

Diterima  
27 Mei 2025

Disetujui  
16 Oktober 2025

Diterbitkan  
Oktober 2025

DOI

## Mewujudkan Pembangunan yang Berkeadilan di Provinsi Kepulauan Riau: Strategi Mengatasi Ketimpangan Antarwilayah

*Achieving Equitable Development in the Riau Islands Province: Strategies to Address Interregional Disparities*

Akbar

Sekretariat Daerah Provinsi Kepulauan Riau

 akbar.thahir@gmail.com

 081372143222<sup>1</sup>, 085270000789<sup>2</sup>

**Abstrak:** Provinsi Kepulauan Riau memiliki potensi besar karena lokasinya yang strategis. Akan tetapi, sampai saat ini masih menghadapi isu Disparitas Pembangunan Antarwilayah. Dalam Dokumen Rencana Pembangunan Daerah, Infrastruktur yang tidak merata, Daya saing sumber daya manusia yang belum optimal, serta Koordinasi antar pemangku kepentingan yang lemah dianggap sebagai penyebab isu yang terjadi. Melalui Metode USG atau *Urgency, Seriousness, dan Growth*, Infrastruktur yang tidak merata mendapat skor 56 dan ditetapkan sebagai permasalahan utama. Selanjutnya dengan menggunakan Metode *Analytical Hierarchy Process (AHP)*, Penguatan Infrastruktur dan Konektivitas Wilayah mendapat skor 0,93 dan dipilih sebagai rekomendasi kebijakan yang perlu segera dilakukan oleh Pengambil Kebijakan. Adapun Diversifikasi Ekonomi dan Pemberdayaan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM), serta Peningkatan Layanan Sosial dan Sumber Daya Manusia dipilih sebagai alternatif kebijakan yang dapat diambil.

**Kata Kunci:** Disparitas Pembangunan; Infrastruktur; Kepulauan Riau.

**Abstrack :** The Riau Islands Province has great potential due to its strategic location. However, up to this point, it still faces issues of Disparity in Development among Regions. In the Regional Development Plan Document, different condition in infrastructure, human resource competitiveness that is not yet optimal, and weak coordination between stakeholders are considered to be the causes of the issues that occur. Using the USG method or Urgency, Seriousness, and Growth, unequal infrastructure received a score of 56 and was determined to be the main problem. Furthermore, using the Analytical Hierarchy Process (AHP) method, Strengthening Infrastructure and Regional Connectivity received a score of 0.93 and was chosen as a policy recommendation that should be implemented immediately by decision-makers. While economic diversification, and empowerment of micro, small, and medium enterprises (MSMEs), as well as improving social services and human resources were selected as policy alternatives that can be taken.

**Keywords:** *Development Disparities; Infrastructure; Riau Islands.*

## I. PENDAHULUAN

Provinsi Kepulauan Riau merupakan Provinsi ke-32 yang dibentuk melalui Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2002. Secara administratif, Provinsi Kepulauan Riau terdiri dari 2.408 pulau yang tersebar di 7 Kabupaten/Kota. Provinsi Kepulauan Riau merupakan daerah yang unik dan strategis, serta memiliki potensi yang besar karena lokasinya berdekatan dengan beberapa Negara tetangga. Provinsi Kepulauan Riau memiliki cadangan sumber daya alam yang melimpah. Berdasarkan data Tahun 2021, cadangan Gas Bumi dan Minyak Bumi kondisi terbukti lebih tinggi dibandingkan kondisi mungkin dan harapan sebagaimana terlihat pada tabel 1:

**Tabel 1.**  
Potensi Cadangan Minyak Bumi  
dan Gas Bumi Kepulauan Riau

| Potensi Cadangan Migas<br>Provinsi Kepulauan Riau |          |             |  |
|---|----------|-------------|--|
| Cadangan Gas Bumi                                 | Terbukti | 924,20 BSCF |  |
|   | Mungkin  | 422,62 BSCF |  |
|   | Harapan  | 542,45 BSCF |  |
| Cadangan Minyak Bumi                              | Terbukti | 63,13 MMSTB |  |
|   | Mungkin  | 34,93 MMSTB |  |
|   | Harapan  | 43,76 MMSTB |  |

Sumber: Laporan Statistik Minyak dan Gas Bumi 2021, Dirjen MIGAS KESDM

Provinsi Kepulauan Riau memiliki luas laut lebih besar dibanding luas darat. Hal ini menjadikan Provinsi Kepulauan Riau memiliki karakteristik yang mirip dengan Indonesia. Kesamaan ciri ini menjadikan isu yang dihadapi juga serupa yaitu **“Disparitas Pembangunan Antarwilayah”**. Jika Indonesia memiliki isu Indonesia Barat dengan Indonesia Timur atau Jawa dan Luar Jawa (Bhinadi & Ardito, 2003), (Tampubolon et al., 2015), (Yuliadi, 2012) maka Provinsi Kepulauan Riau mengalami isu Batam, Bintan, Karimun dan Tanjungpinang atau

disingkat BBKT dengan Natuna, Kepulauan Anambas, dan Lingga atau dikenal sebagai NAL serta Batam dan non-Batam (Bappeda Provinsi Kepulauan Riau, 2025).

Kesenjangan pembangunan antarwilayah tersebut, telah berdampak terhadap terjadinya ketidakmerataan pembangunan. Lebih lanjut, ketidakmerataan ini mengakibatkan ketimpangan kesejahteraan yang terlihat dari capaian makro pembangunan seperti Tingkat Kemiskinan, Tingkat Pengangguran Terbuka, Indeks Pembangunan Manusia serta Laju Pertumbuhan Ekonomi. Data yang dirilis oleh Badan Pusat Statistik (BPS) serta Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau menunjukkan kesamaan yaitu terjadinya ketimpangan wilayah sebagaimana terlihat pada tampilan Tabel 2 sampai dengan Tabel 5 berikut, dimana BBKT secara konsisten menunjukkan angka-angka capaian yang lebih baik dibandingkan dengan daerah kompatriotnya yaitu NAL.

