

KENDALA PEMBANGUNAN PROVINSI DAERAH KEPULAUAN: STUDI KASUS PROVINSI KEPULAUAN RIAU

Ari Mulianta Ginting*

Abstract

This Study discusses current situation in the Riau Archipelagic Province, which needs a special development approach. Its analysis is made based on library studies and reports of discussions of Bill on Development Acceleration of the Archipelagic Provinces. This research looks further into the constraints facing in Riau. Its finding reveals some problems, for instance, geographical conditions, low general allocation fund, and poor education and health services. Therefore, central government's intervention is needed, together with DPR, to issue special policy to accelerate development in the archipelagic province.

Keywords: *Archipelagic province, regional finance, public service*

Abstrak

Studi ini membahas kondisi dewasa ini di Provinsi Kepulauan Riau yang memerlukan pendekatan yang khusus. Pembahasan dilakukan dengan pendekatan studi literatur dan hasil kunjungan lapangan pada saat penyusunan Rancangan Undang-Undang Percepatan Pembangunan Provinsi Kepulauan. Penelitian ini bertujuan melihat lebih lanjut apa yang menjadi kendala yang dihadapi oleh Provinsi Kepulauan Riau (Kepri). Temuan memperlihatkan terdapat banyak kendala yang dihadapi oleh provinsi yang berbasis kepulauan. Di antaranya, kondisi geografis yang dihadapi oleh Kepri menyulitkan pembangunan, rendahnya dana alokasi umum yang diterima, dan kendala pelayanan dalam bidang pendidikan dan kesehatan. Sehingga diperlukan campur tangan pemerintah pusat untuk mengatasi hal tersebut, salah satunya dengan bersama-sama Dewan Perwakilan rakyat mengeluarkan kebijakan khusus guna mempercepat proses pembangunan di daerah kepulauan.

Kata Kunci: Provinsi kepulauan, keuangan daerah, pelayanan publik

* Penulis adalah Peneliti Muda Bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik, Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi, Sekretariat Jenderal DPR RI dan dosen Statistika Ekonomi Universitas Katholik Atmajaya Jakarta. Alamat email: ari.ginting@dpr.go.id

I. Pendahuluan

A. Latar Belakang

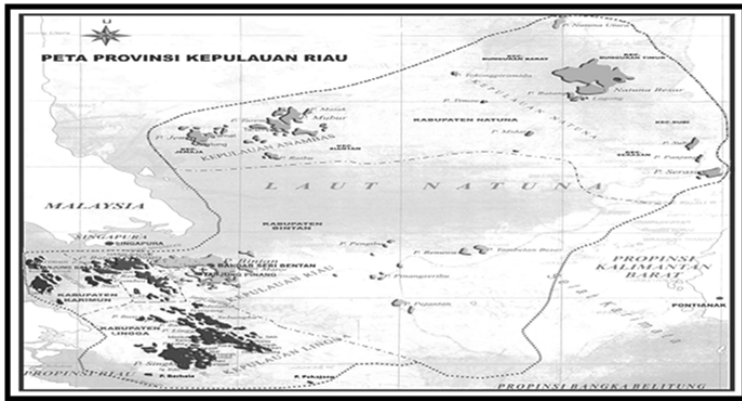
Berdasarkan Konvensi Hukum Laut (*UNCLOS*) 1982, Indonesia memiliki kedaulatan atas wilayah perairan seluas 3,2 juta km² yang terdiri dari perairan kepulauan seluas 2,9 juta km² dan laut teritorial seluas 0,3 juta km². Selain itu, Indonesia juga mempunyai hak eksklusif untuk memanfaatkan sumber daya laut dan berbagai kepentingan seluas 2,7 km² pada perairan *ZEE* (sampai dengan 200 mil dari garis pangkal). Menurut Pasal 47 Ayat 1 Konvensi Hukum Laut Internasional (*UNCLOS*) 1982, Negara Kepulauan berhak menarik garis pangkal (*archipelagic baseline*), sebagai dasar pengukuran wilayah perairannya dari titik-titik terluar dari pulau-pulau terluarnya. Ditambah lagi kondisi geografis Indonesia sebagai negara kepulauan terbesar di dunia dengan jumlah pulau kurang lebih 13.466 pulau yang tersebar di seluruh Indonesia.¹

Sebagai negara dengan kepulauan terbanyak di dunia, maka daerah kepulauan memiliki berbagai ciri geografis keunikan. *Pertama* adalah keunikan utama bahwa untuk mencapai daerah kepulauan memerlukan transportasi laut sebagai sarana utama, dan infrastruktur lain yang memerlukannya. Hal ini bisa terlihat dari Gambar 1. bagaimana provinsi Kepulauan Riau terdiri dari Kabupaten/ Kota yang menyebar di pulau-pulau dan pisahkan oleh lautan. Sehingga dengan jarak tempuh yang jauh, infrastruktur yang tidak memadai membuat kawasan kepulauan menjadi tertinggal dari pembangunan. *Kedua* adalah daerah kepulauan ditandai dengan wilayah pemukiman masyarakat pesisir dan suku laut dimana komunitas kepulauan sangat berbeda dengan komunitas daratan. Suatu keadaan riil yang terjadi bahwa dalam jangka panjang kehidupan nelayan dan pulau-pulau akan tertinggal dan turun menurun. *Ketiga* membangun daerah kepulauan sangat bervariasi, tergantung besarnya pulau-pulau dan laskap tanahnya. Daerah yang relatif sempit kepulauannya dan jauh dari pusat pembangunan, biasanya relatif tertinggal.²

¹ Badan Koordinasi Kehumasan Pemerintah, "Badan Informasi Geospasial: ada 13.466 Pulau di Indonesia". dalam <http://bakohumas.kominfo.go.id/news.php?id=1000>, diakses tanggal 20 Februari 2013.

² Mashuri, "Dimensi Ekonomi Kehidupan Sosial Masyarakat Nelayan," dalam *Jurnal Ekonomi dan Pembangunan* Vol. 9 No. 1 Tahun 2001, hlm. 73-98.

Gambar 1. Peta Provinsi Kepulauan Riau

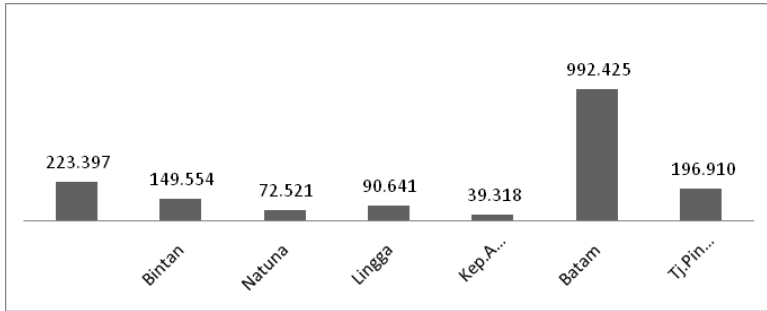


Sumber: Kementerian Agama Kanwil Kepulauan Riau. (2013)

Provinsi Kepulauan Riau (Kepri) merupakan salah satu dari provinsi yang berbasis kepulauan. Provinsi berbasis kepulauan artinya adalah provinsi yang memiliki jumlah wilayah daratan yang lebih sedikit dibandingkan dengan jumlah wilayah laut. Provinsi Kepri sendiri memiliki komposisi sebesar 4% luas daratan dan 96% luas lautan. Dengan luas wilayah total Provinsi Kepri seluas 241.215 km² dengan topografi yang terdiri dari gugusan pulau yang dipisahkan oleh lautan.

Populasi penduduk dari Provinsi Kepri menyebar di seluruh gugusan pulau yang ada seperti yang terlihat pada Gambar 2. dengan jumlah populasi terbesar terdapat di Kota Batam sebesar 992.425 jiwa, Kabupaten Kepulauan Anambas memiliki jumlah penduduk terkecil dengan jumlah 39.818 jiwa. Ketimpangan penyebaran jumlah penduduk ini disebabkan karakteristik provinsi itu sendiri yang terdiri dari gugusan pulau. Sehingga lebih banyak penduduk di daerah yang memiliki kecenderungan daratan yang luas seperti Kota Batam, Kabupaten Karimun dan Kota Tanjung Pinang, sementara kabupaten lainnya cenderung memiliki jumlah penduduk yang sedikit.

Gambar 2. Jumlah Penduduk di Provinsi Kepulauan Riau



Sumber : BPS Provinsi Kepulauan Riau, 2012.

Provinsi Kepulauan Riau terdiri dari 2408 pulau yang tersebar luas yang terdiri dari Pulau yang berpenghuni sebanyak 385 pulau dan sisanya sebagai pulau tidak berpenghuni. Hampir sebagian besar penduduk bekerja sebagai nelayan. Provinsi Kepulauan Riau sebagai suatu provinsi kepulauan dengan pulau-pulau kecil yang membentuk gugusan pulau, sehingga dalam pengaturan tata ruang, penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan maupun pelayanan kepada masyarakat didasarkan kepada konsepsi Gugus pulau. Setiap gugusan pulau tersebut memiliki potensi sumberdaya laut yang cukup besar, dan kembangkan sebagai kawasan tangkap dan budidaya.

