaksud kemudian terjabarkan ke dalam anggaran tahunan melalui RKA untuk kemudian ditetapkan menjadi APBD.

Jika dianggap bahwa pemanfaatan ruang dalam rencana tata ruang sebagai fungsi dari RKA/APBD maka kumulatif dari jumlah uang beredar yang berada di suatu pulau kecil di Kabupaten Kepulauan Anambas dapat diketahui. Mengikuti alur dalam proses penyusunan APBD selama ini sebagaimana dijabarkan di Kabupaten Kepulauan Anambas, tidak ditemukan pertimbangan keruangan berupa alokasi struktur ruang dan pola ruang sebagai representasi fungsi lingkungan khususnya terkait daya dukung dan daya tampung lingkungan pada saat pelaksanaan Musrenbang. Penerapan belanja daerah sebagai rencana pembangunan belum mengintegrasikan rencana tata ruang. Secara spesifik alokasi aktivitas ekonomi berupa sebaran keruangan belanja publik beserta *multiplier effect*-nya belum memperhatikan keberlanjutan pulau kecil, sebagai upaya pemerataan pembangunan

secara proporsional sesuai fungsi struktur ruang dan pola ruang masing-masing pulau kecil.

Kabupaten Kepulauan Anambas terbentuk melalui Undang-Undang No. 33 Tahun 2008 tanggal 24 Juni 2008, sebagai pemekaran wilayah dari Kabupaten Natuna. Sebelum pembentukan sebagai daerah otonom, organisasi keruangan pulau-pulau kecil yang ada dalam lingkup Kepulauan Anambas masih berupa kecamatan sebagai organisasi perangkat daerah (OPD). Kecamatan yang dimaksud meliputi Kecamatan Jemaja, Kecamatan Siantan dan Kecamatan Pembantu Tebang Ladan yang kemudian definitif menjadi Kecamatan Palmatak. Dengan demikian dari sisi alokasi fiskal/belanja pemerintah daerah, sebaran keruangan dari anggaran belanja daerah masih terbatas pada lingkup wilayah administrasi per kecamatan dimaksud. Setelah pembentukan sebagai daerah otonom, kapasitas belanja daerah/fiskal meningkat tidak hanya pada OPD kecamatan semata, tetapi juga pada OPD secara sektoral lainnya. Dengan berkembangnya Kabupaten Kepulauan Anambas menjadi daerah otonomi telah membuka peluang yang sebesar-besarnya bagi Pemerintah Daerah untuk mempercepat pembangunan di semua sektor.

Peningkatan kapasitas fiskal pada OPD kecamatan dan juga pada OPD sektoral yang berada di pusat pemerintahan kabupaten baru hasil pemekaran merepresentasikan peran pusat pertumbuhan sebagai lokus dari peredaran belanja pemerintah. Melalui alokasi belanja daerah/fiskal yang dialokasikan pada pusat pertumbuhan sebagai ibukota kecamatan dan ibukota kabupaten pada masing-masing pulau-pulau kecil di Kabupaten Kepulauan Anambas, dapat dilihat besaran dan mekanisme sebaran keruangan dari jumlah uang beredar (JUB). Peningkatan

peran sebagai pusat pertumbuhan baru dengan menjadi daerah otonom dan memunculkan adanya ibukota kabupaten berarti berarti menciptakan penambahan JUB melalui APBD dari kondisi yang sebelumnya tidak ada pada pulau-pulau kecil di Kabupaten Kepulauan Anambas.

Berkaitan dengan permasalahan yang dikemukakan di atas, maka diperlukan peningkatan intervensi pembangunan melalui peran kebijakan belanja daerah/fiskal. Melalui investasi belanja daerah peran pemerintah daerah sebagai representasi keberadaan negara di garda terdepan kawasan perbatasan pulau-pulau kecil di Kabupaten Kepulauan Anambas Provinsi Kepulauan Riau dapat terlihat secara jelas. Rintisan intervensi belanja daerah pada aspek prasarana dan manajemen dapat menjadi pemicu investasi pembangunan selanjutnya.

