



Pendekatan Fiskal Keruangan untuk Pengembangan Wilayah Pulau-Pulau Kecil Perbatasan yang Berkelanjutan di Kabupaten Kepulauan Anambas

Spatial Fiscal Approach for Sustainable Development of Border Small Islands Region in Anambas Islands Regency

Samsul Ma'rif¹

Departemen Perencanaan Wilayah dan Kota, Fakultas Teknik, Universitas Diponegoro, Semarang, Indonesia

Sudharto P. Hadi

Sekolah Pascasarjana, Universitas Diponegoro, Semarang, Indonesia

M. Maryono

Sekolah Pascasarjana, Universitas Diponegoro, Semarang, Indonesia

Artikel Masuk : 11 Juli 2022

Artikel Diterima : 8 April 2023

Tersedia Online : 30 April 2023

Abstrak: Permasalahan pulau-pulau kecil perbatasan di Kabupaten Kepulauan Anambas Provinsi Kepulauan Riau terkait dengan intervensi kebijakan pembangunan yang masih kurang. Letak geografis yang terpencil, skala ekonomis usaha, kondisi transportasi yang tidak memadai, keterbatasan sarana dan prasarana seperti listrik, jalan, telekomunikasi, air bersih, dan lain-lain menjadi penghambat kemajuan. Pada sisi lain, hambatan tersebut berimplikasi pada aktivitas perputaran perekonomian di lingkungan pulau dan wilayah di sekitarnya. Berkaitan dengan permasalahan tersebut, secara deskriptif-evaluatif, kajian ini mencoba menginisiasi perlunya peningkatan intervensi pembangunan melalui penerapan kebijakan fiskal yang dipadukan dengan alokasi pemanfaatan ruang sesuai dengan daya dukung lingkungan. Melalui perpaduan ekonomi-ekologi, penerapan fiskal keruangan memberikan peran bagi pemerintah selaku penggerak utama bagi pembangunan berkelanjutan pulau-pulau kecil perbatasan. Intervensi pemerintah melalui belanja barang dan jasa, gaji pegawai dan pembayaran transfer dengan mempertimbangkan daya dukung lingkungan sesuai tata ruang dan tipologi wilayah akan menggulirkan dampak berganda kegiatan pembangunan secara merata, proporsional dan optimal.

Kata kunci: Anambas; fiskal keruangan; pulau-pulau kecil perbatasan

¹ Korespondensi Penulis: Departemen Perencanaan Wilayah dan Kota, Fakultas Teknik, Universitas Diponegoro, Semarang, Indonesia
Email: samsulmarif1612@gmail.com

Abstract: *The problem of small border islands in Anambas Islands Regency, Riau Islands Province is related to the lack of development policy interventions. Remote geographical location, economic scale of business, inadequate transportation conditions, limited facilities and infrastructure such as electricity, roads, telecommunications, clean water, and others are obstacles to progress. On the other hand, these obstacles have implications for economic cycle activities in the island environment and the surrounding areas. In relation to these problems, in a descriptive-evaluative way this study tries to initiate the need for increased development interventions through the implementation of fiscal policies combined with the allocation of spatial use in accordance with the carrying capacity of the environment. Through a combination of economics and ecology, the application of spatial fiscal provides a role for the government as the prime mover for the sustainable development of small border islands. Government intervention through spending on goods and services, employee salaries and transfer payments by taking into account the carrying capacity of the environment according to spatial planning and regional typology will roll out the multiple impacts of development activities in an equitable, proportional and optimal manner.*

Keywords: *Anambas, small border island, spatial fiscal approach*

Pendahuluan

Pulau-pulau kecil perbatasan mempunyai arti strategis dalam pembangunan. Menurut Dahuri et al. (1998) potensi pulau-pulau perbatasan dapat dikelompokkan menjadi tiga, yaitu: 1) potensi sumber daya alam dan jasa lingkungan; 2) potensi ekonomi; dan 3) potensi sebagai basis pertahanan negara. Dinyatakan bahwa potensi sumber daya alam dan jasa lingkungan meliputi sumber daya hayati yang sangat berperan dalam mengendalikan keseimbangan ekosistem dan kelestarian biota laut, sumber daya nonhayati dan jasa lingkungan seperti pertambangan, energi laut dan pariwisata yang dapat dimanfaatkan untuk mendorong pertumbuhan ekonomi.

Pengembangan pulau-pulau kecil perbatasan perlu memperhatikan karakter khusus yang dimiliki, yaitu sumber daya alam, aspek lingkungan dan budaya yang spesifik, karakteristik ekosistem berupa ukuran yang relatif kecil, penyediaan prasarana dan sarana yang sangat mahal serta kualitas handal sumber daya manusia langka. Karakteristik permasalahan lainnya adalah relatif terisolasi dan jauh dari pulau induk, keterbatasan infrastruktur berdampak pada tingkat kesejahteraan dan pendapatan masyarakatnya (Bengen, 2002).

Ada dua pandangan yang saling berlawanan dalam kegiatan pembangunan di pulau-pulau kecil. Yang pertama menganggap bahwa keanekaragaman hayati serta biodiversitas yang tinggi pada pulau-pulau kecil dipandang sebagai potensi untuk dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi di kawasan tersebut (Atkinson et al., 1997). Sementara itu, pandangan kedua menganggap bahwa kerentanan ekologis dengan tingkat keanekaragaman hayatinya yang tinggi haruslah menjadi pertimbangan utama dalam setiap kegiatan pembangunan, artinya bahwa pulau-pulau kecil harus dilindungi karena memiliki fungsi ekologis penting (Adrianto & Matsuda, 2004). Mengacu pada dua pandangan tersebut, maka sudut pandang dalam melihat pembangunan di pulau kecil terbagi dalam dua perspektif yaitu *frontier economic* dan *deep environmental*.

Pendapat *frontier economic* melihat bahwa melalui pertumbuhan ekonomi yang tinggi maka kemajuan pulau-pulau kecil akan dapat menyejahterakan masyarakat yang ada di dalamnya. Upaya pemanfaatan sumber daya secara intensif adalah cara yang dapat dilakukan untuk memenuhi tingkat pertumbuhan ekonomi yang diharapkan. Pertumbuhan ekonomi menekankan pada kuantitatif produksi sehingga meniadakan perhatian pada lingkungan. Konsekuensi dari pendapat ini adalah tidak terkontrolnya pola pemanfaatan sumberdaya alam sehingga pada suatu waktu akan habis atau menipis (Dahuri, 2000). Kelompok *frontier economic* ini di antaranya adalah perspektif pembangunan pulau kecil

melalui pertumbuhan pariwisata seperti Archer (1982); Baaijens & Nijkamp (2001); Baaijens et al. (1998); Balaguer & Cantavella-Jorda (2002); Lundberg et al. (1995); Vanhove (2005); perspektif kota cerdas seperti Grydehøj & Kelman (2016); perspektif kota baru reklamasi oleh Hong (2017), keterkaitan pariwisata (Lowe et al., 2019), investasi pariwisata (Currie, 2018); kebijakan fiskal berupa bantuan subsidi pemerintah pusat (Gani, 1998; Gounder, 2001; Murinde & Rarawa, 1996); bantuan pengembangan infrastruktur kebutuhan dasar (Branchoux et al., 2018; Hardin-Ramanan et al., 2018; Papapostolou et al., 2020); dan pembangunan pertanian dan peternakan serta perikanan (Ririhena, 2007; Sutedi et al., 2017).

