

URGENSI RENCANA PEMBENTUKAN DAN DESAIN DAERAH ISTIMEWA

MALUKU UTARA

TESIS



OLEH :

NAMA : M RIKY NURDIN SH

NO. INDUK MHS : 18912064

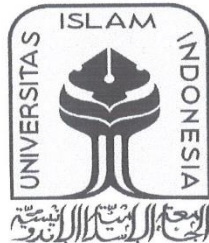
BKU : HTN/HAN

PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM MAGISTER

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

2023



**URGENSI RENCANA PEMBENTUKAN DAN DESAIN DAERAH ISTIMEWA
MALUKU UTARA**

Oleh :

Nama Mhs : M RIZKY NURDIN SH

No.Pokok Mhs : 18912064

BKU : HTN/HAN

**Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan kepada Tim
Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis Program Magister Ilmu Hukum**

Pembimbing

Dr.Drs.Muntoha,S.H.M.Ag

Yogyakarta, 16 Desember 2022

Mengetahui

Ketua Program Studi Program Magister Ilmu Hukum

Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia



Prof.Dr. Setiawan, S.H.,M.Hum



**URGENSI RENCANA PEMBENTUKAN DAN DESAIN DAERAH ISTIMEWA
MALUKU UTARA**

Oleh :

Nama Mhs. : M RIZKY NURDIN S.H
No. Pokok Mhs. : 18912064
BKU. : HTN/HAN

Telah diuji dihadapan tim penguji dan dinyatakan lulus di Program Studi Hukum Program
Magister, Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia, Pada tanggal 26 Januari 2023.

Pembimbing

Dr.Drs. Muntoha SH.M.Ag

Yogyakarta, 26 Januari 2023

Penguji Pertama

Prof. Ni'Matul Huda, SH. M.Hum

Yogyakarta, 26 Januari 2023

Penguji Kedua

Dr. Idul'Rishan, SH, LL.M.

Yogyakarta, 26 Januari 2023

Mengetahui

Ketua Program Studi Hukum Program Magister

Universitas Islam Indonesia



Prof. Dr. Setriani, S.H, M.Hum.

iii

PERNYATAAN ORISINALITAS

Orisinalitas Karya Tulis Ilmiah/Tugas Akhir Mahasiswa Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

Bismillahirrohmannirrohim

Yang bertanda tangan di bawah ini, saya :

Nama : M Rizky Nurdin SH

No.Mhs : 18912064

Adalah benar-benar Mahasiswa Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan menuliskan karya tulis ilmiah (tugas akhir) berupa Tesis dengan judul :

“URGENSI RENCANA PEMBENTUKAN DAN DESAIN DAERAH ISTIMEWA MALUKU UTARA”

Karya ilmiah ini akan saya ajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum UII. Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan :

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaedah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa saya menjamin hasil karya ilmiah ini adalah benar-benar asli (orisinal), bebas dari unsur-unsur yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan penjiplakan karya ilmiah (plagiat);
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi untuk kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan perkembangannya, saya memberikan kewenangan kepada perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal ini di atas (terutama pernyataan terutama pada butir no 1 dan 2), saya sanggup menerima sanksi baik administrasi, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara sah dan meyakinkan telah melakukan melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Yogyakarta, 19 Desember 2022

Yang membuat pernyataan



M Rizky Nurdin, S.H

HALAMAN MOTTO

**Niscaya allah akan meninggikan
Orang-orang yang beriman
Diantara kamu dan orang-orang
Yang diberi ilmu pengetahuan
Beberapa derajat.
(Q.S Al-Mujadilah : 11)**

**Barang siapa yang menempuh jalan
Untuk menuntut ilmu, allah
Akan mudahkan baginya
Jalan menuju surga.
(HR. Muslim)**

**Sebaik-baiknya manusia
Adalah yang paling bermanfaat Bagi manusia.
(HR. Ahmad , Ath Thabrani)**

**Balas Dendam Terbaik Adalah Menjadikan Dirimu Lebih Baik
(Ali Bin Abi Thalib)**

**Kejahatan yang terorganisir akan mengalahkan kebaikan yang tidak terorganisir
(Ali bin Abu Thalib r.a.).**

KATA PENGANTAR

Assalamualaikum warahmatullahi wabarakatuh,

Dengan memanjatkan puji syukur kehadiran Allah *subhanahu wa ta'ala* atas segala limpahan rahmat dan hidayah-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis yang berjudul : **URGENSI RENCANA PEMBENTUKAN DAN DESAIN DAERAH ISTIMEWA MALUKU UTARA**. Penulis mengakui bahwa dalam penyusunan tesis ini masih terdapat banyak kekurangan dalam hal teori, analisis dan sistematika, untuk itu penulis mengharapkan kritikan dan saran yang membangun untuk kesempurnaan tesis ini.

Penulisan tesis ini tidak lepas dari peran dan bantuan dari berbagai pihak. Baik sejak proses penelitian hingga penyusunan tesis. Karenanya, penulis ingin menyampaikan rasa terimakasih yang sedalam-dalamnya kepada pihak-pihak yang telah membantu dalam kelancaran penulisan tesis ini, antara lain :

1. Bapak Prof. Fathul Wahid, S.T, M.Sc, Ph.D. selaku Rektor Universitas Islam Indonesia yang telah memberikan peneliti kesempatan untuk menimba ilmu di kampus Universitas Islam Indonesia;
2. Ibu Prof. Dr. Sefriani, S.H, M.Hum. Selaku Ketua Program Studi Hukum Magister Hukum Universitas Islam Indonesia;
3. Dr.Drs. Muntoha SH.M.Ag. selaku Pembimbing penulisan tesis. Terimakasih atas bimbingan, dukungan dan masukan selama proses pembuatan karya ini;
4. Ibu Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum. dan Bapak Dr. Idul Rishan, S.H., LL.M. selaku Penguji pada seminar tesis. Terimakasih atas bimbingan dan masukan selama proses ujian karya tulis ini;
5. Pegawai, staf administrasi dan pengelola perpustakaan pada Program Studi Magister Hukum Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia;

6. Seluruh Pengajar pada program magister ilmu hukum khususnya BKU Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Program Studi Magister Hukum Universitas Islam Indonesia;
7. Bapakku (Alm. Nurdin Laha) Ibuku (Fatma Taudin) Kakaku (Siti Qomariah Nurdin) Adikku (Rian Arisandi Nurdin.) yang telah memberikan dukungan semangat, moril dan materiil selama menjalani pendidikan ini hingga selesai;
8. Teman-teman Magister Hukum UII angkatan 42 secara keseluruhan, dan secara khusus kepada Mas Ricky, M.H, Mbak Amraini Ma'ruf, M.H, Mbak Tenri, M.H, Mbak Tasya N. Fikriya, M.H, Mbak Dede, M.H, Broku F.A Satria Putra, M.H, Mas Danang, M.H, Mas Nizar Adnan, M.H, Mas Fandi, M.H, Abang M.Yunus, M.H.
9. Bapak-Ibu Mahasiswa Pasca Sarjana Universitas Islam Indonesia angkatan 42, Keluarga Besar Ikatan Mahasiswa Magister Hukum UII (IMAMAH) yang telah memotivasi penulis untuk menyelesaikan tesis.

Untuk semua pihak yang penulis sebutkan di atas, dan pihak-pihak yang telah membantu dalam penulisan Tesis ini namun luput dari ingatan penulis semoga mendapatkan balasan indah dari Allah SWT.

Harapan penulis tesis yang sederhana ini dapat menambah khasana dalam bidang hukum khususnya dalam bidang hukum tata negara, serta hendaknya menjadi tambahan referensi penulisan karya ilmiah di masa yang akan datang yang menyinggung tentang desentralisasi asimetris . Penulis menyadari tulisan ini jauh dari kata kesempurnaan, oleh karenanya penulis mengharapkan saran dan kritik yang konstruktif dari pembaca yang budiman.