Namun pada satu sisi intervensi pembangunan melalui kebijakan fiskal secara konvensional yang menciptakan pertumbuhan permintaan agregat dihadapkan pada kondisi lingkungan pulau-pulau kecil itu sendiri. Keterbatasan ukuran pulau kecil dari sisi daya dukung dan daya tampung lingkungan di Kabupaten Kepulauan Anambas dalam proses perencanaan pembangunan, utamanya pada tahap musyawarah rencana pembangunan (Musrenbang) belum memperhatikan aspek kewilayahan sebagai pertimbangan, namun masih menekankan pada aspek sektoral sesuai petunjuk pelaksanaan yang ada. Aspek kewilayahan mewadahi prinsip pembangunan berkelanjutan berupa keseimbangan, keterkaitan dan keadilan bisa tetap terjaga.

Kecilnya skala produksi yang dapat dikembangkan di pulau-pulau kecil Kabupaten Kepulauan Anambas di satu sisi dan keinginan untuk mengembangkan

ekonomi secara cepat melalui alokasi belanja daerah/fiskal di sisi lainnya bukanlah dua hal yang dapat dipertemukan secara komplementer. Skala produksi yang kecil cenderung menghambat pengembangan ekonomi skala besar yang dibutuhkan wilayah pulau-pulau kecil untuk tumbuh dan berkembang secara cepat, tetapi jika pertumbuhan dipaksakan dengan kegiatan-kegiatan ekonomi skala besar di wilayah pulau-pulau kecil ini berbagai kendala alamiah dapat muncul segera berupa keterbatasan ketersediaan air tanah dan risiko kerusakan lingkungan tinggi.

Kelangkaan air tawar di pulau-pulau kecil muncul sebagai akibat dari kecilnya wilayah tangkapan air. Kabupaten Kepulauan Anambas terdiri dari pulau-pulau kecil dengan daerah tangkapan air sangat minim, sehingga ketersediaan air bersih untuk kebutuhan air masyarakat tidak dapat dipenuhi pada musim-musim tertentu. Menurut Hernaningsih dan Yudo (2015), masalah air di Kepulauan Anambas terutama di sumber mata air adalah penurunan debit mata air (krisis air) serta kerusakan pada Daerah Aliran Sungai (DAS).

Apabila ditambah dengan struktur dan sifat-sifat fisik geologis wilayah kepulauan yang tidak dapat menahan air dalam jangka waktu yang lama. Ukuran wilayah daratan yang kecil menyebabkan daerah aliran sungai sebagai wilayah tangkapan hujan yang ada hanya berukuran kecil-kecil saja. Air bersih merupakan kendala terpenting dari kegiatan-kegiatan ekonomi skala besar yang membutuhkan adanya aglomerasi penduduk yang besar (PSPPR UGM, 2003a). Pertambahan jumlah penduduk yang diiringi dengan pertambahan dan perkembangan permukiman besar maka kerusakan lingkungan wilayah pulau kecil akan segera terjadi bahkan menuju kerusakan yang tidak mudah terpulihkan sebagai

konsekuensi tingginya kerentanan lingkungan wilayah kepulauan terhadap gangguan-gangguan eksternal. Gagasan penerapan alokasi belanja daerah untuk pertumbuhan ekonomi yang pesat pada wilayah pulau-pulau kecil di Kabupaten Kepulauan Anambas akan selalu dibayangi dengan risiko kerusakan lingkungan yang sangat tinggi apabila tidak memperhatikan aspek keruangan. Kerentanan terhadap perubahan iklim bagi Kabupaten Kepulauan Anambas nyata adanya. Dampak perubahan iklim sudah dirasakan oleh masyarakat, misalnya dengan semakin seringnya terjadi cuaca ekstrem, kenaikan permukaan laut (*sea level rise*) yang disebabkan berubahnya ekosistem mangrove, pengambilan sedimentasi laut yang mempercepat perubahan topografi pesisir, dan abrasi yang disebabkan gelombang laut tinggi.