**Tabel 2.**  
Tingkat Kemiskinan Kabupaten/Kota  
di Provinsi Kepulauan Riau  
Tahun 2021-2024 (%)

| Kabupaten/<br>Kota | 2021  | 2022  | 2023  | 2024 |
|--------------------|-------|-------|-------|------|
| Batam              | 5,05  | 5,19  | 5,02  | 4,85 |
| Tanjungpinang      | 9,57  | 9,85  | 7,95  | 6,86 |
| Bintan             | 6,42  | 6,44  | 5,90  | 5,44 |
| Karimun            | 6,85  | 6,87  | 5,95  | 5,78 |
| Lingga             | 13,93 | 14,05 | 11,26 | 9,99 |
| Natuna             | 4,95  | 5,32  | 5,25  | 5,04 |
| Kepulauan Anambas  | 7,09  | 7,51  | 6,95  | 6,67 |
| Kepulauan Riau     | 6,12  | 6,24  | 5,69  | 5,37 |
| Indonesia          | 10,14 | 9,54  | 9,36  | 9,03 |

Sumber: BPS Provinsi Kepulauan Riau, data diolah

**Tabel 3.**

Tingkat Pengangguran Terbuka Kabupaten/Kota di Provinsi Kepulauan Riau  
Tahun 2021-2024 (%)

| Kabupaten/<br>Kota   | 2021  | 2022 | 2023 | 2024 |
|----------------------|-------|------|------|------|
| Batam                | 11,64 | 9,56 | 8,14 | 7,68 |
| Tanjungpinang        | 6,31  | 5,27 | 4,76 | 4,69 |
| Bintan               | 8,62  | 6,91 | 5,43 | 4,53 |
| Karimun              | 7,20  | 6,87 | 6,02 | 5,52 |
| Lingga               | 4,23  | 3,09 | 3,52 | 3,38 |
| Natuna               | 5,15  | 4,15 | 4,05 | 3,89 |
| Kepulauan<br>Anambas | 1,27  | 2,15 | 2,55 | 2,38 |
| Kepulauan Riau       | 9,91  | 8,23 | 6,80 | 6,39 |
| Indonesia            | 6,49  | 5,86 | 5,32 | 4,91 |

Sumber: BPS Provinsi Kepulauan Riau, data diolah

**Tabel 4.**

Indeks Pembangunan Manusia Kabupaten/Kota di Provinsi Kepulauan Riau Tahun 2021-2024

| Kabupaten/Kota       | 2021  | 2022  | 2023  | 2024  |
|----------------------|-------|-------|-------|-------|
| Batam                | 81,82 | 82,25 | 82,64 | 83,32 |
| Tanjungpinang        | 79,98 | 80,58 | 81,14 | 81,58 |
| Bintan               | 76,48 | 76,80 | 77,50 | 77,96 |
| Karimun              | 73,11 | 73,96 | 74,70 | 75,49 |
| Lingga               | 70,82 | 71,48 | 72,23 | 73,05 |
| Natuna               | 77,33 | 77,59 | 78,23 | 78,60 |
| Kepulauan<br>Anambas | 71,86 | 72,15 | 72,80 | 73,47 |
| Kepulauan Riau       | 77,87 | 78,48 | 79,08 | 79,89 |
| Indonesia            | 73,16 | 73,77 | 74,39 | 75,02 |

Sumber: BPS Provinsi Kepulauan Riau, data diolah

**Tabel 5.**

Laju Pertumbuhan Ekonomi Kabupaten/Kota di Provinsi Kepulauan Riau  
Tahun 2021-2024 (%)

| Kabupaten/Kota       | 2021 | 2022 | 2023 | 2024  |
|----------------------|------|------|------|-------|
| Batam                | 4,75 | 6,84 | 7,04 | 6,69  |
| Tanjungpinang        | 0,59 | 4,12 | 4,92 | 3,78  |
| Bintan               | 0,23 | 7,66 | 8,32 | 8,89  |
| Karimun              | 2,37 | 4,38 | 5,50 | 6,45  |
| Lingga               | 1,95 | 3,74 | 4,30 | 4,42  |
| Natuna               | 0,02 | 0,11 | 0,85 | -3,57 |
| Kepulauan<br>Anambas | 0,04 | 0,09 | 0,62 | -5,67 |
| Kepulauan Riau       | 3,43 | 5,06 | 5,16 | 5,02  |
| Indonesia            | 3,70 | 5,31 | 5,05 | 5,03  |

Sumber: BPS Provinsi Kepulauan Riau, data diolah

Dalam RPJMD Tahun 2025-2029, Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau melalui Bappeda telah mengidentifikasi permasalahan yang diduga sebagai penyebab disparitas pembangunan antar wilayah. Permasalahan ini muncul dan terjadi setiap periode. Permasalahan tersebut adalah: **Infrastruktur yang tidak merata, Daya saing sumber daya manusia yang belum optimal, serta Koordinasi antar pemangku kepentingan yang lemah.**

Dalam rangka menentukan permasalahan yang dianggap sebagai masalah utama, dilakukan penentuan permasalahan prioritas melalui **Metode USG**. Metode ini digunakan untuk menentukan urutan prioritas permasalahan yang harus diselesaikan. Metode ini dilakukan dengan cara menentukan tingkat kemendesakan, keseriusan dan perkembangan isu dengan skala ukur 1 sampai dengan 5. Angka 1 menunjukkan permasalahan paling tidak mendesak, tidak serius dan tidak berkembang isunya. Sementara angka 5 menunjukkan permasalahan paling mendesak, paling serius dan paling berkembang isunya. Permasalahan dengan total skor tertinggi

ditetapkan sebagai masalah utama yang memerlukan penanganan segera. Metode analisis kebijakan seperti AHP dan USG banyak digunakan dalam perencanaan pembangunan daerah. Sebagai contoh (Bovita, 2025) menerapkan metode USG untuk menentukan prioritas permasalahan pembangunan dan AHP untuk merumuskan strategi kebijakan pada studi kasus pemanfaatan sagu di Kabupaten Indragiri Hilir.