Fakta yang terjadi di Provinsi Kepulauan Riau sebagai daerah provinsi berbasis kepulauan adalah kondisi sumber daya alam yang berada di wilayah laut dan perairan di Kepulauan Riau yang melimpah namun masih banyak terdapat daerah tertinggal dan cenderung miskin. Kemiskinan yang terjadi tentu merupakan implikasi dari ketidakmampuan untuk mendapatkan nafkah secukupnya guna memenuhi kebutuhan ekonomi keluarga. Jika dilihat lebih lanjut kondisi Kepri, pada tahun 2010 jumlah penduduk miskin hanya menurun di daerah perkotaan yang notabene merupakan daratan, sementara di daerah pedesaan yang cenderung kepulauan terjadi sebaliknya. Untuk daerah pedesaan, tidak hanya jumlah ataupun persentase penduduk miskin yang meningkat, namun juga indeks kedalaman dan keparahan kemiskinan. Ini artinya, jumlah orang miskin di desa bertambah dan mereka semakin jauh dari batas kemiskinan.³

B. Permasalahan

Berdasarkan uraian di atas maka yang menjadi permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah ingin melihat lebih lanjut karakteristik dari provinsi berbasis kepulauan dan melihat lebih lanjut apa yang menjadi

³ BPS Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau, "Penurunan Jumlah Penduduk Miskin Cenderung Hanya Terjadi di Daerah Perkotaan" BPS Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau, 2013.

kendala atau masalah yang dihadapi oleh provinsi berdasarkan kepulauan terutama yang terjadi di Provinsi Kepulauan Riau. Hal ini menjadi menarik untuk ditelaah lebih lanjut karena pada saat sekarang banyak desakan dari pemerintah provinsi dengan berbasiskan kepulauan agar pemerintah pusat memperhatikan mereka.

C. Kerangka Pemikiran

Dalam melakukan analisis mengenai kendala pembangunan di Provinsi kepulauan tentunya tidak lepas dengan suatu pemahaman yang tepat dan jelas dan diperlukan untuk mendekati permasalahan yang terjadi di provinsi kepulauan. Salah satu pemahaman yang harus diketahui adalah mengenai ekonomi politik. Karena inti masalah yang terjadi di daerah kepulauan adalah permasalahan kelangkaan sumber daya baik dana maupun sumber daya alam lainnya. Adanya kelangkaan tersebut mengakibatkan kelompok masyarakat yang berada di provinsi kepulauan tersebut harus mengalami permasalahan ekonomi baik secara alokasi, produksi, distribusi dan konsumsi. Cara pemecahan masalah-masalah diatas ditentukan oleh lembaga ekonomi dan tentunya sistem ekonomi politik yang dianut negara bersangkutan.

Pemaknaan terhadap ekonomi politik tidak terbatas pada studi tentang teori sosial dan keterbelakangan. Menurut Caporaso dan Levine, pada awalnya ekonomi politik dimaksudkan untuk memberikan saran mengenai pengelolaan masalah-masalah ekonomi kepada para penyelenggara negara. Hal ini sesuai dengan pemaknaan ekonomi politik pada waktu itu sebagai pengelolaan masalah-masalah ekonomi negara.⁴ Untuk itu menarik untuk melihat lebih lanjut persoalan dan kendala yang dihadapi oleh provinsi daerah kepulauan dalam perspektif ekonomi politik.

Banyak definisi mengenai ekonomi politik, salah satunya yang dikemukakan oleh Martin Staniland yang mengatakan ekonomi politik adalah sebuah studi teori sosial dan keterbelakangan. Lebih lanjut, Staniland menguraikan definisi tentang ekonomi politik tersebut sebagai berikut: "mengacu pada masalah dasar dalam teori sosial: hubungan antara politik dan ekonomi. Isu ini memiliki dua sisi baik eksplanatory maupun normative. Isu ini memunculkan pernyataan mengenai bagaimana kedua proses tersebut saling terkait dan mengenai bagaimana seharusnya mereka mengkait."⁵

Caporaso dan Levine menyatakan ketika menggunakan istilah ekonomi dalam artian pendekatan kalkulasi ekonomi, maka politik akan menjadi salah

⁴ Caporaso, J.A.dan D.V. Levine, *Teori-Teori Ekonomi Politik*. Cetakan Pertama. Diterjemahkan oleh Suraji, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008, hlm. 15.

⁵ Martin Staniland, *What is Political Economy?*, New Heaven: Yale University Press, 1985, hlm. 12 .

satu saja dari sekian banyak bidang di mana kalkulasi ekonomi. Sementara dalam bidang politik, kita bisa melakukan tindakan ekonomi tapi juga bisa tidak. Kalau kita bisa melakukan tindakan ekonomi dalam politik, maka itu akan menjadi sebuah bukti yang menyanggah kebenaran dari pandangan dalam pendekatan kalkulasi ekonomi, karena menurut pendekatan kalkulasi ekonomi, semua tindakan manusia hanya bisa dipahami berdasarkan hubungan antara cara dengan tujuan, di mana sebuah tindakan baru dapat dirasa masuk akal kalau tindakan itu selaras dengan kalkulus cara dan tujuan. Jika sebuah tindakan sesuai dengan kalkulasi itu maka berarti tindakan itu masuk akal. Akibatnya, kalau hendak menjelaskan politik, pendekatan kalkulasi akan menjelaskannya menggunakan ekonomi.⁶

Salah satu cara untuk memahami ekonomi dan politik adalah dengan memandang bahwa ekonomi adalah terakit dengan urusan pribadi dan politik terkait dengan urusan publik. Tujuan-tujuan yang ingin dicapai individu dapat dibagi menjadi dua kategori, yaitu tujuan yang bersifat pribadi (baik dari segi motif maupun dari segi hasilnya) dan tujuan yang melibatkan orang lain.⁷ Ada beberapa model-model ekonomi politik, diantaranya adalah kelompok ekonomi politik baru yang berasal dari aliran ekonomi politik neoklasik. Mereka ingin mengaplikasikan asumsi-asumsi, bahasa maupun logika ekonomi neoklasik ke dalam perilaku politik, bahkan pada seluruh rentangnya pembuat keputusan publik maupun keputusan privat. Model yang berikutnya adalah aliran ekonomi politik sosialis atau yang sering disinomimkan dengan Marxisme. Aliran ekonomi politik sosialis ini mempunyai nilai-nilai dan ambisi yang sangat berbeda dengan aliran ekonomi politik neoklasik.⁸

Ide utama dari pemikiran neoklasik adalah konsep pilihan yang dibatasi. Konsep ini memandang negara dan individu sebagai pelaku yang membuat pilihan, atau orang yang harus memilih dari beberapa alternatif tindakan berdasarkan pandangan atau imajinasinya dari tiap-tiap alternatif itu bagi dirinya. Agar bisa membuat pilihan, kita membandingkan kepuasan dari berbagai alternatif ini. Perbandingan ini akan menghasilkan sebuah daftar peringkat dari berbagai pilihan yang ada di mana peringkat ini ditentukan oleh level kepuasan atau kebahagiaan yang bisa didapatkan dari tiap-tiap tindakan itu.⁹

Masalah inilah yang terjadi pada hari-hari ini terhadap negara ini. Pemerintah dan pemerintah daerah dihadapkan oleh pilihan-pilihan dalam

⁶ Caporaso dan Levine, *Op.cit*, hlm. 38.

⁷ *Ibid.*, hlm. 11.

⁸ Deliarnov, *Ekonomi Politik*, Jakarta: Penerbit Erlangga, 2006, hlm. 58.

⁹ Caporaso dan Levine, *Op.cit*, hlm. 184.

mengeluarkan anggaran atau budget dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Belanja dan Pendapatan Daerah (APBD) karena terbatasnya sumber pendanaan. Untuk itu maka tulisan ini mencoba mendekati permasalahan kendala pembangunan provinsi daerah kepulauan dengan menggunakan aliran ekonomi politik neoklasik.

Secara umum daerah kepulauan memiliki karakteristik akuatik terestrial (wilayah laut lebih besar dari wilayah darat), yang membedakannya dengan daerah-daerah terestrial maupun terestrial akuatik. Dalam konteks ini maka yang menjadi karakteristik dari provinsi yang berbasis kepulauan adalah:¹⁰ (1) luas wilayah laut yang lebih besar dari wilayah daratan; (2) dari segi persebaran demografis, penduduk wilayah kepulauan biasanya bersifat relatif sedikit dan penyebarannya tidak merata; (3) dari segi sosial budaya, komunitas-komunitas di wilayah kepulauan tersegregasi dalam pemukiman menurut territorial suatu pulau, sehingga berimplikasi pada kuatnya rasa keterikatan pada tanah (baca: pulau), pola hidup pada pulau-pulau kecil senang selaras dengan alam (lamban menerima perubahan); (4) dari segi ketersediaan sumber daya alam, relatif beragam; (5) dari segi sistem kehidupan, ditentukan oleh tingkat isolasi geografis dengan keunikan habitat (endemis) dan keanekaragaman biotik (biodiversitas); (6) dari segi sosial ekonomi, aktivitas ekonomi, jenis dan derajat dinamika ekonomi umumnya terbatas dan berskala kecil, serta belum didukung oleh jaringan distribusi dan pemasaran secara memadai; (7) dari segi lingkungan, sumber daya lingkungan kecil, rentan terhadap perubahan (*entrophy*), rawan bencana alam (gelombang di permukaan laut, didominasi oleh gelombang gravitasi yang ditimbulkan oleh angin; arus laut disebabkan oleh dua faktor yakni angin musim dan pasang surut); (8) dari segi biogeografis, terdapat potensi keanekaragaman hayati darat dan perairan sekitar pulau-pulau (kecil); (9) hampir semua provinsi kepulauan berada pada wilayah/kawasan perbatasan negara, yang memiliki pulau kecil terluar.

