

**PEMBANGUNAN WILAYAH KEPULAUAN BERLANDASKAN POROS  
MARITIM DALAM PERSPEKTIF NEGARA KEPULAUAN: TANTANGAN DAN  
PELUANG PERIMBANGAN KEUANGAN DAERAH<sup>a</sup>**

***DEVELOPMENT OF ISLAND REGIONS BASED ON MARITIME FULCRUM  
WITHIN THE PERSPECTIVE OF ARCHIPELAGIC STATE: CHALLENGES AND  
OPPORTUNITIES IN BALANCING REGIONAL FUNDING***

**Dhiana Puspitawati<sup>b</sup>**

**ABSTRAK**

Perkembangan kelautan di Indonesia semakin berkembang dari tahun ke tahun hingga dicetuskannya konsep 'poros maritim' oleh Presiden Joko Widodo. Konsep 'poros maritim' menekankan pada terwujudnya konektifitas antar pulau melalui pengembangan industri pelayaran serta transportasi laut. Dengan demikian dibutuhkan akselerasi pembangunan pelabuhan di wilayah-wilayah kepulauan seperti Maluku dan Riau. Sayangnya alokasi dana dari pusat untuk daerah masih didasarkan pada luas wilayah daratan. Hal ini menjadikan daerah dengan wilayah perairan yang lebih banyak tidak mendapatkan alokasi dana sebagaimana daerah yang mempunyai wilayah daratan yang luas. Padahal percepatan pembangunan di wilayah kepulauan sangat dibutuhkan dalam mewujudkan Indonesia sebagai 'poros maritim' dunia.

Tulisan ini akan menganalisa tantangan dan peluang pembangunan wilayah kepulauan yang berlandaskan poros maritim dalam perspektif negara kepulauan. Pembangunan Wilayah Kepulauan sangat diperlukan untuk mewujudkan konsep Poros Maritim. Akan tetapi perlu diperhatikan mengenai perimbangan keuangan daerah dalam mewujudkan akselerasi pembangunan tersebut.

**Kata kunci:** peluang; poros maritim; tantangan; wilayah kepulauan.

**ABSTRACT**

*The development of maritime affairs in Indonesia is growing rapidly until the inception of 'maritime fulcrum' by President Joko Widodo. Such concept emphasizes the establishment of inter-island connectivity through the development of shipping and sea transportation industries. Thus, the acceleration of port and facilities development in islands region such as Maluku and Riau is needed. Unfortunately, fund allocation from the central government to region areas is still based on how large the land areas of certain region. This makes island regions have less fund allocation than those of regions with large areas of land. While, on the other hand, the establishment of 'maritime fulcrum' concept is largely depends on the acceleration of national development in island regions.*

*This paper aims to analyze challenges and opportunities in developing island regions based on 'maritime fulcrum' concept within the perspectives of archipelagic state principles. National development in island regions of Indonesia is important to support the establishment of 'maritime fulcrum', however, the usage of the term 'archipelagic' should also carefully consider legal implication of the term 'archipelago' according to International Law..*

**Keywords:** challenges; island regions; maritime fulcrum; opportunities.

---

<sup>a</sup> Paper dipresentasikan pada Seminar Nasional Pembangunan Wilayah Kepulauan, Universitas Padjajaran, Jatinangor, Bandung, 2 Juli 2019.

<sup>b</sup> Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Jl. MT. Haryono No.169 Malang 65145, email: dhiana@ub.ac.id.

## PENDAHULUAN

Secara geografis tidak dapat dipungkiri bahwa Indonesia dikarunia wilayah perairan yang lebih banyak dibandingkan wilayah daratannya. Perjuangan Indonesia dari mulai memperkenalkan konsep negara kepulauan hingga akhirnya dituangkan dalam Bab IV Konvensi Hukum Laut 1982 memerlukan waktu yang tidak sebentar.<sup>1</sup> Penerapan prinsip negara kepulauan menjadikan wilayah Indonesia semakin luas terutama wilayah lautannya. Dengan wilayah yang luas tersebut, dalam pelaksanaan pembangunan nasional Indonesia menerapkan sistem desentralisasi berdasarkan asas otonom. Pasal 1 ayat (6) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah (UU 23/ 2014)<sup>2</sup> mendefinisikan otonomi daerah sebagai:

“hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

Selanjutnya Pasal 1 ayat (8) UU 32/ 2014 mendefinisikan desentralisasi sebagai “penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi.” Meskipun demikian, salah satu ciri dari otonomi daerah dalam suatu negara kesatuan yang membedakan dengan negara federasi adalah bahwa dalam otonomi daerah Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) tergabung dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan pengeluaran APBN dan APBD dihitung perbandingan. Dengan demikian, dalam pelaksanaan desentralisasi dibutuhkan suatu dana perimbangan, yaitu dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada Daerah untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi.<sup>3</sup> Selanjutnya Dana perimbangan terdiri dari Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus. Selanjutnya Pasal 28 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (UU 33/ 2004),<sup>4</sup> mengatur bahwa besaran pendanaan di daerah diberikan salah satunya berdasarkan luas wilayah. Sayangnya dalam UU 33/ 2004 tidak dijelaskan yang dimaksud

---

<sup>1</sup> Dimulai sejak tahun 1958 ketika diproklamirkan Deklarasi Juanda sampai diadopsinya Konvensi Hukum Laut pada tahun 1982.

<sup>2</sup> Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587.

<sup>3</sup> Pasal 1 ayat (19) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

<sup>4</sup> Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 126, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4438.

dengan wilayah.<sup>5</sup> Akan tetapi dalam penjelasan Pasal 40 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan (PP 55/ 2005) disebutkan secara jelas bahwa luas wilayah yang dimaksud adalah luas wilayah daratan.

Ketentuan tersebut menjadi permasalahan ketika daerah otonomi yang dimaksud memiliki wilayah lautan yang lebih luas daripada wilayah daratannya. Daerah seperti ini akan mendapatkan alokasi dana yang lebih sedikit daripada daerah otonom dengan wilayah daratan yang lebih luas. Padahal dengan dicanangkannya konsep 'poros maritim' oleh Presiden Joko Widodo pembangunan sarana dan prasarana di daerah otonom dengan wilayah lautan yang lebih besar menjadi sangat penting. Hal ini dikarenakan dalam mewujudkan konsep 'poros maritim' diperlukan ketersediaan sarana berupa pelabuhan yang memadai guna mewujudkan konektivitas antar pulau di Indonesia, yang menjadi penekanan konsep 'poros maritim'.

## PEMBAHASAN

### Prinsip Negara Kepulauan

Indonesia merupakan negara pencetus konsep negara kepulauan sebelum akhirnya diakui sebagai salah satu prinsip dalam hukum internasional, yaitu prinsip negara kepulauan sebagaimana diatur dalam Bab IV Konvensi Hukum Laut 1982 (KHL 1982). Esensi dari prinsip negara kepulauan adalah adanya satu kesatuan antara wilayah dan daratan dari suatu negara dengan bentuk geografis yang terdiri dari gugusan pulau-pulau. Menurut prinsip negara kepulauan, laut diantara pulau-pulau suatu negara kepulauan merupakan faktor penghubung antar pulau-pulau tersebut sehingga membentuk suatu kesatuan dengan konfigurasi geografis tertentu. Adapun kepulauan atau *archipelago* didefinisikan sebagai:

*"a group of islands, including parts of islands, interconnecting waters and other natural features which are so closely interrelated that such islands, waters and other natural features form an intrinsic geographical, economic and political entity, or which historically have been regarded as such."*<sup>6</sup>

Selanjutnya, oleh karena pengajuan prinsip negara kepulauan oleh Indonesia dilatarbelakangi oleh kepentingan politik Indonesia untuk meredam pemberontakan di daerah yang muncul secara sporadis di Indonesia dalam kurun waktu 1957 - 1960 maka pengertian

---

<sup>5</sup> Dalam penjelasan Pasal 28 hanya disebutkan bahwa luas wilayah merupakan variabel yang mencerminkan kebutuhan atas penyediaan sarana dan prasarana per satuan wilayah.

<sup>6</sup> Pasal 46 ayat (2) Konvensi Hukum Laut 1982.

kepulauan didefinisikan secara yuridis menjadi negara kepulauan.<sup>7</sup> Adapun pengertian negara kepulauan lebih lanjut didefinisikan sebagai “*a State constituted wholly by one or more archipelagos and may include other islands*”<sup>8</sup> Dari definisi kepulauan yang diberikan oleh Pasal 46 ayat (2) KHL 1982 dapat ditarik kesimpulan bahwa kriteria kepulauan sebenarnya meliputi setidaknya empat hal, yaitu: (i) suatu gugusan pulau; (ii) pulau-pulau itu saling berdekatan; (iii) membentuk satu kesatuan geografis, ekonomi dan politis; serta (iv) kesatuan tersebut dibuktikan oleh sejarah. Keempat kriteria tersebut harus dipenuhi secara *cumulative* bukan *alternative* atau dengan kata lain keempat kriteria tersebut harus ada.