Untuk mengetahui permasalahan utama yang menyebabkan disparitas pembangunan antarwilayah, dilakukan skoring terhadap 3 permasalahan yang diidentifikasi melalui diskusi dan pengukuran bersama ahli dari Badan Perencanaan, Penelitian dan Pengembangan (2 orang), Akademisi (1 orang), serta Sekretariat Daerah (1 orang) dengan skor sebagaimana pada Tabel 6 berikut:

**Tabel 6.**  
Hasil Identifikasi Permasalahan Utama  
Menggunakan Metode USG

| Permasalahan                                      | U  | S  | G  | Skor USG |
|---|----|----|----|----------|
| Infrastruktur yang tidak merata                   | 20 | 18 | 18 | 56       |
| Daya saing sumber daya manusia yang belum optimal | 20 | 17 | 16 | 53       |
| Koordinasi antar pemangku kepentingan yang lemah  | 20 | 15 | 17 | 52       |

**Sumber:** data diolah

Dari hasil identifikasi, permasalahan dengan skor tertinggi sebesar 56 adalah **Infrastruktur yang tidak merata**. Dengan demikian maka permasalahan ini ditetapkan sebagai permasalahan utama.

Salah satu permasalahan pembangunan adalah mengatasi ketimpangan wilayah (Sukwika, 2018). Sebagai contoh, dalam dua dekade terakhir, pembangunan infrastruktur di Provinsi Kepulauan Riau lebih terpusat di BBKT. Hal ini disebabkan karena kawasan ini memiliki dukungan yang relatif baik sebagai kawasan strategis nasional dan zona perdagangan bebas. Sebaliknya, NAL menghadapi keterbatasan dalam hampir seluruh aspek, mulai dari transportasi, energi, air bersih, hingga akses telekomunikasi. Ketimpangan akibat ketidakmerataan infrastruktur ini bukan hanya menciptakan perbedaan kualitas hidup, tetapi juga memicu disrupti sosial-ekonomi jangka panjang, seperti migrasi besar-besaran ke wilayah BBKT, stagnasi ekonomi lokal di NAL, dan kesenjangan fiskal diantara kedua wilayah.

Fakta empiris menunjukkan bahwa perkembangan infrastruktur di suatu wilayah akan dapat mendorong pertumbuhan ekonomi (Zakaria A., David J. E., Gary D. H., & Vijay, 2014), (Démurger, 2001), (Maryaningsih, 2014). Keberadaan infrastruktur akan mendorong peningkatan produktivitas faktor-faktor produksi, meningkatkan investasi dan pertumbuhan ekonomi, serta meningkatkan penyerapan tenaga kerja dan menurunkan kemiskinan. Menurut (Siregar & Tatan Sukwika, 2007), investasi memainkan peranan penting dalam menentukan penyerapan tenaga kerja. Dengan demikian, perkembangan infrastruktur akan selalu memiliki hubungan yang erat dengan berkurangnya kesenjangan pembangunan wilayah.

Strategi nasional untuk wilayah kepulauan umumnya menekankan pembangunan infrastruktur dan kebijakan khusus. (Suawa, 2018) menyoroti bahwa daerah kepulauan sering kali belum memiliki regulasi khusus dan masih terkendala “keterbatasan infrastruktur”. Oleh karena itu perlu percepatan pembangunan berbasiskan potensi maritim untuk mengurangi kesenjangan pembangunan. Sebagai daerah dengan karakteristik dominan lautan. pembangunan di wilayah ini harus mengakomodir

dan menyesuaikan perencanaan dengan orientasi maritim. Paradigma pembangunan maritim adalah konsep pembangunan yang memperhatikan potensi geografis Indonesia sebagai bangsa maritim (Sulistiyono, 2016). Lebih lanjut, membangun daerah yang berbasis lautan dan kepulauan membutuhkan strategi yang khusus serta memerlukan biaya yang besar (Ginting, 2013). Untuk itu, penguatan kebijakan alokasi penganggaran infrastruktur perlu diperkuat kembali khususnya untuk daerah bercirikan lautan dan kepulauan.

Mengutip (Démurger, 2001) dan (Surd et al., 2011), ketimpangan infrastruktur berperan terhadap kesenjangan ekonomi yang berujung pada ketimpangan kesejahteraan. Oleh karena itu, pekerjaan terbesar Pemerintah Pusat, Provinsi dan Kabupaten/Kota adalah memastikan bagaimana pembangunan infrastruktur dapat menaikkan tingkat pendapatan, mengurangi jumlah penduduk miskin, menyerap tenaga kerja, serta mengurangi kesenjangan perekonomian.

Menurut Pasal 147 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022, Pemerintah Daerah wajib mengalokasikan belanja infrastruktur pelayanan publik paling rendah 40% dari total belanja Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) di luar belanja bagi hasil dan/atau transfer. Akan tetapi yang menjadi permasalahan adalah tidak semua Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Kepulauan Riau memiliki kapasitas fiskal yang baik. Data dari Kementerian Keuangan pada tahun 2024 menunjukkan bahwa Karimun memiliki Kapasitas Fiskal yang sangat tinggi, Batam dan Lingga memiliki Kapasitas Fiskal yang tinggi, sedangkan Tanjungpinang, Bintan dan Natuna memiliki Kapasitas Fiskal rendah, sementara Kepulauan Anambas memiliki Kapasitas Fiskal sangat rendah. Hal ini kemudian berimplikasi terhadap terbatasnya alokasi anggaran yang tersedia untuk pembangunan infrastruktur.