Lahirnya otonomi daerah telah memberikan kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus sumber-sumber penerimaan daerah yang berasal dari pendapatan asli daerah, dana perimbangan, pinjaman daerah dan sumber-sumber penerimaan lainnya. Untuk itu kebijakan keuangan daerah diarahkan kepada upaya penyesuaian secara terarah dan sistematis untuk menggali sumber-sumber pendapatan daerah bagi pembiayaan pembangunan melalui intensifikasi dan ekstensifikasi pendapatan asli daerah. Tujuan keuangan daerah

¹⁰ Naskah akademik RUU Daerah Kepulauan versi Badan Kerjasama Provinsi Kepulauan, 2010.

menurut Rahardjo adalah:¹¹ (1) menjamin ketersediaan keuangan daerah guna pembiayaan pembangunan daerah; (2) meningkatkan pengelolaan keuangan daerah yang memenuhi prinsip, norma, asas dan standar akuntansi; (3) meningkatkan pendapatan asli daerah secara aktif melalui penggalan potensi, intensifikasi dan ekstensifikasi.

Kuangan daerah merupakan semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang, termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut dalam kerangka APBD. Dalam upaya penyelenggaraan pemerintah dan pelayanan masyarakat, antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah tidak dapat dilakukan pemisahan dan merupakan satu kesatuan. Dalam otonomi daerah, masalahnya bukan hanya pelimpahan kewenangan dan pembiayaan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, tetapi yang lebih penting adalah keinginan meningkatkan efisiensi dan efektivitas pengelolaan keuangan daerah dalam rangka meningkatkan pelayanan terhadap masyarakat.

Ada lima fungsi pemerintah daerah menurut Davey yaitu: (1) penyediaan pelayanan. Kelompok pertama dari fungsi-fungsi tradisional yang diasosiasikan dengan pemerintah daerah adalah penyediaan pelayanan yang berorientasi pada pengendalian lingkungan dan kemasyarakatan; (2) fungsi pengaturan, yakni perumusan dan penegakan peraturan-peraturan; (3) fungsi pembangunan, pemerintah daerah mungkin terlibat langsung dalam bentuk kegiatan ekonomi; (4) fungsi perwakilan, untuk menyatakan pendapatan daerah atas dasar hal-hal di luar tanggung jawab eksekutif yang dilakukan oleh legislatif; dan (5) fungsi koordinasi dan perencanaan, misalnya dalam investasi dan tata guna tanah.¹²

Dasar teoritis pelayanan publik yang ideal adalah menurut paradigma *new public service* adalah pelayanan publik harus responsif terhadap berbagai kepentingan dan nilai-nilai publik. Tugas pemerintah adalah melakukan negosiasi dan mengelaborasi berbagai kepentingan warga negara dan kelompok komunitas. Dengan demikian karakteristik dan nilai yang terkandung di dalam masyarakat. Karena masyarakat bersifat dinamis, maka karakter pelayanan publik juga harus selalu berubah mengikuti perkembangan masyarakat.¹³

Kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh birokrasi dipengaruhi oleh berbagai faktor, seperti tingkat kompetensi aparat, kualitas peralatan yang

¹¹ Rahardjo Adisasminta, *Pengelolaan Pendapatan dan Anggaran Belanja Daerah*, Jakarta: Graha Ilmu, 2011, hlm. 36.

¹² Davey K. J. *Pembiayaan Pemerintah Daerah*, Jakarta: Universitas Indonesia Press, 1988, hlm. 21.

¹³ Albert, Karl and Ron Zemke, *Service America! Doing Business in The New Economy*, Homewood, Illinois: Dow-Jones-Irwin, 1985, hlm. 41.

digunakan untuk memproses pelayanan, budaya birokrasi, dan sebagainya. Kompetensi aparat birokrasi merupakan akumulasi dari sejumlah sub-variabel seperti tingkat pendidikan, jumlah tahun pengalaman kerja, dan variasi pelatihan yang telah diterima.

Dalam upaya penyelenggaraan pemerintah dan pelayanan masyarakat, antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah tidak dapat dilakukan pemisahan dan merupakan satu kesatuan. Dalam otonomi daerah, masalahnya bukan hanya pelimpahan kewenangan dan pembiayaan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, tetapi yang lebih penting adalah keinginan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya keuangan daerah untuk meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat.

II. Metodologi

Metode penelitian yang digunakan adalah metode kualitatif. Dengan menggunakan tinjauan terhadap teknik studi kepustakaan dan dikombinasi dengan hasil kunjungan ke lapangan ke Provinsi Kepulauan Riau pada saat penulis bergabung dengan tim asistensi penyusunan Rancangan Undang-Undang Percepatan Pembangunan Daerah Kepulauan pada tahun 2011. Studi kepustakaan dilakukan berkaitan dengan buku-buku, dokumen yang mencakup segala sesuatu yang berkenaan dengan daerah kepulauan khususnya di Provinsi Kepulauan Riau.

III. Hasil dan Pembahasan

A. Beberapa Kendala Provinsi Kepulauan Riau sebagai Provinsi berbasis Kepulauan

1. Pengelolaan Daerah Kepulauan

Secara umum terdapat beberapa permasalahan yang dihadapi dalam pengelolaan daerah kepulauan¹⁴. *Pertama*, sebagian besar pulau-pulau merupakan daerah kawasan tertinggal dan banyak yang tidak berpenghuni. *Kedua*, keterbatasan pelayanan administrasi pemerintahan, pemberdayaan ekonomi dan sosial budaya, sarana dan prasarana komunikasi dan transportasi, termasuk transportasi laut yang menghubungkan antarpulau kecil dan pulau besarnya. *Ketiga*, terjadinya kegiatan ilegal dan penyelundupan, kegiatan perikanan yang tidak ramah lingkungan dan berpotensi mengancam stabilitas keamanan. Disisi lain, potensi daerah kepulauan kecil sangat tinggi baik dari segi ekonomi, sosial, politik dan pertahanan keamanan Indonesia, terutama

¹⁴ Mohammad Ikhanuddin Mawardi, *Membangun Daerah yang Berkemajuan, Berkadilan, dan Berkelanjutan*, Bogor: IPB Press, 2009, hlm. 212.

pulau-pulau kecil yang berada di wilayah perbatasan. Sumber daya alam seperti terumbu karang, padang lamun, mangrove, perikanan, dan wisata bahari yang ada di daerah kepulauan dapat menjadi aset pembangunan bagi pengembangan daerah. Yang menjadi permasalahan selama ini adalah minimnya upaya promosi potensi pembangunan di pulau-pulau kecil. *Keempat*, terbatasnya peralatan, frekuensi dan tenaga keamanan di laut. *Kelima*, pasokan listrik yang belum memadai.

Keenam muncul akibat besarnya potensi sumber daya yang ada di laut adalah isu kewenangan pengelolaan wilayah laut yang menjadi perhatian serius dari berbagai *stakeholder*. Mereka beranggapan bahwa dengan dilaksanakannya desentralisasi maka kewenangan pengelolaan sumber daya kelautan yang ada dalam ruang lingkup wilayahnya mutlak berada di tangan daerah tersebut tanpa memperhatikan kepentingan-kepentingan daerah sekitar dan terlebih-lebih kepentingan pemerintah pusat.

Masalah perbedaan kepentingan yang telah disebutkan diatas yang sering menyebabkan terjadinya friksi-friksi antara beberapa daerah daerah dan antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat. Dengan adanya pengaturan batas wilayah laut sejauh 12 mil bagi wilayah laut yang merupakan kewenangan provinsi dan 4 mil bagi wilayah laut yang merupakan kewenangan pemerintah kabupaten/kota beberapa daerah beranggapan bahwa pemanfaatan sumber daya laut yang ada diwilayahnya tidak boleh dilakukan oleh daerah lain bahkan oleh pemerintah pusat.

Akibat persoalan ini terjadi konflik kepentingan antara daerah dan antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat yang memunculkan kesan ada “pengkavlingan” wilayah laut dan pembatasan eksplorasi dan eksploitasi sumber daya yang berada di wilayah laut. Bahkan tidak jarang kemudian timbul bentrokan dalam hal pemanfaatan sumber daya kelautan oleh beberapa *stakeholder* yang ada. Contoh kongkret adalah bentrokan dalam hal pemanfaatan sumber daya kelautan dalam hal penangkapan ikan.

Persinggungan pengelolaan sumber daya di wilayah laut tidak hanya terjadi antar daerah otonom, tetapi juga terjadi antara daerah otonom dengan pemerintah pusat terutama berkaitan dengan pengelolaan sumber daya yang bersifat strategis. Beberapa fakta menunjukkan bahwa terjadi friksi antar tingkat pemerintahan dalam hal pengelolaan sumber daya laut. Misalnya dalam hal pengelolaan pelabuhan, pemerintah daerah merasa pelabuhan yang berada di daerah provinsi harus dikelola pemerintah daerah bukan oleh pemerintah pusat. Akan tetapi batas pengelolaan sumber daya di wilayah laut tidak ditafsirkan batas yurisdiksi seperti dalam hal batas perbatasan

negara. Ini artinya pengelolaan jangan sampai dimaknai seperti batas wilayah kedaulatan.¹⁵

2. Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah

Perimbangan keuangan antara pemerintah dan pemerintah daerah merupakan subsistem keuangan negara sebagai konsekuensi pembagian tugas antara pemerintah dan pemerintah daerah. Pemberian sumber keuangan negara kepada pemerintah daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi didasarkan atas penyerahan tugas oleh pemerintah kepada pemerintah daerah dengan memperhatikan stabilitas dan keseimbangan fiskal.