Bagi Indonesia, kesatuan atau *unity* antara laut dan pulau-pulainya sangatlah penting terutama dari segi pertahanan dan keamanan mengingat posisi geografis Indonesia yang terletak pada posisi silang, yaitu diantara dua samudra, Samudra Hindia dan Pasifik serta dua benua, Benua Asia dan Australia. Definisi kepulauan inilah yang kemudian diadopsi oleh wilayah-wilayah atau daerah-daerah otonom di Indonesia guna menyebut daerahnya sebagai wilayah kepulauan. Penyebutan sebagai wilayah kepulauan ini dilatarbelakangi oleh adanya ketimpangan alokasi anggaran antara daerah yang wilayah daratannya lebih luas, sebagaimana diuraikan dalam pendahuluan di tulisan ini. Sebenarnya jika melihat dari sejarah terbentuknya prinsip negara kepulauan, istilah kepulauan memang ditujukan pada suatu negara sehingga timbullah apa yang kemudian disebut sebagai negara kepulauan. Status negara kepulauan tidak serta merta disandang oleh negara yang terdiri dari gugusan pulau-pulau. Akan tetapi status sebagai negara kepulauan harus secara eksplisit diklaim oleh negara yang bersangkutan. Tentunya status sebagai negara kepulauan akan menimbulkan implikasi-implikasi yuridis tertentu bagi negara yang mengklaim dirinya sebagai negara kepulauan.<sup>9</sup>

Dengan demikian sebenarnya menjadi pertanyaan apakah wilayah-wilayah atau daerah-daerah otonom di Indonesia dapat serta merta mengadopsi konsep kepulauan yang diatur dalam prinsip negara kepulauan? Leatemia mengatakan bahwa prinsip negara kepulauan yang diatur dalam KHL 1982 sudah semestinya diadopsi secara *mutatis mutandis* pada daerah kepulauan terutama dalam pengelolaan sumber daya laut.<sup>10</sup> Akan tetapi masalah pengelolaan sumber daya laut sudah diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah

---

<sup>7</sup> Untuk pembahasan mengenai sejarah konsep negara kepulauan hingga menjadi prinsip negara kepulauan baca lebih lanjut Puspitawati, Dhiana, *Hukum Laut Internasional*, Prenada Media, Jakarta 2017.

<sup>8</sup> Pasal 46 ayat (1) Konvensi Hukum Laut 1982.

<sup>9</sup> Lihat lebih lanjut Bab IV terutama Pasal 53 Konvensi Hukum Laut 1982.

<sup>10</sup> Lihat Laetemia, Johanis, “Pengaturan Hukum Daerah Kepulauan” 23 3, *Mimbar Hukum* 2011.

Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang mana dikatakan bahwa daerah hanya berwenang sebatas 12 mil laut. Bagaimana dengan zona-zona maritim lainnya. Apakah suatu daerah kepulauan juga mempunyai hak menarik zona-zona maritim? Hal ini akan *overlaps* dengan hak dan kewajiban Indonesia secara internasional. Sehingga walaupun dikatakan mengadopsi konsep kepulauan yang diatur dalam prinsip negara kepulauan, sejauh mana pengadopsiannya? Apakah bisa hanya mengadopsi istilah saja tanpa memperhatikan kriteria 'kepulauan' sebagaimana diatur dalam Pasal 46 ayat (2) KHL 1982?

Terlepas dari problem tersebut di atas, di Indonesia setidaknya sudah ada delapan daerah otonom yang menganggap dirinya sebagai wilayah/daerah kepulauan yaitu Maluku, Maluku Utara, Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur, Bangka Belitung, Kepulauan Riau, Sulawesi Utara, dan Sulawesi Tenggara.<sup>11</sup> Sebenarnya istilah wilayah kepulauan hanya ditujukan untuk mendapatkan alokasi dana yang lebih banyak dan menjadi bahan pertimbangan bahwa luas wilayah sebagaimana diatur dalam penjelasan Pasal 40 ayat (3) PP 55/ 2005 bukan hanya merujuk pada wilayah daratan akan tetapi juga wilayah lautan. Hal ini ditujukan untuk lebih meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang tinggal di daerah kepulauan serta guna pemerataan pembangunan nasional.<sup>12</sup>

Ide pemerataan pembangunan nasional di daerah kepulauan tersebut menjadi relevan dengan dicituskannya konsep 'poros maritim' oleh Presiden Joko Widodo. Konsep ini dalam penerapannya menekankan pada konektivitas antar pulau-pulau di Indonesia melalui industri perkapalan dan pelayaran. Dengan demikian tersedianya sarana dan prasarana terutama pelabuhan menjadi *urgent*. Hal ini dikarenakan pelabuhan yang dibutuhkan akan berada di daerah-daerah kepulauan.