Yogyakarta, 26 Januari 2023

Penulis

M RIZKY NURDIN

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN TESIS	Error! Bookmark not defined.
HALAMAN PENGESAHAN TESIS	Error! Bookmark not defined.
PERNYATAAN ORISINALITAS	Error! Bookmark not defined.
HALAMAN MOTTO	v
KATA PENGANTAR	vi
DAFTAR ISI.....	ix
ABSTRAK.....	xi
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah.....	8
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian	8
D. Orisinalitas Penelitian.....	8
E. Kerangka Pemikiran Teoritik	10
F. Definisi Operasional	19
G. Metode Penelitian	20
H. Sistematika Penulisan	23
BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG HUBUNGAN PUSAT DAN DAERAH DAN IMPLEMENTASI DESENTRALISASI ASIMETRIS DI INDONESIA	24
A. Teori Kedaulatan Bangsa.....	24

1. Pengertian Kedaulatan.....	24
2. Teori Kedaulatan Bangsa.....	29
3. Kedaulatan Rakyat dan Negara terhadap Sumber Daya Alam.....	37
B. Negara Hukum Kesejahteraan Indonesia	45
C. Pemerintahan Daerah.....	51
1. Pengertian Pemerintahan Daerah.....	51
2. Asas Pemerintahan Daerah.....	52
3. Implementasi Desentralisasi Asimetris di Indonesia.....	59
BAB III. URGENSI RENCANA PEMBENTUKAN DAN DESAIN DAERAH ISTIMEWA MALUKU UTARA	73
A. Latar Belakang Tuntutan Daerah Istimewa Maluku Utara.....	73
1. Kondisi Perekonomian dan Kesenjangan di Maluku Utara.....	73
2. Status Keistimewaan Maluku Utara : Landasan Historis, Sosial dan Budaya	96
3. Potensi Maluku Utara : Pertambangan, Perkebunan, Perikanan dan Pariwisata.....	169
B. Desain Daerah Istimewa Maluku Utara.....	182
A. Model Pengelolaan Desentralisasi Asimetris	182
B. Desain Daerah Istimewa Maluku Utara.....	189
BAB IV PENUTUP	196
A. Kesimpulan.....	196
B. Saran	197
Daftar Pustaka.....	198

ABSTRAK

System ketatanegaraan Indonesia dalam Pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah yang dianggap setengah-setengah oleh daerah mengakibatkan tidak puasnya pemerintah daerah dalam menjalankan pemerintah daerah. Pemberlakuan disentralisasi asimetris di beberapa daerah juga memicu masalah baru bagi daerah yang tidak diberikan hak otonomi khusus atau daerah istimewa. Penegasan dari pengakuan dan penghormatan negara Indonesia terhadap satuan pemerintahan daerah yang bersifat istimewa dan khusus tertuang dalam Pasal 18 (b) ayat 1 UUDNRI 1945. Daerah istimewa adalah daerah yang mempunyai keistimewaan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Keistimewaan tersebut berupa keistimewaan keistimewaan kedudukan hukum berdasarkan sejarah dan hak asal-usul menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 untuk mengatur dan mengurus kewenangan istimewa.. Maluku Utara memiliki kriteria tersebut, oleh karena itu pada penelitian tesis ini mengangkat sebuah judul Urgensi Rencana Pembentukan dan Desain Daerah Istimewa Maluku Utara. Berdasarkan judul tersebut maka rumusan masalah dalam tesis ini, adalah, *pertama*, apa latar belakang tuntutan Daerah Istimewa Maluku Utara?, kedua, bagaimana desain keistimewaan Daerah Istimewa Maluku Utara? Adapun hasil penelitian ini adalah jenis penelitian normative dengan menggunakan pendekatan undang-undang. Hasil penelitian menunjukkan bahwa, *pertama*, latar belakang tuntutan daerah istimewa adalah Provinsi Maluku Utara memiliki kekayaan sumber daya alam yang melimpah dan menjadi penopang pertumbuhan ekonomi di Indonesia, terbukti bahwa pertumbuhan ekonomi di Maluku Utara tertinggi di Indonesia. Potensi provinsi Maluku Utara yaitu: sector pertambangan, perkebunan, perikanan dan pariwisata. Maluku Utara sebagai provinsi yang memiliki kekayaan sumber daya alam namun tidak berkelorasi terhadap kesejahteraan masyarakat dan pemenuhan infrastruktur dasar. Maluku Utara memiliki landasan historis mengenai bentuk pemerintahan sebelum kemerdekaan dan setelah Indonesia merdeka, maka Maluku Utara dapat digolongkan sebagai daerah istimewa, yaitu: Pemerintahan Maluku Utara Pra Kolonial, di wilayah Maluku Utara terdapat beberapa kerajaan, seperti: Ternate, Tidore, Bacan dan Jailolo, Pemerintahan Maluku Utara masa Kolonial Maluku Utara pada masa pendudukan Jepang Maluku Utara pada masa revolusi kemerdekaan. Peran Tidore dan Ternate dalam pembebasan Irian Barat Selain itu terdapat potensi Maluku Utara dari sector Social kemasyarakatan dan Kebudayaan. *Kedua*, Mendesain keistimewaan Maluku Utara maka terdapat lima aspek, yaitu aspek kewenangan asimetris, kelembagaan asimetris, keuangan asimetris, politik/pemerintahan asimetris, dan koordinasi, pembinaan dan pengawasan (korbinwas) asimetris.

Kata-kata Kunci: Daerah Istimewa, Desain keistimewaan dan Keistimewaan Maluku Utara

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Perjalanan 76 tahun Indonesia merdeka banyak terjadi perubahan yang begitu signifikan, baik dari kesejahteraan masyarakat, pembangunan Infrastruktur, Pendidikan, Kesehatan dan lainnya. Namun masih terjadi ketimpangan pembangunan di berbagai daerah mengakibatkan kecemburuan di daerah. Pembangunan yang tidak merata diberbagai daerah memicu konflik yang berkepanjangan. Pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah yang dianggap setengah-setengah oleh daerah mengakibatkan tidak puasnya pemerintah daerah dalam menjalankan pemerintah daerah. Pemberlakuan desentralisasi asimetris di beberapa daerah juga memicu masalah baru bagi daerah yang tidak diberikan hak otonomi khusus atau daerah istimewa. Potensi sumber daya alam di daerah tertentu yang berlimpah namun tingkat kesejahteraan begitu rendah dan masih banyak lagi permasalahan yang dihadapi di daerah mengakibatkan beberapa daerah di Indonesia menginginkan otonomi khusus atau daerah istimewa.

Pada tanggal 17 Agustus 1945 bangsa Indonesia memproklamasikan diri sebagai bangsa merdeka dan lepas penjajahan negara manapun di dunia ini. Maka pada tanggal 18 Agustus 1945 berlaku sebuah Undang-Undang Dasar supel dan elastis, yang kemudian dikenal dengan Undang-Undang Dasar 1945. Jauh sebelum proklamasi kemerdekaan 17 Agustus 1945, pada dasarnya ide atau gagasan satuan pemerintah daerah yang otonom sudah menjadi perdebatan pada the founding

fathers kita.¹semaun berpendapat berpendapat bahwa pemerintah negara modern akan tersusun dari : (a) pemerintah dan parlemen; (b) pemerintah provinsi dan dewan provinsi; (c) pemerintah kota dan dewan kota. Selanjutnya Muhammad hatta.² Mengatakan bahwa:

Pembentukan pemerintahan daerah (pemerintahan yang berotonomi) merupakan salah satu aspek pelaksanaan kedaulatan rakyat (demokrasi), yakni hak rakyat untuk menentukan nasibnya tidak hanya ada pada puncak pimpinan negeri, melainkan juga pada tiap tempat di kota, desa dan daerah.

Sesuai dengan asas Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kebijakan otonomi daerah dalam system pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah untuk bisa meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintah di daerah. Utamanya dalam aspek pelayanan dan pembangunan masyarakat. Selain itu dapat meningkatkan pembinaan kestabilan politik dan kesatuan bangsa.