Merujuk kepada hal-hal tersebut, akar permasalahan terjadinya disparitas pembangunan

antarwilayah di Provinsi Kepulauan Riau adalah **infrastruktur yang tidak merata, biaya membangun infrastruktur yang mahal serta kemampuan anggaran Daerah yang terbatas**. Dengan demikian maka *problem statementnya* adalah **Disparitas pembangunan antarwilayah di Provinsi Kepulauan Riau terjadi karena tidak meratanya Infrastruktur yang disebabkan oleh biaya membangun infrastruktur yang mahal serta kemampuan anggaran Daerah yang terbatas meskipun telah ada kebijakan alokasi anggaran 40 persen untuk belanja infrastruktur dalam Undang-Undang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah**.

Untuk menyelesaikan *problem statement* tersebut, dibutuhkan intervensi kebijakan yang menyeluruh, berbasis data, serta mempertimbangkan karakteristik geografis dan kebutuhan riil Daerah. *Policy Paper* ini hadir untuk menganalisis permasalahan dan kemudian merumuskan alternatif kebijakan yang konkret dan praktis bagi pimpinan sehingga dapat mengambil keputusan dalam menyelesaikan permasalahan. *Policy Paper* ini juga penting maknanya dalam upaya mengatasi permasalahan kesenjangan infrastruktur antarwilayah untuk mewujudkan keadilan dan pemerataan pembangunan agar kesenjangan pembangunan dan ketimpangan tingkat kesejahteraan teratas.

## II. METODE PENELITIAN

Dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004, pembangunan didefinisikan sebagai upaya semua komponen dalam rangka mencapai tujuan bernegara. Todaro (2000), mendefinisikan Pembangunan sebagai proses multidimensional yang mencakup perubahan dalam struktur ekonomi, sosial, institusi, serta peningkatan kesejahteraan masyarakat. Sedangkan Sen (1999) menyatakan bahwa Pembangunan bukan hanya peningkatan ekonomi, tetapi juga perluasan kebebasan dan kapabilitas individu dalam masyarakat. Menurut Tarigan (2005),

pembangunan daerah harus berfokus pada optimalisasi sumber daya lokal dan peningkatan kapasitas pemerintah daerah dalam mengelola pembangunan. Prinsip utama dalam pembangunan daerah mencakup:

1. Kemandirian daerah dalam menentukan prioritas pembangunan.
2. Pemberdayaan masyarakat agar aktif berpartisipasi dalam pembangunan.
3. Pemerataan pembangunan untuk mengurangi ketimpangan antarwilayah.

Ketimpangan pembangunan adalah kondisi di mana terjadi perbedaan signifikan dalam tingkat pembangunan antarwilayah. Ketimpangan ini dapat diukur melalui berbagai indikator. Menurut Williamson (1965), ketimpangan pembangunan terjadi ketika distribusi sumber daya dan kesempatan ekonomi tidak merata. Lebih lanjut, Todaro (2000) menyebutkan bahwa beberapa faktor utama penyebab ketimpangan pembangunan antardaerah adalah:

1. Perbedaan Sumber Daya Alam: Wilayah yang kaya sumber daya cenderung lebih berkembang.
2. Kesenjangan Infrastruktur: Daerah dengan infrastruktur memadai lebih cepat berkembang dibanding daerah terpencil.
3. Perbedaan Kapasitas Pemerintah Daerah: Kualitas birokrasi dan tata kelola yang buruk menghambat pembangunan daerah tertentu.
4. Kesenjangan Investasi: Investor cenderung memilih daerah dengan potensi ekonomi tinggi, memperlebar ketimpangan.

Dalam konteks keindonesiaan, Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur mendefinisikan Infrastruktur sebagai fasilitas teknis, fisik, sistem, perangkat keras, dan lunak yang diperlukan untuk melakukan pelayanan kepada masyarakat dan mendukung jaringan struktur

agar pertumbuhan ekonomi dan sosial masyarakat dapat berjalan dengan baik.

Beberapa studi menunjukkan bahwa ketimpangan terutama disebabkan oleh perbedaan laju pembangunan antardaerah, salah satunya (Candrawati & Aji Nugroho, 2024) mencatat bahwa perbedaan dalam kecepatan pembangunan menjadi salah satu penyebab utama disparitas antar wilayah. Perbedaan potensi sumber daya alam dan infrastruktur antar kabupaten/kota juga menambah ketimpangan ini. Kondisi geografis wilayah kepulauan yang fragmented sering menyulitkan distribusi pembangunan.

Dalam RPJMD Tahun 2025-2029 dengan Visi Kepulauan Riau Maju, Makmur dan Merata telah diidentifikasi capaian Indeks Infrastruktur pada tahun 2023 dan 2024 sebagai *baseline*. Lebih lanjut, RPJMD juga telah menetapkan target Indeks Infrastruktur selama 5 tahun mendatang. Indeks Infrastruktur didefinisikan dengan menggunakan bobot perhitungan terhadap persentase akses air minum aman, persentase rumah tangga dengan akses sanitasi aman, persentase jalan kondisi mantap, rasio elektrifikasi, serta persentase kualitas sinyal telepon dan sinyal internet. Adapun bobot masing-masing unsur adalah 0,3634 untuk air minum, 0,4889 untuk akses sanitasi, 0,3366 untuk kondisi jalan, 0,5166 untuk akses listrik serta 0,4987 untuk telekomunikasi. Berikut adalah capaian dan target Indeks Infrastruktur dalam RPJMD Provinsi Kepulauan Riau:

**Tabel 7 .**  
Capaian Indeks Infrastruktur  
Provinsi Kepulauan Riau

| Indikator                                    | 2023  | 2024  |
|--|-------|-------|
| Indeks Infrastruktur Provinsi Kepulauan Riau | 66,41 | 64,98 |

Sumber: RPJMD Provinsi Kepulauan Riau Tahun 2025-2029

**Tabel 8.**  
**Target Indeks Infrastruktur**  
**Provinsi Kepulauan Riau**

| <b>Indikator</b>                             | <b>2025</b> | <b>2026</b> |
|--|-------------|-------------|
| Indeks Infrastruktur Provinsi Kepulauan Riau | 68,19       | 68,77       |
| <br>   |             |             |
| <b>Indikator</b>                             | <b>2027</b> | <b>2028</b> |
| Indeks Infrastruktur Provinsi Kepulauan Riau | 69,30       | 69,84       |
|  |             | 70,37       |

Sumber: RPJMD Provinsi Kepulauan Riau Tahun 2025-2029

Ketimpangan pembangunan antarwilayah di Provinsi Kepulauan Riau merupakan cerminan dari tantangan struktural yang bersifat geografis, fiskal, dan kelembagaan. Ketimpangan tersebut dapat dilihat melalui dua dimensi utama: ketidakmerataan konektivitas infrastruktur serta perbedaan struktur ekonomi dan kapasitas kelembagaan. Keduanya saling memperkuat, menciptakan lingkaran ketertinggalan yang sulit diputuskan tanpa intervensi kebijakan yang sistematis.

1. Ketidakmerataan Konektivitas Infrastruktur: BBKT saat ini berperan sebagai simpul utama pembangunan. Dengan adanya pelabuhan utama, bandara internasional, serta jaringan telekomunikasi dan listrik yang stabil. Sebaliknya, NAL masih menghadapi hambatan aksesibilitas dasar. Ketergantungan pada moda transportasi laut yang terpengaruh cuaca serta minimnya pelabuhan modern memperlambat mobilitas logistik dan menyebabkan harga barang melonjak tajam. Ketimpangan konektivitas digital kemudian memperlebar jurang kesejahteraan. BBKT telah mulai membangun ekonomi digital dan ekosistem kreatif, sementara NAL masih terkendala sinyal dan infrastruktur telekomunikasi. Dalam era transformasi digital, kondisi ini menyebabkan eksklusi wilayah NAL dari berbagai peluang seperti pendidikan, layanan publik, dan aktivitas ekonomi baru.

Penelitian empiris menegaskan peran infrastruktur terutama jaringan jalan dalam menurunkan ketimpangan wilayah. Suatu penelitian yang dilakukan oleh (De'vega Claudia Evangelista, 2024) menemukan bahwa "panjang jalan kewenangan nasional berpengaruh terhadap menurunkan ketimpangan wilayah". Sebaliknya, jalan dengan kewenangan lokal cenderung meningkatkan disparitas karena investasi yang tidak seimbang. Temuan serupa disampaikan (Sigiro, 2024) pada Sumatera Utara: panjang jalan (sebagai proxy infrastruktur) secara signifikan "memperbaiki ketimpangan pendapatan". Dengan kata lain, peningkatan aksesibilitas antardaerah lewat pembangunan infrastruktur dapat menjadi strategi efektif mengurangi ketimpangan wilayah.

2. Perbedaan Struktur Ekonomi dan Kapasitas Kelembagaan: Dominasi sektor industri dan jasa di BBKT menunjukkan keberhasilan kawasan ini dalam mengakselerasi pembangunan. Status sebagai Kawasan Ekonomi Khusus dan *Free Trade Zone* telah mendorong pertumbuhan ekonomi yang pesat. Sebaliknya, NAL masih terjebak pada ekonomi tradisional berbasis sumber daya alam primer, tanpa nilai tambah. Lebih lanjut, minimnya kebijakan afirmatif serta rendahnya kapasitas birokrasi daerah juga memperburuk kondisi ini. Akibatnya, NAL tidak hanya tertinggal secara infrastruktur, tetapi juga dalam hal perencanaan, manajemen proyek pembangunan, dan kapasitas fiskal. Ketimpangan ini bersifat struktural dan berkelanjutan yang apabila tidak diintervensi dengan kebijakan yang inklusif, desentralistik, dan kontekstual maka permasalahan ini tidak akan terselesaikan.

### III. HASIL DAN PEMBAHASAN

Merujuk pada kompleksitas ketimpangan pembangunan wilayah, maka dirumuskan 3 pilihan alternatif kebijakan untuk mengatasi isu

yang diangkat. Ketiga alternatif ini merupakan kebijakan yang saling melengkapi dan dapat dijalankan secara paralel. Namun demikian, diperlukan prioritas implementasi kebijakan mana yang harus dilakukan.

Pilihan alternatif kebijakan yang dapat dilakukan oleh pengambil kebijakan dalam rangka mengatasi disparitas pembangunan antarwilayah di Provinsi Kepulauan Riau adalah sebagai berikut:

1. Penguatan Infrastruktur dan Konektivitas Wilayah;
2. Diversifikasi Ekonomi dan Pemberdayaan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM); serta
3. Peningkatan Layanan Sosial dan Sumber Daya Manusia.

#### A. Penguatan Infrastruktur dan Konektivitas Wilayah

Pilihan ini menitikberatkan pada pembangunan infrastruktur fisik dan digital sebagai katalis utama pemerataan. Hal ini sejalan dengan pandangan Démurger (2001) dan Maryaningsih et al. (2014) yang menegaskan bahwa infrastruktur menjadi penentu utama pertumbuhan ekonomi wilayah dan pengurangan ketimpangan. Komponen utama dalam menjalankan pilihan alternatif kebijakan ini adalah:

- 1) Pembangunan infrastruktur daya saing yang mendukung logistik dan aktivitas ekonomi lokal.
- 2) Peningkatan layanan transportasi laut dan udara yang terjadwal dan terintegrasi.
- 3) Penguatan infrastruktur listrik, air bersih, dan jaringan internet di desa-desa terluar.
- 4) Penguatan jaringan jalan yang dapat mempercepat arus barang dan orang.