### Konsep Poros Maritim

Perhatian pemerintah terhadap masalah-masalah kelautan menunjukkan perkembangan yang signifikan dibandingkan rentang waktu setelah ratifikasi KHL 1982 oleh Indonesia. Pada masa orde lama, pasca ratifikasi KHL 1982 oleh Indonesia, perkembangan kerangka hukum mengenai kelautan tidak menunjukkan perkembangan yang menggembirakan. Hal ini dibuktikan dengan beberapa peraturan perundangan saat itu yang bersifat sektoral dan tidak

---

<sup>11</sup>Kelen, Joseph A, "Delapan Provinsi Kepulauan sepakat membentuk BKSDK", <https://www.beritasatu.com/nasional/416125/delapan-provinsi-kepulauan-sepakat-bentuk-bksdk>, diakses tanggal 12 Juni 2019.

<sup>12</sup>Baca lebih lanjut Stefanus, Kotan Y, "Daerah Kepulauan sebagai satuan Pemerintah Daerah yang bersifat Khusus", 11 1, Jurnal Dinamika Hukum, 2011.

memihak pada orientasi kelautan akan tetapi lebih ke daratan. Sehingga Indonesia tidak lagi dikenal sebagai negara kepulauan melainkan sebagai negara agraris.<sup>13</sup>

Sejak tahun 2014 perhatian pemerintah Indonesia mulai menunjukkan perubahan ke arah yang lebih baik yaitu dengan dikeluarkannya Undang-Undang No. 32 tahun 2014 tentang Kelautan (UU No. 32 Tahun 2014). Meskipun undang-undang ini dianggap sangat terlambat<sup>14</sup> akan tetapi dapat pula dianggap sebagai kesungguhan Indonesia dalam memperhatikan pembangunan di bidang kelautan. Pada era pemerintahan Presiden Joko Widodo (Presiden Jokowi) setidaknya terdapat dua perkembangan signifikan di bidang kelautan, yaitu dideklarasikannya Indonesia sebagai Poros Maritim Dunia oleh Presiden Jokowi serta dibentuknya Kemenko Maritim pada 21 Januari 2015 melalui Peraturan Presiden No. 10 Tahun 2015 tentang Kementrian Koordinator Bidang Kemaritiman. Konsep Poros Maritim Dunia dituangkan dalam Lampiran Buku I Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019. Pada Arah Kebijakan Pembangunan Nasional pada point 4 disebutkan sebagai berikut:

“Keterkaitan antara pusat pertumbuhan wilayah dan daerah sekitarnya, perlu difasilitasi dengan infrastruktur wilayah yang terintegrasi dan terhubung dengan baik dan terpadu, khususnya infrastruktur jalan dan perhubungan, baik perhubungan laut maupun udara, termasuk jaringan informasi dan komunikasi, serta pasokan energi, sehingga tercipta konektivitas nasional, baik secara domestik maupun secara internasional (*locally integrated, internationally connected*). Prioritas khusus akan diberikan pada peningkatan fungsi dan peran perhubungan laut untuk mewujudkan poros maritim dunia.”<sup>15</sup>

Selanjutnya Presiden Jokowi menyampaikan lima pilar utama untuk mencapai Indonesia sebagai Poros Maritim Dunia, yang meliputi: (i) dibangunnya kembali budaya maritim Indonesia, (ii) membangun kedaulatan pangan laut melalui pengembangan industri perikanan dengan menempatkan nelayan sebagai pilar utama, (iii) prioritas pada pengembangan infrastruktur dan konektivitas maritim, (iv) melakukan diplomasi maritim serta (v) membangun kekuatan pertahanan maritim.

---

<sup>13</sup>Untuk pembahasan lebih detail baca selanjutnya Puspitawati, Dhiana, *The Concept of an Archipelagic State and its Implementation in Indonesia*, Disertasi, University of Queensland, 2008.

<sup>14</sup>Undang-undang tentang Kelautan seharusnya sudah dikeluarkan segera setelah Konvensi Hukum Laut 1982 mulai berlaku yaitu pada tahun 1996. Hal ini menjadi catatan tersendiri ketika undang-undang pelaksana undang-undang kelautan, seperti misalnya Undang-Undang No. 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia serta Peraturan Pemerintah tentang hak lintas Kapal Asing sudah muncul jauh sebelum keluarnya undang-undang kelautan yang sebenarnya merupakan undang-undang payung dari seluruh peraturan perundangan tentang kelautan.

<sup>15</sup>Lampiran Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 Buku I Agenda Pembangunan Nasional, hal. 6-37, 2014.