Berdasarkan latar belakang di atas maka permasalahan yang mengemuka adalah pada bagaimana penerapan transmisi kebijakan belanja daerah berupa belanja barang dan jasa, belanja pegawai dan *transfer payment* sebagai representasi rencana pembangunan pada pulau-pulau kecil di Kabupaten Kepulauan Anambas Provinsi Kepulauan Riau untuk dapat menciptakan agregatif pertumbuhan ekonomi di satu sisi. Permasalahan berikutnya di sisi lain adalah bagaimana aspek kewilayahan atau keruangan sebagai representasi rencana tata ruang yang menciptakan kelestarian lingkungan secara berkelanjutan dapat terjaga. Mengingat bahwa pulau-pulau kecil dimaksud memiliki peran baru sebagai pusat pertumbuhan ibukota kabupaten dari yang sebelumnya hanya sebagai ibukota kecamatan maka pertimbangan peran tersebut menjadi penting untuk dilihat bagaimana bekerjanya transmisi belanja pemerintah daerah menjalar dari pusat pemerintahan ke berbagai

pulau-pulau kecil di sekitarnya. Keragaman aktor pembangunan dan permasalahan kepentingan dalam konteks pembangunan pulau-pulau kecil perbatasan membutuhkan tipologi fiskal keruangan sebagai representasi memadukan aspek ekonomi dan aspek lingkungan untuk menjadi dasar intervensi pemerintah dalam pembangunan. Berdasarkan hal tersebut maka **pertanyaan penelitian** yang perlu dimunculkan adalah bagaimana **model kebijakan fiskal atau belanja daerah secara sebaran tata ruang yang berkelanjutan bagi pengembangan wilayah pulau-pulau kecil perbatasan di Kabupaten Kepulauan Anambas Provinsi Kepulauan Riau?**

A.3. Orisinalitas

Penelitian yang berkenaan dengan pembangunan pulau-pulau kecil berkelanjutan sudah cukup banyak dilakukan. Secara umum dengan membandingkan posisi penelitian ini terhadap penelitian-penelitian sebelumnya, ada beberapa posisi yang akan muncul. Pertama penelitian ini bersifat mengembangkan penelitian sebelumnya, kedua penelitian ini menguji kesahihan penelitian sebelumnya dan selanjutnya menemukan hal baru yang berbeda dari penelitian sebelumnya. Terkait dengan posisi dimaksud penempatan penelitian ini terhadap penelitian-penelitian sebelumnya adalah dalam kerangka melihat perspektif teoritis yang muncul untuk objek yang sama.

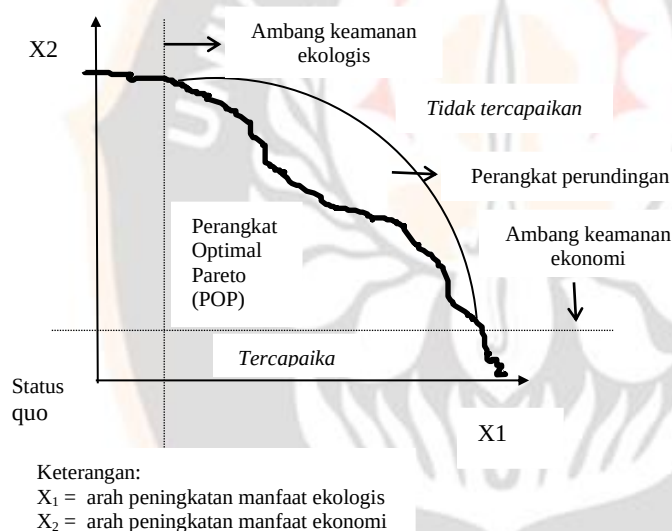
Penelitian dalam disertasi ini berupaya untuk mengungkap permasalahan peran pemerintah berupa kebijakan fiskal atau belanja pemerintah sebagai stimulan dalam membangkitkan perekonomian dari perspektif *resource balance* dan *frontier economy* serta pelestarian lingkungan dari perspektif *deep ecology* kawasan pulau-

pulau kecil pada wilayah yang *remote* dari sisi pasar. Pandangan diametrikal yang berkembang selama ini adalah pilihan pada prioritas pengembangan yang cenderung ke arah pembangunan ekonomi atau pengembangan konservasi dalam membangun pulau kecil.