Pendapat *deep environmental* melihat bahwa aspek konservasi sebagai prioritas, sehingga dampak negatif akibat pengaruh manusia harus diminimalkan atau dihindari. Sebagai dampak dari kerusakan lingkungan, dianjurkan untuk pertumbuhan ekonomi nol. Kelompok ini di antaranya adalah perspektif ekologi politik seperti Maguigad et al., (2015), perspektif perubahan iklim seperti Ghina (2003); Griffith & Ashe (1993); Johnson (2016), perspektif prioritas ekologi oleh Rijanta (2005); partisipasi publik oleh Farhan & Lim (2014); perspektif spasialitas pulau kota dan pembentukan kota, konfigurasi darat-laut, dan sifat ruang publik perkotaan antara darat dan laut (Hong, 2017); dan kawasan konservasi (Nirwansyah & P, 2014).

Berdasarkan posisi pandangan di atas, terdapat kombinasi yang berupaya mempertimbangkan *resource balance* sebagai bentuk bagi akomodasi pembangunan yang berkelanjutan. Di antaranya konsep *agromarine* yang menegaskan bahwa pembangunan pulau-pulau kecil bertumpu pada kegiatan utama pendayagunaan sumber daya laut seperti penangkapan ikan, budidaya laut, industri pengolahan laut yang dikombinasikan dengan kegiatan pertambakan dan pertanian dalam arti luas. Konsep ini kemudian diperluas dengan memasukkan kombinasi dari pendayagunaan jasa-jasa lingkungan kelautan berupa pariwisata bahari. Adapun dasar yang menyangga konsep ini adalah 1) kesesuaian dan daya dukung lingkungan, 2) pendekatan agribisnis, 3) pendekatan kemitraan (Dahuri, 2000). Pada bagian lain varian dari kombinasi *resource balance* adalah pembangunan lokal yang berkelanjutan melalui perubahan sosial ekonomi dan lingkungan oleh Karampela et al. (2017), sistem pertanian berkelanjutan oleh Ririhena (2007), pendekatan terpadu (Abubakar, 2006); dan *Integrated Coastal Management* (Griffith & Ashe, 1993).

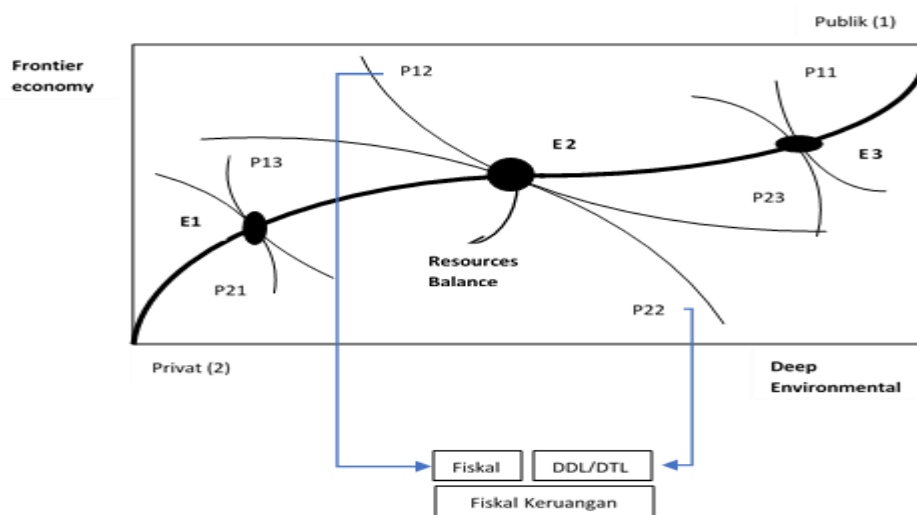
Melalui posisi yang berupaya menyeimbangkan ekonomi dan ekologi di atas, maka dalam tulisan ini dicoba untuk digagas suatu pemikiran mengenai konsep penerapan kebijakan fiskal keruangan bagi pulau kecil perbatasan. Fiskal adalah kebijakan yang dilaksanakan melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang mempunyai dua sisi yaitu sisi pengeluaran dan sisi pendapatan. Sisi pengeluaran terdiri dari tiga pos yaitu: (1) pengeluaran pemerintah untuk pembelian barang/jasa; (2) pengeluaran pemerintah untuk gaji pegawai; (3) pengeluaran transfer payment seperti subsidi, pembayaran pensiun, dan lain-lainnya. Sisi pendapatan terdiri dari: (1) pajak, (2) pinjaman masyarakat, (3) pinjaman luar negeri, (4) pinjaman bank sentral (Boediono, 1986).

Pengembangan wilayah pulau-pulau kecil perbatasan sebagai wilayah frontir bila dilakukan secara konvensional melalui pertumbuhan ekonomi yang bertumpu pada mekanisme pasar tidak akan dapat berlangsung normal. Hal ini terjadi karena keengganan pelaku pembangunan dari dunia usaha untuk terlibat karena karakteristik pulau-pulau kecil itu sendiri tidak menarik dan tidak menguntungkan. Sehingga pemerintahlah yang dapat diharapkan sebagai pemicu awal untuk berinvestasi melalui pengeluaran pemerintah terutama untuk penyediaan infrastruktur dalam upaya pemerataan pembangunan (Samiadji, 1994).

Penekanan pada aspek kewilayahan atau keruangan dari fiskal, didasarkan oleh pertimbangan karena kebijakan fiskal yang diterapkan selama ini melalui mekanisme

perencanaan pembangunan masih bersifat *frontier economic*, tidak mempertimbangkan alokasi penataan ruang (keruangan) sehingga upaya pemerataan menjadi tidak berjalan. Ishikawa & Fukushige (2007) dalam kajiannya hanya menekankan dampak fiskal pada pulau terpencil namun tidak mempertimbangkan keruangan dari aspek lingkungannya. Aspek keruangan sebagai pertimbangan baru kemudian dinyatakan oleh Nakatani (2019); namun, sebatas kebencanaan, merumuskan aturan fiskal di ekonomi pulau-pulau kecil yang rentan terhadap bencana alam dengan contoh kasus di negara-negara Pasifik.

Dengan demikian, kebaruan (*novelty*) dari gagasan pemikiran kajian ini adalah mencoba untuk menempatkan posisi pembangunan pulau kecil perbatasan dalam format *resources balance approach*. Melalui pertimbangan keruangan, alokasi pola ruang dan struktur ruang bisa menciptakan sebaran program/kegiatan dalam rencana pembangunan secara proporsional sesuai dengan fungsi daya dukung pulau-pulau kecil perbatasan. Artinya penerapan fiskal keruangan memadukan pertimbangan *deep environmental* berdasarkan fungsi pola ruang dan struktur ruang dalam tata ruang sehingga tercipta *resources balance* pembangunan yang menciptakan keberlanjutan (lihat Gambar 1). Pembangunan berkelanjutan pulau-pulau kecil perbatasan dengan dimensi sosial ekonomi dan lingkungan dilakukan untuk memenuhi kebutuhan manusia saat ini tanpa mengurangi kemampuan generasi mendatang dalam memenuhi kebutuhannya. Pemanfaatan ruang pulau-pulau kecil perbatasan tidak hanya dilakukan untuk memenuhi kebutuhan saat ini saja, tetapi juga menjamin generasi yang akan datang dapat menikmati sumber daya pulau-pulau kecil tersebut.



