

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Indonesia sebagai negara kepulauan terbesar di dunia menghadapi tantangan dalam pemerataan pembangunan dan distribusi keuangan daerah. Ketimpangan fiskal menjadi salah satu permasalahan utama yang dihadapi oleh daerah kepulauan, termasuk Provinsi Kepulauan Riau, yang memiliki karakteristik geografis yang unik dan keterbatasan dalam sumber daya fiskal. Pemerintah pusat telah mengakui kebutuhan regulasi khusus bagi daerah kepulauan dengan memasukkan Rancangan Undang-Undang tentang Daerah Kepulauan (RUU Daerah Kepulauan)¹ ke dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) Prioritas, hingga pada tahun 2025 RUU Daerah Kepulauan ini masih masuk ke dalam Prolegnas Prioritas. Namun, meskipun RRU Daerah Kepulauan ini termasuk kedalam Prolegnas Prioritas, terakhir kali pada tahun 2022, RUU Daerah Kepulauan ini masih tertahan dalam tahap pembahasan (Pembicaraan Tingkat 1),² dan pada tahun 2024 diketahui proses legislasi ini diulang kembali dari tahap awal,³ sehingga implementasi kebijakan yang dapat mengatasi ketimpangan fiskal masih belum dapat direalisasikan.

¹ Rancangan Undang-Undang tentang Daerah Kepulauan yang selanjutnya disingkat RUU Daerah Kepulauan

² Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, *Detail RUU dalam Prolegnas Prioritas: Rancangan Undang-Undang tentang Daerah Kepulauan*, diakses 26 Februari 2025, <https://www.dpr.go.id/kegiatan-dpr/fungsi-dpr/fungsi-legislasi/prolegnas-prioritas/detail/417>.

³ Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, *Detail RUU dalam Prolegnas Prioritas: Rancangan Undang-Undang tentang Daerah Kepulauan*, diakses 26 Februari 2025, <https://www.dpr.go.id/kegiatan-dpr/fungsi-dpr/fungsi-legislasi/prolegnas-prioritas/detail/762>

Perlu ditegaskan bahwa meskipun judul penelitian ini menggunakan terminologi 'Undang-Undang Daerah Kepulauan' untuk merepresentasikan norma hukum ideal yang diharapkan dapat terwujud, objek analisis konkret dalam penelitian ini merujuk pada RUU Daerah Kepulauan yang saat ini masih menjadi bagian dari Prolegnas Prioritas. RUU inilah yang menjadi manifestasi dari gagasan dan upaya untuk membentuk payung hukum khusus bagi daerah kepulauan. Oleh karena itu, untuk selanjutnya dalam seluruh pembahasan penelitian ini, penyebutan 'RUU Daerah Kepulauan' akan digunakan untuk merujuk pada draf konkret yang sedang dalam proses legislasi tersebut, yang di dalamnya memuat usulan solusi seperti Dana Khusus Kepulauan.

Berdasarkan ketentuan dalam Konvensi Hukum Laut Internasional atau *United Nations Convention on the Law of the Sea* (UNCLOS) 1982, Indonesia memiliki kedaulatan atas wilayah laut yang mencapai 3,2 juta km².⁴ Wilayah ini meliputi perairan kepulauan seluas 2,9 juta km² dan laut teritorial dengan luas 0,3 juta km².⁵ Selain itu, Indonesia juga memiliki hak eksklusif untuk mengelola sumber daya laut serta menjalankan berbagai aktivitas dalam Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) yang luasnya mencapai 2,7 juta km² hingga 200 mil dari garis pangkal.⁶ UNCLOS 1982 mengatur bahwa negara kepulauan diberikan kewenangan untuk menarik garis pangkal (*archipelagic baseline*) yang menjadi dasar penentuan wilayah perairannya berdasarkan titik-titik terluar dari gugusan

⁴ Ari Muliarta Ginting, "Kendala Pembangunan Provinsi Daerah Kepulauan: Studi Kasus Provinsi Kepulauan Riau," *Politica* 4, no. 1 (Mei 2016), hlm. 50.

⁵ Pasal 47 dan Pasal 3 *United Nations Convention on the Law of the Sea* (UNCLOS) 1982

⁶ Pasal 57 *United Nations Convention on the Law of the Sea* (UNCLOS) 1982

pulau-pulaunya.⁷ Dengan kondisi geografisnya, Indonesia dikenal sebagai negara kepulauan terbesar di dunia, terdiri dari sekitar 17.000 pulau yang tersebar di seluruh wilayah nusantara.⁸