Tiga kelompok pendapat mengenai model pembangunan pulau kecil di atas yaitu berorientasi konservasi, orientasi pertumbuhan ekonomi dan perpaduan kombinasi dari konservasi dan ekonomi (pembangunan berkelanjutan), masing-masing memiliki basis teoritis. Sebagai suatu pilihan, pendapat pertama dan kedua berada pada posisi ekstrim yang saling meniadakan (*trade off*) sehingga berlaku prinsip biaya yang diluangkan (*opportunity cost*), dan daripadanya akan menghasilkan kondisi yang tidak dikehendaki baik secara produktif, maupun konsumtif. Artinya berada di luar wilayah yang tercapaikan untuk suatu posisi keberlanjutan.

Pandangan yang menitikberatkan pada ekonomi atau lingkungan, apabila diilustrasikan dan dikaitkan dengan kurve kemungkinan produksi akan tergambarkan ke dalam dua arus yang perubahan satu sama lainnya bisa bersifat saling menggantikan (*marginal rate substitution*). Sehingga ada ambang batas aman yang masing-masing harus diperhatikan sebagai perangkat perundingan. Konsekuensinya adalah dimungkinkan alternatif kombinasi pemanfaatan sebagai solusi atas *trade off* yang muncul agar pembangunan berkelanjutan dapat berlangsung. Alternatif kombinasi ini menjadi semacam pendapat ketiga dalam melihat posisi pandangan yang berkembang. Perspektif ketiga ini berbasis pada dua perspektif sebelumnya berupa pengembangan pemanfaatan sumber daya yang

dimiliki secara internal, dengan mengkombinasikan pada aspek lingkungan khususnya alokasi pemanfaatan ruang yang optimal (*resource balance*). Pendapat ketiga di antara dua pandangan melihat perlunya pengkombinasian antara pola pemanfaatan menurut ekonomi dan pola pemanfaatan menurut ekologis. Kombinasi ini mencerminkan suatu alokasi optimal sumberdaya tersedia, sehingga dapat dimanfaatkan secara berkelanjutan. Prinsip yang mendasari ini adalah konsep *Pareto Optmal*.



Sumber: Radford, 1984 dimodifikasi

Gambar 1. 1
Optimal Pareto Antara Pandangan Lingkungan dan Ekonomi

Secara intuitif menerangkan bahwa sumbu horizontal merupakan arah peningkatan manfaat ekologis/lingkungan, sedangkan sumbu vertikal menunjukkan arah peningkatan manfaat ekonomis. Arah peningkatan manfaat sekaligus juga menunjukkan orientasi kecenderungan kepuasan. Setiap titik yang berada dalam kuadran menunjukkan “kesepakatan” antarkepentingan atau antarsudut pandang. Bila suatu titik lebih mengarah ke sumbu vertikal maka relatif lebih menguntungkan

secara pandang ekonomi. Sebaliknya titik-titik itu lebih mengarah ke sumbu horizontal maka relatif menguntungkan secara pandang ekologis. Titik-titik yang letaknya ke arah timur-laut dari status quo menunjukkan posisi yang lebih bermanfaat bagi kedua sudut pandang daripada tetap pada posisi status quo.

Secara implementatif, ada batasnya ke arah timur-laut yang dapat ditempuh oleh kedua kepentingan/sudut pandang. Dinamika yang direpresentasikan oleh peningkatan investasi atau intensitas kegiatan pertumbuhan ekonomi di satu sisi dan upaya-upaya memperkuat pranata melalui kondisi kondusif dan kebijakan konsisten dalam perlindungan lingkungan hidup akan bersama-sama menguntungkan kedua kepentingan/sudut pandang melalui dampak pengganda yang diperoleh. Namun konsentrasi kebijakan yang tinggi hanya ada pada salah satu kepentingan akan mengakibatkan tekanan yang besar pada daya dukung lingkungan tersebut. Sementara konsentrasi kecil pada kepentingan lain akan mengurangi atau menahan laju pencapaian tujuan yang telah dan akan didapatkan, sehingga secara agregatif kedua kepentingan dirugikan.