Dari lima pilar poros maritim tersebut dapat dilihat bahwa prioritas dalam mewujudkan Indonesia sebagai poros maritim dunia adalah konektivitas antar pulau. Hal ini sejalan dengan prinsip negara kepulauan yang memandang laut dan pulau-pulau Indonesia sebagai satu kesatuan. Dengan demikian, sebagaimana disebutkan di atas bahwa dibutuhkan percepatan pembangunan pelabuhan dan fasilitasnya terutama di daerah-daerah dengan wilayah laut yang lebih banyak atau wilayah kepulauan. Akan menjadi kendala apabila Dana Alokasi Umum (DAU) ke daerah diberikan berdasarkan luasnya wilayah daratan karena tidak akan dapat mendukung percepatan yang dimaksud.

### Otonomi Daerah dan Wilayah Kepulauan

Secara harfiah, otonomi daerah berasal dari bahasa Yunani, *autos* dan *nomos*. *Autos* berarti sendiri sedangkan *nomos* berarti aturan atau undang-undang. Dengan demikian, dapat diartikan sebagai kewenangan untuk mengatur sendiri atau kewenangan untuk membuat aturan guna mengurus rumah tangga sendiri. Sedangkan secara lengkap otonomi daerah dapat didefinisikan sebagai hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dengan peraturan perundang-undangan. Pada Pasal 18 ayat (2)<sup>16</sup> dan ayat (5) UUD 1945<sup>17</sup> dijelaskan bahwa Pemerintah Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintah yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.

Penerapan otonomi daerah ini sangatlah populer, terutama bagi negara yang mempunyai wilayah yang sangat luas dengan populasi yang banyak seperti Indonesia.<sup>18</sup> Hal ini dikarenakan untuk mengatur wilayah yang sangat luas dengan penduduk yang banyak melalui sistem sentralistik sangatlah mahal dan menguras tenaga.<sup>19</sup> Sebaliknya, pemerintah dalam lingkup kecil dan saling berdekatan dianggap lebih baik dalam penentuan prioritas pembangunan daerah, sebagaimana dikemukakan oleh Devas dan Grant bahwa sistem desentralisasi dianggap *“better able to make choices that reflect the needs and priorities in their*

---

<sup>16</sup>Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 menyatakan: “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.”

<sup>17</sup>Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 menyatakan: “Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.”

<sup>18</sup>Interview with Dr. Lufsiana, SH, MH, Lecturer on Natural Resources of the Ocean and Ocean Management (Surabaya, 3 April 2019).

<sup>19</sup>Alm, J and Bahl, R, *Decentralization in Indonesia: Prospect and Problems* (1999), 55.

*jurisdiction than is remote central government and that it is easier to hold local elected representatives and officials accountable for decisions and performance than those at centre.*"<sup>20</sup>

Meskipun demikian, sebenarnya penerapan prinsip otonomi daerah pada suatu negara kepulauan masih menjadi perdebatan.<sup>21</sup> Hal ini disebabkan konsep *decentralized coastal management* dalam beberapa sektor hanya bisa diterapkan dalam suatu negara benua seperti Australia.<sup>22</sup> Meskipun tulisan ini tidak akan membahas perdebatan tentang otonomi daerah dalam negara kepulauan, dampak penerapan otonomi daerah dapat dirasakan dalam hal pembagian keuangan antara pusat dan daerah demikian juga dalam hal perimbangan keuangan. Sebagaimana diuraikan sebelumnya, salah satu ciri dari otonomi daerah dalam suatu negara kesatuan yang membedakan dengan negara federasi adalah bahwa dalam otonomi daerah Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) tergabung dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan pengeluaran APBN dan APBD dihitung perbandingan.

### Otonomi Daerah dan Pembagian Keuangan Antara Pusat dan Daerah

Selanjutnya Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 (UU 33/2004),<sup>23</sup> yang kemudian diikuti dengan peraturan pelaksanaannya yaitu PP 55/2005. Selanjutnya Dana perimbangan terdiri dari Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus. Selanjutnya Pasal 28 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah mengatur bahwa besaran pendanaan di daerah diberikan salah satunya berdasarkan luas wilayah. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 28 ayat (2) sebagai berikut:

"Setiap kebutuhan pendanaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diukur secara berturut-turut dengan jumlah penduduk, luas wilayah, indeks kemahalan konstruksi, produk domestic regional bruto per kapita, dan indeks pembangunan manusia."

---

<sup>20</sup>Devas, N and Grant, U, "Local Government Decision-Making-Citizen Participation and Local Accountability: Some Evidence from Kenya and Uganda" (2003) 23 *Public Administration and Development* 352, 352.