Keterangan:

- P11, P1, P13 perspektif lingkungan (ekologi politik, partisipasi publik, perubahan iklim, prioritas ekologi, konservasi laut)
- P21, P22, P3 perspektif ekonomi (pariwisata, kota cerdas, kota baru reklamasi, fiskal, infrastruktur, sentra pertanian/peternakan)
- E1, E2, E3 pembangunan berkelanjutan (keseimbangan sumberdaya) pembangunan ekonomi lokal, CBM/CBD, ICZM/ pengelolaan pesisir terpadu, agromarine, networking system

Gambar 1. Posisi Pendekatan Fiskal Keruangan Pulau-pulau Kecil Perbatasan dalam Konteks Pembangunan Berkelanjutan

Pulau-pulau kecil perbatasan di Kabupaten Kepulauan Anambas Provinsi Kepulauan Riau adalah contoh dari beberapa pulau-pulau kecil terluar yang berada di perbatasan negara di kawasan Laut Natuna Utara. Pulau-pulau kecil perbatasan ini memiliki potensi

untuk berkembang dengan berbagai kegiatan pembangunan yang mampu menjadi penggerak perekonomian baik di tingkat lokal maupun nasional, seperti pengembangan industri pariwisata, konservasi, industri perikanan, agroindustri, dan olahan lainnya yang ramah lingkungan. Kegiatan-kegiatan tersebut berbasis pada kekuatan sumber daya lokal. Selain itu, Kabupaten Kepulauan Anambas berperan sebagai Pusat Kegiatan Strategis Nasional (PKSN) dan Pusat Kegiatan Lokal (PKL) dalam rencana tata ruang serta sebagai pusat organisasi perangkat daerah kabupaten maupun ibukota kecamatan. Implikasi dari peran dimaksud adalah pada satu sisi menciptakan kontinuitas aktivitas perekonomian melalui produksi dan distribusi untuk memenuhi konsumsi wilayah. Pada sisi lain dihadapkan pada kendala daya dukung lingkungan yang dapat terlampaui bila tidak diantisipasi dari awal.

Kebijakan, rencana dan program (KRP) yang mengakomodasi daya dukung dan daya tampung lingkungan telah terintegrasi dalam rencana tata ruang wilayah (RTRW) Kabupaten Kepulauan Anambas. Muatan RTRW meliputi perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang. Perencanaan tata ruang melingkupi rencana struktur ruang dan rencana pola ruang, yang perwujudannya dijabarkan dalam pemanfaatan ruang sebagai *roadmap* mewujudkan alokasi investasi pembangunan kawasan lindung dan kawasan budidaya dalam kurun waktu dua puluh tahun ke depan. Pemanfaatan ruang pada hakikatnya sebenarnya bisa menjadi wadah spasial bagi rencana pembangunan yang dituangkan dalam alokasi anggaran berupa belanja publik pemerintah sesuai kewenangan pemerintahan daerah yang telah memuat arahan lokasi pembelanjanya. Namun, dalam praktik pelaksanaan usulan kegiatan dalam proses musyawarah rencana pembangunan (musrenbang), rencana tata ruang dimaksud terkadang tidak menjadi acuan. Salah satu penyebab ketidaksinkronan antara pemanfaatan ruang dalam rencana tata ruang dengan rencana pembangunan adalah keterbatasan anggaran daerah.

Berdasarkan latar belakang tersebut, apabila dikaitkan dalam konteks pulau-pulau kecil perbatasan di Kabupaten Kepulauan Anambas Provinsi Kepulauan Riau maka permasalahan yang mengemuka adalah pada bagaimana penerapan kebijakan fiskal keruangan yang dapat menciptakan agregatif pertumbuhan ekonomi dan lingkungan secara berkelanjutan. Mengingat bahwa pulau-pulau kecil dimaksud memiliki peran sebagai pusat pertumbuhan ibukota kabupaten dari yang sebelumnya hanya sebagai ibukota kecamatan maka pertimbangan peran tersebut menjadi penting untuk dilihat bagaimana bekerjanya transmisi belanja pemerintah menjalar dari pusat pemerintahan ke berbagai pulau-pulau kecil di sekitarnya. Berdasarkan hal tersebut, maka pertanyaan yang dimunculkan adalah bagaimana penerapan fiskal keruangan dalam kerangka pengembangan pulau-pulau kecil perbatasan yang berkelanjutan di Kabupaten Kepulauan Anambas Provinsi Kepulauan Riau?

Menjawab pertanyaan dimaksud, maka tujuan dari gagasan pemikiran kajian ini adalah: 1) menilai keberlanjutan pembangunan pulau-pulau kecil perbatasan melalui jenis kegiatan pemanfaatan ruang pada struktur ruang dan pola ruang pulau-pulau kecil yang dibiayai dari anggaran belanja publik; 2) menilai keberlanjutan pembangunan pulau-pulau kecil perbatasan melalui kecenderungan berkonsumsi marginal (*Marginal Propensity to Consume*) masyarakat pulau-pulau kecil; 3) menilai keberlanjutan pembangunan pulau-pulau kecil melalui alokasi besaran belanja barang/jasa, gaji pegawai, dan transfer payment pulau-pulau kecil sebagai pusat pertumbuhan; 4) mendeterminasi dampak berganda alokasi fiskal melalui transmisi interaksi antarruang pulau-pulau kecil sebagai pusat pertumbuhan dan pengaruhnya terhadap pulau-pulau kecil di sekitarnya; 5) mendeterminasi dinamika ruang pulau-pulau kecil melalui variabel lingkungan hidup serta mengevaluasi bagaimana posisi keberlanjutan lingkungan hidup pulau-pulau kecil dari aspek kajian muatan lingkungan hidup; 6) mengembangkan metode evaluasi keberlanjutan pembangunan pulau-

pulau kecil melalui penerapan fiskal keruangan yang memadukan tingkat perkembangan pulau-pulau kecil sebagai pusat pertumbuhan dan tingkat daya dukung lingkungan hidup.

Metode Penelitian

Kajian ini mencoba untuk menjelaskan secara deskriptif evaluatif, bagaimana fiskal keruangan dapat diterapkan bagi pengembangan wilayah pulau-pulau kecil perbatasan. Pendekatan survei melalui metode campuran (*mix methods*) kuantitatif dan kualitatif secara sekuensial dilakukan. Dimulai dari kajian kuantitatif yang kemudian diperkuat dengan kajian kualitatif untuk memahami fenomena penerapan fiskal keruangan yang terjadi. Secara kontekstual, pemilihan metode kualitatif dalam penelitian ini bertujuan untuk dapat memahami secara lebih detail dan mendalam, mengembangkan teori, mendeskripsikan realitas, dan kompleksitas sosial ekonomi mengenai perkembangan dan pengelolaan penerapan fiskal untuk pembangunan pulau-pulau kecil perbatasan. Adapun metode kuantitatif digunakan dengan tujuan untuk menjelaskan hubungan antarvariabel, menguji teori, melakukan generalisasi fenomena sosial ekonomi berkaitan dengan faktor-faktor yang menjadi pertimbangan dalam praktek penyelenggaraan perencanaan pembangunan dan perencanaan tata ruang.