Sesuai dengan Undang-Undang No. 33 tahun 2004 bahwa perimbangan keuangan pusat dan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi fiskal mengandung pengertian bahwa kepada daerah diberikan kewenangan untuk memanfaatkan sumber keuangan sendiri dan didukung dengan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah. Kebijakan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah dilakukan dengan mengikuti pembagian kewenangan atau *money follows function*. Hal ini berarti bahwa hubungan keuangan antara pusat dan daerah perlu diberikan pengaturan yang sedemikian rupa, sehingga kebutuhan pengeluaran yang akan menjadi tanggung jawab daerah dapat dibiayai dari sumber-sumber penerimaan yang ada.¹⁶

Sejalan dengan pembagian kewenangan yang disebutkan diatas, maka pengaturan pembiayaan daerah dilakukan berdasarkan asas penyelenggaraan pemerintahan tersebut. Pembiayaan penyelenggaraan pemerintah berdasarkan asas desentralisasi dilakukan atas beban APBD, pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelaksanaan asas dekonsentrasi dilakukan atas beban APBN dan pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka tugas pembantuan dibiayai atas beban anggaran tingkat pemerintahan yang menugaskan.

Perimbangan keuangan antara pemerintah dan pemerintah daerah merupakan suatu sistem yang menyeluruh dalam rangka pendanaan penyelenggaraan asas desentralisasi, dekonstrasi dan tugas pembantuan. Sebagai rangkuman proses kebijakan fiskal pasca otonomi daerah dapat dilihat pada Gambar 3. pemerintah pusat memberikan pelimpahan kewenangan kepada pemerintah daerah disertai dengan sumber pendanaan, baik berupa dana desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan masuk ke dalam

¹⁵ Kausar AS, "Investasi di Pulau-Pulau Kecil dan Pelaksanaan Otonomi Daerah," Makalah disajikan dalam Seminar Nasional dengan topik Investasi Asing dan Kedaulatan Bangsa di Pulau-Pulau Kecil, 2006.

¹⁶ Deddy Supriady dan Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2004, hlm. 11.

postur APBN. Sedangkan dana desentralisasi langsung diberikan pemerintah kepada pemerintah daerah dan masuk ke dalam APBD sebagai sumber pendapatan daerah, baik berupa dana alokasi umum, dana alokasi khusus dan dana bagi hasil.

Gambar 3. Struktur Kebijakan Fiskal Nasional



Sumber: Made Suwandi (2011)

Fakta di Provinsi Kepulauan Riau sejak terpisah dari Provinsi Riau sebagai provinsi induk, daerah dan kota di Provinsi Kepri mengalami kesulitan dalam pendapatan di APBD. Selama ini, dana bagi hasil migas yang diterima wilayah menjai tulang punggung dalam penerimaan APBD. Rata-rata jumlah dana bagi hasil migas ini melebihi pendapatan asli daerah atau kota yang bersangkutan. Maka, realisasi program pengembangan, daerah Kepri dituntut mendapat sumber pendanaan alternatif yang harus Kepri dapatkan.

Lebih lanjut Rahadjo mengatakan bahwa tujuan pembangunan ekonomi adalah mencapai tingkat kemakmuran yang lebih tinggi. Dalam pencapaian tujuan tersebut pemerintah harus ikut campur tangan secara aktif maupun pasif. Campur tangan pemerintah dalam pencapaian pemakmuran dan peningkatan kesejahteraan tergambar dari pengelolaan anggaran yang ada dalam tubuh organisasi daerah atau negara tersebut.¹⁷ Untuk itu mengingat kondisi geografis yang berbeda dengan daerah lainnya, maka Kepri memerlukan pengelolaan keuangan daerah yang berbeda dengan daerah yang berbasis daratan. Dan tidak dapat dipungkiri selama ini DAU yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat telah menjadi sumber pendanaan utama bagi pemerintah daerah dalam APBD mereka.

Permasalahan dana transfer dari pemerintah pusat yang menjadi sumber utama pendanaan daerah juga dialami oleh negara lain. Penelitian yang dilakukan oleh Fischer tahun 1996 di Amerika Serikat mendapatkan hasil bahwa persentase transfer fiskal dari seluruh pendapatan mencapai 50 persen untuk pemerintah federal dan 60 persen untuk pemerintah daerah.¹⁸ Hal senada juga dikemukakan oleh Deller pada tahun 2002, menemukan bahwa

¹⁷ Rahadjo, *Op.cit*, hlm. 53.

¹⁸ Fischer Ronald, *State and Local Public Finance*, (Chichago: Irwin, Inc., 1996).

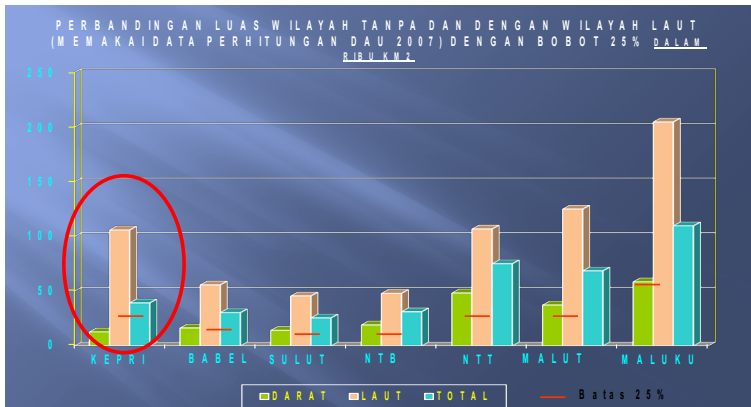
khususnya untuk daerah Wincosin di Amerika Serikat sebesar 47 persen pendapatan pemerintah daerah berasal dari transfer pemerintah pusat.¹⁹

Kepri dalam hal keuangan daerah adalah salah satunya pengelolaan wilayah laut yang dilakukan sebagai amanat kewenangan tentunya akan memiliki konsekuensi beban biaya dalam keuangan daerah. Sumber pendanaan asli daerah yang terbatas dan dana transfer pemerintah pusat dalam bentuk DAU yang kecil yang diterima Kepri merupakan masalah tersendiri.

Kecilnya DAU yang diterima oleh Provinsi Kepulauan Riau ditambah mahalnya biaya transportasi antar pulau karena dipisahkan oleh lautan, sarana dan prasarana kesehatan, pendidikan dan pelayanan terhadap masyarakat yang terkendala faktor geografis tentu menyulitkan bagi daerah untuk melakukan tugasnya dalam menjalankan pemerintahan, dan menjadi tidak maksimal.

Jika kita melihat Gambar 4. maka akan terlihat dengan jelas bahwa jika perhitungan DAU dimasukkan wilayah laut sebagai data perhitungan, maka peningkatan jumlah DAU yang diterima oleh provinsi daerah kepulauan terutama daerah dengan wilayah laut yang lebih luas dibandingkan dengan wilayah darat. Kepri sebagai wilayah dengan lebih luas wilayah laut dibandingkan darat juga akan mendapatkan dana alokasi umum yang meningkat jika faktor luas wilayah laut dimasukkan dalam perhitungan. Wilayah laut yang harus dimasukkan ke dalam penghitungan DAU merupakan poin penting yang menjadi salah satu tuntutan dari Badan Kerjasama Provinsi Kepulauan (BKPK).

Gambar 4. Perbandingan Luas Wilayah Tanpa Dan Dengan Wilayah Laut

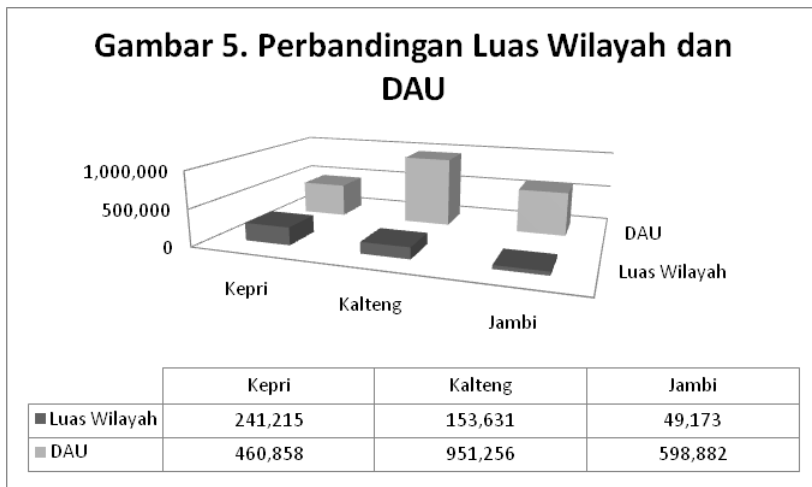


Sumber: Data diolah (2012).