Solusi dari kondisi ini adalah adanya suatu batasan penyelesaian, yaitu dengan membagi diagram dalam bidang yang mungkin tercapai dan yang tak mungkin tercapai. Diagram dalam hal ini berfungsi sebagai ilustrasi dari ciri-ciri pokok hubungan antarkepentingan. Antara sudut pandang/kepentingan ekonomi dengan sudut pandang/kepentingan ekologis menginginkan suatu posisi dalam bidang yang mungkin tercapai. Posisi tersebut dari perspektif masing-masing kepentingan adalah pada titik yang sejauh mungkin ke arah timur-laut. Jadi, suatu garis batas antara bidang yang mungkin tercapai dengan yang tak mungkin tercapai merupakan

perangkat penyelesaian sempurna yang mungkin tercapai di antara titik vertikal dan horizontal bagi kedua sudut pandang. Garis batas ini disebut sebagai perangkat optimal pareto (POP).

Titik-titik yang terdapat dalam POP memiliki gaya tarik bagi setiap sudut kepentingan. Titik yang lebih cenderung berkonsentrasi ke sumbu vertikal akan disenangi oleh sudut pandang ekonomi dan kebalikannya bagi sudut pandang ekologis. Pada kenyataannya di lapangan, solusi belum tentu tercapai pada sepanjang garis POP, melainkan dapat terjadi pada titik-titik yang berada dalam bidang mungkin tercapai entah cenderung ke sumbu vertikal atau ke sumbu horizontal selama masih berada dalam batas kelayakan dan berdasarkan kesepakatan. Dalam hal ini setiap sudut pandang memiliki batas kelayakan yang dapat diterima yang disebut ambang keamanan, yaitu suatu penyempurnaan dari kondisi status quo yang di bawahnya tidak akan diterima suatu penyelesaian. Adanya ambang keamanan akan memperkecil bidang penyelesaian yang bersama-sama dapat diterima.

Namun secara ideal, bidang yang berada antara ambang keamanan dengan garis POP merupakan kesepakatan penyelesaian yang lebih disenangi oleh masing-masing kepentingan. Bidang ini disebut dengan perangkat perundingan yang menggambarkan kemungkinan-kemungkinan penyelesaian yang dapat disepakati bersama setiap waktu secara dinamis mengikuti perkembangan dari masing-masing perspektif kepentingan baik secara internal maupun eksternal. Jadi ambang keamanan bagi setiap kepentingan dapat berubah-ubah tergantung dari kondisi

pengambil keputusan untuk setiap kepentingan dimaksud, sehingga perangkat perundingan pun ikut berubah.

Keterbatasan sumberdaya sebagai input produksi menyebabkan pelaku ekonomi dalam ruang wilayah dihadapkan pada kompetisi pemanfaatan. Prinsip biaya imbalan (*opportunity cost*) kemudian menjadi dasar untuk menentukan pilihan alternatif terbaik dari pilihan kegiatan pemanfaatan tersebut. Dalam batas-batas yang mungkin tercapai maka masih dimungkinkan pilihan-pilihan kombinasi yang diinginkan, dan tentunya tingkat kepuasan tercapai pada kurve kemungkinan produksi yang terluar. Prinsip ini dikenal dengan nama pareto optimal sebagai pandangan ketiga.

Dalam teori ekonomi, kriteria pareto optimal yang menunjukkan suatu keadaan alokasi barang ekonomi yang dimiliki individu dalam suatu masyarakat sedemikian rupa hingga setiap adanya perubahan dalam pemilikan barang tersebut yang menjadikan seseorang atau sekelompok orang menjadi lebih baik (*better off*) tidak akan mengakibatkan orang atau kelompok lain menjadi jelek (*worse off*).

Pareto optimal atau sering juga disamakan dengan pareto efisiensi dapat terjadi apabila keadaan efisiensi produksi, efisiensi konsumsi dan efisiensi alokasi atau distribusi dapat dicapai. Kondisi pareto optimum untuk bisa terjadinya pertukaran atau substitusi faktor produksi berorientasi konservasi (ekologis) dengan orientasi ekonomi dapat tercapai pada setiap gerakan dari arah status quo yang menguntungkan bagi salah satu sudut pandang sedangkan tidak ada sudut pandang lain yang menderita kerugian (Radford, 1984).

Argumentasi pendekatan yang cenderung menitikberatkan pada pembangunan ekonomi (*frontier economy*), adalah maksimalisasi pemanfaatan sumber daya dengan memanfaatkan posisi geografis dalam konstelasi wilayah yang lebih luas. Sementara pada pendekatan yang cenderung ke arah pengelolaan konservasi (*deep ecology*) memandang perlunya lingkungan sebagai arus utama dalam pertimbangan pembangunan pulau-pulau kecil sehingga pendekatan berupa daya dukung yang secara ekologis harus menjadi pertimbangan utama.

