

BAB II

MALUKU SEBAGAI BAGIAN DARI

NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA

A. Indonesia Sebagai Negara Kesatuan

Pada awal kemerdekaan Indonesia, muncul perdebatan mengenai bentuk negara yang akan digunakan Indonesia apakah negara kesatuan ataukah negara federal. Namun akhirnya disepakati bahwa Indonesia merupakan negara kesatuan yang kemudian ditetapkan dalam UUD 1945 oleh PPKI pada 18 Agustus 1945. Setelah mengetahui bahwa Indonesia merupakan negara kesatuan berbentuk republik beserta latar belakang sosial politik yang mendasarinya, muncul pertanyaan mengenai mengapa bukan federal seperti Amerika Serikat. Seperti yang diketahui banyak orang, Amerika Serikat merupakan negara maju dengan bentuk federalnya. Pertanyaan ini merupakan hal yang wajar karena adanya sebagian pemahaman bahwa Indonesia yang terdiri dari berbagai daerah dengan ciri khasnya yang berbeda-beda ini akan sulit menjadi satu dalam sebuah bentuk Negara kesatuan.

Di lain kesempatan, Moh.Yamin hadir dengan mengemukakan alasan digunakannya bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia yakni,²⁸ *Pertama*, unitarisme sudah merupakan cita-cita gerakan kemerdekaan selama ini. *Kedua*, agar tidak memberi tempat hidup bagi provinsialisme. *Ketiga*, tenaga-tenaga terpelajar kebanyakan ada di Jawa, sehingga tidak ada tenaga di daerah untuk membentuk negara federal. *Keempat*, wilayah-wilayah di Indonesia ini tidak sama potensi dan kekayaannya. Dan yang terakhir, dari sudut geopolitik, dunia internasional akan melihat Indonesia kuat apabila sebagai Negara Kesatuan.

²⁸ Bahar Saifroedin, *Risalah Sidang BPUPKI dan PPKI 28 Mei 1945-22 Agustus 1945*, Edisi III, Jakarta: Sekretariat Negara RI, 1995, Hlm.187-188

Selain itu, bercermin dari peristiwa Revolusi Perancis pada tahun 1789 yang melahirkan paham baru mengenai kebebasan dengan prinsipnya yaitu manusia lahir merdeka dan hidup secara merdeka. Hatta melihat bahwa pada dasarnya pemikiran yang terjadi di Eropa dan Amerika Serikat saat itu memunculkan istilah baru, yaitu demokrasi politik dan demokrasi ekonomi. Dalam demokrasi politik, semua manusia memiliki hak yang sama dalam mempengaruhi jalannya pemerintahan negara, baik dengan cara memilih ataupun dipilih sebagai anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Namun sayangnya, menurut Hatta meskipun demokrasi politik berhasil dijalankan, demokrasi ekonomi tidak dapat diwujudkan oleh negara-negara barat saat itu.

Melihat dari peristiwa di atas, Hatta memilih bentuk pemerintahan republik sebagai bentuk pemerintahan yang paling ideal bagi negara Indonesia dengan menjunjung prinsip kedaulatan rakyat²⁹. Kedaulatan rakyat sendiri dapat diartikan sebagai pemerintahan rakyat yang dijalankan menurut peraturan yang telah dimufakati dengan bermusyawarat. Prinsip ini memungkinkan negara Indonesia untuk meraih demokrasi politik dan demokrasi ekonomi. Hal ini disebabkan karena dalam bentuk pemerintahan republik, rakyat berhak untuk menyuarakan pendapatnya untuk menentukan nasibnya sendiri. Apabila rakyat mampu menentukan nasibnya sendiri, maka akan tercipta sebuah kedaulatan rakyat yang mampu mengakomodir tercapainya demokrasi politik dan juga demokrasi ekonomi.

Selain membahas mengenai bentuk pemerintahan, Hatta juga berbicara mengenai bentuk negara Indonesia, yaitu kesatuan³⁰. Kedaulatan rakyat yang diusung Hatta tidak menyetujui adanya kedaulatan lain yang bersifat sendiri. Yang dimaksud dengan kedaulatan yang bersifat sendiri adalah kedaulatan yang dilakukan oleh golongan rakyat yang didasari oleh kepentingan daerah atau golongan-golongan tertentu. Segala tindakan

²⁹ Moh. Hatta, *Kedaulatan Rakyat, Demokrasi, dan Otonomi*, Kreasi Wacana, Bantul, 2014, Hlm. 22.

³⁰ *Ibid*, Hlm. 24.

yang diambil atas keputusan kedaulatan rakyat haruslah untuk keselamatan rakyat secara.Hal ini sejalan dengan pendapat Simanjuntak bahwa kepentingan yang didasari golongan tidaklah cocok dengan sifat masyarakat Indonesia yang kekeluargaan. Maka dari itu, bentuk negara yang ideal bagi negara Indonesia adalah kesatuan, bukan federasi karena cenderung dengan kepentingan-kepentingan golongan tertentu yang bertolak belakang dengan prinsip kedaulatan rakyat itu sendiri.

Perumusan negara kesatuan sebagai suatu ketentuan hukum yang berlaku dapat ditemukan dalam pasal 1 ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi : “ Negara Indoneisa ialah Negara Kesatuan Yang Berbentuk Republik”. Adapun istilah negara kesatuan digunakan dalam Penjelasan Umum UUD 1945 sebagai Berikut:

“Dalam pembukaan ini diterima aliran pengertian negara persatuan.Istilah negara persatuan disini tidak menunjukkan bentuk negara, melainkan cita-cita hukum dan cita-cita moral. Artinya ialah negara yang melindungi dan meliputi segenap bangsa seluruhnya. Bentuk negara yang paling cocok untuk mewujudkan cita-cita hukum dan cita-cita moral Negara Persatuan itu ialah Negara Kesatuan.Dalam negara kesatuan tidak ada negara dalam negara. Negara dibagi dalam daerah-daerah, tidak terdiri dari negara-negara bagian”.³¹

Lebih lanjut dalam pasal 37 ayat (5) menegaskan bahwa “ *khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan*”. Bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia semakin kokoh setelah dilaksanakan amandemen dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 194, yang diawali dari adanya kesepakatan MPR yang salah satunya yakni tidak mengganti bunyi Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia sedikitpun dan terus mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia menjadi bentuk final negara Indonesia.Kesepakatan untuk tetap mempertahankan bentuk negara kesatuan dilandasi pertimbangan bahwa negara kesatuan merupakan bentuk yang ditetapkan dari mulai berdirinya negara Indonesia dan dianggap

³¹ Tedjo Sumarto, *Bentuk Negara dan Implementasinya Menurut Undang-Undang Dasar 1945*, dalam Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI (Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus, dan Otonomi Khusus)*, Nusa Media, Bandung, 2014, Hlm.7.

paling ideal untuk mengakomodasi ide persatuan sebuah bangsa yang plural/majemuk dilihat dari berbagai latar belakang yang ada.