Oleh karena otonomi daerah dipandang penting, maka eksistensinya diatur dalam UUD 1945. Para penyusun Undang-Undang Dasar 1945 memandang pentingnya otonomi daerah berkait dengan tuntutan demokratisasi masyarakat di daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Hal ini tercerminkan dari pemikiran antara lain Mohammad Hatta, yang menyebutkan bahwa pembentukan pemerintahan daerah (pemerintahan yang berotonomi), merupakan salah satu aspek pelaksanaan paham kedaulatan rakyat (demokrasi). “Menurut dasar kedaulatan

¹ Didik Sukriono, *Hukum Konstitusi dan Konsep Otonomi. Kajian Politik Hukum tentang Konstitusi, Otonomi Daerah dan Desa Pasca Perubahan Konstitusi*, (Malang : Setara Press, 2013), hlm 124.

² Ibid

rakyat itu, hak rakyat untuk untuk menentukan nasibnya tidak hanya ada pada puncak pimpinan negeri, melainkan juga pada setiap tempat di kota, di desa dan di daerah”.³ Bagi para pemikir barat, seperti antara lain Alexis de Tocqueville, memandang kehadiran otonomi daerah di dalam suatu negara demokrasi amatlah penting, bahkan tidak dapat dipisahkan dari semangat kebangsaan.⁴ Dalam hal ini dikatakan bahwa pemerintahan yang merdeka, tetapi tidak disertai semangat untuk membangun satuan-satuan pemerintahan otonom menurut Tocqueville tidak dapat menunjukkan semangat demokrasi. Dengan demikian, satuan pemerintahan otonom merupakan pengejawantahan dari esensi demokrasi. Kehadiran satuan pemerintahan daerah otonom dalam kaitannya dengan demokrasi akan menampilkan hal-hal sebagai berikut:⁵

1. Secara umum, satuan pemerintahan otonom akan lebih mencerminkan cita demokrasi dari pada sentralisasi.
2. Satuan pemerintahan otonom dapat dipandang sebagai esensi system demokrasi.
3. Satuan pemerntahan otonom dibutuhkan untuk mewujudkan prinsip kebebasan dalam penyelenggaraan pemerintahan.
4. Satuan pemerintahan otonom dibentuk dalam rangka memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya terhadap masyarakat yang mempunyai kebutuhan dan tuntutan yang berbeda-beda.

Dalam pemerintahan Indonesia skarang ini terdapat 5 daerah di Indonesia yang berstatus otonomi khusus atau daerah istimewa, antara lain: (i) Provinsi Aceh berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh;

³ Myhammad Hatta, *Kumpulan Karangan*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1976), hlm 103.

⁴ Alexis de Tocqueville dalam Bagir Manan, *Menyongsing Fajar Otonomi Daerah (lampiran I)*, (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII , 2005), hlm 176.

⁵ Bagir Manan, *Op.cit*, hlm. 177

(ii) Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta berdasarkan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia; (iii) Daerah Istimewa Yogyakarta berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta; (iv) Provinsi Papua dan Papua Barat berdasarkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 tentang peraturan pemerintah pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua menjadi Undang-Undang.

Pengakuan dan penghormatan negara terhadap suatu daerah dengan Otonomi Khusus dan Istimewa di beberapa daerah di Indonesia merupakan kesepakatan politik pembentuk konstitusi. Prinsip mengakui dan menghormati pemerintah daerah yang bersifat khusus dan istimewa merupakan hal pokok yang diatur dalam ketentuan pasal 18B ayat (1) UUD 1945. Philipus M. Hadjon menyatakan bahwa prinsip yang terkandung dalam Pasal 18B merupakan pengakuan negara terhadap pemerintah daerah yang bersifat khusus atau istimewa (ayat 1) dan prinsip eksistensi dan hak-hak tradisional masyarakat adat sebagaimana terdapat pada desa atau nama lain.⁶

Konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai satu kesatuan dari berbagai wilayah, pandangan tentang negara kepulauan (*archipelago*) bahwa wilayah NKRI adalah satu wilayah yang tidak terpisah di antara pulau-pulau.

⁶ Philipus M. Hadjon *kedudukan Undang-Undang Pemerintahan Daerah dalam Sistem Pemerintahan*. Makalah dalam seminar Sistem Pemerintahan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945, diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan HAM RI bekerjasama dengan fakultas hukum Universitas Airlangga dan Kantor Wilayah Departemen Kehakiman dan HAM Provinsi Jawa Timur, pada tanggal 9-10 juni 2004.

Kenyataan yang tidak bisa dilepaskan yaitu Indonesia merupakan negara yang memiliki ciri masyarakat plural dan multikultur dengan keanekaragaman dan kompleksitas budaya.⁷ Pasal 18 UUD 1945 NRI 1945 menegaskan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan negara kesatuan dengan system pemerintahan daerah yang bersifat desentralistik. Jika berbicara otonomo atau desentralistik, maka kita pasti berbicara dalam konteks negara kesatuan. Otonomi daerah merupakan subsistem dari negara kesatuan (*unitary state, eenheidstaat*).⁸

Berdasarkan asas otonomi tersebut, pada tahun 2001 diberikanlah kepada beberapa daerah status otonomi khusus (Otonomi Asimetris). Yaitu kepada Provinsi Papua melalui Undang-Undang Nomo 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua yang diberikan karena dianggap terjadi kesenjangan pembangunan serta pelanggaran Hak Asasi Manusia.⁹Otonomi khusus merupakan kebijakan yang bernilai strategis dalam rangka peningkatan pelayanan (*service*), akselerasi pembangunan (*acceleration development*) serta pemberdayaan (*empowerment*) untuk seluruh rakyat Papua.¹⁰

Kemudian Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam melalui Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam guna memberikan kewenangan yang luas untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri termasuk sumber-sumber ekonomi, menggali dan memberdayakan prakarsa, kreativitas dan demokrasi, meningkatkan peran serta masyarakat, menggali dan

⁷ Ria C. Arisa, *Ideologi Pancasila*, (Malang : UB Press, 2011), hlm 1.

⁸ Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal Pasal 18 uud 1945*, (Jakarta : UNSIKA, 1995), hlm 1.

⁹ Rusdianto Sesung, *Hukum Otonomi Daerah*, (Bandung: Refika Aditama, 2013) hlm 97.

¹⁰ Nico Gere, *Merawat Kedaulatan Indonesia di Papua*, (Jakarta : Aantara Publishing, 2015), hlm 294.

mengimplementasikan tata bermasyarakat yang sesuai dengan nilai luhur kehidupan masyarakat Aceh.¹¹

Keberadaan Desentralisasi Asimetris di Indonesia membuat Sebagian di daerah memiliki hak keistimewaan atau kekhususan tersendiri. Banyak daerah di Indonesia kemudian menginginkan hak kekhususan tersebut maka timbul gejolak di daerah karena banyak daerah yg menginginkan status otonomi khusus atau daerah istimewa. Namun tidak ada regulasi yang mengatur secara jelas bagaimana sebuah daerah dapat diberikan status otonomi khusus mengakibatkan perjuangan untuk status daerah jadi otonomi khusus sangat sulit. Dasar hukum yang pijakan untuk diberikan status otonomi khusus hanya terdapat dalam pasal 18 B UUD 1945.

Undang-undang tentang Otonomi khusus Aceh tidak ditemukan definisi otonomi khusus, sedangkan keistimewaan pada daerah Yogyakarta, di dalam Pasal 1 angka (2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 dikatakan bahwa keistimewaan adalah keistimewaan kedudukan hukum yang dimiliki oleh Yogyakarta berdasarkan sejarah hak asal-usul menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk mengatur dan mengurus kewenangan istimewa.

Amanat Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Pasal 18 B yang dirumuskan Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah mengenai pelaksanaan daerah otonom ini tidak sesuai dengan apa yang diamanatkan konstitusi, seperti halnya dengan Maluku Utara yang memiliki peran yang sangat penting dalam perjuangan bangsa ini. Maluku utara merupakan bagian integral dalam sejarah pendirian negara bangsa Indonesia (*nation state*). Sejarah Maluku Utara juga berkontribusi besar besar dalam pembangunan karakter bangsa (*character building*) terutama membangun kesadaran berkembang Indonesia.