Provinsi Kepulauan Riau merupakan wilayah administratif yang bercirikan kepulauan dengan kondisi geografis yang didominasi perairan, yaitu sekitar 96% dari total luas wilayahnya.⁹ Ketergantungan terhadap transportasi laut, keterbatasan infrastruktur, serta jarak antarwilayah yang berjauhan menjadi tantangan utama dalam pembangunan daerah ini. Ketimpangan akses dan pelayanan publik tidak hanya disebabkan oleh keterpencilan pulau-pulau kecil, tetapi juga oleh ketimpangan distribusi penduduk yang berkorelasi dengan luas daratan dan letak geografis. Kota Batam, yang memiliki posisi strategis di perbatasan dengan Singapura, berkembang pesat sebagai kawasan industri, sementara kabupaten lain seperti Kepulauan Anambas tertinggal dari segi pembangunan dan kepadatan penduduk.¹⁰ Karakteristik masyarakat pesisir dan komunitas suku laut di provinsi ini juga menunjukkan kondisi sosial ekonomi yang berbeda dengan wilayah daratan, yang semakin menegaskan kompleksitas pembangunan di daerah kepulauan.¹¹

⁷ Pasal 47 Ayat 1 *United Nations Convention on the Law of the Sea* (UNCLOS) 1982

⁸ Kumparan, "Jumlah Pulau di Indonesia Berdasarkan Data Tahun 2024," *Kumparan*, diakses 26 Februari 2025, <https://kumparan.com/berita-terkini/jumlah-pulau-di-indonesia-berdasarkan-data-tahun-2024-22U4wj7ZFZA/full>.

⁹ Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau, "Tentang Kepri," *Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau*, diakses 26 Februari 2025, <https://kepriprov.go.id/laman/tentang-kepri>

¹⁰ Cindy Candrawati dan Alih Aji Nugroho, "Analisis Potensi dan Ketimpangan Pembangunan Kabupaten/Kota di Provinsi Kepulauan Riau," *Jurnal Good Governance* 20, no. 2 (September 2024), hlm. 153.

¹¹ Mashuri, "Dimensi Ekonomi Kehidupan Sosial Masyarakat Nelayan," *Jurnal Ekonomi dan Pembangunan* 9, no. 1 (2001), hlm. 73-98.

Ketimpangan fiskal yang dimaksud dalam penelitian ini adalah ketimpangan dalam distribusi dana perimbangan yang disalurkan melalui dana Transfer Ke Daerah (TKD), ketimpangan ini menjadi salah satu faktor utama yang menghambat pembangunan serta memperlebar kesenjangan kesejahteraan. TKD sendiri diatur di dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (UU HKPD),¹² dimana dijelaskan dalam Pasal 1 angka 69 TKD adalah dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)¹³ dan merupakan bagian dari belanja negara yang dialokasikan dan disalurkan kepada daerah untuk dikelola oleh daerah dalam rangka mendanai penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.¹⁴ Jika ditinjau dari Pasal 288 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dana perimbangan terdiri dari Dana Bagi Hasil (DBH) , Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK) dimana ketiga dana perimbangan tersebut juga bagian dari dana TKD.¹⁵ selanjutnya pemerintah daerah sebagai daerah otonom mendapatkan kewenangan mengelola anggaran tersebut dalam rangka penyelenggaraan pelayanan publik yang optimal bagi masyarakat di daerah untuk mewujudkan kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia.¹⁶

¹² Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang selanjutnya disingkat dengan (UU HKPD)

¹³ Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang selanjutnya disingkat APBN adalah rencana keuangan tahunan pemerintah negara yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat

¹⁴ Pasal 1 angka 69 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

¹⁵ Pasal 288 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

¹⁶ Direktorat Jenderal Perbendaharaan, "Insentif Fiskal, Wujud Apresiasi Pemerintah atas Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah," diakses 26 Februari 2025, <https://shorturl.at/O3uUj> .

Namun, ketika menelaah lebih dalam mekanisme formulasi alokasi dari ketiga komponen utama TKD tersebut dalam UU HKPD, ditemukan adanya celah normatif yang berpotensi tidak merefleksikan prinsip keadilan bagi daerah kepulauan. Celah tersebut dapat diidentifikasi pada setiap komponen sebagai berikut:

a. DBH

Prinsip dasar DBH adalah alokasi berdasarkan persentase atas pendapatan dari daerah penghasil (*by origin*), yang terdiri dari DBH Pajak dan DBH Sumber Daya Alam. Celah normatif muncul karena sistem ini sangat menguntungkan daerah yang kaya akan sumber daya alam spesifik, seperti mineral dan batu bara. Daerah kepulauan yang tidak memiliki sumber daya tersebut secara signifikan, namun memiliki potensi ekonomi kelautan yang besar, tidak mendapatkan porsi yang adil. Bahkan, Pasal 119 ayat (2) UU HKPD mengenai DBH Perikanan menyatakan bahwa alokasinya dibagikan kepada kabupaten/kota di seluruh Indonesia dengan mempertimbangkan luas wilayah laut.¹⁷ Ketentuan ini justru mengurangi porsi yang seharusnya bisa diterima secara lebih besar oleh provinsi daerah kepulauan, karena harus dibagi secara nasional dan tidak dikonsentrasikan pada daerah yang biaya pengelolaan lautnya paling tinggi.