Prinsip Kesatuan dalam NKRI dipertegas dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yakni membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan menyadari seutuhnya bahwa pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah dasar berdirinya bangsa Indonesia dalam Negara Kesatuan.

Konsekuensi logis bagi sebuah negara dengan bentuk kesatuan adalah kedaulatan tertinggi penyelenggaraan pemerintahan tetap berada di tangan Pemerintah Pusat tanpa adanya suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada pemerintah daerah (*Local Government*). Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh C.F. Strong bahwa :

“The essence of a unitary state is that the sovereignty is undivided, or in other words, that the powers of the central government are unrestricted, for the constitution of a unitary state does not admit of any other law making body than the central one”

(Hakikat negara kesatuan adalah negara yang kedaulatannya tidak terbagi, atau dengan kata lain, negara yang kekuasaan pemerintah pusatnya tak terbatas karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui adanya badan pembuat undang-undang selain badan pembuat undang-undang pusat).³²

Selain itu, dari segi kedaulatannya, esensi Negara kesatuan menurut Miriam Budiardjo adalah: “..negara yang kedaulatannya tidak terbagi, atau kekuasaan Pemerintah Pusat tidak dibatasi...”.³³ Dengan demikian, menurut pembawaannya esensi Negara kesatuan merupakan Negara dengan sentralisasi kekuasaan yang berkedaulatan intern dan ekstern tidak terbagi dan kekuasaan Pemerintah Pusat tidak dibatasi oleh kekuasaan lain.

Berdasarkan definisi di atas, C.F. Strong berkesimpulan bahwa ada dua ciri mutlak yang melekat pada Negara kesatuan, yaitu: Pertama, *The supremacy of the central parliament*

³² C.F. Strong, *Modern Political Constitution: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*, Dalam Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris..ibid*, Hlm.5.

³³ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008, Hlm.140.

(adanya superemasi dari dewan perwakilan Rakyat Pusat); dan Kedua, *The absence of subsidiary sovereign bodies* (tidak adanya badan-badan lain yang berdaulat). Dengan demikian, bagi para warga negaranya dalam Negara kesatuan itu hanya terasa adanya satu pemerintah saja.³⁴

Dengan demikian, tanggung jawab pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan merupakan kewenangan mutlak Pemerintah Pusat. Akan tetapi karena sistem pemerintahan Indonesia salah satunya menganut asas negara kesatuan yang didesentralisasikan, maka ada tugas-tugas tertentu yang diurus sendiri, sehingga menimbulkan hubungan timbal balik yang melahirkan adanya hubungan kewenangan dan pengawasan antar satuan organisasi pemerintahan. Dalam memegang tambuk kekuasaan tertinggi, pemerintah pusat senantiasa diawasi dan dibatasi dengan undang-undang. Hal ini sangatlah penting untuk mencegah dan menghindari adanya tindakan sewenang-wenang yang dilakukan oleh pemerintah pusat. Dalam sebuah kesempatan singkat, Mahfud MD pernah mengatakan bahwa penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan sebagai bagian dari demokrasi, jika tidak diimbangi dengan aturan hukum yang memadai (nomokrasi) maka akan menimbulkan anarki. Oleh karena itu, unit-unit pemerintahan yang dibentuk dan berada dibawah pemerintah pusat, harus tunduk kepada pemerintah pusat secara organisasional berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Prosedural ini dilakukan sebagai upaya untuk menghindari terjadinya tumpah tindih dan tabrakan dalam pelaksanaan kewenangan (*prinsip unity command*).³⁵

Daerah-daerah yang menjadi bagian dari satu kesatuan (unity) Negara Republik Indonesia telah diatur dalam pasal 18 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi:

³⁴ *ibid*

³⁵ Sadu Wasistiono, *Kajian Hubungan Antara Pemerintah Pusat Dengan Pemerintah Daerah (Tinjauan Dari Sudut Pandang Manajemen Pemerintahan)*, dalam *Jurnal Administrasi Pemerintahan Daerah*, Volume I, Edisi Kedua 2004, Hlm.9

“Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Propinsi dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang”.

Istilah “ dibagi atas” (bukan “terdiri atas”) dalam ketentuan pasal 18 ayat (1) bukanlah istilah yang digunakan secara kebetulan. Istilah ini mengandung makna bahwa negara Indonesia adalah negara kesatuan dimana kedaulatan berada di tangan pusat. Hal ini sebagai bagian dari konsistensi untuk mempertahankan bentuk negara kesatuan. Berbeda dengan istilah “ terdiri atas” yang lebih menunjukkan substansi federalisme karena istilah itu menunjukkan letak kedaulatan berada di tangan negara-negara bagian”.³⁶

Selain itu, istilah “dibagi atas” dalam rumusan pasal 18 ayat (1) diatas mengandung makna bahwa hubungan antara pemerintah pusat dan daerah, serta antara pemerintah provinsi dan kabupaten/kota pada dasarnya bersifat hirarkis-vertikal. Pola pengaturan ini setidaknya bisa menjawab kesulitan koordinasi antar satuan pemerintahan yang ada, dimana terkadang para Bupati dan Walikota cenderung enggan dikoordinasikan oleh Gubernur.

Menarik untuk dikaji mengenai hubungan pusat dan daerah dalam Negara kesatuan karena kedaulatan tertinggi penyelenggaraan pemerintahan yang berada di tangan pusat menyebabkan kewenangan yang diberikan kepada pemerintah daerah untuk mengurus dan mengatur daerahnya relatif terbatas. Hal ini tentunya cenderung mengarah kepada sentralisasi kekuasaan. Berbeda dengan Negara federal, dimana Negara-negara bagian relatif lebih memiliki ruang gerak yang leluasa untuk mengelola kekuasaan yang ada pada dirinya, karena kekuasaan Negara terdesentralisasi ke Negara bagian. Karakter yang melekat pada bentuk Negara federal adalah desentralisasi dan lebih demokratis.³⁷

³⁶ MPR RI, *Panduan Dalam Memasyarakatkan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Dalam Ni,matul Huda, *Perkembangan Hukum Tatanegara*, UII Press, Yogyakarta, 2014, hlm 242.