¹¹ Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI*, (Bandung : Nusa Medi, 2014), hlm* 38.

Kontribusi para Sultan dan tokoh-tokoh pejuang dalam mengusir penjajah asing sebelum dan semasa perang revolusi kemerdekaan melawan penjajah dan upaya mempertahankan NKRI.

Jauh sebelum Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) Terbentuk Maluku Utara Ketika itu telah berdaulat sendiri. Maluku utara masa lampau terdapat empat kesultanan yaitu : Ternate, Tidore, Bacan dan Jailolo. Dizaman sultan Nuku dari Tidore Kesultanan Tidore berhasil menjadi salah satu kerajaan Islam terbesar di Nusantara dan berhasil mengusir Belanda di bumi Maluku. Maluku Utara dizaman itu adalah sebagai negara Kesultanan Islam berbentuk monarki konstitusional sama seperti Aceh dan Yogyakarta. Wilayah kekuasaan kedaulatannya mencakup seluruh kepulauan Maluku, NTT, Timor-Timor, Sebagian Sulawesi, Papua.

Jiwa Nasionalisme, ketokohan dan kegigihan Sultan Nuku, Sultan Djabir Syah, Sultan Syaifuddin, Sultan Zainal Abidin Syah dan Imam Abdullah Qadhi Abdussalam dalam mengusir Belanda, Portugis, Inggris adalah bukti sejarah bahwa, Maluku Utara juga pantas diberi satuan pemerintahan daerah yang bersifat Khusus (Daerah Istimewa). Seperti halnya Aceh, satu karakter khas sejarah perjuangan masyarakat Maluku Utara adalah mempunyai ketahanan dan daya juang tinggi. Ini semua bersumber dari pandangan hidup rakyat Maluku Utara yang berlandaskan syariat Islam, yang pada akhirnya melahirkan tatanan sosio-kultur islam yang kuat.

Provinsi Maluku Utara, menyimpan potensi Sumber Daya Alam (SDA) yang cukup besar, baik di bidang pertambangan logam dan panas bumi, perikanan, serta pertanian. Sumber Daya Alam yang begitu berlimpah namun tingkat kesejahteraan begitu rendah, masyarakat seperti tidak menikmati hasil eksploitasi sumber daya alam yang tiap waktu selalu dikeruk dari bumi maluku utara. Berdasarkan uraian diatas, maka penulis membuat penelitian dalam bentuk tesis dengan judul

“URGENSI RENCANA PEMBENTUKAN DAN DESAIN DAERAH ISTIMEWA MALUKU UTARA ”.

B. Rumusan Masalah

1. Apa latar belakang tuntutan Daerah Istimewa Maluku Utara ?
2. Bagaimana desain keistimewaan Daerah Istimewa Maluku Utara ?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah di atas, tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Mengetahui dan menganalisis latar belakang tuntutan pembentukan Daerah Istimewa Maluku Utara .
2. Mengetahui dan menganalisis desain keistimewaan Daerah Istimewa Maluku Utara.

D. Orisinalitas Penelitian

Pada tahap ini, sepanjang pengamatan penulis, belum ada terdapat penelitian yang dilakukan secara mendalam mengenai “ Urgensi Rencana Pembentukan dan Desain Daerah Istimewa Maluku Utara”. Sebab hal ini merupakan fenomena yang terjadi seiringan dengan beberapa daerah melakukan tuntutan untuk memperoleh status sebagai otonomi khusus kepada Pemerintah pusat. Daerah-daerah yang menuntut status otonomi khusus, merupakan daerah-daerah yang memiliki sejarah masa lalu dan sumber daya alam yang berlimpah atau merupakan salah satu daerah yang memberikan devisa terbesar bagi Negara RI tetapi tidak mendapatkan hak yang Adil bahkan daerah tersebut lamban dalam hal pembangunan.

Orisinalitas penelitian yaitu berisi review terhadap hasil penelitian atau kajian yang pernah dilakukan, penulis menggunakannya sebagai bahan pertimbangan

maka dicantumkan beberapa penelitian yang dianggap relevan, digunakan untuk menguatkan argumentasi dan sebagai perbandingan tentang penelitian ini :

Pertama, Penelitian dalam bentuk Tesis yang ditulis Suryo Hilal yang berjudul “ Gagasan Otonomi Khusus Bagi Provinsi Kalimantan Timur Dalam NKRI”. Penelitian menunjukkan, bahwa yang melatarbelakangi otonomi khusus Kaltim adalah kesenjangan sosial dan ketimpangan pembangunan antara Kawasan Barat Indonesia dengan Kawasan Timur Indonesia, dan antara Daerah Sumber Daya Alam dengan Daerah Non Sumberdaya Alam. Pembangunan yang masih terfokus pada Jawa, membuat kesenjangan sosial dan ketimpangan pembangunan, daerah yang tidak memiliki sumber daya alam lebih sejahtera ketimbang daerah yang tidak memiliki sumberdaya alam. Infrastruktur dasar yang masih minim, pencemaran lingkungan dan kerusakan alam yang terjadi di provinsi Kaltim.¹²

Selain itu beberapa penelitian terkait otonomi khusus, antara lain penelitian yang dilakukan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN), Kementerian Hukum dan HAM RI telah mengadakan penelitian hukum tentang “Pembentukan Otonomi Khusus di Bali Dan Pengaruhnya bagi Keutuhan NKRI”, hasil penelitian yang telah dipaparkan dalam seminar di BPHN, pada tanggal 28 September 2011. Menjelaskan bahwa Wacana yang ada dalam pembentukan otonomi khusus di Bali tidak lain dalam konsep “one island one management”. mengingat bahwa pulau Bali kecil dan mempunyai potensi budaya, wisata, seni dan ekonomi yang sangat luar biasa sehingga perlu ditata dan dikelola dalam satu manajemen untuk manfaat dan kesejahteraan bersama, tetapi ternyata tuntutan otonomi khusus yang dicanangkan tidaklah didukung oleh mayoritas masyarakat yang berada di Bali.

¹² Suryo Hilal, *Gagasan Otonomi Khusus Bagi Provinsi Kalimantan Timur Dalam NKRI*, Tesis Program Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta.

Hesti Alvionita dalam skripsinya yang berjudul “Pengaturan Otonomi Khusus Bagi Daerah Otonom Di Indonesia”⁵ membahas mengenai Pola Pengaturan Otonomi Khusus Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 serta Kriteria Dalam Pemberian Otonomi Khusus Di Indonesia.

Dari beberapa penelitian yang pernah diangkat, meskipun dalam beberapa penelitian tersebut memuat salah satu unsur dari obyek penelitian yang akan diteliti yakni terkait hal-hal yang melatarbelakangi tuntutan otonomi khusus namun penelitian tersebut berbeda dengan apa yang penulis teliti, baik obyek penelitian maupun pokok pembahasannya.

E. Kerangka Pemikiran Teoritik

1. Negara Kesatuan Republik Indonesi

Negara Kesatuan ialah ialah negara yang merdeka dan berdaulat, di seluruh negara yang berkuasa hanya ada satu pemerintah (pusat) yang mengatur seluruh daerah. Negara Kesatuan dapat pula berbentuk : (1). Negara kesatuan dengan system sentralisasi yang segala sesuatu dalam negara itu langsung diatur dan diurus oleh pemerintah pusat dan daerah-daerah tinggal melaksanakannya. (2). Negara kesatuan dengan system desentralisasi, di mana kepada daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan *daerah Swatantra*. Dalam UUD 1945 Pasal 1 ayat (1), dinyatakan bahwa Negara Indonesia ialah negara Kesataun, yang berbentuk Republik.¹³

Negara Kesatuan adalah negara yang tidak tersusun dari pada beberapa negara, seperti halnya dengan negara federasi, melainkan negara itu sifatnya

¹³ C.S.T.Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*,(Jakarta : Bumi Aksara, 2005), hlm 3.