b. DAU

Meskipun UU HKPD telah melakukan reformulasi DAU, permasalahan mendasar bagi daerah kepulauan masih tetap ada. Pasal 125 ayat (1) dan (2) UU

¹⁷ Pasal 119 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

HKPD menyatakan bahwa alokasi DAU dihitung sebagai selisih antara kebutuhan fiskal dan potensi pendapatan daerah. Kebutuhan fiskal ini dihitung dengan mempertimbangkan “faktor penyesuaian” yang salah satunya adalah “karakteristik wilayah”.¹⁸ Dalam Penjelasan Pasal 126 ayat (4) UU HKPD, disebutkan bahwa contoh dari karakteristik wilayah adalah “Daerah yang berciri kepulauan”.¹⁹ Di sinilah letak celah normatifnya, UU HKPD mengakui adanya karakteristik kepulauan, namun tidak menyediakan formula perhitungan yang secara spesifik dan wajib memberikan perlakuan berbeda (diferensiasi). Norma yang ada hanya bersifat umum dan tidak ada mandat eksplisit yang mengharuskan variabel kelautan (seperti luas laut, panjang garis pantai, atau jumlah pulau) menjadi komponen pengali yang signifikan dalam formula. Akibatnya, alokasi DAU masih bias daratan (*land-based*) dan belum secara adil memperhitungkan tingginya biaya logistik dan pembangunan (*high-cost economy*) yang harus ditanggung oleh daerah kepulauan.

c. DAK

Menurut Pasal 131 ayat (1) UU HKPD,²⁰ DAK dialokasikan untuk mendanai program, kegiatan, dan/atau kebijakan tertentu yang bertujuan untuk mencapai “prioritas nasional”. Celah normatif pada DAK terletak pada potensi ketidakselarasan antara prioritas nasional dengan kebutuhan riil daerah kepulauan. Prioritas nasional seringkali berfokus pada pembangunan infrastruktur darat

¹⁸ Pasal 125 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

¹⁹ Pasal 126 ayat (4) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

²⁰ Pasal 131 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

berskala besar (misalnya jalan tol atau jalur kereta api), sementara kebutuhan paling mendesak di daerah kepulauan adalah konektivitas maritim seperti pembangunan dan subsidi operasional pelabuhan-pelabuhan kecil atau tol laut perintis. Ketergantungan pada “prioritas nasional” tanpa adanya alokasi DAK yang secara khusus dimandatkan untuk mengatasi isu-isu unik kepulauan membuat daerah kepulauan berada pada posisi yang lebih lemah dalam memperjuangkan pendanaan untuk kebutuhan vitalnya.

Selanjutnya jika kita melakukan studi perbandingan antara provinsi yang berbasis kepulauan dan provinsi yang berbasis daratan, kita akan menemukan perbedaan mencolok dalam jumlah dana perimbangan yang didistribusikan melalui TKD yang terdiri dari (DBH, DAU, dan DAK). Sebagai contoh Peneliti akan membandingkan Provinsi Kepulauan Riau termasuk provinsi daerah kepulauan lainnya yang tergabung dalam Badan Kerja Sama Daerah Kepulauan (BKSDK),²¹ yaitu sebuah forum kerja sama yang memiliki tujuan kolektif untuk memperjuangkan pengesahan RUU Daerah Kepulauan,²² dengan Provinsi Daratan.

Guna memberikan gambaran empiris yang objektif mengenai adanya disparitas dalam kebijakan distribusi keuangan pusat dan daerah, penelitian ini menyajikan data komparasi Pagu Alokasi dan Realisasi Transfer ke Daerah (TKD). Pemilihan *locus* perbandingan dalam studi ini tidak dilakukan secara acak,

²¹ Delapan Provinsi yang tergabung dalam BKSDK adalah Provinsi Kepulauan Riau, Bangka Belitung, Sulawesi Utara, Sulawesi Tenggara, Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur, Maluku, dan Maluku Utara

²² “Gubernur Kepri Dorong Kepala Daerah Bersinergi Untuk RUU Daerah Kepulauan,” *Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau*, 29 Desember 2021, diakses 2 Mei 2025, <https://kepriprov.go.id/berita/pemprov-kepri/gubernur-kepri-dorong-kepala-daerah-bersinergi-untuk-ruu-daerah-kepulauan>

melainkan menggunakan metode *purposive sampling* dengan menetapkan kriteria karakteristik kewilayahan yang spesifik (*criterion-based selection*). Penulis menetapkan Provinsi Sumatera Selatan, Kalimantan Tengah, Jawa Timur, dan Sulawesi Tengah sebagai sampel representatif daerah berciri kontinental (daratan).