³⁷ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2009, Hlm.1.

Bentuk hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah menurut Clarke dan Stewart dapat dibedakan menjadi tiga, yakni:³⁸

- 1) *The Relative Autonomy Model*, yakni suatu bentuk hubungan pusat dan daerah dimana kebebasan yang relative besar diberikan kepada pemerintah daerah dengan tetap menghormati eksistensi pemerintah pusat. Pelaksanaannya adalah pada pemberian kebebasan bertindak bagi pemerintah daerah dalam kerangka kekuasaan/ tugas dan tanggung jawab yang telah dirumuskan oleh peraturan perundang-undangan.
- 2) *The Agency Model*, bentuk yang satu ini, menempatkan posisi pemerintah daerah hanya sebagai agen pemerintah pusat yang bertugas untuk menjalankan kebijakan pemerintah pusat oleh karena itu pemerintah daerah tidak mempunyai kekuasaan yang cukup berarti. Berbagai petunjuk rinci dalam peraturan perundang-undangan sebagai mekanisme control sangat menonjol.
- 3) *The Interaction Model*, merupakan suatu bentuk model dimana keberadaan peran pemerintah daerah ditentukan oleh interaksi yang terjadi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Berdasarkan uraian di atas, setidaknya ada beberapa hal yang dianggap sebagai kelemahan sistem unitarisme (Negara kesatuan / integralistik) antara lain:³⁹

- 1) Terlampaui sentralistik sehingga menyebabkan terjadinya penumpukan kekuasaan di pusat;
- 2) Terlampaui kuatnya pusat sebagai simbol pemegang kekuasaan, menyebabkan terjadinya ketimpangan. Pusat terlampaui kuat dan kaya, sementara daerah menjadi lemah dan miskin;
- 3) Terlampaui menekankan penyeragaman (*uniformity*)
- 4) Penyeragaman pada hakikatnya adalah pengingkaran bentuk fitrah manusia yang berbeda-beda namun memiliki semangat untuk bersatu (*unity in diversity*);
- 5) Penyeragaman menyebabkan daerah kehilangan kreativitasnya dalam mengembangkan diri dengan identitas daerahnya;
- 6) Penumpukan kekuasaan yang terlampaui besar pada pusat dan penyeragaman pada hakikatnya merupakan pengingkaran nilai-nilai demokrasi;
- 7) Kesenjangan kekuasaan dan pengingkaran nilai-nilai demokrasi pada akhirnya memunculkan bibit-bibit disintegrasi, baik sekedar gerakan separatism maupun disintegrasi total berupa hancurnya Negara sebagai sebuah entitas (masyarakat politik) seperti halnya yang terjadi di Uni Soviet.

³⁸ Richard Batley dan Gerry Stoker, *Local Governemt in Europe*, dalam Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tatanegara*, hlm 248-249.

³⁹ Ben Mesakh, "Ke depan Pilihan Cocok Adalah Federasi", Media Indonesia, 26 September 1998

B. Hubungan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah

Hubungan Pemerintah Pusat dengan Daerah dapat dirunut dari alinea ketiga dan keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Alinea ketiga memuat pernyataan kemerdekaan bangsa Indonesia. Sedangkan alinea keempat memuat pernyataan bahwa setelah menyatakan kemerdekaan, yang pertama kali dibentuk adalah Pemerintah Negara Indonesia yaitu Pemerintah Nasional yang bertanggung jawab mengatur dan mengurus bangsa Indonesia. Lebih lanjut dinyatakan bahwa tugas Pemerintah Negara Indonesia adalah melindungi seluruh bangsa dan tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa serta ikut memelihara ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Dalam sejarah politik Indonesia, sudah beberapa kali terjadi perubahan undang-undang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang pertama kali pasca reformasi adalah UU No.22 Tahun 1999 sebagai pengganti UU No.5 Tahun 1974, kemudian diganti menjadi UU No.32 Tahun 2004, UU ini dilakukan perubahan menyangkut pelaksanaan pemilihan kepala daerah tetapi substansi kebijakan pengelolaan pemerintah daerah tidak mengalami perubahan. Terakhir adalah UU No. 23 Tahun 2014 yang kemudian dilakukan perubahan dalam perpu N. 2 Tahun 2014. Perpu tersebut hanya membatalkan 2 pasal yakni pasal yang mengatur pemilihan kepala daerah oleh DPRD.

Berbagai perubahan kebijakan hubungan pusat dan daerah di Indonesia pada dasarnya mengacu pada *ultra vires doctrine* (merinci satu persatu urusan pemerintahan yang diberikan kepada daerah) dan *residual power* atau *open end arrangement* (konsep kekuasaan asli atau kekuasaan sisa)⁴⁰. *Ultra vires doctrine* lebih terasa pada pola sentralistik sementara *residual power* lebih mengarah ke desentralistik. Bahkan ada menganggap bahwa *residual power*

⁴⁰ Hanif, *Teori dan Parktek Pemerintahan*, Grafindo, Yogyakarta, 2003, Hlm 4

sebenarnya merupakan pola hubungan pemerintah pusat dan daerah yang biasa diterapkan dalam konsep negara federal. Sementara dalam negara kesatuan kekuasaan sisa idealnya berada ditangan pusat.

Sejak pemberlakuan UU Nomor 5 Tahun 1974 sampai UU Nomor 23 Tahun 2014, Pola hubungan pusat dan daerah mengalami dinamika perubahan. UU Nomor 5 Tahun 1974 lebih tepat dikatakan sebagai pola *ultra vires doctrine* karena kewenangan yang diberikan kepada daerah dirinci satu persatu. Sementara UU Nomor 22 Tahun 1999, UU 32 Tahun 2004 dan UU 23 Tahun 2014 kewenangan yang diberikan *bersifat residual power* atau *open and arrngmet* atau *general competence*⁴¹ karena semua kewenangan diberikan kepada daerah kecuali urusan yang ditangani oleh pemerintah pusat, yakni moneter dan fiskal nasional, pertahanan dan keamanan, urusan luar negeri, peradilan, dan agama.

Selain itu sistem pembagian kekuasaan yang didesentralisasikan ke daerah di Indonesia juga menerapkan desentralisasi asimetris dan desentraisasi simetris⁴². Desentralisasi asimetris terasa dalam UU No 22 Tahun 1999, dimana ada pemberian otonomi khusus bagi beberapa daerah (Aceh, Jogja dan Papua). Sementara dalam UU No 5 tahun 1974 hanya desentralisasi simetris (biasa).