Pilihan alternatif ini dapat dilakukan melalui beberapa skema Kerjasama Pembiayaan Infrastruktur seperti dari APBN dan APBD,

Instrumen Keuangan seperti SDG Bond dan Green SUKUK, melalui Skema KPBU, melalui Pinjaman Daerah (PT. SMI), serta melalui Pemanfaatan Dana Corporate Sosial Responsibility (CSR).

#### B. Diversifikasi Ekonomi dan Pemberdayaan UMKM

Pilihan ini menitikberatkan pada penciptaan sektor ekonomi berbasis keunggulan lokal karena diversifikasi ekonomi merupakan strategi kunci dalam menghadapi stagnasi ekonomi sektor primer (Todaro, 2000). (Susila, 2013) menyatakan bahwa pengembangan UMKM dapat menunjang diversifikasi ekonomi dan percepatan perubahan struktural yang menjadi prasyarat pertumbuhan ekonomi jangka panjang. UMKM berfungsi sebagai “tulang punggung ekonomi” yang menciptakan lapangan kerja, (Syahputra et al., 2023) juga menekankan bahwa UMKM penting dalam “menciptakan lapangan kerja, mendiversifikasi produk, dan memberdayakan masyarakat”.

Dengan demikian infrastruktur akan dapat terbangun sejalan dengan tumbuhnya ekonomi suatu wilayah. Komponen utama dalam menjalankan pilihan ini adalah pengembangan ekowisata berbasis maritim di NAL, dukungan terhadap industri perikanan terintegrasi, serta peningkatan kapasitas dan akses permodalan UMKM di sektor kuliner, kriya, kreatif dan digital.

Pilihan alternatif kebijakan ini diharapkan akan dapat mengubah struktur ekonomi dari ekonomi berbasis primer menjadi ekonomi sekunder bahkan menjadi ekonomi berbasis jasa.

Pilihan ini menitikberatkan pada penguatan Sumber Daya Manusia (SDM). Peningkatan kualitas SDM sejalan dengan pendekatan Sen (1999) yang menyatakan bahwa pembangunan harus memperluas kapabilitas masyarakat, bukan sekadar menumbuhkan angka ekonomi. Untuk mengentaskan daerah tertinggal, perbaikan layanan dasar dan SDM menjadi langkah kunci.

(Aziza & Srimarchea, 2023) mengusulkan pembangunan pusat pelayanan yang mengoptimalkan ketersediaan sarana/prasarana dasar di daerah tertinggal. Dengan demikian, SDM yang berkualitas akan mampu menciptakan infrastruktur yang kemudian akan menciptakan daerah yang sejajar dengan daerah maju lainnya. Komponen utama dalam menjalankan pilihan ini adalah pembangunan layanan dasar untuk daerah 3 T serta program insentif untuk guru dan tenaga medis di wilayah NAL.

Setelah mengidentifikasi 3 pilihan alternatif kebijakan, untuk menentukan kebijakan prioritas yang paling efektif, digunakan pendekatan **Metode AHP**. Metode ini merupakan metode pengambilan keputusan yang membantu memilih alternatif terbaik melalui **pembandingan berpasangan** antar unsur berdasarkan kriteria tertentu. Dengan AHP, pilihan alternatif kebijakan diukur secara sistematis dan diberikan skor berdasarkan tingkat kepentingannya terhadap kriteria yang telah ditentukan. Hasil akhir berupa **peringkat prioritas kebijakan** yang memiliki skor tertinggi. Skor yang tinggi merupakan kebijakan prioritas yang memungkinkan dipilih oleh pengambil keputusan sebagai opsi dengan **dampak paling besar dan realistik** untuk diterapkan terlebih dahulu. Kriteria dan bobot penilaian dalam AHP adalah sebagaimana terlihat pada Tabel 9 berikut:

**Tabel 9.**

Kriteria dan Bobot Maksimum Penilaian Dalam Metode AHP

| Kriteria         | Bobot Maksimum |
|------------------|----------------|
| Efisiensi Biaya  | 0,30           |
| Dampak Sosial    | 0,35           |
| Kelayakan Teknis | 0,20           |
| Keberlanjutan    | 0,15           |

Selanjutnya, kriteria dan pembobotan tersebut diterapkan kepada 3 pilihan alternatif kebijakan

yang sudah ditetapkan sebagaimana dapat dilihat pada Tabel 10.

**Tabel 10.**  
Hasil Skoring Pilihan Alternatif Kebijakan

| Pilihan Alternatif Kebijakan  | Efisiensi Biaya | Dampak Sosial |
|---|-----------------|---------------|
| Penguatan Infrastruktur dan Konektivitas Wilayah                              | 0,30            | 0,35          |
| Diversifikasi Ekonomi dan Pemberdayaan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM) | 0,25            | 0,30          |
| Peningkatan Layanan Dasar dan Sumber Daya Manusia                             | 0,20            | 0,25          |

  

| Pilihan Alternatif Kebijakan  | Kelayakan Teknis | Keberlanjutan |
|---|------------------|---------------|
| Penguatan Infrastruktur dan Konektivitas Wilayah                              | 0,18             | 0,10          |
| Diversifikasi Ekonomi dan Pemberdayaan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM) | 0,12             | 0,13          |
| Peningkatan Layanan Dasar dan Sumber Daya Manusia                             | 0,15             | 0,10          |