tunggal, artinya ada hanya satu negara, tidak ada negara didalam negar. Jadi dengan demikian, didalam negara di dalam negara kesatuan itu juga hanya ada satu pemerintahan, yaitu pemerintahan pusat yang mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam segala lapangan pemerintahan. pemerintahan pusat ialah yang pada tingkat terakhir dan tertinggi dapat memutuskan segala sesuatu dalam negara tersebut.¹⁴

Negara kesatuan dapat dibedakan dalam dua bentuk; (1). Negara kesatuan dengan system sentralisasi. (2). Negara kesatuan dengan system desentralisasi. Dalam negara kesatuan dengan system sentralisasi segala sesuatu dalam negara langsung diatur dan diurus oleh pemerintah pusat dan daerah-daerah hanya tinggal melaksanakan segala apa yang telah diintruksikan oleh pemerintah pusat. Sedangkan dalam negara kesatuan dengan system desentralisasi, kepala daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan dengan daerah otonom.¹⁵

L.j.Van Apeldoorn, mengatakan: “...suatu negara disebut negara kesatuan apabila kekuasaan hanya dipegang oleh pemerintah pusat, sementara provinsi-provinsi menerima kekuasaan dari pemerintah pusat. Provinsi-provinsi itu tidak mempunyai hak mandiri”.¹⁶

2. Otonomi Daerah

Otonomi berasal dari kata *autos* dan *nomos*. Kata pertama berarti “sendiri” sedangkan kata kedua berarti “perintah” sehingga sehingga otonomi

¹⁴ Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, (Jakarta : Bumi Aksara, 1990), hlm 64-65.

¹⁵ Fahmi Amrusyi, *Otonomi Dalam Negara Kesatuan*, dalam Abdurrahman (editor), *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*, (Jakarta : Media Sarana Press, 1987), hlm 56.

¹⁶ Bonar Simorangkir et al, *Otonomi Atau Federalisme Dampaknya Terhadap Perekonomian*, Cetakan Pertama, (Jakarta : Pustaka Sinar Harapan dan Harian Suara Pembaruan, 2000), hlm 14.

bermakna memerintah sendiri. Karena desentralisasi senantiasa berkaitan dengan status mandiri atau otonom, maka setiap pembicaraan mengenai desentralisasi dengan sendirinya berarti membicarakan otonomi. Esensi desentralisasi adalah proses pengotonomian, yaitu proses penyerahan kepada satuan pemerintahan yang lebih rendah untuk mengatur dan mengelolah urusan pemerintahan tertentu sebagai urusan rumah tangganya. Dengan kata lain desentralisasi dan otonomi merupakan dua sisi dalam satu mata uang (*both sides of one coin*).¹⁷

Di dalam otonomi, hubungan kewenangan antara pusat dan daerah, antara lain bertalian dengan cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Cara penentuan ini akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas atau otonomi luas. Dapat digolongkan sebagai otonomi terbatas apabila : *Pertama*, urusan-urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula. *Kedua*, apabila system supervise dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandiriian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. *Ketiga*, system hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah.¹⁸

Otonomi adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggung jawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Salah satu penjelmaan pembagian tersebut yaitu, daerah-daerah akan memiliki sejumlah urusan urusan

¹⁷ Sirajuddin dan Winardi, *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesi*, (Malang : Setara Press, 2015), hlm 322.

¹⁸ Ni' Matul Huda, *Hukum Pemerintah Daerah*, (Bandung : Nusa Media, 2010), hlm 83

pemerintahan baik atas dasar penyerahan atau pengakuan atau pun yang dibiarkan sebagai urusan rumah tangga daerah.¹⁹

Hubungan kewenangan antara pusat dan daerah dalam system negara kesatuan ini melahirkan konsep sentralisasi dan desentralisasi. Sentralisasi adalah pemusatan semua kewenangan pemerintah (politik dan administrasi) pada pemerintah pusat. Yang dimaksud pemerintah pusat adalah presiden dan para Menteri. Jika suatu negara memusatkan semua kewenangan pemerintahannya pada tangan presiden dan para Menteri, tidak dibagi kepada pejabat-pejabatnya di daerah dan/atau pada daerah otonom maka disebut sentralisasi.²⁰

Adanya pemerintah daerah dimulai dari kebijakan desentralisasi. Desentralisasi berasal dari Bahasa latin, yaitu *De* yang berarti lepas dan *Centrum* yang artinya pusat. *Decentrum* berarti melepas dari pusat. Dengan demikian, maka desentralisasi yang berasal dari sentralisasi yang mendapat awal *de* berarti melepas atau menjauh dari pemusatan. Desentralisasi tidak putus sama sekali dengan pusat tapi hanya menjauh dari pusat.²¹ Porsi otonomi daerah menurut Laica Marzuki,²² tidak cukup dalam wujud daerah yang luas dan bertanggung jawab, tetapi harus diwujudkan dalam format otonomi daerah yang seluas-luasnya. Mengandung perdebatan di kalangan pakar.

3. Otonomi Asimetris dalam Negara Kesatuan

Menurut CF Strong, hakikat negara kesatuan adalah negara yang kedaulatannya tidak terbagi, yaitu negara yang kekuasaan pemerintah pusatnya tidak terbatas karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui adanya badan

¹⁹ *Ibid.*, hlm 84

²⁰ *Ibid*

²¹ *ibid*

²² Mhd .Shiddiq, *Perkembangan Pemikiran Dalam Ilmu Hukum*, (Jakarta : Pradnya Paramita, 2003), hlm 168.

pembentuk undang-undang selain badan pembuat undang-undang pusat.²³ Fred Isjwara menyebutkan negara kesatuan adalah bentuk negara yang paling kokoh, jika dibandingkan dengan federal atau konfederasi. Dalam negara kesatuan terdapat persatuan (*union*) maupun kesatuan (*unity*).²⁴ L.J.Van menyebutkan negara kesatuan adalah suatu negara suatu negara yang kekuasaannya hanya dipegang oleh pemerintah pusat, sementara provinsi-provinsi menerima kekuasaan dari pemerintah pusat, provinsi itu tidak memiliki hak mandiri.²⁵

Sedangkan dalam menjalankan kedaulatan tertinggi negara, pemerintah pusat yang mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam segala lapangan pemerintahan. konsekuensi tersebut mengakibatkan unit-unit pemerintahan yang dibentuk dan berada di bawah pemerintah pusat harus tunduk kepada pemerintah pusat. Jika tidak disertai kepatuhan secara organisasional berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku maka akan menjadi tumpeng tindih dalam pelaksanaan kewenangan.²⁶

Jika dilihat dalam pasal 1 ayat (1) UUD 1945, secara tegas disebutkan bahwa negara Indonesia adalah suatu negara kesatuan yang berbentuk Republik. Artinya bahwa yang memegang urusan negara ialah pemerintah pusat tanpa adanya suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada pemerintah daerah (local government). Dalam negara kesatuan terdapat asas bahwa segenap urusan-urusan negara tidak dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintah lokal sehingga urusan-urusan negara dalam negara kesatuan tetap merupakan

²³ CF Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern : Kajian Tentang Sejarah & Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia*, (Bandung : Nuansa dan Nusa Media 2004), hlm 115

²⁴ Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI*, (Bandung : Nusa Media, 2014), hlm 2.