Jika kita melakukan studi perbandingan antara provinsi daratan dengan provinsi berbasis laut maka akan terlihat perbedaan yang sangat mencolok mengenai jumlah DAU yang diterima, hal ini dikarenakan seperti

¹⁹ Deller Steven, Craig Maher dan Victor Liedo, *Wiscosin Local Government, State Share Revenue and the Illusive Flypaper Effect*, (University of Wicossin-Madison, 2002).

yang disebutkan diatas bahwa wilayah laut belum dimasukkan sebagai faktor perhitungan DAU. Sebagai contoh di Provinsi Kepulauan Riau yang memiliki luas daratan hanya 4% dan wilayah lautan yang sangat luas sekitar 96%, serta memiliki jumlah pulau sekitar 2.408 buah (besar dan kecil), secara total memiliki luas wilayah +/-241.215 km². Pada tahun 2012, Provinsi Kepulauan Riau menerima alokasi DAU sebesar Rp460.858 miliar, dibandingkan dengan Provinsi Kalteng dengan luas 153.631 km² memperoleh DAU sebesar Rp951.256 miliar, atau dengan Provinsi Jambi dengan luas 49.173 km² memperoleh DAU sebesar Rp598.882 miliar (lihat Gambar 5). Maka akan timbul kesan bahwa Provinsi Kepulauan Riau ketimpangan antara daerah dengan berbasiskan daratan dengan daerah yang memiliki karakteristik kepulauan. Padahal provinsi tersebut memiliki beban yang cukup berat melihat karakteristik geografis dari wilayah yang memerlukan dana lebih untuk pembangunan dan karena termasuk Provinsi perbatasan negara.



Sumber: Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan, Kementerian Keuangan (2012).

Peningkatan jumlah yang diterima oleh pemerintah provinsi kepulauan mutlak diperlukan mengingat karakteristik khusus dari provinsi kepulauan itu sendiri. Provinsi kepulauan memiliki daerah yang terdiri dari pulau-pulau dan dipisahkan oleh lautan atau selat, sehingga diperlukan dana yang lebih jika dibandingkan dengan daerah provinsi yang hanya terdiri dari daratan. Untuk dapat memperbaiki pelayanan publik, mensejahterakan masyarakat, mempercepat pertumbuhan ekonomi diperlukan perbaikan infrastruktur, seperti pembangunan dermaga atau pelabuhan yang memadai, memperbaiki jalan, sarana dan prasarana, perbaikan transportasi baik transportasi darat, udara dan khususnya laut.

Pemerintah pusat harus memiliki keinginan dan kemauan terhadap permasalahan yang terjadi. Peningkatan jumlah DAU yang diterima perlu ditingkatkan mengingat mahalanya biaya transportasi yang menghubungkan antara pulau di Kepri. Hal ini disebabkan besarnya biaya yang dibutuhkan untuk mengadakan transportasi yang menghubungkan pulau-pulau tersebut. Sebagai gambaran biaya untuk mengangkut 100 orang penumpang di darat membutuhkan dana membuat bus kurang lebih 1 Miliar Rupiah, sedangkan untuk membuat kapal fiberglass dengan daya angkut 100 orang jarak dekat menghubungkan antar pulau membutuhkan biaya kurang lebih 5 Miliar Rupiah. Sedangkan biaya untuk membuat kapal besi dengan daya angkut 100 orang untuk menjangkau kepulauan terluar dan laut lepas membutuhkan biaya kurang lebih 20 Miliar Rupiah. Belum lagi ditambah biaya untuk pembangunan dermaga dan fasilitas pendukung lainnya.²⁰

Namun terlepas dari perlunya peningkatan dana transfer terhadap Kepri, ada satu hal yang perlu diperhatikan oleh Pemerintah Daerah. Seperti yang telah disebutkan diatas bahwa dana tranfer fiskal diharapkan dapat memacu pertumbuhan daerah, mengurangi ketimpangan serta kemiskinan, namun kondisi yang juga memprihatinkan adalah buruknya birokrasi di daerah. Buruknya birokrasi daerah tersebut menjadi salah satu hal yang utama yang menyebabkan dana transfer daerah menjadi tidak efisien sehingga peningkatan dana tersebut tidak diikuti dengan membaiknya kesejahteraan daerah. Inilah yang menyebabkan peran desentralisasi fiskal tidak memberikan efek yang cukup besar terhadap pertumbuhan ekonomi daerah.²¹ Untuk itu sudah waktunya bagi pemerintah daerah secara umum dan Kepri secara khususnya untuk memperbaiki birokrasi yang ada di daerah, agar peningkatan dana transfer yang diberikan pemerintah pusat dapat lebih bisa dimanfaatkan lebih optimal bagi pemerintah daerah.

3. Pelayanan Publik di Provinsi Kepulauan Riau

Dalam upaya menciptakan *Good Governance* dalam lingkungan pemerintah Kepri, Pemerintah Daerah masih menghadapi hambatan seperti kualitas sumber daya manusia dari pegawai pemerintah. Hambatan lainnya adalah penyebaran penduduk di pulau-pulau terpencil, sangat sulit memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan terbatasnya transportasi ke pulau-pulau terpencil.

Untuk menunjang pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah daerah provinsi kepada masyarakat terutama masyarakat di pulau-pulau terpencil dibutuhkan infrastruktur yang menunjang dan sarana transportasi

²⁰ Hasil diskusi dengan Pemerintah Provinsi Daerah Provinsi Kepulauan Riau, Batam, 12 April 2011.

²¹ Anonim, "Menjaga Kualitas Pertumbuhan" Bisnis Indonesia, 6 Maret 2013.

yang memadai. Perbaikan infrastruktur dan sarana transportasi mutlak diperlukan agar fungsi pemerintah untuk dapat memberikan pelayanan publik yang efisien, responsif dan menyeluruh dapat dilaksanakan dengan baik. Berdasarkan segitiga pelayanan publik yang dikemukakan oleh Alberecht dan Zemke, maka Kepri belum dapat memberikan pelayanan publik yang memadai terhadap masyarakat di daerah tersebut. Hal ini disebabkan oleh dari ketiga sistem pelayanan publik di Kepri, baik strategi pelayanan, sistem dan sumber daya manusia dari Pemerintah Daerah Kepri memiliki banyak kendala.²²

Beberapa jenis pelayanan standar umum publik yang harus dipenuhi oleh pemerintah daerah untuk melayani warga dan masyarakatnya, diantaranya adalah pelayanan kesehatan dan pendidikan.

Pelayanan Kesehatan

Kesehatan merupakan hak dasar dan merupakan salah satu faktor yang menentukan kualitas Sumber Daya Manusia masyarakat di daerah kepulauan. Pembangunan kesehatan merupakan upaya pemenuhan salah satu hak dasar rakyat yaitu hak untuk memperoleh pelayanan kesehatan, sesuai dengan UUD 1945 Pasal 28 Ayat 1 dan UU Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan, dimana Pasal 3 menyebutkan bahwa tujuan pembangunan kesehatan adalah untuk meningkatkan kesadaran, kemauan, dan kemampuan bagi setiap orang agar terwujud derajat kesehatan yang meningkat. Derajat kesehatan masyarakat dipengaruhi oleh empat faktor, antara lain faktor pelayanan kesehatan, perilaku masyarakat, lingkungan dan faktor turunan. Dari segi pelayanan masyarakat memang peranan paling penting dalam upaya meningkatkan derajat kesehatan masyarakat. Pelayanan kesehatan dilakukan dengan upaya menyeluruh, terpadu, dan berkesinambungan baik yang bersifat peningkatan (*promotif*) maupun pencegahan (*preventif*).

Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau yang memiliki pulau-pulau kecil didalamnya belum mampu dijangkau sepenuhnya oleh pelayanan kesehatan. Pulau-pulau kecil karena karakteristik wilayahnya sebagian besar merupakan wilayah tertinggal dan terisolir. Dan tidak memiliki pelayanan kesehatan paripurna seperti halnya di wilayah lain. Pelayanan kesehatan bagi masyarakat menjadi sulit akibat keadaan yang telah dijelaskan sebelumnya, ditambah peraturan oleh pemerintah pusat mengenai jumlah minimum penduduk bagi prasyarat pendirian satu puskesmas di suatu daerah. Hal ini jelas menyulitkan bagi Provinsi Kepri dengan banyak pulau terutama pulau-pulau yang jarang penduduknya.²³

²² Alberecht Karldan Ron Zemke, *Service America! Doing Business in the New Economy*, (Homewood, Illinois: Dow-Jones-irwin, 1985).

²³ Hasil diskusi dengan Fakultas Hukum Universitas Internasional Batam, Batam 11 April 2011.

Permasalahan yang cukup pelik selain sarana dan prasarana jumlah tenaga medis yang masih sedikit baik sebagai dokter maupun perawat atau suster. Hal ini dikarenakan tidak banyak dokter maupun perawat yang mau tinggal lama untuk melayani masyarakat yang tersebar di pulau-pulau. Terutama untuk pulau terluar atau pulau kecil yang jarak yang harus ditempuh untuk mencapai pulau tersebut memerlukan berhari-hari dan fasilitas pendukung yang kurang memadai membuat banyak tenaga medis yang tidak betah jika ditempatkan ditempat tersebut.²⁴

Permasalahan lain dalam bidang pelayanan kesehatan adalah Standard Pelayanan Minimum (SPM) kesehatan tidak memperhitungkan biaya untuk menuju lokasi, padahal di Kepri sebagai provinsi kepulauan untuk mengakses fasilitas tersebut membutuhkan biaya yang besar karena faktor lokasi yang jauh. Sebagai contoh ibu melahirkan di pulau kecil tidak dapat ditangani oleh puskesmas setempat dibawa lewat kapal dengan biaya yang mahal ke tanjung pinang terkadang lahir dikapal atau kadang tidak tertolong karena jarak yang jauh dan infrastruktur yang kurang memadai.²⁵

Bahkan lebih lanjut mengenai pelayanan kesehatan di daerah kepulauan yang buruk, Asiah Hamzah pada pidato pengukuhan guru besar di Universitas Hasanuddin mengatakan bahwa masalah kesehatan kepulauan jarang menjadi bahasan utama baik oleh pejabat kesehatan pusat, mahasiswa kesehatan masyarakat di Pulau Jawa maupun para cendikia kesehatan masyarakat Indonesia. Sebagai contoh berbagai hasil Surat Kesehatan Nasional (Surkesnas) atau Surat Kesehatan Daerah (Surkerda) serta sensus-sensus penduduk, hasil analisisnya jarang menonjolkan masalah kepulauan.²⁶

Untuk itu pendekatan pembangunan di wilayah yang bercirikan daratan tidak dapat diseragamkan dengan wilayah yang bertipologi gugusan pulau karena karakteristiknya yang berbeda. Wilayah kepulauan cenderung terisolasi, minim fasilitas dan memiliki lingkungan yang peka. Pembangunan infrastruktur wilayah perlu disesuaikan dengan karakteristik wilayah kepulauan, misalnya pengadaan *mobile service*, seperti puskesmas keliling merupakan strategi inovatif yang tepat untuk diterapkan di wilayah kepulauan agar pelayanan kesehatan dapat menjangkau pulau-pulau yang sangat terisolir.