Teknik analisis yang dilakukan untuk menjabarkan tujuan dari kajian ini antara lain berupa analisis pemanfaatan ruang/sebaran kegiatan yang dikembangkan yang menggambarkan klasifikasi tingkat perkembangan wilayah, kemudian analisis simulasi dampak berganda dari kecenderungan berkonsumsi masyarakat yang memperlihatkan keterkaitan antarwilayah pulau kecil sebagai pusat pertumbuhan dan pulau-pulau kecil di sekitarnya, analisis daya dukung lingkungan serta analisis tipologi wilayah sebagai arahan untuk perumusan penerapan fiskal keruangan.

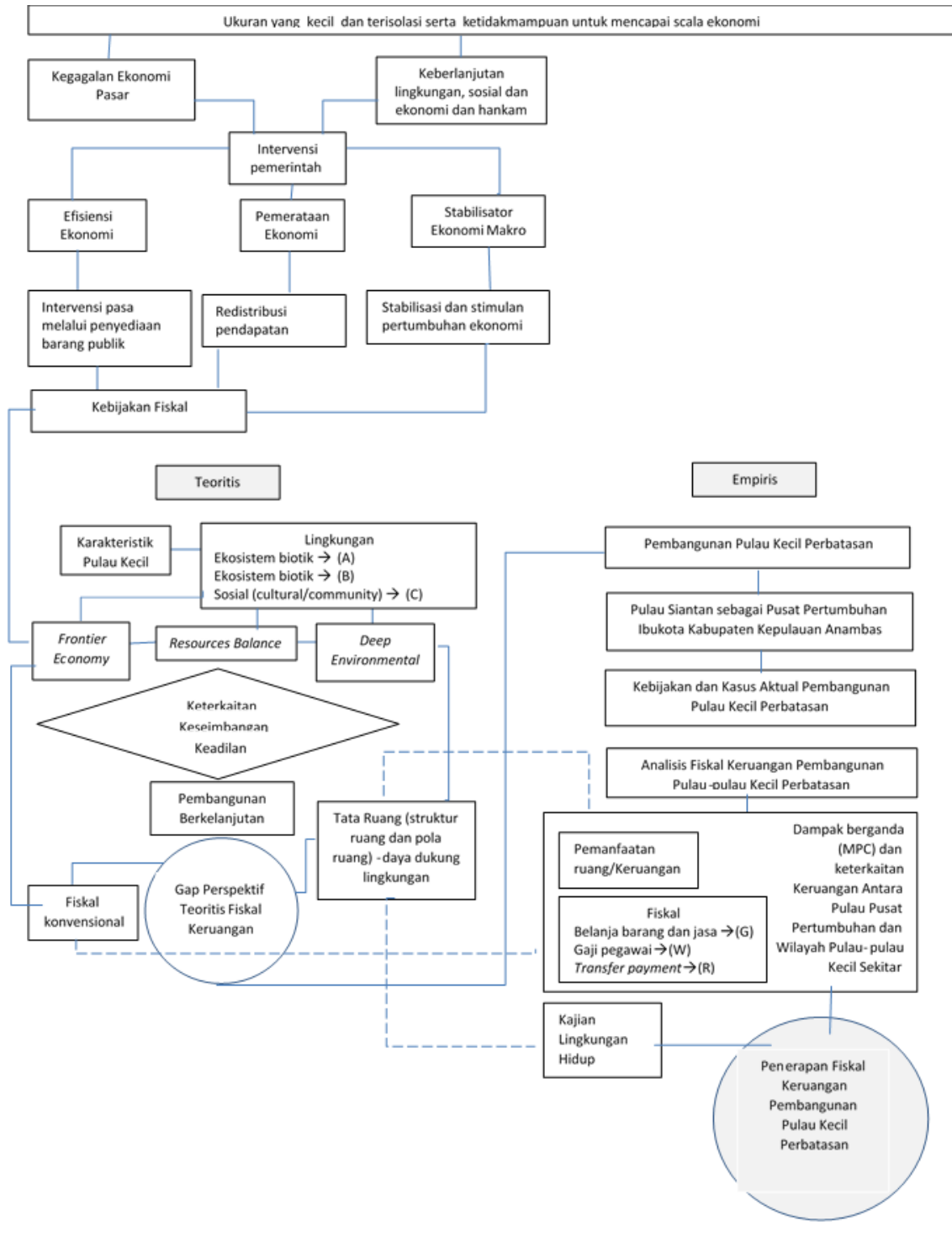
Hasil dan Pembahasan

Kerangka Teoritis Penerapan Fiskal Keruangan bagi Pulau-Pulau Kecil Perbatasan

Secara teoritis, kebijakan fiskal masuk dalam domain perspektif *frontier economic*, pada sisi lain ekologi politik yang menekankan pada proses perencanaan untuk pengambilan keputusan dalam lingkungan masuk pada domain perspektif *deep environment*. Kebijakan fiskal yang diterapkan selama ini secara konvensional berupa sebaran alokasi belanja, mekanismenya tidak secara jelas dijabarkan. Akibatnya tidak terjadi pemerataan sebaran antarwilayah. Pada sisi lain pendekatan ekologi politik sebagai proses perencanaan yang mempertimbangkan aspek lingkungan telah mengintegrasikan mekanisme alokasi fungsi keruangan untuk penguatan daya dukung lingkungan. Ada gap antara dua perspektif ini, kebijakan fiskal sebagai representasi *frontier economic* belum mempertimbangkan bagaimana alokasi sebaran fiskal dilakukan, sementara ekologi politik sebagai representasi *deep environment* telah mengalokasikan peruntukan ruang menurut fungsi sesuai daya dukung lingkungan namun belum mengakomodasi bagaimana mewujudkannya dalam bentuk pembiayaan. Melalui gap antara kedua perspektif ini, pertimbangan ekonomi dan ekologi dipertemukan dalam wujud pemanfaatan ruang (*resources balance*). Dengan demikian ditemukan kebaruan gagasan pemikiran dalam tulisan ini yaitu perspektif pembangunan berkelanjutan dalam bentuk fiskal keruangan.

Prinsip keberlanjutan mempertimbangkan tiga aspek yaitu keseimbangan, keterkaitan, dan keadilan. Dikaitkan dengan keberlanjutan pulau kecil, kebijakan fiskal diterapkan pada prinsip keseimbangan pembangunan pulau kecil yang menyeimbangkan kepentingan abiotik (A), biotik (B), dan kultural (C) sebagai satu kesatuan yang sinkron.

Prinsip keterkaitan dalam pembangunan pulau kecil melalui kebijakan fiskal ini direpresentasikan oleh keterkaitan antar tingkat pemerintahan, keterkaitan antar wilayah, antar waktu, antarpemangku kepentingan dan keterkaitan antar sektor. Prinsip keseimbangan dalam pembangunan pulau kecil memperhatikan kepentingan ekonomi-sosial budaya-lingkungan hidup. Adapun prinsip keadilan bagi pembangunan pulau kecil memperhatikan keadilan antar kelompok masyarakat dan antar generasi.