  

| Pilihan Alternatif Kebijakan  | Total Skor |
|---|------------|
| Penguatan Infrastruktur dan Konektivitas Wilayah                              | 0,93       |
| Diversifikasi Ekonomi dan Pemberdayaan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM) | 0,80       |
| Peningkatan Layanan Dasar dan Sumber Daya Manusia                             | 0,70       |

Sumber: data diolah

### C. Peningkatan Layanan Dasar dan Sumber Daya Manusia

Berdasarkan hasil **Metode AHP**, urutan prioritas pilihan alternatif kebijakan adalah sebagai berikut:

- 1) Penguatan Infrastruktur dan Konektivitas Wilayah (Skor: 0,93)
- 2) Diversifikasi Ekonomi dan Pemberdayaan UMKM (Skor: 0,80)
- 3) Peningkatan Layanan Dasar dan Sumber Daya Manusia (Skor: 0,70)

Dengan demikian, alternatif yang dapat diambil oleh Pembuat Kebijakan (Gubernur Kepulauan Riau) adalah Penguatan Infrastruktur dan Konektivitas Wilayah.

Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, alternatif yang dibuat adalah kebijakan yang saling melengkapi dan dapat dijalankan secara paralel. Untuk itu, akan disajikan rekomendasi utama, ditambah dengan kebijakan pelengkap sebagai berikut:

- 1) Kebijakan Utama: Penguatan Infrastruktur dan Konektivitas Wilayah.

Prioritas pelaksanaan kebijakan utama adalah pembangunan sistem infrastruktur sebagai dasar dari transformasi sosial dan ekonomi wilayah. Untuk itu, Gubernur Kepulauan Riau direkomendasikan untuk melakukan koordinasi kepada Bupati Natuna, Bupati Kepulauan Anambas dan Bupati Lingga untuk segera secara aktif:

- a. Menyusun masterplan infrastruktur konektivitas laut dan digital.
- b. Mengajukan skema Dana Alokasi Khusus afirmatif berbasis maritim.
- c. Membangun kemitraan dengan swasta melalui skema KPBU untuk proyek infrastruktur daya saing seperti pelabuhan dan layanan digital.

Gubernur Kepulauan Riau dapat membuat regulasi berupa Peraturan Gubernur yang mengatur tentang koordinasi alokasi anggaran untuk belanja infrastruktur. Dalam Peraturan tersebut dibuat klausul bahwa setiap Rp. 1 yang dibelanjakan oleh Pemerintah Kabupaten Natuna, Pemerintah Kabupaten Kepulauan Anambas dan Pemerintah Kabupaten Lingga untuk alokasi belanja infrastruktur maka akan ditambah sebanyak Rp. 2 oleh Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau.

- 2) Rekomendasi Kebijakan Pelengkap: Diversifikasi Ekonomi dan Pemberdayaan UMKM serta Peningkatan Layanan Dasar dan SDM.

Dilakukan dengan 2 alternatif:

- a. Diversifikasi Ekonomi melalui:

- i. Pembentukan lembaga ekonomi lokal untuk mendampingi UMKM dan sektor pariwisata;
- ii. Mengintegrasikan pelatihan vokasi berbasis potensi lokal di sekolah kejuruan.

- b. Peningkatan Layanan Dasar melalui pengalokasian Dana Desa dan Dana Transfer Khusus untuk pembangunan SDM.

## IV. KESIMPULAN

Klaster Lingga dinilai sangat potensial dalam penerapan konsep slow tourism di Provinsi Kepulauan Riau. Tidak hanya kaya akan keindahan alam, sejarah, dan budaya, tetapi juga menawarkan suasana yang ideal bagi wisatawan yang menginginkan pengalaman berwisata yang lebih santai, mendalam, dan bermakna. Penawaran paket wisata yang dirancang secara lengkap dan terhubung secara sistem di Klaster Lingga pasti akan mampu menarik wisatawan dengan minat khusus yang mencari interaksi autentik dengan masyarakat lokal,

eksplorasi budaya, dan pemahaman lebih baik terhadap kearifan lokal.

Penerapan slow tourism di Lingga selaras dengan arah kebijakan nasional dan daerah yang menekankan keberlanjutan, pelestarian lingkungan, dan pemberdayaan masyarakat lokal. Untuk mengoptimalkan potensi ini, diperlukan upaya konkret dari Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten, dalam mengidentifikasi dan mengembangkan produk-produk wisata unggulan yang relevan dengan prinsip slow tourism. Salah satu peluang besar terletak pada pengembangan wisata kuliner dan gastronomi berbasis lokal, pelestarian budaya, serta integrasi nilai-nilai lingkungan dalam aktivitas wisata.

Dengan strategi yang terarah, bergerak ke arah pariwisata yang inklusif, yakni pariwisata yang ramah terhadap disabilitas, lansia, anak-anak, dan kaum rentan lainnya. Kolaborasi multipihak dan penguatan kapasitas SDM lokal, slow tourism di Klaster Lingga berpotensi menjadi model pariwisata berkelanjutan di wilayah kepulauan Indonesia.