Penetapan keempat provinsi tersebut didasarkan pada pertimbangan metodologis yang ketat, di mana masing-masing provinsi tersebut tercatat sebagai provinsi dengan luas wilayah daratan terluas di gugus pulau utamanya masing-masing Sumatera Selatan 86.771,68 km² di Pulau Sumatera, Kalimantan Tengah 153.443,90 km² di Pulau Kalimantan, Jawa Timur 48.036,84 km² di Pulau Jawa, dan Sulawesi Tengah 61.605,72 km² di Pulau Sulawesi.²³ Pendekatan ini diambil untuk mengisolasi variabel 'luas daratan' secara ekstrem guna menguji validitas hipotesis bahwa formula fiskal nasional saat ini memang memiliki bias preferensi yang kuat terhadap atribut kewilayahan berbasis daratan (*land-based bias*).

Adapun Provinsi Papua, Papua Barat, beserta provinsi-provinsi baru hasil pemekaran di wilayah Papua tidak dimasukkan ke dalam matriks perbandingan ini sebagai variabel kontrol demi menjaga validitas analisis. Pengecualian ini didasarkan pada fakta hukum bahwa wilayah tersebut memiliki status sebagai daerah otonomi khusus dan daerah otonomi baru (DOB). Merujuk pada ketentuan Pasal 132 dan Pasal 137 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, daerah-daerah tersebut menerima alokasi dana dengan skema afirmatif tersendiri yang berbeda

²³ Badan Pusat Statistik, "Luas Daerah dan Jumlah Pulau Menurut Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan, 2024," diakses 26 Februari 2025, <https://sumsel.bps.go.id/id/statistics-table/3/VUZwV01tSlpPVlpsWIRKbmMxcFhhSGhEVjFoUFFUMDkjMw==/luas-daerah-dan-jumlah-pulau-menurut-kabupaten-kota-di-provinsi-sumatera-selatan--2023.html?year=2024>

secara fundamental dari pola reguler (DBH, DAU, dan DAK) yang berlaku bagi daerah otonom lainnya.²⁴ Selain itu, fluktuasi data fiskal pasca-pemekaran wilayah di Papua dinilai belum mencerminkan pola distribusi yang stabil, sehingga apabila dipaksakan masuk ke dalam perbandingan, dikhawatirkan akan menimbulkan bias data (*data bias*) yang mendistorsi kesimpulan mengenai ketimpangan antara karakteristik daratan dan kepulauan dalam skema fiskal reguler nasional.

Berikut perbandingan jumlah dana perimbangan yang didistribusikan melalui TKD berdasarkan daftar alokasi dana (Pagu) TKD pada tahun anggaran 2024 dengan membandingkan antara Provinsi Daerah Kepulauan yang tergabung dalam BKSDK dengan Provinsi Sumatera Selatan, Provinsi Kalimantan Tengah, Provinsi Jawa Timur, dan Provinsi Sulawesi Tengah sebagai provinsi bercirikan daratan:

Tabel 1. 1 Perbandingan Dana Alokasi (Pagu) Perimbangan/TKD Provinsi Daratan dan Provinsi Kepulauan Yang Tergabung Ke Dalam BKSDK (dalam ribuan rupiah)

No	Provinsi	Jenis Dana Perimbangan/TKD (Rp)			
		DBH	DAU	DAK	Total
Provinsi Kepulauan BKSDK					
1	Kepulauan Riau	286.273.355	1.177.919.036	467.904.058	1.932.096.449
2	Bangka Belitung	147.701.601	1.011.569.758	285.598.417	1.444.869.776
3	Sulawesi Utara	119.866.309	1.430.601.814	716.599.789	2.267.067.912
4	Sulawesi Tenggara	546.258.145	1.676.369.088	813.260.18	3.035.887.417
5	Nusa Tenggara Barat	617.800.623	1.729.146.847	1.038.326.335	3.385.273.805
6	Nusa Tenggara Timur	51.408.655	1.984.240.864	1.353.742.194	3.389.391.713
7	Maluku	70.430.943	1.632.179.988	739.168.195	2.441.779.126
8	Maluku Utara	578.094.261	1.325.367.487	554.316.375	2.457.778.123
Provinsi Daratan/Non-Kepulauan					

²⁴ Pasal 132 dan Pasal 137 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah

No	Provinsi	Jenis Dana Perimbangan/TKD (Rp)			
		DBH	DAU	DAK	Total
1	Sumatera Selatan	1.895.528.153	1.750.244.931	1.207.167.909	4.852.940.993
2	Kalimantan Tengah	1.950.540.125	1.563.276.144	631.137.012	4.144.953.281
3	Jawa Timur	4.352.773.176	4.247.662.929	4.421.476.934	13.021.913.039
4	Sulawesi Tengah	542.251.347	1.638.594.346	749.892.735	2.930.738.428