Perubahan kebijakan dalam hubungan pusat dan daerah tidak bisa dilepaskan dari konteks, format dan ideologi politik penguasa. Ketika penguasa baru saja tampil dan menyusun kekuatan, maka dikembangkan kebijakan yang agak terbuka. Namun ketika kekuasaan sudah berhasil mengkonsolidasi diri, maka kebijakan bisa dirubah dengan tertutup, otoritarisme atau malah totaliterisme.

⁴¹ *ibid*

⁴² JPP-UGM, *Desentralisasi Asimetris di Indonesia: Praktek dan Proyeksi*, JPP Fisipol UGM, Yogyakarta, 2010, Hlm 12

Hal ini sejalan yang dikemukakan Stefaan Walgrave bahwa perubahan kebijakan menjadi masalah agenda-setting, kondisi penting bagi perubahan kebijakan adalah masalah perhatian politik⁴³. Perubahan UU pemerintahan daerah tidak bisa dilepaskan agenda reformasi pasca pemerintahan Soeharto. Demi tuntutan masyarakat serta kondisi masing-masing daerah, maka kemudian pemerintah melakukan perubahan kebijakan pengelolaan hubungan pusat dan daerah yang melahirkan UU nomor 22 tahun 1999 yang berlaku efektif di tahun 2001. Semangat perubahan tersebut lebih kepada keinginan memberi kewenangan yang lebih luas kepada daerah karena kebijakan UU sebelumnya yang sangat sentralistik dianggap gagal dan cenderung melahirkan “riak-riak” di daerah untuk melepaskan diri dari negara kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Selain persoalan agenda setting seperti dikemukakan diatas, Geoffry Duedly dan Jeremy Ricadson dalam melihat perubahan kebijakan di Inggris antara tahun 1945-1999 melihat lebih lengkap menguraikan variabel perubahan kebijakan dalam sebuah negara. Bahwa ada empat variabel utama dalam perubahan kebijakan yang dikenal dengan konsep 4I, yakni: *ide-ide*, *interests* (*kepentingan-kepentingan*), *institutions* (*lembaga-lembaga*) dan *individu-individu* (*individu-individu*).⁴⁴

Empat variabel ini dapat membantu melihat perubahan kebijakan pengaturan pemerintah daerah yang terjadi di Indonesia. Ide-ide untuk lebih memberikan kewenangan lebih luas muncul pasca tumbanganya rezim Soeharto yang dianggap gagal membawa Indonesia lebih demokratis. Bahkan munculnya gerakan separatis seperti Papua Merdeka, Aceh Merdeka, Republik Maluku Serikat, akibat kekecewaan daerah terhadap pusat. Variabel

⁴³ Stevaan Walgrave, *Governance: an International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol 21, No 3 July 2008 (pp.365-395)

⁴⁴ Geoffry Duedly dan Jeremy Ricadson, *Simultaneously published in the US and Canada by Routledge 29 West 35th Street, New York, NY 10001*

interest (kepenting-kepenting) juga terasa dalam perubahan kebijakan pengaturan pemerintah daerah. Adanya interest masing-masing daerah serta problem-problem kedaerahan yang dialami masing-masing provinsi membawa pola hubungan pusat dan daerah hampir terjadi *'lost control'* dengan meneriakkan federalisme. Sementara institusions (lembaga-lembaga) khususnya pemerintahan dilakukan restrukturisasi agar bisa bekerja maksimal. khusus individu-individu khususnya elit mulai lebih banyak bersuara untuk mendesak agar pengelolaan pemerintahan daerah untuk ditinjau sebelum isu-isu federalisme tidak semakin luas diteriakkan di daerah.

Dalam UU Nomor 5 Tahun 1974, kebijakan hubungan pusat dan daerah lebih condong kearah sentralistik. Beberapa karakteristik yang menonjol dari prinsip penyelenggaraan pemerintahan UU Nomor. 5 Tahun 1974, yaitu:

Pertama, wilayah negara dibagi ke dalam Daerah besar dan kecil yang bersifat otonom atau administratif saja. *Kedua*, pemerintahan daerah diselenggarakan secara bertingkat, yaitu Daerah Tingkat I, Daerah tingkat II sebagai Daerah Otonom, dan kemudian wilayah administratif berupa provinsi, kabupaten/kotamadya, dan kecamatan. *Ketiga*, DPRD Tingkat I maupun Tingkat II dan kotamadya merupakan bagian dari Pemerintahan Daerah. *Keempat*, peranan Menteri Dalam Negeri dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat dikatakan bersifat sangat eksekutif atau berlebih-lebihan yang diwujudkan dengan melakukan pembinaan langsung terhadap daerah. *Kelima*, UU ini memberikan tempat yang sangat terhormat dan sangat kuat kepada Kepala Wilayah ketimbang kepada Kepala Daerah. *Keenam*, Keuangan Daerah sebagaimana umumnya dengan undang-undang terdahulu, diatur secara umum saja. Daerah juga mendapat bantuan dari Pemerintahan Pusat berupa "Pemberian Pemerintah", sebuah istilah yang menandakan kemurahan hati Pemerintahan di Jakarta.⁴⁵

Meskipun harus diakui bahwa UU No.5/1974 adalah suatu komitmen politik, namun dalam praktek yang terjadi adalah sentralisasi yang dominan dalam perencanaan maupun implementasi pembangunan Indonesia. Salah satu fenomena yang paling menonjol dari

⁴⁵ Peter John, Is there life after policy stremas, *advocacy caolitions, and punctuations : using evolutionary theory to explain policy change*, *The Policy Studies Jurnal*, Published by blackwell publishing. Inc..350

hubungan antara sistem Pemda dengan pembangunan adalah ketergantungan Pemda yang tinggi terhadap pemerintah pusat.

Dalam UU Nomor 22 Tahun 1999, daerah otonomi tidak menganut sistem bertingkat dan hanya mengenal 2 (dua) daerah otonomi, yaitu Provinsi dan Kabupaten/ kota yang dapat dirumuskan sebagai berikut; *Pertama*, Wilayah Negara Republik Indonesia dibagi dalam Daerah Provinsi, kabupaten, dan kota yang bersifat otonomi. *Kedua*, Daerah-daerah ini masing-masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hierarki (pasal 4 UU Nomor 22 Tahun 1999). *Ketiga*, Daerah Provinsi berkedudukan juga sebagai Daerah Administratif.