Gambar 2. Kerangka Teoritis

Memperhatikan perspektif keberlanjutan kebijakan fiskal secara teoritis (Gambar 2), maka perlu dilihat penerapan empirisnya. Secara empiris, pulau kecil dengan fungsi atau peran sebagai pusat pertumbuhan yang muncul dalam bentuk daerah otonom tidak dapat dilepaskan dengan sebaran alokasi fiskal yang diberikan sebagai konsekuensi perimbangan keuangan pemerintah dengan pemerintahan daerah. Alokasi fiskal ini terdistribusi melalui anggaran publik yang ditetapkan dalam rencana pembangunan.

Secara keruangan, alokasi fiskal ini terdistribusi pada pulau-pulau kecil melalui pemanfaatan ruang yaitu indikasi program utama pada rencana tata ruang. Sinkronisasi antara rencana pembangunan dan rencana tata ruang pada banyak daerah dalam praktik belum baku dipedomani, demikian juga dalam konteks pulau kecil sebagai daerah otonom sehingga terjadi dua kemungkinan yaitu rencana pembangunan berpedoman pada tata ruang dan rencana pembangunan belum berpedoman pada rencana tata ruang. Impikasi dari keduanya adalah pada pertumbuhan dan pemerataan sebaran spasial dari jumlah uang yang beredar.

Penerapan Fiskal Keruangan untuk Pulau-Pulau Kecil Perbatasan

Kabupaten Kepulauan Anambas Provinsi Kepulauan Riau memiliki ciri sebagai daerah frontir (perbatasan) yang secara geografis terisolasi pada musim-musim tertentu, relatif berjarak cukup jauh dari pusat-pusat kegiatan ekonomi. Dengan kondisi yang demikian pulau-pulau ini dapat dikategorikan sebagai sistem ekonomi tertutup, sehingga relevansi pendekatan fiskal adalah keniscayaan dan setiap pengeluaran oleh pemerintah daerah menjadi sumber utama meningkatnya ekonomi masyarakat. Berdasarkan asumsi ini, pendekatan fiskal yang biasanya disematkan pada kebijaksanaan ekonomi secara nasional (APBN), dapat diturunkan pada level daerah (APBD kabupaten) dengan sumber-sumber pemasukan yang lebih terbatas sesuai kewenangan. Selanjutnya, dalam mengatasi pemasalahan keterbatasan ini diperlukan perluasan sumber-sumber penerimaan sebagai peluang agar dapat mengimbangi pengeluaran-pengeluaran pembangunan sehingga *multiplier effect* di daerah dapat tercipta.

Keterbelakangan atau kelemahan yang dihadapi pulau-pulau kecil perbatasan sebagai daerah frontir pada satu sisi lainnya justru dapat menjadi kekuatan atau peluang melalui keunikan karakteristik wilayah yang dimiliki, berupa keunggulan komparatif sumber daya alam khas yang dimiliki utamanya pada industrialisasi daya tarik wisata, perikanan dan agroindustri serta kegiatan ekstratif pertambangan (migas). Pengembangan industrialisasi berbasis sumber daya alam ini bisa menjadi alternatif perluasan sumber-sumber penerimaan yang pada akhirnya akan dapat digunakan untuk pembelian barang dan jasa, menambah gaji pegawai dan *transfer payment*.

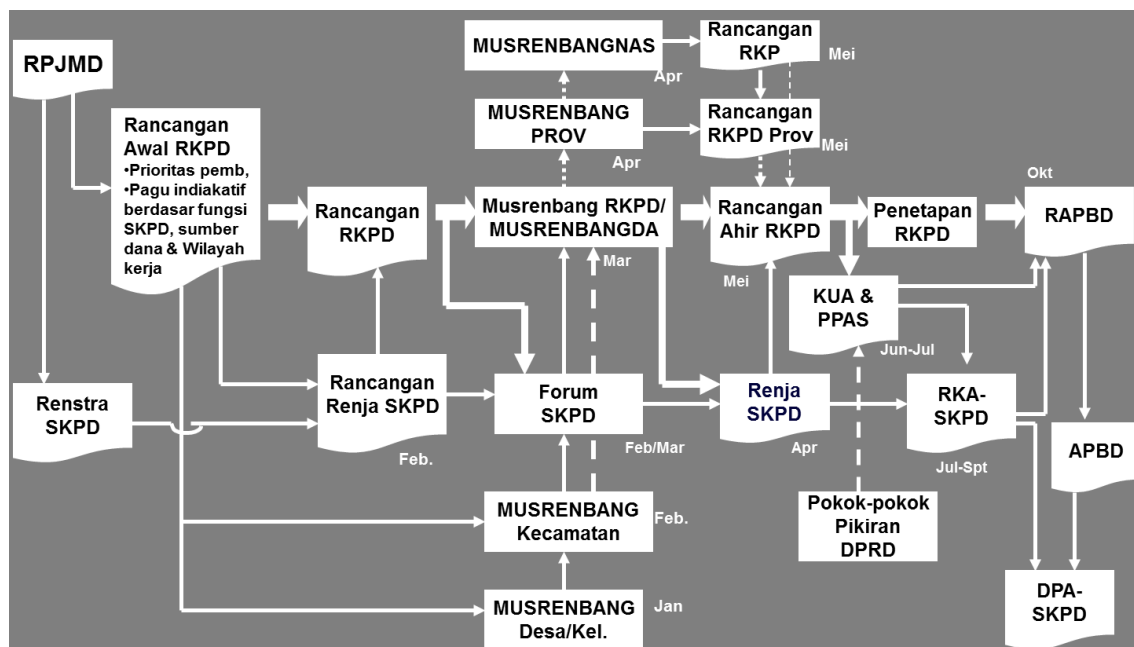
Pada kasus Kabupaten Kepulauan Anambas sebagai ilustrasi pusat pertumbuhan ibukota kabupaten misalnya, anggaran publik yang berasal dari sumber Anggaran dan Pendapatan Belanja Daerah (APBD) maupun Anggaran dan Pendapatan Belanja Negara (APBN) dapat ditelusuri melalui alokasi kegiatan sebagaimana tercantum dalam Rencana Strategis (Renstra) dan Rencana Kerja (Renja) masing-masing organisasi perangkat daerah (OPD) yang beraktivitas di masing-masing pulau tersebut. Pulau Siantan tempat kedudukan kota Tarempa sebagai ibukota kabupaten terdapat aktivitas OPD skala kabupaten, Pulau Jemaja dan Pulau Matak beserta pulau-pulau kecil lainnya terdapat aktivitas OPD skala kecamatan.

Aktivitas OPD pada pulau-pulau dimaksud dengan berbagai peran sebagai pusat pertumbuhan pulau kecil pada hakikatnya merepresentasikan pemanfaatan ruang. Jabaran pemanfaatan ruang berupa perwujudan besaran anggaran belanja publik dapat ditelusuri dari rencana struktur ruang dan rencana pola ruang. Rencana struktur ruang berupa rencana sistem pusat pelayanan permukiman dan rencana jaringan prasarana, sedangkan rencana pola ruang berupa rencana peruntukan kawasan lindung dan rencana peruntukan

kawasan budidaya. Anggaran belanja publik yang berasal dari sumber Anggaran dan Pendapatan Belanja Daerah (APBD) maupun Anggaran dan Pendapatan Belanja Negara (APBN) dialokasikan dalam bentuk kegiatan sebagaimana tercantum dalam Renstra Organisasi Perangkat Daerah (OPD) dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD).