Sumber: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan “Buku Alokasi dan Rangkuman Kebijakan Transfer Ke Daerah 2024” (telah diolah kembali oleh penulis)

Selanjutnya jika kita membandingkan realisasi pendapatan transfer dari pemerintah pusat/TKD terhadap pendapatan daerah dalam pelaksanaan realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)²⁵ pada laporan kajian fiskal regional tahun 2024, Provinsi Daerah Kepulauan yang tergabung dalam BKSDK juga mendapatkan dana yang lebih sedikit dibandingkan dengan Provinsi Sumatera Selatan, Provinsi Kalimantan Tengah, Provinsi Jawa Timur, dan Provinsi Sulawesi Tengah sebagai provinsi bercirikan daratan dengan jumlah realisasi pendapatan transfer pemerintah pusat/TKD sebagai berikut:

Tabel 1. 2 Perbandingan Realisasi Pendapatan Transfer Dari Pemerintah Pusat/TKD Provinsi Daratan dan Provinsi Kepulauan Yang Tergabung Ke Dalam BKSDK Terhadap Pendapatan Daerah Dalam Realisasi Anggaran APBD (dalam miliar rupiah)

No	Provinsi	Jenis Pendapatan (Rp)		
		Pendapatan Daerah	Pendapatan Transfer Dari Pemerintah Pusat/TKD	Presentase TKD
Provinsi Kepulauan BKSDK				
1	Kepulauan Riau	13.068,19	8.290,90	63,44%
2	Bangka Belitung	8.448,23	6.716,45	79,50%
3	Sulawesi Utara	15.900,91	11.450,00	86,99%
4	Sulawesi Tenggara	22.966,12	20.032,31	87,23%
5	Nusa Tenggara Barat	23.769,31	17.281,77	72,71%

²⁵ Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang selanjutnya disingkat APBD adalah rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah

No	Provinsi	Jenis Pendapatan (Rp)		
		Pendapatan Daerah	Pendapatan Transfer Dari Pemerintah Pusat/TKD	Presentase TKD
6	Nusa Tenggara Timur	23.376,34	20.144,45	86,18%
7	Maluku	11.420,82	10.318,38	90,34%
8	Maluku Utara	15.749,38	13.388,21	85,01%
Provinsi Daratan/Non-Kepulauan				
1	Sumatera Selatan	49.470,79	37.007,21	74,82%
2	Kalimantan Tengah	28.156,3	23.005,9	81,71%
3	Jawa Timur	128.731,80	80.058,78	67,79%
4	Sulawesi Tengah	25.648,15	20.241,82	78,75%

Sumber: Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Perbendaharaan “Kajian Fiskal Regional Provinsi Tahun 2024” (telah diolah kembali oleh penulis)

Ketimpangan fiskal yang dialami oleh daerah kepulauan, khususnya Provinsi Kepulauan Riau, menjadi semakin nyata ketika dilakukan analisis komparatif terhadap alokasi dan realisasi dana TKD. Berdasarkan dana alokasi (pagu) TKD tahun anggaran 2024 (sebagaimana disajikan dalam Tabel 1.1), Provinsi Kepulauan Riau menerima total dana perimbangan (DBH, DAU, dan DAK) sebesar Rp 1.932.096.449.000. Jumlah ini tidak hanya menunjukkan disparitas yang signifikan jika dibandingkan dengan provinsi berbasis daratan seperti Sumatera Selatan (Rp 4.852.940.993.000), Kalimantan Tengah (Rp 4.144.953.281.000), Jawa Timur (Rp 13.021.913.039.000), Sulawesi Tengah (Rp 2.930.738.428.000) tetapi juga memperlihatkan variasi dalam konstelasi fiskal antar provinsi kepulauan yang tergabung dalam BKSDK. Sebagai contoh, meskipun sama-sama daerah kepulauan, alokasi TKD Provinsi Kepulauan Riau tercatat lebih rendah dibandingkan Provinsi Sulawesi Tenggara (Rp 3.035.887.417.000) dan Nusa Tenggara Barat (Rp 3.385.273.805.000), namun sedikit lebih tinggi dari Provinsi Bangka Belitung (Rp 1.444.869.776.000).