Ada beberapa ciri khas yang menonjol dalam Undang-Undang ini, yaitu *Pertama*, Demokrasi dan Demokratisasi. *Kedua*, Mendekatkan Pemerintah Dengan Rakyat. Titik berat otonomi daerah difokuskan kepada Daerah Kabupaten dan Kota, bukan kepada daerah propinsi. *Ketiga*, Sistem Otonomi Luas dan Nyata. *Keempat*, Tidak Menggunakan Sistem Otonomi Bertingkat. Dalam sistem ini, Pejabat Pemerintahan daerah yang lebih tinggi juga sekaligus merupakan atasan dari pejabat yang ada di daerah otonom yang lebih rendah. *Kelima*, *No Mandate Without Funding*. Penyelenggaraan tugas pemerintah di daerah harus dibiayai dari dana Anggaran Belanja dan Pendapatan Negara (Pasal 78 ayat 2), dan “Penyerahan atau pelimpahan kewenangan Pemerintah Pusat kepada Gubernur atau penyerahan kewenangan atau penugasan Pemerintahan Pusat kepada Bupati/Walikota diikuti dengan pembiayaannya” (Pasal 2 ayat {4} UU PK no. 25 tahun 1999). UU Nomor 22 tahun 1999 mengandung prinsip yang sebaliknya, yaitu *money follows funftion*. Artinya Daerah diberi kewenangan yang seluas-luasnya dan dengan kewenangan itu maka Daerah akan menggunakannya untuk menggali sumber dana keuangan yang sebesar-besarnya sepanjang bersifat legal dan diterima oleh lapisan masyarakat. *Keenam*, Penguatan Rakyat Melalui DPRD.

Dari UU No 22 tahun 1999 terdapat kesan kuat bahwa pusat memberikan kewenangan pada daerah. Pada kondisi tersebut mungkin terbaca bahwa pusat mulai mengakomodasi tuntutan daerah. Pemberian kewenangan daerah dalam skema otonomi daerah, bisa dibaca sebagai konsekuensi dari menurunnya daya kemampuan pusat untuk mengendalikan daerah, sehingga tidak ada pilihan lain kecuali memberikan kewenangan bagi daerah untuk mengatur diri sendiri. Pada konteks lain munculnya berbagai konflik di daerah terdapat kesan bahwa pusat seakan-akan hendak memindahkan persoalan dalam ke masing-masing wilayah.

Perubahan pengelolaan pemerintah daerah juga dilihat dalam era pasca-desentralisasi. Perubahan tersebut terlihat secara signifikan dalam keberadaan DPRD. Undang-Undang. 22 Tahun 1999, DPRD diberi peran dominan vis-à-vis kepala daerah di pemerintahan daerah. Tujuan utamanya adalah untuk membawa pemerintahan lokal yang demokratis di berbagai daerah melalui pemberdayaan DPRD sebagai wakil masyarakat lokal dan sebagai lembaga yang memiliki wewenang untuk menahan kepala daerah bertanggung jawab atas kinerja mereka.

Di beberapa daerah, terjadi penguatan terhadap fungsi DPRD bahkan terlihat terjadi legislatif heavy dimana kepala daerah “kewalahan” menghadapi DPRD, apalagi kalau kepala daerah berasal dari partai berbeda dengan partai mayoritas di DPRD. Bahkan seolah-olah terjadi *divided government* (pemerintahan terbelah) akibat kepala daerah tersandera dengan DPRD.

Antara UU 32 tahun 2004 dengan UU No 22 tahun 1999 sebenarnya tidak ada perbedaan prinsipal dalam kebijakan pengelolaan pemerintah daerah. Dalam perspektif desentralisasi masih menerapkan prinsip *residual power* atau *open arrangement* karena pusat masih mengurus 6 urusan yang bersifat konkruent. Pemerintah Daerah berhak mengatur dan

mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab.

UU No.32 tahun 2004 mengatur hal-hal tentang; pembentukan daerah dan kawasan khusus, pembagian urusan pemerintahan, penyelenggaraan pemerintahan, kepegawaian daerah, perda dan peraturan kepala daerah, perencanaan pembangunan daerah, keuangan daerah, kerja sama dan penyelesaian perselisihan, kawasan perkotaan, desa, pembinaan dan pengawasan, pertimbangan dalam kebijakan otonomi daerah.

Menurut UU No.32 tahun 2004 ini, negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus dan istimewa. Sehubungan dengan daerah yang bersifat khusus dan istimewa ini, kita mengenal adanya beberapa bentuk pemerintahan yang lain, seperti DKI Jakarta, DI Aceh, DI Yogyakarta, dan provinsi-provinsi di Papua.

Bagi daerah-daerah ini secara prinsip tetap diberlakukan sama dengan daerah-daerah lain. Hanya saja dengan pertimbangan tertentu, kepada daerah-daerah tersebut, dapat diberikan wewenang khusus yang diatur dengan undang-undang. Jadi, bagi daerah yang bersifat khusus dan istimewa, secara umum berlaku UU No.32 tahun 2004 dan dapat juga diatur dengan UU tersendiri.

Ada perubahan yang cukup signifikan untuk mewujudkan kedudukan sebagai mitra sejajar antara kepala daerah dan DPRD yaitu kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat dan DPRD hanya berwenang meminta laporan keterangan pertanggung jawaban dari kepala daerah. Di daerah perkotaan, bentuk pemerintahan terendah disebut “kelurahan”. Desa yang ada di Kabupaten/Kota secara bertahap dapat diubah atau disesuaikan statusnya menjadi kelurahan sesuai usul dan prakarsa pemerintah desa, bersama Badan Permusyawaratan Desa yang ditetapkan dengan perda. Desa menjadi kelurahan tidak

seketika berubah dengan adanya pembentukan kota, begitu pula desa yang berada di perkotaan dalam pemerintahan kabupaten.