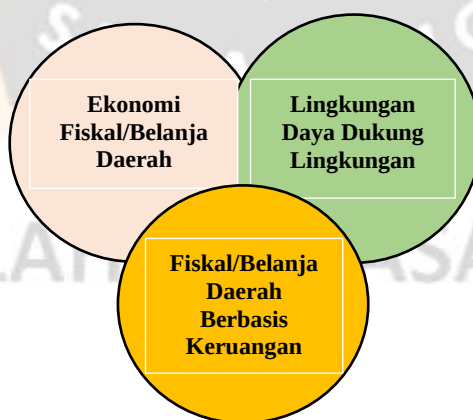
Kedua perspektif apabila diterapkan secara *trade off* tidak akan menciptakan optimalisasi sumber daya. Terkait dengan hal ini, perpaduan antara kepentingan ekonomi dan ekologis (*resources balance*) untuk pembangunan pulau-pulau kecil dalam ambang kesepakatan adalah keniscayaan untuk terciptanya optimalisasi sumber daya yang berkelanjutan. Penelitian dengan perspektif peran belanja daerah secara teoritis sebenarnya sebagai konsekuensi dari tidak berjalannya mekanisme pasar secara konvensional sehingga sebagai langkah awal maka peran pemerintahlah yang utama sebagai penyokong pembangunan pada kawasan nonpasar tersebut. Namun implikasi penerapan alokasi fiskal atau belanja pemerintah tetap harus mempertimbangkan aspek keruangan sebagai manifestasi keberlanjutan sistem kehidupan lingkungan pulau kecil dari sisi keterkaitan, keseimbangan dan keadilan. Dengan demikian **dua issue yaitu peran fiskal/belanja daerah dan aspek keruangan atau kewilayahan yang berkelanjutan** bisa menjadi **pendekatan baru** dalam mengatasi permasalahan pembangunan di pulau kecil. Pada satu sisi pulau-pulau kecil perbatasan bisa sebagai pusat pertumbuhan sekaligus memperkuat ketahanan nasional dari dimensi

lingkungan. Kedua issue bila dirangkaikan akan menjadi tipologi belanja daerah berbasis keruangan sebagai pendekatan baru dalam konteks pembangunan pulau-pulau kecil perbatasan.

Ada gap antara penerapan kebijakan fiskal/belanja daerah secara konvensional yang selama ini terjadi dengan dengan pertimbangan aspek keruangan untuk keberlanjutan daya dukung dan daya tampung lingkungan pulau-pulau kecil. Kebijakan belanja daerah secara konvensional selama ini ditujukan sebagai upaya menciptakan pertumbuhan ekonomi secara mekanisme nonpasar pada pembangunan pulau-pulau kecil perbatasan. Kebijakan belanja daerah secara konvensional sebagaimana terbukti menciptakan ketergantungan subsidi pada pemerintah pusat karena tidak didesain alokasinya menurut sebaran keruangan, sehingga menciptakan konsentrasi pemusatan pada salah satu lokasi pulau-pulau tertentu saja. Penjalaran dari pusat pertumbuhan di suatu pulau kecil ke wilayah pulau-pulau kecil sekitarnya tidak berjalan karena terbentuknya *captive market*. Agar tercipta pemerataan maka penerapan kebijakan belanja daerah yang selama ini konvensional sebagaimana dialog teori terkait peran fiskal oleh Gani (1998), Hasegawa (2000), Nakatani (2019) perlu memperhatikan karakteristik keruangan dari aspek lingkungan pulau-pulau kecil sebagai suatu sistem keterkaitan penataan ruang. Dengan pertimbangan tersebut, maka penerapan kebijakan fiskal/belanja daerah berbasis keruangan adalah **sebuah hal baru** yang perlu dikaji. Menempatkannya pada posisi *resource balance* antara kebijakan belanja daerah/fiskal konvensional sebagai representasi pertumbuhan ekonomi (*frontier conomy*) dengan dimensi kapasitas keruangan (*deep ecology*) sebagai representasi