Sesuai peraturan yang berlaku (lihat Gambar 3), proses penyusunan RKPD di Kabupaten Kepulauan Anambas diawali dengan penyelenggaraan Musrenbang mulai dari tingkat desa/kelurahan sampai dengan tingkat kabupaten. Tahapan selanjutnya adalah pengajuan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan Prioritas Plafon Anggaran Sementara (PPAS) yang akan dibahas dan disepakati bersama antara bupati dengan pimpinan DPRD menjadi Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan Prioritas Plafon Anggaran Sementara (PPAS). Selanjutnya di dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pada ayat (2) dan ayat (3) secara berturut-turut disebutkan “KUA serta PPAS yang telah disepakati kepala daerah bersama DPRD menjadi pedoman Perangkat Daerah dalam menyusun Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah. Kemudian, Rencana Kerja dan Anggaran Perangkat Daerah disampaikan kepada pejabat pengelola keuangan Daerah sebagai bahan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD tahun berikutnya.

Alokasi kegiatan dimaksud kemudian terjabarkan ke dalam anggaran tahunan melalui Rencana Kerja Anggaran (RKA) untuk kemudian ditetapkan menjadi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Berdasarkan proses tersebut, jika dianggap bahwa Pemanfaatan Ruang dalam Rencana Tata Ruang sebagai fungsi dari RKA/APBD maka kumulatif dari jumlah uang beredar yang berada di suatu pulau kecil dalam wilayah suatu kabupaten dapat diketahui. Artinya, alokasi pembiayaan bagi pengembangan pulau-pulau kecil dapat ditempuh dengan menerapkan kebijakan fiskal berbasis kewilayahan atau keruangan.



Gambar 3. Proses Perencanaan Pembangunan dan Penganggaran Tahunan

Pengeluaran pemerintah dapat memberi dampak makro pada ekonomi penduduk, karena pemerintah mengedarkan “uang inti” kepada masyarakat (Boediono, 1986). Melalui kegiatan ini terjadi peningkatan permintaan agregat (Z), tingkat harga (P), dan tingkat

produksi (Q). Pengeluaran pemerintah untuk pembelian barang dan jasa (G) akan menggeser kurva (Z) dan akan menentukan (P) dan (Q) yang baru. Selanjutnya (P) dan (Q) baru akan memengaruhi permintaan uang (L) dan selanjutnya perubahan (L) akan mengubah tingkat bunga (r), P dan Q. Perubahan ini berlangsung secara siklus pertama, kedua, ketiga sampai tercapai keseimbangan. Kenaikan (G) pada putaran pertama terjadi perubahan (Z) sebesar (Persamaan 1).

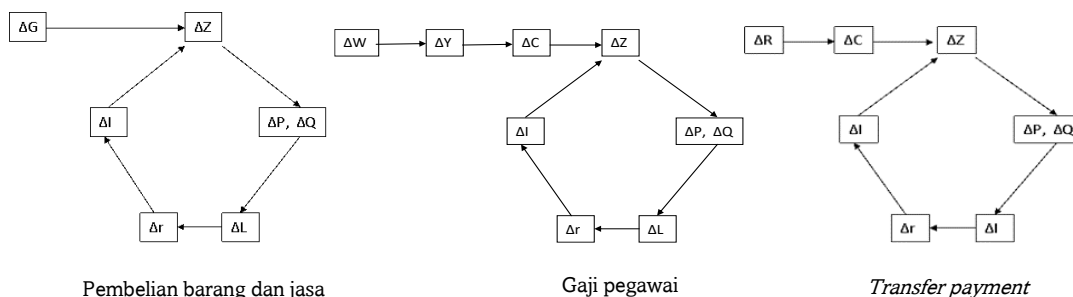
$$Z = (1-c)^{-1} \cdot G \tag{1}$$

Kelipatan $(1-c)^{-1}$ dikenal sebagai faktor pelipat, dimana c adalah marginal propensity to consume (MPC) yang besarnya $0 < c < 1$.

Dengan pola yang sama, pengeluaran pemerintah untuk gaji pegawai (W) dan transfer of payment (R) akan mempengaruhi permintaan agregat (Z) dengan perubahan sebesar (Persamaan 2).

$$\begin{aligned} Z &= (1-c) \cdot c \cdot W \\ Z &= (1-c) \cdot c \cdot R \end{aligned} \tag{2}$$

Faktor pelipat untuk W dan R sama yaitu $(1-c) \cdot c$ lebih kecil dari multiplier untuk pembelian barang dan jasa (G) yaitu $(1-c)^{-1}$.



Gambar 4. Sisi Pengeluaran Pembelian Barang dan Jasa, Gaji Pegawai, dan Transfer Payment

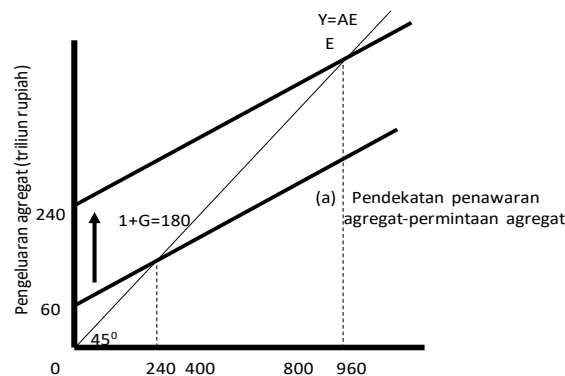
Dari ilustrasi (Gambar 4), penambahan peredaran uang inti yang bersumber dari belanja barang dan jasa, gaji pegawai maupun *transfer payment* akan meningkatkan volume ekonomi wilayah yang pada akhirnya meningkatkan ekonomi masyarakat. Konsekuensi secara tidak langsung adalah jumlah uang beredar pada masyarakat. Kenaikan uang beredar akan menurunkan tingkat bunga (r) dan selanjutnya meningkatkan pengeluaran investasi (I). Kenaikan investasi melalui proses berlipat akan meningkatkan permintaan agregat. Agar bisa berkelanjutan, tentunya setiap pengeluaran pemerintah tersebut harus diimbangi dan didukung dengan pemasukan dari berbagai sumber agar tidak terjadi defisit.

Jika dianggap bahwa pemanfaatan ruang dalam rencana tata ruang sebagai fungsi dari RKP/ Rencana Kerja OPD Kabupaten Kepulauan Anambas maka kumulatif dari jumlah uang beredar yang berada dapat dikalkulasikan. Sebagai ilustrasi, dengan mengetahui misalnya kecenderungan berkonsumsi atau *marginal propensity to consume* (MPC) dari masyarakat di Kabupaten Kepulauan Anambas adalah rata-rata sebesar 0,75 maka dapat dihitung keseimbangan pendapatan seperti pada Persamaan 3.

$$\begin{aligned} C &= 60 + 0,75Y \text{ dan } S = -100 + 0,25Y \\ I &= 120, \\ G &= 60. \end{aligned} \quad (3)$$

Dengan demikian, melalui ilustrasi simulasi (Persamaan 3), pendapatan Kabupaten Kepulauan Anambas pada keseimbangan terlihat pada Persamaan 4.

$$\begin{aligned} Y &= C + I + G \\ &= 60 + 0,75Y + 120 + 60 \\ 0,25Y &= 240 \\ Y &= 960 \end{aligned} \quad (4)$$



Gambar 5. Simulasi Keseimbangan Pendapatan Kabupaten Kepulauan Anambas

Berdasarkan keseimbangan pendapatan (lihat Gambar 5), apabila dilakukan investasi sebesar satu miliar misalnya dan diketahui nilai kecenderungan berkonsumsi (MPC) sebagai contoh di atas sebesar (0,75), maka kebijakan publik karena pengeluaran pembangunan (ΔG) akan mempunyai dampak berganda sebesar empat miliar. Sementara itu, melalui pengeluaran untuk gaji (ΔW) akan menghasilkan dampak berganda sebesar tiga miliar. Gambaran hasil dampak berganda tersebut diperoleh dari formulasi $(1/1-MPC \times \Delta G)$ untuk belanja pembangunan, sedangkan untuk gaji/upah formulasinya adalah $(MPC/1-MPC \times \Delta W)$.