Pada UU 23 tahun 2014, masih menerapkan pola *residual power* atau *open arrangement*, bahkan urusan pemerintah dibagi menjadi urusan pemerintah absolut, urusan pemerintah konkruen dan urusan pemerintahan umum (pasal 9) urusan pemerintah absolut adalah urusan pemerintah yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat (politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal, dan agama) urusan pemerintah konkruen adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan umum adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan. Selain itu dalam UU 23 Tahun 2014 DPRD masih sama kedudukannya dengan UU No 23 Tahun 2004 yakni sebagai bagian dari penyelenggara pemerintahan daerah

Selain persoalan filosofis dalam urusan pemerintah pusat dan daerah seperti diatas diatur dalam UU 23 Tahun 2014 juga ada perbedaan yuridis. Perbedaan yuridis tertuang dalam bentuk pasal-pasal yang mengatur hal-hal yang tidak diatur dalam UU sebelumnya. Perbedaan secara yuridis, sangat terlihat dengan tidak adanya pasal-pasal yang mengatur tentang penyelenggaraan pemilihan kepala daerah. Perihal pemilihan daerah telah diatur dalam UU no 22 tahun 2014 yang sudah dibatalkan dengan Perpu No 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Daerah. Dipisahkannya UU Pemda dengan UU Pilkada dimaksudkan agar kedua UU tersebut dapat berjalan secara maksimal sesuai dengan isu sentralnya masing-masing. Selain itu, dalam pemisahan penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pilkada dimaksudkan untuk mempertegas posisi dan perbedaan Gubernur dan Walikota/Bupati.

Hal ini dikarenakan Gubernur yang dipilih melalui mekanisme pemilihan langsung. Namun, secara sepihak dikooptasi dengan menempatkan Gubernur sebagai wakil Pemerintah

Pusat. Dalam perspektif akademis posisi Gubernur dapat dikategorikan sebagai “unit antara”. Ciri khas dari “unit antara” dalam penyelenggaraan pemerintahannya bersinggungan dengan kegiatan dekonsentrasi daripada desentralisasi. Dengan demikian, Gubernur yang dipilih langsung oleh rakyat, kewewenangannya “terkebiri” karena status gandanya yang juga sebagai wakil pemerintah pusat. Berbeda dengan Walikota dan Bupati yang sama-sama dipilih oleh rakyat tapi statusnya sebagai daerah otonom yang mengedepankan prinsip atau azas desentralisasi. Disinilah urgensi pemisahan penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pemilihan pilkada mejadi dua UU yang berbeda.

Berdasarkan fenomena hubungan Pusat-Daerah sebagaimana diuraikan dalam beberapa undang-undang diatas, maka dapat dikatakan bahwa cara pandang sentralistik yang cenderung hirarkis-dominatif dan menempatkan daerah sebagai sub-ordinasi pusat dalam hubungan antara pemerintah pusat dan daerah sudah tidak relevan lagi dengan tuntutan reformasi dan demokratisasi. Resistensi daerah terhadap pusat pada dasarnya bersumber dari kecenderungan cara pandang hirarkis-dominatif, sehingga tidak ada peluang bagi daerah untuk berkembang sesuai kemampuan, potensi, keanekaragaman lokal masing-masing. Oleh karena itu, dalam rangka merekonstruksi kembali hubungan antara pemerintah pusat dan daerah yang relevan, sudah waktunya dikembangkan pemikiran progresif yang didasarkan pada relasi yang bersifat partnership dan interdependensi. Meskipun, secara hirarkis pemerintah daerah berkedudukan lebih rendah, namun kapasitasnya sebagai daerah otonom memungkinkan berlakunya asas kemitraan dan saling ketergantungan diantara keduanya atau dengan kata lain, otonomi daerah dipandang sebagai “kontrak” antara pemerintah pusat dan daerah. Dengan demikian, cara pandang ini diharapkan dapat dasar bagi hubungan yang lebih harmonis antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

C. Maluku Sebagai Provinsi Kepulauan

Secara umum Provinsi Maluku sebagai suatu Provinsi Kepulauan memiliki karakteristik akuatik terestrial (wilayah laut lebih besar dari wilayah darat), yang membedakan dengan daerah-daerah terestrial maupun terestrial akuatik. Dalam konteks ini, Provinsi Maluku bersama enam Provinsi Kepulauan lainnya (Kepulauan Riau, Kepulauan Bangka Belitung, Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur, Sulawesi Utara dan Maluku Utara) yang bergabung dalam Badan Kerjasama Provinsi Kepulauan telah menegaskan bahwa karakteristik Provinsi Kepulauan yang membedakan dengan Provinsi-Provinsi lain dapat terlihat dari : (a) Luas wilayah laut yang lebih besar dari wilayah daratan; (b) dari segi persebaran demografis, penduduk wilayah kepulauan biasanya bersifat relatif sedikit dan penyebarannya tidak merata; (c) dari segi sosial budaya, komunitas-komunitas di wilayah kepulauan tersegrasi dalam pemukiman menurut teritorial suatu pulau, sehingga lazim berimplikasi pada kuatnya rasa ketertarikan pada tanah; (d) dari segi ketersediaan sumber daya alam, relatif beragam; (e) dari segi sistem kehidupan, ditentukan oleh tingkat isolasi geografis dengan keunikan habitat (endemis) dan keanekaragaman biotik; (f) dari segi sosial ekonomi, aktivitas ekonomi, jenis dan derajat dinamika ekonomi umumnya terbatas dan berskala kecil serta belum didukung oleh jaringan distribusi dan pemasaran secara memadai; (g) dari segi lingkungan, sumber daya lingkungan kecil, rentan terhadap perubahan, rawan bencana alam (gelombang di permukaan laut, didominasi oleh gelombang gravitasi yang ditimbulkan oleh angin); (h) dari segi biogeografis, terdapat potensi keanekaragaman hayati darat dan perairan sekitar pulau-pulau kecil; (i) semua provinsi kepulauan berada pada wilayah/kawasan perbatasan negara yang memilii pulau kecil terluar yang berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2005, maka pulau-pulau kecil terluar pada Provinsi Kepulauan dapat dirinci dimana Proinsi Kepulauan Riau 20 pulau, Provinsi Maluku 18 Pulau,

Provinsi Sulawesi Utara 12 Pulau, Provinsi Nusa Tenggara Timur 5 pulau, Provinsi Nusa Tenggara Barat 1 pulau dan Provinsi Maluku Utara 1 pulau.⁴⁶

Upaya pembangunan Provinsi Maluku sebagai suatu Provinsi Kepulauan pada dasarnya dilakukan untuk mengatasi beberapa masalah penting diantaranya:⁴⁷