Strategi lainnya dalam mengatasi permasalahan kesehatan di daerah kepulauan menurut Asiah Hamzah adalah melalui solusi untuk menciptakan tenaga kesehatan masyarakat ungguk kepulauan dari masyarakat lokal yang

²⁴ Hasil wawancara dengan Badan Pengelolaan Batam, Batam, Rabu 13 April 2011.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Anonim, "Kebijakan Pelayanan Kesehatan Kepulauan", dalam <http://kesehatan.kompasiana.com/medis/2010/12/28/kebijakan-pelayanan-kesehatan-kepulauan-328091.html>, diakses 5 Maret 2013.

dilatih pengetahuan tentang Kesehatan Ibu dan Anak dan Keluarga Berencana (KIA/KB) dan pengetahuan tentang gizi serta kesehatan lingkungan yang dapat diartikan sebagai *Remote Area Medical Service* (RAMC). Asia Hamzah menyadari tidak mungkin mengatasi masalah kesenjangan kesehatan hanya ditangani oleh sektor kesehatan saja. Oleh sebab itu pendekatan yang sifatnya politis lintas sektor sangat diperlukan. Bidang garapan kesehatan tidak mungkin menangani sendiri apalagi hanya menggunakan sumber daya yang dimilikinya sangat minim sehingga dapat ditempuh dengan jalan menciptakan tenaga kesehatan masyarakat unggul kepulauan atau RAMC.²⁷

Pelayanan Pendidikan

Setiap warga Negara Indonesia berhak mendapatkan pendidikan sebagaimana diamanatkan di dalam Ayat (1) pasal 31 UUD 1945. Ini memaknai bahwa pendidikan harus merata untuk semua warga Negara Indonesia tanpa terkecuali, termasuk penduduk Indonesia yang berada dan tinggal di daerah kepulauan.

Peningkatan semua aspek dan kualitas pendidikan juga diberikan kepada semua peserta didik, aspek kualitas pendidikan tersebut terutama dalam hal baca, tulis, berhitung dan keterampilan utama untuk hidup. Berdasarkan UU RI No. 20 tahun 2003 tentang sistem pendidikan nasional Pasal 4 ayat (1) disebutkan pendidikan diselenggarakan secara demokratis dan berkeadilan serta tidak diskriminatif dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia, nilai-nilai keagamaan, kultural dan kemajemukan bangsa. Pembangunan pendidikan ini menjadi salah satu tugas pokok pemerintah daerah karena tugas tersebut merupakan salah satu bentuk pelayanan publik yang wajib dilakukan setiap daerah komitmen pemerintah daerah dalam pembangunan pendidikan ini dapat dilakukan dengan tersedianya dana pendidikan dalam anggaran daerah serta tersedianya lembaga sebagai pengurus pendidikan.

Pelaksanaan pelayanan pendidikan di daerah kepulauan yang terdiri dari pulau-pulau terpencil dan gugusan pulau, maka perlu dicari format strategi khusus untuk mencapai tingkat pendidikan yang merata dan kualitas pendidikan yang sesuai dengan kemampuan dan waktu yang tersedia. Namun ada beberapa kendala yang dihadapi Kepri sebagai provinsi kepulauan dalam melaksanakan pelayanan pendidikan diantaranya adalah:²⁸ (1) Sarana dan prasarana pendidikan yang belum memadai, bahkan dibeberapa lokasi pulau terpencil belum terdapat fasilitas tersebut sehingga menyulitkan penduduk untuk mengikutinya; (2) Kondisi geografis yang terdiri atas pulau-pulau dan

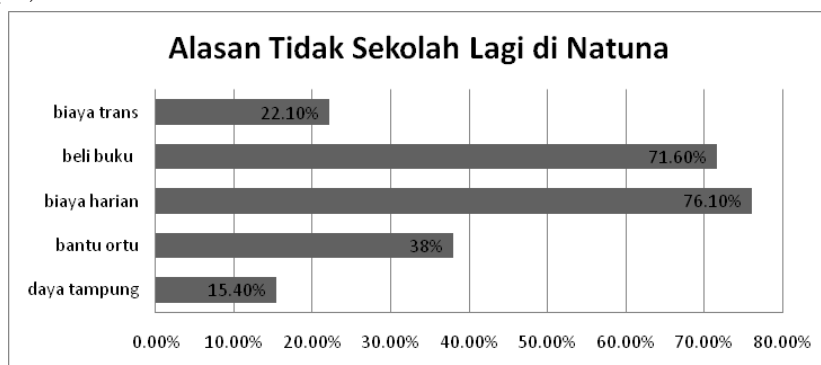
²⁷ "Kebijakan Pelayanan Kesehatan Kepulauan" dalam <http://kesehatan.kompasiana.com/medis/2010/12/28/kebijakan-pelayanan-kesehatan-kepulauan-328091.html>, diakses 5 Maret 2013.

²⁸ Hasil pertemuan dengan Badan Kerjasama Provinsi Kepulauan di Tanjung Pinang, 12 April 2011.

jarak yang jauh menyulitkan dalam pembangunan pendidikan di daerah tersebut; (3) Masih mahal biaya pendidikan sehingga tidak terjangkau bagi masyarakat pesisir yang dominan memiliki pekerjaan nelayan. (4) Jumlah guru baik secara kuantitas dan kualitas yang masih sedikit.

Permasalahan lain juga yang menjadi penting adalah dalam pelayanan pendidikan di Kepri adalah Standard Pelayanan Minimum (SPM) pendidikan tidak memperhitungkan biaya untuk menuju lokasi, padahal di Kepri sebagai provinsi kepulauan untuk mengikuti pendidikan membutuhkan biaya yang besar karena faktor lokasi yang jauh. Sebagai contoh riil yang terjadi di Kepri bahkan hal ini terjadi di daerah Kota Batam yang terkenal maju adalah masih terdapat anak sekolah yang harus menggunakan sampan/ perahu kecil untuk dapat menuju sekolah. Hal ini terjadi karena banyak penduduk yang tinggal tersebar di pulau-pulau dan fasilitas sekolah belum ada di pulau tersebut.

Permasalahan yang dialami oleh Provinsi Kepulauan dalam hal pelayanan dalam pendidikan menyebabkan banyak siswa yang berhenti bersekolah di daerah tersebut. Berdasarkan survey tahun 2007 di Natuna ada beberapa alasan banyaknya siswa yang berhenti sekolah di Natuna salah satu Kabupaten di Kepri, antara lain :²⁹



Sumber: Elfindri (2009).

Hal ini harus ditangani dengan serius bagaimana meningkatkan pemerataan pendidikan di pulau terpencil yang memang sulit untuk dipecahkan. Harus ada kolaborasi antara semua pihak terkait masalah ini, baik dari pemerintah pusat, pemerintah daerah, masyarakat dan pihak swasta. Selain itu juga harus ada konsistensi kebijakan dari semua pihak. Beberapa upaya yang dapat dilakukan untuk meningkatkan pengembangan pendidikan di Pulau-Pulau terpencil adalah :³⁰

²⁹ Elfindri, *Manajemen Pembangunan Kepulauan dan Pesisir*, (Baduose Media, 2009).

³⁰ Anonim, "Pengembangan Pendidikan di Pulau-Pulau/Daerah Terpencil", dalam <http://kubikumi04.wordpress.com/2011/05/11/pengembangan-pendidikan-di-pulau-pulau-daerah-terpencil/>, diakses 6 Maret 2013.

- a. Harus ada kerjasama pengelolaan pendidikan baik dari pemerintah dan pihak swasta, sehingga ada *sharing* pembiayaan yang tidak akan membebankan pada masyarakat.
- b. Pemerintah harus mempunyai komitmen untuk pengembangan pendidikan di pulau terpencil mulai dari pendanaan, penyediaan fasilitas, dan tenaga pendidik.
- c. Memberikan motivasi kepada para guru agar dapat mengajar di daerah-daerah terpencil melalui *reward* atau semacamnya.
- d. Dalam mengembangkan pendidikan di pulau-pulau terpencil harus melihat karakter dari masyarakat sehingga dalam melaksanakan pola pengajaran disesuaikan dengan karakter masyarakatnya.
- e. Semua pihak harus menyadari bahwa negara kita ini merupakan negara *Archipelago* yang terdiri dari ribuan pulau, dimana beberapa pulau ada penghuninya juga memiliki hak untuk mendapatkan pendidikan selayaknya di kota-kota besar.