<sup>21</sup>Puspitawati mengatakan bahwa otonomi daerah dapat diterapkan pada suatu negara kepulauan sepanjang tidak menghilangkan faktor *unity* atau kesatuan antara laut dan daratan yang merupakan penekanan pada prinsip negara kepulauan. Lihat lebih lanjut Puspitawati, Dhiana, "Desentralisasi Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Lautan dalam Kerangka Prinsip Negara Kepulauan, Arena Hukum 7 (2), 210-224.

<sup>22</sup>Diawali dengan penerapan Marine Cadastre pada negara Benua seperti Australia.

<sup>23</sup>Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 126, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4438.



Sayangnya dalam UU 33/2004 tidak dijelaskan yang dimaksud dengan wilayah.<sup>24</sup> Meskipun tidak dijelaskan secara eksplisit akan apa yang dimaksud dengan wilayah, dalam kenyataannya daerah otonomi dengan wilayah daratan yang lebih luas mendapatkan alokasi lebih banyak dari pusat dibandingkan daerah otonom dengan wilayah daratan yang lebih kecil. Selanjutnya, elaborasi tentang wilayah yang dimaksud dapat ditemukan pada penjelasan Pasal 40 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan (PP 55/2005) dimana disebutkan secara jelas bahwa luas wilayah yang dimaksud adalah luas wilayah daratan, sebagai berikut:

“Luas wilayah sebagaimana dimaksud dalam ayat ini adalah luas wilayah daratan.”

Inilah sebabnya daerah otonom yang mempunyai wilayah lautan yang lebih luas daripada wilayah daratannya, menerapkan prinsip negara kepulauan yang menekankan pada kesatuan antara daratan dan lautan sehingga alokasi dana dari pusat tidak hanya mempertimbangkan luas daratan akan tetapi melihat wilayah darat dan lautannya sebagai satu kesatuan wilayah yang dimaksud dalam Pasal 28 UU 33/2004. Akan tetapi untuk mewujudkan hal tersebut harus disebutkan dalam suatu peraturan perundang-undangan bahwa pertimbangan wilayah yang dimaksud adalah wilayah daratan dan lautan khususnya untuk daerah otonom yang secara geografis terdiri dari gugusan pulau-pulau seperti Maluku dan Riau.<sup>25</sup> Pengaturan semacam itu juga harus diperjelas bahwa penerapan prinsip negara kepulauan pada daerah otonom yang terdiri dari gugusan pulau hanya terbatas pada kepentingan perimbangan dana antara pusat dan daerah serta tidak mempunyai implikasi hukum dalam kaitannya dengan implikasi hukum prinsip negara kepulauan yang diatur dalam Bab IV KHL 1982.

### Tantangan dan Peluang Pembangunan Wilayah Kepulauan

Pembahasan tentang landasan hukum daerah kepulauan telah diutarakan oleh Stefanus,<sup>26</sup> dimana diuraikan bahwa pulau-pulau kecil terluar yang pada umumnya merupakan bagian dari wilayah daerah kepulauan membutuhkan pendekatan *prosperity* dan *security* secara bersamaan. Pendekatan *prosperity* bertujuan untuk terciptanya kemakmuran dan kesejahteraan bagi masyarakat di kepulauan yang berkelanjutan. Sedangkan pendekatan *security* pada

---

<sup>24</sup>Dalam penjelasan Pasal 28 hanya disebutkan bahwa luas wilayah merupakan variabel yang mencerminkan kebutuhan atas penyediaan sarana dan prasarana per satuan wilayah.

<sup>25</sup>Leatemia, Johanis, “Pengaturan Hukum terhadap Kewenangan Daerah di Wilayah Laut dilihat dari Prinsip Negara Kepulauan”.

<sup>26</sup>Stefanus, Kotan Y, “Daerah Kepulauan sebagai Satuan Pemerintah Daerah yang Bersifat husus” v11 n1, *Jurnal Dinamika Hukum*, 2011.