²⁵ *Ibid*, hlm 2

²⁶ Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara dalam Perspektif Fikih Siyash*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2012), hlm 114.

suatu kebulatan dan pemegang kekuasaan tertinggi di negara ialah pemerintah pusat.²⁷

Ada tiga ciri yang seharusnya tergambar pada negara kesatuan yang desentralisasi, yaitu :

- a. Adanya supremasi dari Dewan Perwakilan Rakyat Pusat dalam negara kesatuan hanya ada satu lembaga legislative atau pembentuk undang-undang yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Pusat. Dewan ini mempunyai supremasi dalam menjalankan fungsi perundang-undangan (*regelgeving*), sehingga produk yang di buatnya merupakan produksi hukum yang berderajat lebih tinggi disbanding dengan produk hukum yang dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat di Daerah.
- b. Tidak adanya badanbadan lainnya yang berdaulat. Ciri ini menegaskan bahwa dalam negara kesatuan tidak ada lembaga lain yang memegang kedaulatan selain dewan perwakilan rakyat yang berkedudukan di pusat. Dengan demikian daerah hanya menjalankan kewenangan yang diberikan oleh pusat.
- c. Kekuasaan tertinggi ada di Pemerintah Pusat. Dalam negara kesatuan yang didesentralisasikan, meskipun kekuasaan pemerintah dapat dilimpahkan kepada pemerintah daerah namun keputusan terakhir tetap berada di pemerintah pusat. Dalam negara kesatuan hanya ada satu pemerintah, yaitu pemerintah pusat. Pemerintah daerah dibentuk hanya untuk memudahkan dan mengoptimalkan pelaksanaan urusan pemerintah yang ada di daerah agar lebih sesuai dengan kebutuhan masyarakat daerah.²⁸

²⁷ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara di Indonesia*, cetakan ke tigabelas, (Depok : Rajawali Pers, 2019), hlm 100.

²⁸ C.F. Stron, *Konstitusi... op.cit*, hlm 65.

Menurut Joenirto, Desentralisasi adalah memeberikan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah di tingkat daerah untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri. Sedangkan menurut Amran Muslim, Desentralisasi adalah pelimpahan kewenangan pada badan dan golongan dalam masyarakat di daerah tertentu untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Sejalan dengan beberapa pendapat diatas, menurut Irawan Soejito desentralisasi adalah pelimpahan kewenangan pemerintah kepada pihak lain untuk dilaksanakan.²⁹sedangkan Asimetris menurut Tarlton adalah dimana paling sedikit satu bagian dari sebuah negara menikmati otonomi, namun sisanya tidak. Artinya bahwa desentralisasi asimetris dapat eksis di dalam negara kesatuan jika otonomi ini dijamin secara konstitusional, dan tidak dapat dibatalkan oleh kewenangan sepihak pemerintah pusat.³⁰menurut Ferazzi dan Mas'ud, ada tiga model yang dapat dikemukakan tentang desentralisasi asimetris. *Pertama*, Model yang menekankan bahwa setiap daerah memiliki keunikan tersendiri, maka harus diperlakukan secara istimewa. *Kedua*, Desentralisasi asimetris dirancang berdasarkan perbedaan secara dikotomis maupun gradual dan dan perkembangan sosio-ekonomi dan kultural masyarakat biasanya dibedakan antara daerah atau Kawasan perkotaan dan pedesaan. *Ketiga*, Desentralisasi asimetris yang menekankan asimetris sebagai pembeda dengan daerah lainnya. Dalam hal ini otonomi khusus merupakan pengecualiaan atas pelaksanaan desentralisasi yang berbeda dari penerapan di daerah lainnya.³¹

Desain desentralisasi asimetris yang diterapkan di Indonesia dipetakan menjadi lima jenis , yaitu : *pertama*, Model Asimetris yang didasarkan pada

²⁹ Ni'matul Huda, *Hukum Tata...op.cit*, hlm 329.

³⁰ Riris Katharina, *Menakar Capaian Otonomi Khusus Papua*, (Jakarta : Pustaka Obor Indonesia, 2019), hlm 47.

³¹ Riris Katharina, *Menakar Capaian...op.cit*, hlm 48.

kekhasan daerah karena factor politik, kekhususan sejarah konflik yang Panjang (Aceh, Papua). *Kedua*, Model Asimetris yang didasarkan pada kekhasan daerah berbasis sosio-kultur (Yogyakarta). *Ketiga*, Model asimetris yang didasarkan pada kekhasan daerah berbasis geografis/strategis, yaitu kekhususan terkait posisi daerah tersebut sebagai daerah perbatasan (Kalimantan Barat, Riau, Papua). *Keempat*, Model asimetris yang didasarkan pada kekhasan daerah berbasis potensi dan perkembangan ekonomi (Papua, Kalimantan Barat, Batam , Jakarta). *Kelima*, kekhasan daerah berbasis tingkat akselerasi pembangunan dan kapasitas *governability* (Papua).³²

Asimetris dalam disain hubungan pusat dan daerah memang sangat jamak ditemukan prakteknya di berbagai negara. Secara umum disain asimetrisme dikembangkan sebagai respon atau penguatan Gerakan politik sub nasional dalam hubungannya dengan pemerintah nasional. Desain asimetris yang bentuk kebijakannya sering dilabeli dengan otonomi khusus, merupakan hasil negosiasi antara pemerintah nasional dengan kekuatan sub nasional, sebagai kompensasi atas Gerakan pemisahan diri yang umumnya menjadi tuntutan dari entitas sub nasional. Asimetris sebagai peredam gejolak pemisahan diri bisa terkonfirmasi dari kasus-kasu : 1) Quebec di Kanada, 2) Basque di Spanyol, 3) Aland di Swedia, 4) Aceh dan Papua di Indonesia, 5) Moro di Filipina, dan banyak kasus-kasus lainnya.³³

Irfan Ridwan Maksu mendefenisikan otonomi asimetris adalah adalah otonomi yang diterapkan untuk semua daerah di sebuah negara dengan prinsip

³² *Ibid*, hlm 51

³³ Ari Dwipayana, *Kajian Desentralisasi Asimetris dan Otonomi Khusus di Indonesia*, (Jakarta : Sekretariat Jendral Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, 2013), hlm 30.

tak sama dan tak sebangun. Sedangkan otonomi simetris diterapkan untuk semua daerah otonom dengan prinsip sama dan sebangun. Asimetris dalam pemahaman ini adalah asimetris struktur kelembagaan antar daerah otonom dan dan bukan daerah otonom terhadap pemerintah pusat, atau bukan pula asimetris dalam hal penyerahan urusan belaka. Asimetris ini secara otomatis terjadi jika dikerangkai oleh system federal.³⁴

Daerah istimewa adalah daerah yang mempunyai keistimewaan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Keistimewaan tersebut berupa keistimewaan kedudukan hukum berdasarkan sejarah dan hak asal-usul menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 untuk mengatur dan mengurus kewenangan istimewa. Kewenangan istimewa adalah wewenang tambahan tertentu yang dimiliki daerah selain wewenang sebagaimana ditentukan dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah. Landasan hukum daerah istimewa adalah 18 B Ayat (1) UUD NRI 1945.³⁵

Pengakuan keistimewaan Daerah Istimewa Aceh didasarkan pada sejarah yaitu karakter khas sejarah perjuangan masyarakat Aceh yang memiliki ketahanan dan daya juang tinggi. Ketahanan dan daya juang tinggi tersebut bersumber dari pandangan hidup yang berlandaskan syariat islam yang melahirkan budaya islam yang kuat, singga Aceh menjadi salah satu daerah modal bagi perjuangan dalam merebut dan mempertahankan kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan pengakuan dan penghormatan keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta didasarkan pada aspek sejarah

³⁴ Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI-Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus, dan Otonomi Khusus*. (Bandung : Nusa Media, 2014), hlm 62.

³⁵ Ari Dwipayana, *Kajian Desentralisasi....op.cit.* hlm 142.

bahwasanya Kesultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Pakualaman yang telah mempunyai wilayah, pemerintah dan penduduk sebelum lahirnya Negara Kesatuan Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945 berperan dan memberikan sumbangsi yang besar dalam mempertahankan, mengisi dan menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Aspek keistimewaan hak asal-usul Yogyakarta adalah Kesultanan Yogyakarta sebagai penerus Kerajaan Mataram, perannya dalam sejarah perjuangan nasional, serta balas jasa Presiden Soekarno atas pengakuan raja-raja yang menyatakan wilayah mereka adalah bagian dari Republik Indonesia.

F. Definisi Operasional

Berdasarkan judul di atas, maka perlu dijelaskan definisi operasional guna menghindari kesalahpahaman dan perbedaan penafsiran yang berkaitan dengan istilah-istilah dalam judul penelitian ini, maka definisi operasional yang perlu dijelaskan yaitu :

1. Daerah Istimewa

Makna pemerintahan daerah yang bersifat istimewa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 dilihat dari pendekatan sejarah merupakan daerah yang asal mulanya berbentuk kerajaan/kesultanan (daerah swapraja) yang pada waktu itu pengaturannya melalui kontrak politik dengan penguasa kerajaan/kesultanan sebagaimana diatur dalam *zelfbestuurregelen* 1938.