B. Peran Pemerintah Pusat Dalam Mempercepat Pembangunan di Provinsi Kepulauan

Dari paparan diatas mengenai beberapa kendala yang dihadapi oleh provinsi kepulauan seperti kendala pengelolaan daerah kepulauan, kendala perimbangan keuangan pusat dan daerah serta kendala pelayanan publik di daerah kepulauan yang berujung kepada pembangunan daerah kepulauan yang mengalami hambatan. Hal ini terjadi jika dilihat dari perspektif ilmu ekonomi politik maka hal ini terjadi karena adanya masalah ekonomi yang dihadapi oleh provinsi daerah kepulauan. Menurut Mohtar Mas'ood dalam pemaknaan politik sebagai otoritas, maka hubungan antara ekonomi dan politik dapat diterjemahkan ke dalam isu tentang hubungan antara kekayaan dan kekuasaan. Ekonomi terkait dengan penciptaan dan pendistribusian kekayaan, sedangkan politik terkait dengan penciptaan dan pendistribusian kekuasaan. Kekayaan terdiri dari aset fisik dan nonfisik.³¹

Masalah tersebut terjadi baik dari fungsi alokasi, produksi, distribusi dan konsumsi. Kondisi cukup miris yaitu bagaimana pemerintah provinsi Kepri yang pada dasarnya merupakan potensi penghasil gas alam terbesar di Indonesia tetapi harus diharapkan dengan kendala diatas³². Untuk itu maka harus dilakukan tindakan pemecahan masalah oleh lembaga ekonomi dan sistem politik ekonomi

³¹ Mohtar Mas'ood, *Teori-Teori Ekonomi Politik Pembangunan*, Yogyakarta: Program Pasca Sarjana PPSI-UGM, 1991.

³² Anonim, "Kepri Lumbung Energi Nasional Potensi Gas Natuna Terbesar di Indonesia", dalam Haluan Media Online. <http://haluanmedia.com/kepri/berita-daerah-kepri/natuna/2013/01/29/potensi-gas-natuna-terbesar-di-indonesia.html>, Diakses tanggal 28 Maret 2013.

politik yang dianut pemerintah pusat, daerah dan masyarakat. Untuk itu maka dibutuhkan keberpihakan terutama dari pemerintah pusat sebagai penguasa atau pemegang otoritas kuasa eksekutif terutama dalam hal pemegang kuasa anggaran dari Negara ini untuk dapat memberikan intervensi terhadap kendala-kendala yang dihadapi oleh pemerintah daerah terutama terhadap kendala-kendala ekonomi yang dihadapi oleh provinsi daerah kepulauan. Pemerintah Daerah Kepri dan pemerintah daerah kepulauan lainnya pada umumnya sangat mengharapkan campur tangan pemerintah untuk mempercepat pembangunan daerah kepulauan.

Salah satu model ekonomi politik adalah neoklasik, aliran ini menekankan perlunya peran dan campur tangan pemerintah dalam berbagai hal. Sejak Keynes, campur tangan pemerintah tidak terbatas untuk mengatasi kegagalan pasar. Adanya berbagai kelemahan sistem pasar persaingan sempurna seperti kecenderungan ke arah monopoli, kurangnya perhatian terhadap kelompok kurang beruntung, serta tidak adanya perhatian terhadap pemerataan menyebabkan diperlukannya campur tangan pemerintah.³³ Campur tangan diperlukan terutama untuk daerah-daerah yang memiliki karakteristik tertentu seperti Kepri dengan daerah dengan karakteristik kepulauan, pemerintah diharapkan mampu berperan sebagai agen pembangunan.

Yang diperlukan pada saat perekonomian liberal dan pasar bebas seperti sekarang ini menurut Sritua Arief justru *a invisible hand* untuk mengatur perekonomian dan pasar demi kepentingan negara dan kesejahteraan masyarakat bersama³⁴. Artinya jelas diperlukan sangat campur tangan pemerintah untuk mengatasi ketimpangan tersebut, ditambah lagi diskriminasi proses pembangunan yang berlangsung bertahun-tahun menyebabkan terjadi dikemukakan diatas, pemerintah pusat seakan-akan melakukan pembiaraan terhadap kondisi yang terjadi di provinsi daerah kepulauan termasuk Provinsi Kepri. Padahal pemerintah daerah dan masyarakat memiliki ketidakberdayaan dan ketidakmampuan menghadapi lingkungan geografis dalam proses pembangunan daerah. Sampai kapanpun kondisi pembangunan dan perekonomian di daerah kepulauan terutama di pulau-pulau terpencil dan terluar akan tetap menjadi miskin dan tertinggal tanpa adanya intervensi dan peran serta aktif dari pemerintah pusat terhadap daerah tersebut.

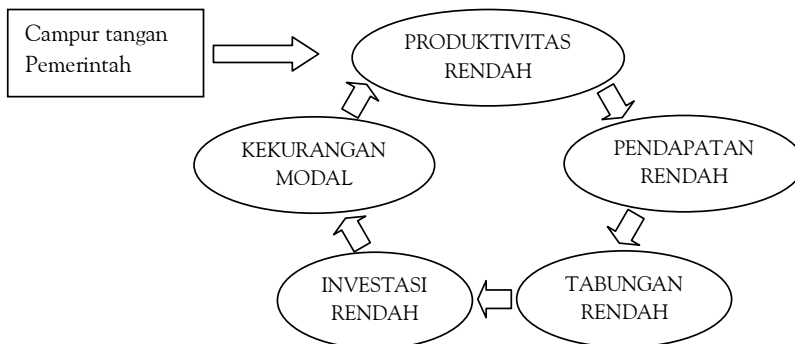
Kepri sebagai provinsi daerah kepulauan yang tetap miskin dan tertinggal harus dilakukan terobosan kebijakan untuk dapat memutus lingkaran setan kemiskinan di daerah tersebut, lihat Gambar 6. Ragnar Nurkse mengemukakan

³³ Deliarnov, *Op.cit*, hlm. 58.

³⁴ Arief Sritua dan Adi Sasono, *Ketergantungan dan Keterbelakangan*, Jakarta: LP3ES, 1994.

teorinya tentang lingkaran setan kemiskinan³⁵ dan disempurnakan oleh M.L. Jhingan menggambarkan bahwa kemiskinan dan ketertinggalan dapat berasal dari sisi penawaran³⁶. Dalam hal provinsi kepulauan, maka pemerintah daerah dan masyarakat mengalami kemiskinan akibat dari rendahnya produktivitas akibat sarana dan prasaran termasuk didalamnya sumber daya manusia dan alam yang minim dari daerah kepulauan yang kemudian menghasilkan tingkat pendapatan yang rendah. Karena tingkat pendapatan hanya cukup untuk konsumsi, tingkat tabungan dan permintaan masyarakat juga rendah. Padahal tabungan adalah sumber investasi. Investasi yang rendah menyebabkan kekurangan modal, akhirnya kekurangan modal menyebabkan rendahnya tingkat produktivitas. Masalahnya, bagaimana memutus rantai kemiskinan dan ketertinggalan tersebut adalah dengan pemerintah baik pusat maupun pemerintah Provinsi Kepri harus melakukan intervensi atau campur tangan terhadap daerah tersebut dengan meningkatkan investasi dan pembangunan infrastruktur serta sarana dan prasarana untuk dapat meningkatkan produktivitas dari daerah tersebut.

Gambar 6. Lingkaran Setan Kemiskinan



Sumber: Nurkse.

Menurut Caporaso dan Levine, pendekatan terpusat ke negara tidak mesti dimulai dengan kegagalan pasar dalam mengidentifikasi peran volitik *vis a vis* peran ekonomi. Jika negara punya tujuan-tujuan sendiri, dan jika dalam upaya mengejar tujuan-tujuan tersebut membawa implikasi terhadap peristiwa-peristiwa ekonomi dan institusi-institusi ekonomi, maka negara bisa berusaha mengontrol ekonomi bukan untuk mengoreksi kegagalan pasar, tetapi demi mencapai tujuan-tujuan sendiri. Negara memiliki kemampuan untuk menentukan dan mengejar agenda yang tidak ditentukan oleh kepentingan privat. Ini yang disebut otonomi

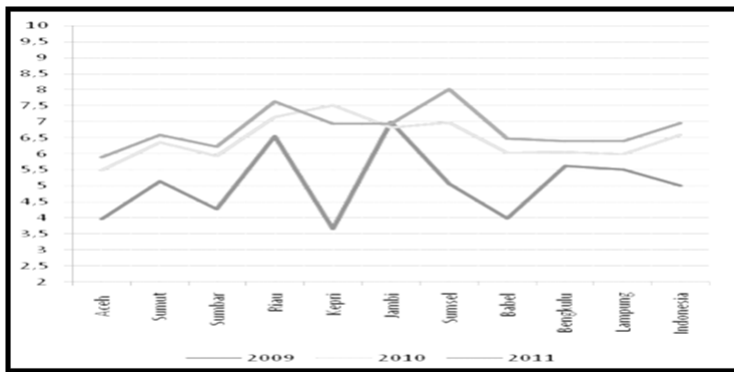
³⁵ Ragnar Nurkse, *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*, Oxford University Pres, 1953, hlm. 16

³⁶ M.L. Jhingan, *The Economics of Development and Planing*, Vikas Publishing House Pvt. Ltd., 1996, hlm. 4.

negara, yaitu adanya kemampuan negara untuk bertindak bebas tidak ditentukan dan dipengaruhi oleh kekuatan sosial lainnya. Dalam praktiknya, pendekatan neoklasik menghubungkan antara kesejahteraan dengan pilihan. Semakin besar kisaran pilihan yang tersedia, maka semakin besar level kesejahteraan yang bisa dicapai, jika keadaan lain tidak berubah.³⁷

Untuk itulah seperti yang uraikan oleh Caporaso dan Levina diatas, maka pemerintah pusat bersama dengan pemerintah Provinsi Kepri daerah harus melakukan tindakan yang tepat untuk mencapai tujuannya yaitu peningkatan kesejahteraan masyarakatnya terutama masyarakat yang berada di pulau-pulau terpencil. Salah satu upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat dapat dilakukan dengan peningkatan pertumbuhan ekonomi yang dapat memberikan multiplier efek terhadap masyarakat di Kepri. Akan tetapi fakta yang terjadi berdasarkan Gambar 7. pertumbuhan ekonomi Kepri pada tahun 2009 merupakan pertumbuhan ekonomi paling rendah jika dibandingkan provinsi se-Sumatra dan nasional. Pertumbuhan ekonomi Kepri yang rendah pada tahun 2009 akan dapat berdampak terhadap menurunnya tingkat kesejahteraan masyarakat di daerah tersebut. Untuk itu diperlukan tindakan campur tangan pemerintah untuk menstimulus pertumbuhan ekonomi tersebut.