Lebih lanjut, potret ketimpangan ini juga terefleksi dalam realisasi APBD tahun 2024, khususnya terkait kontribusi realisasi pendapatan transfer dari pemerintah pusat terhadap total pendapatan daerah (sebagaimana disajikan dalam Tabel 1.2). Provinsi Kepulauan Riau mencatatkan bahwa 63,44% (setara dengan Rp 8.290,90 miliar) dari total pendapatan daerahnya bersumber dari TKD. Persentase ini relatif lebih kecil jika dibandingkan dengan kontribusi TKD pada provinsi non-kepulauan seperti Sumatera Selatan (74,82%) dan Kalimantan Tengah (81,71%). Bahkan, di antara provinsi kepulauan anggota BKSDK pun, persentase kontribusi TKD terhadap pendapatan daerah di Kepulauan Riau masih lebih rendah dibandingkan, misalnya, Maluku (90,34%) atau Sulawesi Utara (86,99%). Meskipun demikian, perlu dicatat bahwa ketergantungan pada dana transfer ini tetap signifikan. Fakta bahwa realisasi nominal TKD yang diterima Provinsi Kepulauan Riau lebih rendah dibandingkan beberapa provinsi daratan dan bahkan beberapa provinsi kepulauan lainnya, ditambah dengan porsi kontribusi TKD dalam struktur APBD-nya, menggarisbawahi kerentanan fiskal yang dihadapi. Kondisi ini memperkuat urgensi akan adanya kerangka regulasi khusus, seperti RUU Daerah Kepulauan, yang diharapkan mampu menghadirkan mekanisme transfer fiskal yang lebih proporsional dan berkeadilan, dengan mempertimbangkan secara komprehensif karakteristik serta kebutuhan riil daerah kepulauan seperti Provinsi Kepulauan Riau.

Berikut merupakan contoh mahalnya biaya pembuatan transportasi laut dimana laut merupakan jalur utama transportasi pada daerah kepulauan. Sebagai gambaran biaya untuk mengangkut 100 orang penumpang di darat membutuhkan

dana membuat bus kurang lebih Rp. 1.000.000.000 (miliar), sedangkan untuk membuat kapal *fiberglass* dengan daya angkut 100 orang jarak dekat menghubungkan antar pulau membutuhkan biaya kurang lebih Rp. 5.000.000.000 (miliar).²⁶ Sedangkan biaya untuk membuat kapal besi dengan daya angkut 100 orang untuk menjangkau kepulauan terluar dan laut lepas membutuhkan biaya kurang lebih Rp. 20.000.000.000 (miliar). Belum lagi ditambah biaya untuk pembangunan dermaga dan fasilitas pendukung lainnya. Dengan demikian, terdapat celah dalam implementasi dana perimbangan yang ideal, di mana kebijakan fiskal yang seharusnya lebih berorientasi pada kebutuhan spesifik daerah justru masih bersifat umum dan kurang adaptif terhadap karakteristik daerah kepulauan.²⁷

Lebih lanjut jika kita membandingkan Indeks Kemahalan Konstruksi (IKK) pada tahun 2024 antara Provinsi Kepulauan Riau dengan Provinsi Sumatera Selatan dan Provinsi Kalimantan Tengah, Provinsi Kepulauan Riau memiliki tingkat kemahalan IKK yang jauh lebih tinggi dibandingkan Provinsi Sumatera Selatan dan Provinsi Kalimantan Tengah. Berikut merupakan tabel perbandingan IKK pada tahun 2024 yang dikeluarkan oleh Badan Pusat Statistik (BPS) dengan Kota Banjarmasin sebagai acuan nilai IKK yaitu (Banjarmasin=100).²⁸

²⁶ Riska Destiana, Kismartini Kismartini, and Tri Yuningsih, "Analisis Peran Stakeholders Dalam Pengembangan Destinasi Pariwisata Halal Di Pulau Penyengat Provinsi Kepulauan Riau," *Jurnal Ilmu Administrasi Negara ASIAN (Asosiasi Ilmuwan Administrasi Negara)* 8, no. 2 (2020), hlm. 132–53,

²⁷ Ginting, *Op. Cit.*, hlm. 60.

²⁸ Badan Pusat Statistik, "Indeks Kemahalan Konstruksi, 2022-2024," diakses 26 Februari 2025, <https://www.bps.go.id/id/statistics-table/2/MTI4IzI=/indeks-kemahalan-konstruksi.html>

Tabel 1.3 Perbandingan IKK Provinsi Daratan dan Provinsi Kepulauan Yang Tergabung Ke Dalam BKSDK

No	Provinsi	Kategori	IKK 2024	Keterangan
1	Sumatera Selatan	Non-Kepulauan	90,62	9,38% Lebih Murah
2	Kalimantan Tengah	Non-Kepulauan	106,56	6,56% Lebih Mahal
3	Jawa Timur	Non-Kepulauan	96,29	3,71% Lebih Murah
4	Sulawesi Tengah	Non-Kepulauan	91,82	8,18% Lebih Murah
5	Kepulauan Riau	Kepulauan	111,94	11,94% Lebih Mahal
6	Bangka Belitung	Kepulauan	105,37	5,37% Lebih Mahal
7	Sulawesi Utara	Kepulauan	100,77	0,77% Lebih Mahal
8	Sulawesi Tenggara	Kepulauan	94,71	5,29% Lebih Murah
9	Nusa Tenggara Barat	Kepulauan	104,09	4,09% Lebih Mahal
10	Nusa Tenggara Timur	Kepulauan	92,42	7,58% Lebih Murah
11	Maluku	Kepulauan	106,52	6,52% Lebih Mahal
12	Maluku Utara	Kepulauan	114,09	14,09 Lebih Mahal