Ada istilah yang mengatakan bahwa Pariwisata bukan “dilaksanakan oleh” akan tetapi “diselenggarakan oleh”, artinya program-program pariwisata membutuhkan dukungan dan kerjasama dari berbagai pihak, yaitu lintas aktor, sektor serta koridor. Selanjutnya Konsep Slow Tourism ini tidak hanya meningkatkan kesejahteraan masyarakat, tetapi juga memperkuat citra Klaster Lingga sebagai destinasi wisata unggulan yang mengedepankan nilai, pengalaman, adat resam serta keberlanjutan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Aziza, T. N., & Srimarchea, D. W. (2023). Penanganan Daerah Tertinggal Di Indonesia. *Jurnal Khazanah Intelektual*, 7(1), 1584–1600.  
<https://doi.org/10.37250/khazanah.v7i1.185>
- Bhinadi, & Ardito. (2003). Ekonomi Pembangunan Disparitas Pertumbuhan Ekonomi Jawa Dengan Luar Jawa.
- Economic Journal of Emerging Markets, 8(1), 39–48.
- Bovita, A. (2025). Strategi Kebijakan Pemerintah Dalam Mengintegrasikan Pola Konsumsi Sagu Sebagai Pangan Lokal Untuk Menaikkan Indeks Ketahanan Pangan Kabupaten Indragiri Hilir. *Selodang Mayang: Jurnal Ilmiah Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir*, 11(1), 81–90.  
<https://doi.org/10.47521/selodangmayang.v1i1.452>
- Candrawati, C., & Aji Nugroho, A. (2024). Analisis Potensi dan Ketimpangan Pembangunan Kabupaten/Kota di Provinsi Kepulauan Riau. *Jurnal Good Governance*, 143–158.  
<https://doi.org/10.32834/gg.v20i2.811>
- De'vega Claudia Evangelista. (2024). Peran infrastruktur jalan terhadap pengurangan ketimpangan wilayah di provinsi lampung. *Community Development Journal*, 5(3), 13233–13240.
- Démurger, S. (2001). Infrastructure Development and Economic Growth: An Explanation for Regional Disparities in China? *Journal of Comparative Economics*, 29(1), 95–117.  
<https://doi.org/10.1006/jcec.2000.1693>.
- Ginting, A. M. (2013). Kendala Pembangunan Provinsi Kepulauan: Studi Kasus Provinsi Kepulauan Riau. *Politica*, 4(1), 49–75.  
<http://bakohumas.kominf.go.id/news.php?id=1000>,
- Maryaningsih, N. (2014). Bulletin of Monetary Economics and Banking PENGARUH INFRASTRUKTUR TERHADAP PERTUMBUHAN Pengaruh Infrastruktur terhadap Pertumbuhan Ekonomi Indonesia. *Bulletin of Monetary Economics and Banking*, 17(1), 61–98.  
<https://bulletin.bmebi.org/bmebi/vol17/iss1/3>

- Sigiro, E. (2024). Peran Sentral Infrastruktur dalam Memperbaiki Distribusi Pendapatan di Sumatera Utara. *Parahyangan Economic Development Review*, 2(2), 170–183.  
<https://doi.org/10.26593/pedr.v2i2.8149>
- Siregar, H., & Tatan Sukwika. (2007). Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Kinerja Pasar Tenaga Kerja dan Implikasi Kebijakannya. *SOCA: Socioeconomics of Agriculture and Agribusiness*, March 2017, 1–22.
- Suawa, J. J. (2018). Pembangunan Daerah Kepulauan untuk Kesejahteraan Rakyat. *Jurnal Kajian Lembannas RI*, 35(September), 11–18.
- Sukwika, T. (2018). Peran Pembangunan Infrastruktur terhadap Ketimpangan Ekonomi Antarwilayah di Indonesia. *Jurnal Wilayah Dan Lingkungan*, 6(2), 115.  
<https://doi.org/10.14710/jwl.6.2.115-130>
- Sulistiyono, S. T. (2016). Paradigma Maritim dalam Membangun Indonesia: Belajar dari Sejarah. *Lembaran Sejarah*, 12(2), 81.  
<https://doi.org/10.22146/lembaran-sejarah.33461>
- Surd, V., Kassai, I., & Giurgiu, L. (2011). Romania disparities in regional development. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 19, 21–30.  
<https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2011.05.102>
- Susila, A. R. (2013). Potensi Ekonomi Daerah Dalam Pengembangan UMKM Unggulan Di Kota Tangerang. *Fakultas Ekonomi Universitas Terbuka*, 1–9.  
[http://repository.ut.ac.id/1414/1/Artikel\\_Arief\\_Rahman\\_Susila.pdf](http://repository.ut.ac.id/1414/1/Artikel_Arief_Rahman_Susila.pdf)
- Syahputra, A., Harahap, I., Kaswinata, & Nawawi, Z. M. (2023). Signifikansi Peranan UMKM Dalam Pembangunan Ekonomi Di Kota Medan Dalam Prespektif Syariah. *Jurnal Tabarru' : Islamic Banking and Finance*, 6(November), 718–728.
- Tampubolon, D., Ekwarso, H., & Hermayeni, S. (2015). Analisis Ketimpangan Investasi Antar Provinsi Di Pulau Sumatera Dan Kalimantan Tahun 2005-2013. *Jurnal Online Mahasiswa Fakultas Ekonomi Universitas Riau*, 2(1), 33722.
- Yuliadi, I. (2012). Kesenjangan Investasi Domestik dalam Evaluasi Kebijakan Pemekaran Wilayah. *Jurnal Ekonomi & Studi Pembangunan*, 13(2), 276–287.  
<http://journal.umy.ac.id/index.php/esp/article/view/1271>
- Zakaria A., David J. E., Gary D. H., & Vijay, R. (2014). A review of property, plant and equipment asset revaluation decision making in Indonesia. *Mindanao Journal of Science and Technology* 109-128., 109–128.
- REFERENSI LAIN (REGULASI):**
- Badan Pusat Statistik Provinsi Kepulauan Riau.
- Bappeda Provinsi Kepulauan Riau (2025). Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Provinsi Kepulauan Riau Tahun 225-2029.
- Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (2021). Laporan Statistik Minyak dan Gas Bumi Tahun 2021.
- Kementerian Keuangan (2025). Peraturan Menteri Keuangan Nomor 65 Tahun 2024 tentang Peta Kapasitas Fiskal Daerah. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2024 Nomor 628.
- Republik Indonesia (2015). Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 Tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 62.