- 1) Dari segi hukum, ketentuan hukum dalam regulasi nasional belum sepenuhnya mengadopsi secara mutatis mutandis prinsip Negara Kepulauan sehingga kebijakan pemerintah selalu berorientasi pada daerah-daerah dengan karakteristik terestrial dan terestrial akuatik, akibatnya daerah-daerah yang memiliki karakteristik akuatik terestrial (kepulauan) dengan wilayah laut yang luas kurang diperhitungkan malah terkadang dikeluarkan dari indikator yang digunakan untuk merancang sebuah progra pembangunan di daerah.
- 2) Ketidakadilan dalam pengaturan hukum dan kebijakan yang berbasis kekuasaan menimbulkan lambannya perputaran roda pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat serta pertumbuhan ekonomi karena persebaran demografis pada wilayah kepulauan yang tidak merata, sementara dana, fasilitas maupun kelembagaan sangatlah terbatas.
- 3) Jauhnya rentang kendali dalam melaksanakan tugas pokok pemerintahan daerah terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat. Kondisi ini merupakan suatu realitas yang bersifat *given*, kemudian muncul sebagai masalah akibat tidak tersedianya infrastruktur transportasi dan komunikasi secara memadai untuk dapat meminimalisasi kendala dan mengoptimalkan peran faktor determinan bagi proses percepatan pembangunan dalam berbagai aspek kehidupan masyarakat.
- 4) Keterisolasian sebagian besar wilayah baik secara internal (interaksi antar pulau, guguspulau dan antar daerah) maupun eksternal (interaksi antar provinsi dengan provinsi dan dengan negara lain), menimbulkan potensi kerawanan di dalam masyarakat terkait aspek kehidupan sosial, ekonomi, dan politik terutama bagi masyarakat yang bermukim dikawasan tertinggal dan kawasan perbatasan di provinsi kepulauan Maluku.
- 5) Dari segi sosial, kondisi geografis suatu wilayah kepulauan yang terdiri dari banyak pulau berimplikasi terhadap aspek sosial budaya seperti tradisi atau adat istiadat, aspek pendidikan, dan kesehatan masyarakat maupun pelayanan kepada masyarakat miskin yang apabila tidak ditangani oleh negara dapat menimbulkan pelanggaran hak asasi manusia.
- 6) Dari segi ekonomi, dinamika ekonomi yang derajat dan jenisnya terbatas maupun berskala kecil, belum didukung oleh jaringan distribusi serta pemasaran secara memadai sehingga mengakibatkan eksploitasinya hanya semata-mata untuk ememnuhi

⁴⁶ Badan Kerjasama Provinsi Kepulauan; *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Daerah Kepulauan*, (Ambon 2009), Hlm.15

⁴⁷ Johanis Leatemia, *Maluku Dalam Konteks Pembangunan Provinsi Kepulauan*, Disampaikan pada Seminar Nasional Sehari "Look Maluku 2013: Maluku Dalam Konteks Indonesia Hari Ini dan Esok"; Diselenggarakan Persatuan Wartawan Indonesia (PWI) Pusat Kerjasama dengan Pemerintah Provinsi Maluku, Hotel Borobudur Jakarta, 17 Januari 2013.

kebutuhan kehidupan sehari-hari dan tidak dapat dijadikan sebagai komoditi yang bernilai ekonomis.

- 7) Ketersediaan sumber daya alam yang relatif beragam dengan jumlah yang terbatas dan dibarengi oleh pendekatan pembangunan yang berorientasi sektoral semata (tidak dilakukan secara terpadu) berdasarkan keunggulan spasial dan potensi lokal, mengakibatkan intervensi pembangunan yang dilakukan pemerintah dengan maksud meningkatkan kesejahteraan rakyat tidak tercapai.

Keberadaan Maluku sebagai salah satu dari daerah-daerah kepulauan yang ada telah disinggung dalam pasal 18A maupun 18B UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Oleh karena itu, secara rasional, hendaknya karakteristik alamiah suatu daerah yang berwujud kepulauan seperti Maluku dan daerah kepulauan lainnya dijadikan rujukan untuk menentukan adanya otonomi atau perlakuan khusus dalam pengelolaan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berbentuk suatu Negara Kepulauan. Hal ini penting mengingat wujud alamiah Indonesia sebagai suatu Negara Kepulauan hanya dapat diakui dengan melihat realitas alamiah adanya daerah-daerah kepulauan. Selaian itu, wujud alamiah daerah kepulauan dengan lautan yang luas dan pulau-pulau kecil yang berada pada kawasan perbatasan negara hendaknya dikelola dalam suatu kebijakan yang berbeda dengan daerah-daerah yang memiliki keragaman kontinental. Penyamaan karakteristik dalam kebijakan pembangunan merupakan “diskriminasi” dalam pembangunan nasional.

Provinsi Kepulauan Maluku merupakan bagian dari NKRI yang berbentuk kepulauan. Oleh karena itu, dibutuhkan penataan pemerintahan daerah yang dilandasi pada konsep “*desentralisasi asimetris*”. Dalam konteks ini, paradigma pembangunan nasional berbasis daratan hendaknya diperbaharui dengan paradigma pembangunan berbasis darat dan laut sebagai satu kesatuan yang utuh. Perubahan paradigma pembangunan nasional kepulauandilakukan melalui perubahan regulasi nasional sebagai implementasi dari prinsip Negara Kepulauan melalui pengelolaan dan pemanfaatan (eksploitasi) sumberdaya kelautan yang dimanfaatkan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat sebagaimana diamanatkan dalam alinea I pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Berdasarkan kondisi riil karakteristik kepulauan Maluku yang ada, maka model pembangunan hendaknya berbasis gugus pulau dan kawasan laut pulau. Suatu gugus pulau termasuk bagian pulau dan perairan diantaranya serta wujud alamiah lainnya memiliki hubungan satu sama lain yang erat sehingga perlu dikembangkan menjadi satu kesatuan geografis, sosial budaya, ekonomi, politik dan pertahanan keamanan yang hakiki. Suatu kawasan laut hendaknya menjadi penghubung beberapa gugus pulau sehingga pusat-pusat pertumbuhan pada gugus pulau dapat berkembang secara memadai untuk menjangkau pusat-pusat pertumbuhan nasional dan internasional.