dasarnya untuk memelihara batas wilayah kedaulatan NKRI dan pertahanan dan keamanan negara tanpa membatasi aktivitas masyarakat di pulau-pulau terluar. Tidak dapat dipungkiri bahwa kondisi sosial ekonomi masyarakat di daerah kepulauan tidak merata. Hal ini dikarenakan lebih sedikitnya penduduk daerah kepulauan serta kendala transportasi antar pulau yang acapkali tidak memadai. Meskipun demikian sebagian besar daerah kepulauan memiliki sumber daya alam yang sangat bagus. Adapun tantangan dalam pembangunan daerah kepulauan antara lain adalah kesenjangan pembangunan antara pulau utama dengan pulau-pulau kecil yang menjadi bagian wilayah daerah kepulauan tersebut. Kesenjangan tersebut dikarenakan tidak adanya konektivitas yang memadai antar pulau. Hal ini disebabkan kurang memadainya sarana transportasi antar pulau. Dari adanya kendala transportasi antar pulau tersebut maka mengakibatkan kesenjangan penyediaan pelayanan yang tersedia di pulau utama dengan pulau-pulau disekitarnya. Seperti misalnya penyediaan layanan kesehatan dan pendidikan. Hal ini juga mengakibatkan rendahnya kualitas sumber daya manusia di daerah kepulauan. Demikian juga dengan ketersediaan energi serta penyebaran industri yang berpotensi menyerap tenaga kerja. Biasanya industri terpusat pada pulau utama saja. Pulau-pulau kecil disekitar pulau utama daerah kepulauan apabila merupakan pulau terluar, maka prioritas perhatian pemerintah biasanya pada aspek *security* yaitu pengamanan pulau terluar.

Dengan demikian, apabila pembangunan di daerah otonom dengan kondisi geografis demikian didasarkan pada luas wilayah daratan, maka penerapan otonomi daerah pada daerah demikian tidak akan membawa dampak yang signifikan. Pola pikir pemerintah dalam mendukung pembangunan di daerah seperti ini harus melihat wilayah laut sebagai wilayah yang termasuk Dalam wilayah daratannya. Dengan demikian konektivitas antar pulau menjadi sangat penting. Hal ini sejalan dengan konsep poros maritim yang dicanangkan oleh Presiden Joko Widodo.

Meskipun demikian, konektivitas antar pulau yang dimaksud tidak bisa serta merta diterjemahkan dengan membangun jembatan-jembatan atau jalan-jalan yang menghubungkan antara satu pulau dengan pulau yang lain sebagaimana dijelaskan oleh Chairullah.<sup>27</sup> Akan tetapi bisa dengan mengoptimalkan sarana dan prasarana transportasi laut. Dibalik tantangan yang ada dalam pembangunan daerah kepulauan juga terdapat peluang-peluang yang dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah kepulauan, diantaranya penyerapan tenaga

---

<sup>27</sup>Chairullah, Amin, "Pembangunan Sektor Berbasis Kelautan"  
<https://batukarinfo.com/komunitas/blogs/pembangunan-sektor-berbasis-kepulauan>, 2015 diakses 02 Juni 2019

kerja apabila ada penyebaran dan pemerataan pengembangan industri di pulau-pulau disekeliling pulau utama. Disamping menyerap tenaga kerja, pembangunan di daerah kepulauan juga akan berdampak pada perkembangan perekonomian masyarakat di daerah kepulauan. Hal ini juga akan meningkatkan ketersediaan layanan kesehatan dan pendidikan. Hal terpenting yang perlu diingat adalah bahwa dalam membangun daerah kepulauan harus diperhatikan bahwa kita “membangun daerah kepulauan *bukan* membangun di daerah kepulauan.” Dengan mindset demikian maka, aspek *prosperity* akan dapat dicapai. Sehingga dalam membangun daerah kepulauan diperlukan terlebih dahulu identifikasi potensi setempat dan hal inilah yang kemudian dibangun dan dikembangkan. Tantangan lainnya adalah bagaimana mengadopsi prinsip negara kepulauan pada daerah kepulauan dengan tetap memperhatikan status negara kepulauan yang secara internasional disandang oleh Indonesia.

Badan kerjasama provinsi kepulauan merupakan awal yang cukup bagus dalam menginisiasi pembangunan di daerah kepulauan. Hanya saja lembaga ini perlu didirikan melalui peraturan perundang-undangan. Masing-masing provinsi kepulauan juga harus mempunyai peraturan daerah sebagai landasan hukum daerah kepulauan. Dengan dicanangkannya konsep poros maritim diharapkan dapat mengembalikan *mindset* masyarakat Indonesia kepada laut. Dengan diperhitungkannya wilayah laut sebagai satu kesatuan dengan wilayah daratan maka alokasi dana dari pemerintah pusat diharapkan lebih memadai sehingga bisa mewujudkan poros maritim dengan pembangunan konektivitas antar pulau.