keberlanjutan lingkungan. Perspektif resources balance meliputi Dalam konteks pembangunan di Kabupaten Kepulauan Anambas sebagai representasi daerah terdepan, terluar dan tertinggal atau 3T, pendekatan tipologi belanja berbasis keruangan bisa memastikan arahan alokasi belanja daerah didasarkan pada pertimbangan pemerataan sesuai karakteristik pulau-pulau kecil yang ada. Manfaat yang diperoleh dengan tipologi ini adalah kepastian alokasi pembangunan berupa pemanfaatan ruang menjadi lebih proporsional dan terarah sesuai dinamika dan daya dukung lingkungan.

Kebijakan, rencana dan program (KRP) yang salah satunya mengakomodasi daya dukung lingkungan telah terintegrasi dalam RTRW kabupaten. Muatan RTRW meliputi perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang. Perencanaan tata ruang melingkupi rencana struktur ruang dan rencana pola ruang, yang perwujudannya dijabarkan dalam pemanfaatan ruang sebagai *roadmap* mewujudkan alokasi investasi pembangunan kawasan lindung dan kawasan budidaya dalam kurun waktu dua puluh tahun ke depan.



Gambar 1.2
Posisi Penelitian dan Kebaruan Penelitian

Kebijakan alokasi belanja daerah dalam praktik penyelenggaraan perencanaan masuk dalam domain perencanaan pembangunan nasional, provinsi dan kabupaten/kota. Pada tingkat perencanaan pembangunan daerah kabupaten meliputi Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD). Sementara aspek keruangan yang menempatkan daya dukung lingkungan dan daya tampung lingkungan masuk dalam ranah RTRW melalui alokasi rencana struktur ruang dan rencana pola ruang. Selama ini antara penerapan alokasi belanja daerah dalam rencana pembangunan, tidak terintegrasi dalam pemanfaatan ruang (perwujudan rencana struktur ruang dan rencana pola ruang).

Pemanfaatan ruang pada hakikatnya bisa menjadi wadah spasial bagi rencana pembangunan yang dituangkan dalam RKA karena alokasi anggaran berupa belanja pemerintah sesuai kewenangan pemerintahan daerah telah memuat arahan lokasi pembelanjanya. Namun dalam praktik pelaksanaan usulan kegiatan dalam proses Musrenbang, rencana tata ruang dimaksud terkadang tidak menjadi acuan. Salah satu penyebab ketidaksinkronan antara pemanfaatan ruang dalam rencana tata ruang dengan rencana pembangunan adalah keterbatasan anggaran daerah.

Perhatian pada keberlanjutan pulau-pulau kecil melalui aspek keruangan khususnya kapasitas daya dukung dan daya tampung lingkungan yang telah diintegrasikan dalam rencana tata ruang harus diperhatikan. Dengan demikian kebijakan fiskal berupa belanja pemerintah yang diterapkan dalam rencana pembangunan harus memperhatikan sebaran fungsi struktur ruang dan pola ruang dari usulan-usulan kegiatan dan program masing-masing OPD sesuai

urusan/kewenangan. Perhatian terhadap sebaran spasial atau kewilayahan struktur ruang dan pola ruang merupakan representasi dari pemerataan pembangunan secara proporsional sesuai karakteristik masing-masing wilayah pulau kecil.