2. Maluku Utara

Maluku Utara (disingkat Malut) merupakan provinsi bagian Timur Indonesia yang resmi terbentuk pada 4 Oktober 1999 yang sebelumnya menjadi

kabupaten dari provinsi Maluku bersama dengan Halmahera Tengah, berdasarkan UU RI Nomor 46 Tahun 1999 dan UU RI Nomor Tahun 2003. Jumlah penduduk Maluku Utara pada tahun 2021 mencapai 1.316.973 jiwa, dengan kepadatan penduduk sebanyak 41 jiwa/km².³⁶

3. Keistimewaan

Mengacu pada Pasal 1 Ayat 2 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, Keistimewaan Adalah Keistimewaan Kedudukan Hukum yang dimiliki oleh DIY berdasarkan sejarah dan hak asal usul Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk Mengatur dan mengurus kewenangan istimewa. Dalam hal ini keistimewaan Maluku Utara dan desain keistimewaan maluku utara.

G. Metode Penelitian

1. Metode Penelitian

Penelitian Tesis ini ialah penelitian hukum normative yaitu penelitian tentang kualifikasi dan mekanisme pemberian status daerah istimewa dan daerah dalam perundang-undangan tentang pemerintah daerah. Pendekatan yang digunakan ialah pendekatan undang-undang. Pendekatan undang-undang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi dengan isu hukum yang sedang ditangani. Peraturan perundang-undangan yang digunakan untuk menganalisa masalah pada penelitian ini yaitu menggunakan undang-undang yang berkaitan dengan pemerintah daerah dan daerah istimewa. Disamping itu penelitian ini juga didukung dengan penelitian empiris karena akan menganalisis tentang keistimewaan yang dimiliki oleh provinsi Maluku Utara.

³⁶ ["Visualisasi Data Kependudukan - Kementerian Dalam Negeri 2021"](https://www.dukcapil.kemendagri.go.id) (visual).
www.dukcapil.kemendagri.go.id. Diakses tanggal 13 Mei 2022.

2. Objek Penelitian

Objek dari penelitian ini adalah mengkaji kekhususan yang dimiliki oleh daerah Provinsi Maluku Utara untuk menyanggah status Daerah Istimewa. Pasal 18 B UUD 1945 tentang daerah yang bersifat khusus dan istimewa yang diatur dengan Undang-undang. Serta peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah, yaitu berkaitan mekanisme pengajuan otonomi khusus yang diatur dalam undang-undang.

3. Sumber Data Penelitian

- a. Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mempunyai otoritas (otoritatif),³⁷ pada penelitian ini data primer yang digunakan adalah data yang diperoleh langsung dari objek penelitian yang berkaitan dengan permasalahan yang ada dalam penelitian ini yang dilakukan di provinsi Maluku Utara.
- b. Bahan Hukum Sekunder adalah petunjuk atau penjelas mengenai data primer.³⁸ Yaitu :
 - a. Bahan hukum primer:
 1. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
 2. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah;
 3. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.
 - b. Bahan-bahan hukum sekunder adalah seluruh informasi tentang hukum yang berlaku atau yang pernah berlaku di suatu negeri. Bahan hukum sekunder merupakan yang menjelaskan atau membahas

³⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, cetakan Kesembilan, (Jakarta : Prenada Media Group, 2014), hlm 181.

³⁸ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, cetakan kelima, (Jakarta : Sinar Grafika, 2014), hlm 54.

bahan hukum primer. Yang terdiri dari rancangan peraturan perundang-undangan, Buku-buku tentang negara kesatuan, pemerintah daerah, otonomi khusus, maluku utara.; Karya tulis ilmiah dalam bentuk tesis, disertasi dan jurnal yang berkaitan; Beberapa artikel dan surat kabar online maupun cetak yang terkait; *Ensiklopedia*.

4. Teknik Pengumpulan data.

Penelitian ini mengumpulkan bahan-bahan hukum, yaitu bahan hukum primer, sekunder sebagai data dalam penelitian ini yang selanjutnya dianalisis dengan menggunakan metode penelitian normative empiris.

Penelitian ini juga penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan Pustaka, yang menggunakan objek kajian penulisan berupa Pustaka-pustaka yang ada baik berupa buku-buku, majalah dan peraturan perundang yang mempunyai korelasi terhadap pembahasan masalah, sehingga penulisan ini juga bersifat penulisan Pustaka (*library research*).³⁹

5. Metode Pendekatan

Jenis metode pendekatan pada penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), metode pendekatan ini digunakan untuk memahami dan menganalisis secara komprehensif hirarki peraturan perundang-undangan dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang terkait dengan problematika pembentukan daerah istimewa maluku utara.

6. Pengolahan Data Penelitian

³⁹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2006), hlm 40.

Pengolahan data yang dilakukan yaitu dengan cara editing data yang berasal dari sumber primer dan sekunder dengan cara mengamati permasalahan dan menganalisisnya berdasarkan peraturan perundang-undangan, dan kepustakaan. Selanjutnya melakukan analisis mendalam dan mencari pemecahan masalahnya.

7. Analisis dan Pembahasan

Analisis data dengan cara mengambil data-data yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti sehingga dapat diuraikan secara deskriptif kualitatif. Yaitu dengan menumpulakn bahan hukum tentang problematika pembentukan daerah istimewa maluku utara dan diuraika secara komprehensif.

Pembahasan dalam penelitian ini yaitu dijabarkan menggunakan ,metode kualitatif dengan cara memadukan antara sumber hukum primer dan sumber hukum sekunder guna dijadikan rujukan untuk Menyusun pembahasan secara *Deduktif* guna menjawab permasalahan yang diteliti.

H. Sistematika Penulisan

Penulis akan menguraikan sistematika penulis ke dalam beberapa bab yaitu sebagai berikut :

BAB I Menguraikan pendahuluan, dalam penelitian ini akan diuraikan latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan kegunaan penelitian, orosinal penelitian, kerangka pemikiran teoritik, defenisi operasional, metode penelitian, dan dan sistemtika penulisan.

BAB II Menguraikan landasan teori hubungan antara kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah, pemberian status otonomi khusus dalam system negara kesatuan republic Indonesi serta kuaifikasi mengenai mekanisme pemberian otonomi khusus. Dan pemberlakuan asas desentralisasi asimetris.

BAB III Menguraikan pembahasan diskripsi tentang provinsi Maluku Utara : profil Maluku Utara, jumlah dan kepadatan penduduk, ketenagakerjaan dan pengangguran, penduduk miskin, kesehatan, Pendidikan dan Infrastruktur di Maluku Utara.

BAB IV Menguraikan pembahasan dan analisis tentang latar belakang tuntutan pembentukan daerah istimewa maluku utara, dan desain keistimewaan daerah istimewa maluku utara.

BAB V Menguraikan penutup yang akan membahas tentang kesimpulan jawaban rumusan masalah dan rekomendasi yang diuraikan secara lengkap dan komprhensif.

BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG HUBUNGAN PUSAT DAN DAERAH DAN IMPLEMENTASI DESENTRALISASI ASIMETRIS DI INDONESIA

A. Teori Kedaulatan Bangsa

1. Pengertian Kedaulatan

Kedaulatan (*sovereignty*) merupakan konsep yang biasa dijadikan objek dalam filsafat politik dan hukum kenegaraan. Di dalamnya terkandung konsepsi yang berkaitan dengan ide kekuasaan tertinggi yang dikaitkan dengan negara (*state*). Dari segi Bahasa, perkataan kedaulatan itu sendiri dalam Bahasa Indonesia sebenarnya berasal Bahasa Arab, yaitu dari kata Daulat dan daulatan⁴⁰ yang dalam makna klasiknya berarti pergantian, peralihan atau peredaran (kekuasaan). Dalam Alquran yang mencerminkan penggunaan Bahasa Arab klasik, kata daulah ini dipergunakan hanya dua kali (dua tempat)⁴¹, yaitu dalam QS. 3: 140 yang mempergunakan bentuk kata kerja *nudawiluha* (ia kami pergantian atau pergiliran), dan dalam QS. 59: 7 yang

⁴⁰ Al Marwid, *A Modern English-Arabic Dicionary, Dar el ilmi lil Malayen*, Dikutip dari Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Cetakan Kelima (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), hlm 95.