## PENUTUP

Pembangunan Wilayah Kepulauan sangat diperlukan untuk mewujudkan konsep Poros Maritim. Akan tetapi perlu diperhatikan nomenklatur ‘kepulauan’ agar tidak menyalahi implikasi hukum ‘kepulauan’ secara internasional. Poros maritim menekankan pada pembangunan konektivitas antar pulau di Indonesia sebagai negara kepulauan. Guna mewujudkan konektivitas antar pulau tersebut dibutuhkan dukungan dana untuk pembangunan sarana dan prasarana yang berkaitan dengan transportasi laut. Dengan segala keterbatasan yang ada di daerah kepulauan maka masih dibutuhkan alokasi dana dari pusat. Dikarenakan prinsip kepulauan menekankan pada kesatuan wilayah daratan dan lautan, maka dalam alokasi dana dari pusat ke daerah kepulauan harus mempertimbangkan luas wilayah yang juga termasuk luas wilayah lautan bukan hanya daratan. Hal ini harus dituangkan secara

eksplisit dalam peraturan perundang-undangan serta peraturan daerah dengan wilayah kepulauan.

Selanjutnya, dibutuhkan pengembalian *mindset* masyarakat Indonesia ke kelautan serta harmonisasi aturan dan kelembagaan dalam mewujudkan 'poros maritim' dalam perspektif negara kepulauan.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Achmad, Yani, 2002. *Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*. Jakarta, Raja Grafindo Persada;
- Alm, J and Bahl, R, *Decentralization in Indonesia: Prospect and Problems* (1999);
- Bennet, R.J., 1990, *Decentralization: Local Governments and Markets: Towards a Post Welfare Agenda*.
- Clark, J.R., 1996, *Coastal Zone Management Handbook*;
- de Merffly, Anick, 2004, *Ocean governance: A Process in the Right Direction for the Effective Management of the Oceans*, 18 *Ocean Yearbook*, 163;
- Kumssa, A, Edralin, J and Oyugi, W.O., 2003, *A Needs Assessment Mission Report on Capacity Development in Local Governance: Africa-Asia Co-operation*;
- Mustamin Daeng Matutu dkk. 2004. *Mandat, Delegasi, Atribusi dan Implementasinya Di Indonesia*, Yogyakarta, UII Press;
- Nasution, M. Arief. 2000. *Demokrasi dan Problem Otonomi Daerah*. Bandung, Mandar Maju;
- Puspitawati, Dhiana, "Desentralisasi Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Lautan dalam Kerangka Prinsip Negara Kepulauan, *Arena Hukum* 7 (2), 210-224;
- Puspitawati, Dhiana, *Hukum Laut Internasional*, Prenada Media, Jakarta 2017;
- Puspitawati, Dhiana, *The Concept of an Archipelagic State and its Implementation in Indonesia*, Disertasi, University of Queensland, 2008;
- Smoke, P, 2005, *Decentralization in East Asia and the Pacific: Making Local Government Work*;
- Suryana, Achmad, *Pembangunan Daerah Kepulauan: Studi Kasus Provinsi Kepulauan Riau dan Provinsi Maluku Utara*, Yayasan Pustaka Obor, 2017;
- Warwick, Gullett, *Maritime Law in the Federal Context: Australian and Indonesian Provincial Maritime Zones*, makalah dipresentasikan dalam *International Seminar and Indonesian Forum on Ocean Law and Resources: Building Comprehensive Perspective on National Security and Sustainable Development*, Brawijaya University, 17-19 May 2010.

**Jurnal**

Leatemia, Johanis, "Pengaturan Hukum terhadap Kewenangan Daerah di Wilayah Laut dilihat dari Prinsip Negara Kepulauan";

Miles, Edward L, 1989, *Concepts, Approaches and Applications in Sea Use Planning and Management*, 20 *Ocean Development and International Law Journal* 213;

Stefanus, Kotan Y, "Daerah Kepulauan sebagai satuan Pemerintah Daerah yang bersifat Khusus", 11 1, *Jurnal Dinamika Hukum*, 2011.

**Peraturan Perundang-Undangan**

Badan Kerjasama Provinsi Kepulauan, 2009. "*Naskah Akademik Rancangan Undang Undang Daerah Kepulauan*", Ambon;

Bappeda Provinsi Riau, "*Strategi Percepatan Pembangunan Daerah Kepulauan*", 2015;

Lampiran Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 Buku I Agenda Pembangunan Nasional, hal. 6-37, 2014;

Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan;

Undang-Undang No. 32 tahun 2014 tentang Kelautan;

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil;

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah;

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Konvensi Hukum Laut 1982.

**Sumber Lain**

Chairullah, Amin, "Pembangunan Sektor Berbasis Kelautan"  
<https://batukarinfo.com/komunitas/blogs/pembangunan-sektor-berbasis-kepulauan>,  
2015 diakses 02 Juni 2019;

Kelen, Joseph A, "Delapan Provinsi Kepulauan sepakat membentuk BKSDK",  
<https://www.beritasatu.com/nasional/416125/delapan-provinsi-kepulauan-sepakat-bentuk-bksdk>, 2019 diakses tanggal 12 Juni 2019.