Melalui konfigurasi fiskal berbasis keruangan ini gap antara praktik penyelenggaraan kebijakan belanja daerah/fiskal dalam rencana pembangunan dicoba untuk diintegrasikan dengan praktik penyelenggaraan penataan ruang khususnya pada pemanfaatan pola ruang dan struktur ruang. Selama ini alokasi belanja daerah sebagai pendekatan membangun pulau-pulau kecil diterapkan secara keseluruhan tanpa memperhatikan karakteristik pulau-pulau kecil. Sebagaimana kajian Hasegawa (2000) yang tidak memperhatikan mekanisme alokasi sebaran belanja antarpulau kecil, kemudian Gani (1998) yang mengkaji ketergantungan kebijakan fiskal karena kinerja alokasi untuk pemerataan tidak jelas, serta Nakatani (2019) berupa ketidakbebasan alokasi belanja karena ketergantungan fiskal pada pemerintah pusat. Kesemuanya memberikan gambaran tentang peran fiskal sebagai stimulus pembangunan namun tidak memperhatikan kebutuhan pembangunan pulau-pulau melalui karakteristik pulau. Sehingga yang terjadi semakin timpangnya pembangunan karena orientasi hanya tertuju pada pembangunan pulau-pulau tertentu saja. Akibatnya peredaran anggaran hanya terjadi pada pulau-pulau kecil perbatasan tertentu saja. Mengantisipasi hal ini diperlukan perhatian pada pertimbangan lingkungan sebagai faktor penentu alokasi agar sebaran spasial tidak terkonsentrasi pada satu titik semata. Perwujudan ruang dijalankan melalui alokasi belanja publik pada aras urusan pemerintahan daerah, tidak dibebaskan begitu saja prioritas lokasinya. Dengan demikian sebaran spasial anggaran dari pusat

pertumbuhan pulau-pulau kecil terhadap wilayah pengaruh di sekitarnya bisa berjalan secara proporsional dan optimal.

A.4. Tujuan Penelitian Umum

Mengkaji model kebijakan fiskal atau belanja daerah berbasis tata ruang yang berkelanjutan bagi pengembangan wilayah pulau-pulau kecil perbatasan di Kabupaten Kepulauan Anambas, Provinsi Kepulauan Riau.

A.5. Tujuan Penelitian khusus

- 1) Menilai tingkat perkembangan wilayah dan dinamika pembangunan pulau-pulau kecil perbatasan Kabupaten Kepulauan Anambas;
- 2) Menilai pengaruh belanja daerah berupa belanja barang/jasa, gaji pegawai, dan *transfer payment* terhadap produk domestik regional bruto Kabupaten Kepulauan Anambas;
- 3) Menilai kecenderungan berkonsumsi marginal (*Marginal Propensity to Consume*) dan dampak berganda (*multiplier effect*) masing-masing wilayah kecamatan Kabupaten Kepulauan Anambas;
- 4) Menilai implementasi transmisi interaksi antarruang pulau-pulau kecil Kabupaten Kepulauan Anambas;
- 5) Mendeterminasi dinamika ruang pulau-pulau kecil melalui perspektif lingkungan hidup serta mengevaluasi bagaimana posisi keberlanjutan lingkungan hidup pulau-pulau kecil dari aspek kajian muatan lingkungan hidup/kesesuaian daya dukung lingkungan;
- 6) Mengembangkan metode evaluasi melalui tipologi keberlanjutan pembangunan pulau-pulau kecil perbatasan berdasarkan aspek dinamika

pembangunan dan fiskal/belanja daerah, serta daya dukung lingkungan hidup .

A.6. Manfaat Penelitian

Penelitian tentang pulau-pulau kecil di kawasan perbatasan memberikan perspektif bahwa kawasan perbatasan dengan kondisi terpencil, skala ekonomi yang terbatas bila dikembangkan dengan mekanisme konvensional tidak akan berjalan sesuai dengan harapan. Mengingat bahwa kawasan terpencil dari sisi pasar tidak menarik, maka pelaku pembangunan dari dunia usaha akan mempertimbangkan beban dan manfaat investasi, sehingga peran pemerintah melalui alokasi fiskal atau belanja daerah merupakan stimulan bagi pembangunan kawasan pulau kecil. Penelitian ini mencoba mengungkap peran kebijakan belanja daerah/fiskal secara keruangan terhadap pembangunan pulau-pulau kecil di kawasan perbatasan negara dihubungkan dengan kapasitas daya dukung lingkungannya. Kontribusi penelitian ini terhadap pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi untuk mengungkap bagaimana peran stimulus fiskal sebagai strategi pembangunan bagi wilayah terpencil dengan daya dukung lingkungan yang terbatas sebagai salah satu perspektif pengetahuan berkaitan integrasi ekonomi dan lingkungan, sehingga memungkinkan untuk mendalami lebih lanjut agar penanganan ketertinggalan pembangunan kawasan perbatasan dengan karakteristik pulau kecil beserta pendekatan pembangunan yang diusulkan bisa memecahkan permasalahan yang dihadapi.