Simulasi yang diilustrasikan diterapkan di Kabupaten Kepulauan Anambas dimaksud, menunjukkan bahwa kaitan antara penerapan fiskal keruangan untuk pengembangan pulau-pulau kecil perbatasan tidak dapat dilepaskan dengan kebijakan moneter. Hal ini berkaitan dengan besarnya peredaran uang dalam suatu ruang akibat dari proses *multiplier effect* yang ditimbulkan oleh belanja barang pemerintah, gaji pegawai dan *transfer payment*. Sehingga dengan demikian kebijakan moneter oleh bank sentral melalui kebijakan penetapan uang beredar harus ditindaklanjuti oleh pemerintah dengan memberikan porsi yang pro pada peningkatan permintaan agregat.

Setelah mengetahui sebaran spasial dari anggaran tersebut yang memperlihatkan tingkat perkembangan wilayah secara ekonomi, tahap selanjutnya adalah menilai keberlanjutan lingkungan pulau kecil perbatasan dengan memperhatikan daya dukung lingkungan. Keberlanjutan ditentukan oleh tipologi wilayah pulau kecil perbatasan yaitu perbandingan antara tingkat perkembangan wilayah pulau kecil perbatasan dengan status lingkungan yang sudah terlampaui atau belum terlampaui daya dukungnya. Wilayah pulau kecil perbatasan dengan tingkat perkembangan tinggi dan status lingkungan sudah terlampaui daya dukungnya berarti pulau kecil perbatasan tersebut pembangunannya tidak

berkelanjutan (X). Sebaliknya jika tingkat perkembangan tinggi dengan status lingkungan belum terlampaui daya dukungnya berarti pembangunan berkelanjutan dengan bersyarat (B). Apabila tingkat perkembangan rendah dengan status lingkungan sudah terlampaui berarti masuk kategori pembangunan berkelanjutan dengan pembatasan (T). Apabila tingkat perkembangan rendah dan status lingkungan belum terlampaui berarti pembangunan pulau-pulau kecil tersebut berkelanjutan (I).

Akhirnya penerapan fiskal keruangan yang mempertimbangkan pemanfaatan ruang dalam rencana tata ruang sebagai pedoman dalam penyusunan rencana pembangunan (RPJMD/RKPD) dapat dilaksanakan pada proses tahapan musrenbang/forum SKPD secara kewilayahan. Bagi wilayah dengan tipologi X, maka program/kegiatan dalam pemanfaatan ruang penganggarannya bersifat dikendalikan perkembangannya (disinsentif), bagi wilayah dengan tipologi B dan T pemanfaatan ruangnya bisa bersifat dikendalikan dan didorong, sedangkan wilayah dengan tipologi I, pemanfaatan ruangnya bersifat didorong perkembangannya.

Kesimpulan

Pemanfaatan ruang pulau-pulau kecil perbatasan yang berkelanjutan adalah suatu upaya pemanfaatan sumber daya alam dan jasa-jasa lingkungan yang terdapat di pulau kecil perbatasan untuk kesejahteraan manusia terutama pemangku kepentingan sedemikian rupa sehingga laju tingkat pemanfaatan ruang tidak melebihi daya dukung pulau-pulau kecil perbatasan. Penerapan fiskal keruangan perlu dipertimbangkan sebagai pendekatan pengembangan berkelanjutan pulau-pulau kecil perbatasan karena berorientasi pada sistem alokasi pemerataan. Pertumbuhan ekonomi pulau-pulau kecil perbatasan yang relatif secara geografis terpencil, skala ekonomis terbatas memerlukan stimulan dari komponen belanja pemerintah sebagai pelaku ekonomi sistem tertutup. Melalui belanja pemerintah akan terjadi proses *multiplier effect* berupa peningkatan jumlah uang beredar yang selanjutnya sangat menentukan aktivitas sektor riil pulau-pulau kecil perbatasan.

Pada sisi lain, keberlanjutan pulau-pulau kecil perbatasan melalui kapasitas daya dukung dan daya tampung lingkungan yang diintegrasikan dalam rencana tata ruang perlu diperhatikan sebagai pertimbangan wajib. Dengan demikian penerapan fiskal keruangan dalam rencana pembangunan harus memperhatikan sebaran spasial struktur ruang dan pola ruang dari usulan-usulan program dan kegiatan masing-masing organisasi perangkat daerah sesuai urusan/kewenangan masing-masing. Sebaran spasial struktur ruang dan pola ruang merupakan representasi dari pemerataan secara proporsional.

Integrasi pemanfaatan ruang dengan proses penyusunan rencana pembangunan dapat diterapkan pada tahapan musrenbang dan/atau forum SKPD. Melalui sinkronisasi pemanfaatan ruang pada tahap musrenbang dan/atau forum SKPD, sebaran alokasi fiskal akan terdistribusi pada pulau-pulau kecil perbatasan secara proporsional sesuai tipologi wilayah, yaitu nisbah tingkat perkembangan wilayah dan daya dukung lingkungan. Para pemangku kepentingan pada tingkat desa/kelurahan, kecamatan dan kabupaten secara berjenjang mengusulkan program/kegiatan sesuai tipologi wilayah secara *bottom up* partisipatif berupa usulan masyarakat maupun *bottom up* politis berupa usulan DPRD hasil reses, dan secara top down (teknoratis). Selanjutnya usulan ini diinput ke dalam Sistem Informasi Perencanaan Daerah (SIPD) dalam kerangka penyusunan RKPD. Sinkronisasi antara rencana pembangunan dan rencana tata ruang pada banyak daerah dalam praktik perlu dibakukan dalam suatu kebijakan yang nantinya menjadi pedoman pelaksanaan perencanaan pembangunan.

Ucapan Terima Kasih

Gagasan pemikiran dalam tulisan ini adalah berasal dari proposal disertasi yang diajukan pada Program Doktor Ilmu Lingkungan Universitas Diponegoro. Sebagai penajagan awal kami menerima dukungan data dan informasi dari: 1) Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau; 2) Pemerintah Kabupaten Kepulauan Anambas. Atas bantuan dan dukungan data dan informasi tersebut kami mengucapkan terima kasih, dan juga penghargaan kami atas masukan dari Program Doktor Ilmu Lingkungan Universitas Diponegoro.