Pola dan strategi dasar untuk mewujudkan pembangunan berbasis gugus pulau dan kawasan laut pulau adalah melalui pengembangan infrastruktur kelautan baik mencakup perhubungan, komunikasi maupun informasi guna untuk mendukung investasi kelautan sehingga dapat menjawab permasalahan yang dihadapi dalam pembangunan pada Provinsi ini. Dalam konteks ini, perencanaan dan implementasi program pembangunan harus dilakukan secara proporsional, terpadu dan menyatu guna mencapai kondisi ideal yang memungkinkan terjadinya akselerasi proses pembangunan tersebut. Adapun hal-hal yang harus diperhatikan dalam pembangunan berbasis laut pulau antara lain: (1) Tersedianya tata hukum daerah yang fungsional terhadap berbagai kebutuhan pembangunan di Provinsi Kepulauan; (2) Tersedianya pola pemerintahan daerah yang dapat mengoptimalkan peran institusional dalam rangka memfasilitasi penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan publik; (3) Tersedianya sumber daya manusia dan institusi yang mampu mendayagunakan potensi yang ada di dalam lingkungan gugus pulau secara efektif, efisien, dan berkelanjutan; (4) Tersedianya kawasan produksi dalam gugus pulau yang mengintegrasikan kepentingan seluruh stake-holders secara serasi dan seimbang yang didukung dengan sistem produksi kepulauan; (5) Menjaga terciptanya pertahanan dan keamanan serta ketertiban masyarakat di wilayah kepulauan yang kondusif sehingga

memungkinkan seluruh proses pembangunan berlangsung secara aman dan lancar. Hal ini sangatlah penting mengingat konflik sosial beberapa waktu lalu sering menjadi alasan untuk mendeskreditkan orang Maluku. Hampir sebagian besar kesalahan ditimpahkan kepada orang Maluku. Konsep berfikir yang demikian harus dirubah dengan memandang Maluku sebagai bagian penting dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Upaya untuk mewujudkan pembangunan Provinsi Kepulauan Maluku sangatlah penting. Setidaknya ada beberapa perspektif yang menjadi dasar/alasan bagi Maluku untuk mendapatkan perhatian khusus dari pemerintah, yakni:⁴⁸

Pertama, dari perspektif Sejarah, Provinsi Maluku (termasuk Maluku Utara) bersama dengan tujuh provinsi lainnya merupakan delapan provinsi yang diumumkan dalam Berita Negara tanggal 19 Agustus 1945 sebagai daerah-daerah yang ada di Indonesia. Tujuh Provinsi lainnya telah berkembang karena adanya pemekaran wilayah, akan tetapi Provinsi Maluku sampai tahun 1999 baru dapat dimekarkan menjadi dua provinsi (Maluku dan Maluku Utara). Di lain pihak, karena realitas alamiah Provinsi Maluku yang tidak menjadi perhatian dalam kebijakan Pemerintah, menjadi provinsi yang masyarakatnya miskin ketiga di Indonesia.

Kedua, dari perspektif politik, Provinsi Maluku menjadi penentu perkembangan Indonesia, dilihat dari sudut pandang geopolitik. Hal ini penting, karena Provinsi Maluku berada di kawasan perbatasan Negara yang berinteraksi dengan Negara-negara pasifik yang dipelopori Amerika Serikat dan Australia. Oleh karena itu, tidak berlebihan apabila Presiden Pertama Indonesia Soekarno menyebut secara eksplisit bahwa “Indonesia Tanpa Maluku Bukan Indonesia”.

⁴⁸ *ibid*

Ketiga, dari perspektif Diplomasi Internasional, wilayah laut di Provinsi Maluku (Laut Banda) pernah dijadikan sebagai alat diplomasi internasional dalam rangka pengakuan Negara-negara terutama Jepang terhadap prinsip Negara Kepulauan (Archipelagic State Principles) sebagaimana dideklarasikan Pemerintah Indonesia dalam Deklarasi Djuanda tanggal 13 Desember 1957. Dalam hal ini, kekayaan alam perikanan dan kelautan Indonesia di laut Banda dijadikan sebagai objek dari perjanjian *Banda Sea Agreement* 1971 antara Pemerintah Indonesia dengan Asosiasi Nelayan Jepang. Adanya Banda Sea yang kemudian melahirkan pengakuan Jepang atas Prinsip Negara Kepulauan, sehingga dapat menjadi substansi penting dalam *United Nations Convention on The Law of The Sea* 1982. Konteks diplomasi internasional ini, hendaknya tidak dilupakan dalam upaya mewujudkan pembangunan Provinsi Maluku yang karakteristik alamiahnya adalah kepulauan.

Keempat, dari perspektif sosiologis, penyelenggara pemerintahan pelaksanaan pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat di Provinsi Maluku mengalami perkembangan yang lamban karena karakteristik alamiah sebagai suatu daerah kepulauan belum menjadi perhatian pemerintah. Paradigma penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembanguana dan pelayanan kepada masyarakat di Provinsi Maluku “terkesan disamakan” dengan daerah-daerah yang berbasis kontenental seperti Jawa, Sumatera, Kalimantan dan Sulawesi. Konteks ini berimbas kepada tidak tercapainya ukuran-ukuran (standar) yang diharapkan dalam penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembanguana dan pelayanan kepada masyarakat. Pada sisi lain, kebijakan pembangunan nasional terutama melalui Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK), lebih ditekankan pada karakteristik daratan dan jumlah penduduk, bukan karakteristik kepulauan yang akuatik terrestrial dengan jumlah penduduk kecil tetapi menyebar. Oleh karena itu, luas wilayah darat Provinsi Maluku hanya 7,6% dibanding dengan luas wilayah lautan yang 92,4% akan mendapatkan DAU sangat kecil dibandingkan dengan provinsi daratan yang luas wilayah lautnya kecil tetapi

jumlah penduduknya banyak. Hal ini memperlihatkan adanya “ketidakadilan nasional” dalam pengelolaan Negara terkait penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan dan pelayanan masyarakat.

Untuk mendukung kelancaran proses pembangunan pada Provinsi kepulauan Maluku, maka ada beberapa gagasan yang ditawarkan untuk menjadi perhatian pemerintah yakni :

Pertama, wilayah kewenangan daerah kepulauan di laut merupakan satu kesatuan dengan darat yaitu 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis yang menghubungkan titik-titik terluar dari pulau-pulau atau karang terluar suatu daerah kepulauan. *Kedua*, adanya kewenangan mengelola dan memanfaatkan sumberdaya alam di laut, selain pendidikan, kesehatan, pangan, dan infrastruktur. *Ketiga*, untuk kepentingan percepatan pembangunan yang dapat mensejahterakan rakyat dan menciptakan daya saing daerah, perlu intervensi pemerintah pusat melalui dana perimbangan. Kebijakan menyamakan karakteristik daerah dan perhitungan Dana Alokasi Umum (DAU) yang tidak memperhitungkan luas wilayah laut selama ini, hendaknya dikembalikan sebagai “ ganti rugi” melalui penyiapan dana perlakuan khusus dalam suatu jumlah dan jangka waktu tertentu.