Sumber: Badan Pusat Statistik, “Indeks Kemahalan Konstruksi, 2024,” (telah diolah kembali oleh penulis)

Implikasi geografis daerah kepulauan tidak hanya tercermin pada distribusi penduduk atau aksesibilitas, tetapi juga pada biaya riil pembangunan infrastruktur. IKK menjadi tolok ukur penting dalam hal ini, sebagaimana tersaji pada Tabel 1.3. Data tahun 2024 menunjukkan bahwa Provinsi Kepulauan Riau memiliki IKK sebesar 111.94, menandakan biaya konstruksi di wilayah ini 11.94% lebih mahal dibanding daerah acuan (Banjarmasin=100). Angka ini lebih tinggi signifikan dibandingkan provinsi non-kepulauan pembanding seperti Sumatera Selatan (90.62) yang bahkan lebih murah dari acuan, maupun Kalimantan Tengah (106.56) yang sedikit lebih mahal. Mahalnya IKK di Provinsi Kepulauan Riau, yang juga terlihat cenderung lebih tinggi dibandingkan mayoritas provinsi kepulauan lainnya dalam tabel tersebut (kecuali Maluku Utara), secara langsung berdampak pada kebutuhan anggaran yang substansial untuk membangun dan memelihara infrastruktur dasar di wilayah yang tersebar di banyak pulau. Tanpa alokasi dana transfer yang secara memadai memperhitungkan tingkat kemahalan konstruksi ini,

daerah seperti Kepulauan Riau akan menghadapi kesulitan struktural dalam mewujudkan pemerataan pembangunan, yang pada gilirannya berkontribusi pada ketimpangan fiskal.

Menurut pandangan ahli hukum Rahardjo, kebijakan pengelolaan keuangan daerah seharusnya berlandaskan prinsip efisiensi dan keadilan dalam distribusi sumber daya.²⁹ Selanjutnya menurut teori desentralisasi fiskal yang dikemukakan oleh Richard Musgrave, kebijakan fiskal yang efektif harus memperhitungkan karakteristik geografis dan kebutuhan spesifik dari suatu daerah agar dapat mencapai kesejahteraan yang merata.³⁰ Pemikiran ini diperkuat oleh Roy Bahl, yang menyatakan bahwa keberhasilan desentralisasi fiskal sangat bergantung pada konsistensi hubungan antara tanggung jawab yang diberikan kepada daerah dan sumber daya fiskal yang dialokasikan oleh pusat. Dengan kata lain, otonomi daerah akan berjalan efektif apabila didukung oleh kewenangan fiskal yang memadai dan mekanisme pengawasan yang akuntabel. Dalam konteks daerah kepulauan seperti Provinsi Kepulauan Riau, pemikiran ini menjadi relevan untuk melihat apakah sistem fiskal saat ini telah memperhitungkan beban dan kebutuhan riil di wilayah yang memiliki karakteristik geografis khusus.³¹

RUU Daerah Kepulauan hadir sebagai solusi afirmatif untuk mengatasi ketimpangan fiskal di wilayah kepulauan, khususnya Provinsi Kepulauan Riau,

²⁹ Rahardjo Adisasmita, *Pengelolaan Pendapatan dan Anggaran Belanja Daerah* (Jakarta: Graha Ilmu, 2011), hlm. 36.

³⁰ Dfntsrshna, "Teori Musgrave terhadap Pemerintahan Indonesia Saat Ini," *Kompasiana*, diakses 26 Februari 2025, <https://shorturl.at/TVqXh>.

³¹ Roy Bahl, "Implementation Rules for Fiscal Decentralization," *International Studies Program Working Paper* 99, no. 1 (Atlanta: Georgia State University, 1999), hlm. 8-9

melalui pendekatan yang lebih kontekstual dan adaptif terhadap tantangan geografis maritim. Pengaturan dalam Pasal 29 ayat (2) hingga (4) menegaskan kewajiban pemerintah pusat untuk mempertimbangkan tingkat kemahalan dalam alokasi Dana Alokasi Khusus (DAK) fisik maupun nonfisik bagi wilayah kepulauan yang memiliki kesenjangan layanan dasar dan hambatan logistik tinggi.³² Sementara itu, Pasal 30 mengatur pembentukan Dana Khusus Kepulauan (DKK) dengan alokasi minimal 5% dari dan di luar pagu dana transfer umum untuk membiayai infrastruktur dasar maritim.³³ Kedua ketentuan ini menunjukkan bahwa RUU Daerah Kepulauan dirancang sebagai kerangka hukum yang lebih responsif dan proporsional terhadap kebutuhan riil daerah kepulauan, sekaligus memperkuat urgensi regulasi fiskal yang adil dan terfokus.