Daftar Pustaka

- Abubakar, M. (2006). *Menata pulau-pulau kecil perbatasan: Belajar dari kasus Sipadan, Ligitan dan Sebatik*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- Adrianto, L., & Matsuda, Y. (2004). Study on assessing economic vulnerability of small island regions. *Environment, Development and Sustainability*, 6, 317–336. doi: 10.1023/B:ENVI.0000029902.39214.d0
- Archer, B. (1982). The value of multipliers and their policy implications. *Tourism Management*, 3, 236–41. doi: 10.1016/0261-5177(82)90044-9
- Atkinson, G., Dubourg, R., Hamilton, K., Munasinghe, M., Pearce, D., & Young, C. (1997). *Measuring sustainable development: Macroeconomics and the environment*. Cheltenham, UK: Edward-Elgar Publisher.
- Baaijens, S., & Nijkamp, P. (2001). Meta-analytic methods for comparative and exploratory research: an application to the assessment of regional tourist multiplier. *Journal of Policy Modelling*, 22(7), 821–858. doi: 10.1016/S0161-8938(98)00022-2
- Baaijens, S. R., Nijkamp, P., & Monfort, K. V. (1998). Explanatory meta-analysis for the comparison and transfer of regional tourist income multipliers. *Regional Studies*, 32, 839–849. doi: 10.1080/00343409850117997
- Balaguer, J., & Cantavella-Jorda, M. (2002). Tourism as a long-run economic growth factor: The Spanish case. *Applied Economics*, 34(7), 877–84. doi: 10.1080/00036840110058923
- Bengen, D. G. (2002). *Sinopsis ekosistem dan sumberdaya alam pesisir dan laut serta prinsip pengelolaannya*. Bogor: Pusat Kajian Sumberdaya Pesisir dan Lautan IPB.
- Boediono. (1986). *Ekonomi Makro*. Yogyakarta: BPFE-UGM.
- Branchoux, C., Fang, L., & Tateno, Y. (2018). Estimating infrastructure financing needs in the Asia-Pacific least developed countries, landlocked developing countries, and small island developing states. *Economies*, 8(3). doi: 10.3390/economies6030043
- Currie, S. (2018). Tourism and emerging island economies: An understanding of stakeholder perspectives in Timor-Leste. *Shima*, 12(1), 128–142. doi: 10.21463/shima.12.1.12
- Dahuri, R. (2000). Konsep pengembangan wilayah pulau-pulau kecil. In *Kegiatan Apel Komandan Pangkalan TNI Angkatan Laut*. Surabaya.
- Dahuri, R., Ginting, S. P., Rais, J., & Sitepu, M. J. (1998). *Pengelolaan sumber daya wilayah pesisir dan lautan secara terpadu*. Jakarta: Penerbit Pradnya Paramita.
- Farhan, A. R., & Lim, S. (2014). Integrated vulnerability assessment on small island regions towards Integrated Coastal Zone Management (ICZM): A case study of Thousand Islands, Indonesia. *International Journal of Geoinformatics*, 10(4).
- Gani, A. (1998). Macroeconomic determinants of growth in the South Pacific island economies. *Applied Economics Letters*, 5(12), 747–749. doi: 10.1080/135048598353934
- Ghina, F. (2003). Sustainable development in small island developing state. *Environment, Development and Sustainability*, 5, 139–165. doi: 10.1023/A:1025300804112
- Gounder, R. (2001). Aid-growth nexus: empirical evidence from Fiji. *Applied Economics*, 33(8), 1009–1019. doi: 10.1080/00036840122986
- Griffith, M. D., & Ashe, J. (1993). Sustainable development of coastal and marine areas in small island

- developing states: A basis for integrated coastal management. *Ocean & Coastal Management*, 21(1–3), 269–284. doi: 10.1016/0964-5691(93)90030-3
- Grydehøj, A., & Kelman, I. (2016). Island smart eco-cities: Innovation, secessionary enclaves, and the selling of sustainability. *Urban Island Studies*, 2, 1–24.
- Hardin-Ramanan, S., Chang, V., & Issa, T. (2018). A Green Information Technology governance model for large Mauritian companies. *Journal of Cleaner Production*, 198, 488–497. doi: 10.1016/j.jclepro.2018.07.047
- Hong, G. (2017). Locating Zhuhai between land and sea: A relational production of Zhuhai, China, as an island city. *Island Studies Journal*, 12(2), 7–24.
- Ishikawa, N., & Fukushige, M. (2007). Impacts of tourism and fiscal expenditure to remote islands: the case of the Amami islands in. *Japan Applied Economics Letters*, 14(9), 661–666.
- Johnson, H. (2016). Encountering Urbanization on Jersey: Development, Sustainability, and Spatiality in a Small Island Setting'. *Urban Island Studies*, 2, 50–71.
- Karampela, S., Papazoglou, C., Kizos, T., & Spilanis, I. (2017). Sustainable local development on Aegean Islands: a meta-analysis of the literature. *Island Studies Journal*, 12(1), 71–94.
- Lowe, J., Friedrich, J., Tejada, C., & Meekan, M. G. (2019). Linking livelihoods to improved biodiversity conservation through sustainable integrated coastal management and community based dive tourism : Oslob Whale Sharks. *Marine Policy*, 108(July), 103630. doi: 10.1016/j.marpol.2019.103630
- Lundberg, D., Drishnamoorthy, M., & Stavenga, M. (1995). *Tourism Economics*. New York: Wiley.
- Maguigad, V., King, D., & Cottrell, A. (2015). Island tourism planning, and climate change adaptation on Boracay, Philippines. *Urban Island Studies*, 1, 152–179. doi: 10.20958/uis.2015.9
- Murinde, V., & Rarawa, D. H. (1996). Modelling the potency of stabilization policy for the Solomon Islands 1978:1Q-1992:4Q. *Applied Economics*, 28(3), 309–319. doi: 10.1080/000368496328678
- Nakatani, R. (2019). A Possible Approach to Fiscal Rules in Small Islands — Incorporating Natural Disasters and Climate Change. In *IMF Working Paper WP/19/186*.
- Nirwansyah, A. W., & P, N. A. (2014). Model pengembangan konservasi laut untuk pulau-pulau kecil (Studi di Pulau Boano Kabupaten Seram Bagian Barat). *Geoedukasi*, 3(1), 55 – 67.
- Papapostolou, C. M., Kondili, E. M., Zafirakis, D. P., & Tzanes, G. T. (2020). Sustainable water supply systems for the islands: The integration with the energy problem. *Renewable Energy*, 146, 2577–2588. doi: 10.1016/j.renene.2019.07.130
- Rijanta, R. (2005). Insularitas dan Keterbelakangan Ekonomi Wilayah menuju Model Konseptual Perkembangan Wilayah Pulau Kecil di Indonesia. *Majalah Geografi Indonesia*, 19(2), 103–120.
- Ririhena, R. E. (2007). Model sistem pertanian berkelanjutan di wilayah pulau-pulau kecil. *Prosiding Seminar Nasional "Akselerasi Inovasi Teknologi Pertanian Spesifik Lokasi Mendukung Ketahanan Pangan Di Wilayah Kepulauan"*.
- Samiadji, B. T. (1994). Pendekatan fiskal untuk pengembangan daerah frontier. *Jurnal Perencanaan Wilayah Dan Kota*, 5(11), 12–15.
- Sutedi, E., Herdiawan, I., & Handiwirawan, E. (2017). Pulau-pulau kecil terluar Indonesia untuk lokasi karantina dan pengembangan ternak. *Wartazoa*, 27(4), 187–196. doi: 10.14334/wartazoa.v27i4.1692
- Vanhove, N. (2005). *The economics of tourism destinations*. Amsterdam: Elsevier.