Gambar 7. Perbandingan Laju Pertumbuhan Ekonomi Provinsi se-Sumatra tahun 2009-2011 (persen)



Sumber: BPS Kepri (2012)

IV. Simpulan dan Saran

A. Simpulan

Provinsi Kepulauan Riau sebagai salah satu provinsi kepulauan, mengalami kendala harus dihadapi oleh Provinsi Kepri, antara lain pertama, karakteristik geografis provinsi kepulauan menyulitkan pemerintah provinsi

³⁷ Caporaso dan Levine, *Op.cit*, hlm. 194.

dalam melakukan pengelolaan terhadap daerah kepulauan. Kendala yang kedua adalah perimbangan keuangan pusat dan daerah lebih kongkrit adalah kurangnya sumber dana penghasilan daerah yang untuk dapat melaksanakan tugas pemerintahan dan pembangunan daerah, kekurangan ini terutama dirasakan dalam bentuk kecilnya DAU yang diterima oleh Kepri. Hal ini dikarenakan dalam perhitungan DAU belum memasukkan laut sebagai komponen utama penghitungan DAU. Kendala yang ketiga yang dihadapi oleh Kepri adalah minimnya pelayanan publik hal ini disebabkan permasalahan infrastruktur, sarana dan prasarana baik untuk pelayanan pendidikan dan kesehatan yang belum memadai.

B. Saran

Untuk itu pemerintah pusat sebagai pemegang kekuasaan eksekutif bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai pemegang kekuasaan legislatif harus melakukan campur tangan dan tindakan langsung terhadap pemerintah daerah kepulauan. Salah satunya adalah pemerintah bersama-sama dengan DPR mengeluarkan regulasi khusus guna mempercepat pembangunan di provinsi kepulauan. Dan keberpihakan tersebut dapat berupa bentuk regulasi yang dikeluarkan oleh pemerintah sebagai pemegang kekuasaan eksekutif bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) pemegang kekuasaan legislatif dalam bentuk Rancangan Undang-Undang Percepatan Pembangunan Daerah Kepulauan.

Pada RUU tersebut harus memasukan; (a) pola pembangunan untuk wilayah Indonesia harus mempertimbangkan karakteristik daerah tersebut. (b) perlu stimulus dari pemerintah pusat baik dalam bentuk bantuan infrastruktur untuk daerah kepulauan; (c) diperlukan tambahan sumber dana baik dalam bentuk penambahan dana transfer, belanja sosial, dan modal untuk mempercepat proses pembangunan di daerah kepulauan; (d) mengikutsertakan dan memperdayakan peran serta masyarakat di daerah kepulauan; (e) dan terakhir perlu diatur secara jelas mengenai kewenangan daerah kepulauan dalam mengelola daerah tersebut agar tidak melanggar Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang terkait. Sehingga pada akhirnya dengan adanya RUU tersebut agar diharapkan pemerintah daerah dan masyarakat yang berada di wilayah daerah kepulauan secara umum dan khususnya di Kepri juga dapat mengalami percepatan pembangunan daerah mereka serta memperoleh hak yang sama dengan masyarakat yang ada di wilayah lain di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Arief Sritua dan Adi Sasono. 1994. *Ketergantungan dan Keterbelakangan*. Jakarta: LP3ES.
- Albert, Karl and Ron Zemke. 1985). *Service America! Doing Business in The New Economy*. Homewood, Illinois: Dow-Jones-Irwin.
- Badan Informasi Geospasial, “Ada 13.466 Pulau di Indonesia”, Badan Koordinasi Kehumasan Pemerintah, dalam <http://bakohumas.kominfo.go.id/news.php?id=1000>, diakses tanggal 20 Februari 2013.
- BPS Provinsi Kepulauan Riau. 2012. *Kepulauan Riau Dalam Angka 2012*, Provinsi Kepulauan Riau: BPS.
- Caporaso, J.A.dan D.V. Levine. 2008. *Teori-Teori Ekonomi Politik*, diterjemahkan oleh Suraji, Pustaka Pelajar: Yogyakarta.
- Davey K. J. 1988. *Pembiayaan Pemerintah Daerah*, Universitas Indonesia Press. Jakarta.
- Deddy Supriady dan Dadang Solihin. 2004. *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Gramedia Pustaka Utama.
- Deliarnov. 2006. *Ekonomi Politik*, Penerbit Erlangga. Jakarta
- Deller Steven.Craig Maher dan Victor Liedo. 2002. *Wisconsin Local Government, State Share Revenue and the Illusive Flypaper Effect*, University of Wisconsin-Madison.
- Elfindri. 2009. *Manajemen Pembangunan Kepulauan dan Pesisir*, Baduose Media.
- Fischer Ronald. 1996. *State and Local Public Finance*, Chichago: Irwin, Inc.
- Kausar AS. 2006. *Investasi di Pulau-Pulau Kecil dan Pelaksanaan Otonomi Daerah*.Makalah disajikan dalam Seminar Nasional dengan topik Investasi Asing dan Kedaulatan Bangsa di Pulau-Pulau Kecil. Jakarta.
- Anonim, “Kebijakan Pelayanan Kesehatan Kepulauan”, Metrotvnews Online. (<http://kesehatan.kompasiana.com/medis/2010/12/28/kebijakan-pelayanan-kesehatan-kepulauan-328091.html>, diakses 5 Maret 2013.

- “Kepri Lumbung Energi Nasional Potensi Gas Natuna Terbesar di Indonesia”. Haluan Media Online. (<http://haluanmedia.com/kepri/berita-daerah-kepri/natuna/2013/01/29/potensi-gas-natuna-terbesar-di-indonesia.html>, diakses tanggal 28 Maret 2013).
- Martin Staniland. 1985. *What is Political Economy?* New Heaven: Yale University Press.
- Made Suwandi. 2011. *Perlakuan Khusus Provinsi Kepulauan dalam Hal Perimbangan Keuangan*. FDG Perlakuan Khusus Provinsi Kepulauan, PUU Bidang Politik, Hukum, HAM dan Kesra Setjen DPR RI.
- Masyuri, 2001. “Dimensi Kehidupan Sosial Ekonomi Masyarakat Nelayan” dalam *Jurnal Ekonomi Pembangunan*, Vol. 9 No.1 hlm. 73-98.
- Anonim, “Menjaga Kualitas Pertumbuhan”. *Bisnis Indonesia*, 6 Maret 2013.
- Mohammad Ikhanuddin Mawardi. 2009. *Membangun Daerah yang Berkemajuan, Berkadilan, dan Berkelanjutan*, Bogor: IPB Press.
- Mohtar Mas’oed. 1991. *Teori-Teori Ekonomi Politik Pembangunan*, Yogyakarta: Program Pasca Sarjana PPSI-UGM.
- Naskah akademik RUU Daerah Kepulauan versi Badan KerjasamaProvinsi Kepulauan. 2010.
- Anonim, “Pengembangan Pendidikan di Pulau-Pulau/ Daerah Terpencil”, dalam (<http://kubikumi04.wordpress.com/2011/05/11/pengembangan-pendidikan-di-pulau-pulau-daerah-terpencil/>, diakses 6 Maret 2013).
- “Penurunan Jumlah Penduduk Miskin Cendrung Hanya Terjadi di Daerah Perkotaan”. BPS Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau, 2013.
- Rahardjo Adisasminta. 2011. *Pengelolaan Pendapatan dan Anggaran Belanja Daerah*, Jakarta: Graha Ilmu.
- Sri Edi Swasono, 2003. *Ekspose Ekonomika Globalisme dan Kompetensi Sarjana Ekonomi*, Yogyakarta: Pusat Studi Ekonomi Pancasila.
- Sumarlin, “Sistem Ekonomi Indonesia Bertentangan dengan Pancasila”. Dalam *Metrotvnews Online* <http://www.metrotvnews.com/metronews/read/2013/02/16/2/131544/Sumarlin-Sistem-Ekonomi-Indonesia-Bertentangan-dengan-Pancasila>, diakses tanggal 25 Maret 2013

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Sumber Informan

1. Pejabat Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau.
2. Pejabat Pemerintah Kota Batam.
3. Pejabat Badan Pengelola Batam.
4. Pejabat Fakultas Hukum Universitas Internasional Batam.
5. Badan Kerjasama Provinsi Kepulauan Riau.