Gagasan mengenai RUU Daerah Kepulauan lahir sebagai respons atas kebutuhan pengakuan terhadap kekhususan wilayah kepulauan serta perlunya perlakuan afirmatif dalam alokasi fiskal. RUU ini berlandaskan Pasal 18A dan 18B UUD 1945 yang menegaskan pentingnya otonomi daerah serta pengakuan terhadap karakteristik khusus suatu wilayah.³⁴ Selain memberi perlindungan terhadap hak masyarakat kepulauan, RUU ini juga menawarkan dasar hukum untuk mendukung pembangunan ekonomi yang lebih berkelanjutan. Meskipun urgensinya telah disadari, hingga kini proses legislasi RUU Daerah Kepulauan masih menghadapi hambatan, terutama terkait kesepakatan mekanisme pendanaan antara pemerintah

³² Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, *Rancangan Undang-Undang tentang Daerah Kepulauan* (Jakarta: Sekretariat Jenderal DPD RI), Pasal 29 ayat (2)-(4)

³³ Pasal 30 Rancangan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2017 tentang Daerah Kepulauan

³⁴ Pasal 18A dan 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

pusat dan DPR. Kondisi ini menegaskan perlunya dorongan lebih kuat dari pemerintah daerah dan masyarakat sipil agar RUU tersebut segera disahkan sebagai instrumen hukum afirmatif bagi wilayah kepulauan.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, penulis tertarik untuk meneliti secara lebih komprehensif mengenai urgensi Undang-Undang Daerah Kepulauan dalam mengatasi ketimpangan fiskal di Provinsi Kepulauan Riau. Oleh karena itu, penulis memberikan judul skripsi ini dengan **“URGENSI UNDANG-UNDANG DAERAH KEPULAUAN DALAM MENGATASI KETIMPANGAN FISKAL DI DAERAH KEPULAUAN (STUDI DI PROVINSI KEPULAUAN RIAU)”**.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang telah penulis uraikan di atas, maka rumusan masalah yang hendak dikemukakan penulis adalah bagaimana urgensi Undang-Undang Daerah Kepulauan dalam mengatasi ketimpangan fiskal di Provinsi Kepulauan Riau?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah penulis uraikan diatas, maka tujuan yang hendak dikemukakan penulis adalah untuk menganalisis urgensi Undang-Undang Daerah Kepulauan dengan menelaah secara mendalam substansi RUU Daerah Kepulauan sebagai jawaban atas permasalahan ketimpangan fiskal yang terjadi di Provinsi Kepulauan Riau.

1.4. Manfaat Penelitian

1.4.1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan kajian Hukum Tata Negara, khususnya dalam pembahasan mengenai desentralisasi fiskal yang bersifat asimetris. Penelitian ini memperluas pemahaman tentang keterbatasan pendekatan hukum yang seragam (*one-size-fits-all*) dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan di daerah yang memiliki karakteristik geografis kepulauan. Dengan menggunakan ketimpangan fiskal sebagai studi kasus, penelitian ini juga menegaskan bahwa fungsi legislasi tidak hanya bersifat administratif, tetapi dapat menjadi instrumen untuk mewujudkan keadilan korektif (*corrective justice*) bagi daerah-daerah yang menghadapi hambatan struktural dan kebutuhan khusus, seperti daerah kepulauan.

1.4.2. Manfaat Praktis

Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi berbagai pemangku kepentingan. Bagi Pemerintah Daerah Provinsi Kepulauan Riau, penelitian ini dapat menjadi dasar advokasi yang kuat karena menyajikan analisis normatif dan empiris mengenai pentingnya kebijakan fiskal yang lebih adil bagi daerah kepulauan. Bagi pembuat kebijakan di tingkat pusat, khususnya Pemerintah Pusat dan DPR RI, penelitian ini memberikan gambaran mengenai keterbatasan dalam kerangka TKD yang berlaku saat ini, serta menyampaikan argumentasi yang relevan mengenai urgensi Undang-Undang Daerah Kepulauan yang tertuang dalam draf RUU Daerah Kepulauan sebagai instrumen hukum afirmatif, termasuk di dalamnya usulan mengenai DKK. Sementara itu, bagi

akademisi dan masyarakat umum, penelitian ini dapat menjadi referensi ilmiah dalam memahami dampak nyata dari ketimpangan fiskal di daerah maritim, sekaligus meningkatkan kesadaran akan pentingnya kebijakan yang responsif terhadap karakteristik geografis wilayah kepulauan sebagai bagian dari upaya mewujudkan pembangunan nasional yang merata dan berkeadilan.