⁴¹ Lihat Al-Mawrid, *Indeks al quran: Fathu al-Arahman*, Mustafa al Baa al Halaby, 1322(H), hlm. 156.

mempergunakan kata kerja *duulatan* (beredar). Jika diperhatikan, dalam ayat pertama di atas, maka kata *daulat* dipakai untuk pengertian pergantian kekuasaan di bidang politik, sedangkan ayat kedua menunjuk pengertian kekuasaan di lapangan perekonomian.⁴²

Dalam berbagai literatur politik, hukum, dan teori kenegaraan pada zaman sekarang, terminology kedaulatan (*sovereignty*) pada umumnya diakui sebagai konsep yang dipinjam dari bahasa Latin, *soverain* dan *superanus*, yang kemudian menjadi *sovereign* dan *sovereignty*, dalam Bahasa Inggris yang berarti penguasa dan kekuasaan yang tertinggi. Dalam Bahasa Arab modern dewasa ini pun, istilah kedaulatan tersebut dipahami dalam konteks makna kata *sovereignty* sebagaimana di barat. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa dalam perkembangan sejarah telah menjadi perubahan dan pergeseran makna sedemikian rupa, sehingga terminology kedaulatan dalam Bahasa politik Indonesia sudah tidak terbedakan lagi maknanya, apakah berasal dari sumber Barat atau sumber aslinya istilah itu pertama kali dipinjam, yaitu dari Bahasa arab. Oleh karena itu, yang terpenting adalah bahwa secara teknis, konnsep kedaulatan itu berkaitan dengan konsep kekuasaan yang tertinggi.⁴³

Istilah Kedaulatan dipergunakan diberbagai macam Pengertian. Dalam Hukum international pengertian berdaulat itu ditunjukkan kepada negara-negara yang berhak menentukan urusannya sendiri baik yang menyangkut masalahmasalah dalam negeri maupun luar negeri tanpa adanya campur tangan dari negara lain. Kedaulatan ke dalam dinyatakan dalam wewenangnya untuk membentuk organisasi dari pada negara menurut keinginannya sendiri, yang meliputi tubas-tugasnya dalam Bidang legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Keluar dinyatakan dalam wewenangnya untuk mengadakan hubungan diplomatik dengan dengan

⁴² Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Cetakan Kelima, Edisi Kedua, (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), hlm 95-97.

⁴³ *Ibid* hlm 98-99

negara-negara lain atau dalam kekuasaannya untuk menyatakan perang atau damai dengan negara-negara lain.⁴⁴

Dalam Hukum Tata Negara pengertian kedaulatan itu bisa relatif artinya bahwa kedaulatan itu tidak hanya dikenal pada negara-negara yang mempunyai kekuasaan penuh keluar dan kedalam. Tapi juga bisa dikenakan kepada negaranegara yang terikat dalam suatu perjanjian yang berbentuk traktat atau dalam bentuk konfederasi atau federasi, dan yang paling akhir jika kedaulatan itu hanya diartikan sebagai kekuasaan rumah tangga sendiri yang disebut sebagai otonomi.⁴⁵

Arti Kedaulatan mengalami perubahan-perubahan sepanjang perkembangan sejarah manusia. Pertama-Tama adalah Jean Bodin dalam bukunya “Six Livres de la Republique” yang mengartikan Kedaulatan itu sebagai:⁴⁶

“La Republique est un droit government de plusieurs menages et de ce qui leur est commun Avec puissance souveraine” dan la puissance absolute et perpetuelle d’une republique”.

Umumnya orang berpendapat bahwa kedaulatan itu ialah suatu pengertian yang sama dengan apa yang dalam bahasa Belanda disebut “*souvereiniteit*”. Berdaulatan atau *souverain* itu adalah *van geen hoger gezag afhankelijk*, jadi kekuasaan yang tertinggi karena tidak berasal dan tidak tergantung pada kekuasaan lain. Bahasa latinnya “*supremus*” sama dengan “*supreme ruler*” yang berarti *highest in authority*.⁴⁷

⁴⁴ Moh. Kusnardi & Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat studi Hukum Tata negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV Sinarmas Bakti, cetakan ketujuh, 1988, Jakarta, hlm 122

⁴⁵ Ibid hlm 122-123

⁴⁶ Ibid hlm 123

⁴⁷ Abu Daud Busroh dan Abubakar Busro “*Asas-Asas Hukum Tatanegara*” (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983) hlm, 126.

Salah satu unsur yang harus dipenuhi untuk terbentuknya suatu negara adalah Pemerintahan yang berdaulat atau kedaulatan. Berbicara tentang kedaulatan menurut I Dewa Gede Atmadja, dalam bukunya “Ilmu Negara”, sejarah konsep dan kajian kenegaraan kedaulatan bisa dilihat dari teori-teori unsur negara, terutama pada teori politik dan teori hukum internasional. Dalam pembahasannya di teori politik disebutkan.⁴⁸

Kedaulatan adalah konsep mengenai kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Dalam setiap analisis mengenai konsep kekuasaan, ada dua hal penting yang terkait, yaitu lingkup kekuasaan (*scope of power*) dan jangkauan kekuasaan (*domain of power*). Lingkup kekuasaan mengenai soal aktivitas atau kegiatan yang tercakup dalam fungsi kedaulatan, sedangkan jangkauan kedaulatan berkaitan dengan siapa yang menjadi subyek dan pemegang kedaulatan.⁴⁹

Jean bodin, dalam bukunya tentang negara, telah dikemukakan tentang hubungan kedaulatan dengan negara Yakni sebagai ciri negara, sebagai atribut negara yang membedakan negara dengan persekutuan-persekutuan lainnya. Menurutnya, hakekat negara dapat dipahami melalui konsep pendekatan kedaulatan. Jean Bodin, merumuskan konsep kedaulatan sebagai berikut:

“suatu keharusan tertinggi dalam suatu negara, di mana kedaulatan dimiliki oleh negara dan merupakan ciri utama yang membedakan organisasi negara dan organisasi yang lain di dalam negara. Karena kedaulatan adalah wewenang tertinggi yang tidak dibatasi

⁴⁸ Vieta Imelda Cornelis, *Hukum Pemerintahan Daerah, Pengaturan dan Pembentukan Daerah otonomi baru Di Wilayah perbatasan dan pedalaman dalam perspektif Kedaulatan bangsa* , cetakan I, Aswaja Pressindo (members of Laksbang Group), Jawa timur, hlm 31

⁴⁹ Miriam Budiardjo, *Aneka Pemikiran Tentang Kuasa dan Wibawa*, Dikutip dari Alwi Wahyudi, *Ilmu Negara dan Tipologi Kepemimpinan Negara*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014) hlm 77.

oleh hukum dari pada penguasa atas warga negara dia dan orang-orang lain dalam wilayahnya”.⁵⁰

Dalam konsep kedaulatan, suatu organisasi disebut negara, karena kedaulatan merupakan bagian utama dari sebuah, negara dalam perkembangan negara modern, konsep kedaulatan meliputi, antara lain:

- *Kedaulatan eksternal*, Pengertian kedaulatan eksternal, adalah memiliki kedudukan yang sama dengan negara-negara lain. Konsep kedaulatan eksternal ini pertama kali dikemukakan oleh Grotius (1583-1645). Dikenal sebagai Bapak Hukum Internasional.
- *Kedaulatan internal*, adalah bahwa kekuasaan negara itu ditaati dan dapat memaksakan untuk ditaati oleh rakyat. Atau kedaulatan yang ditujukan kedalam wilayah hukum dari negara yang bersangkutan.⁵¹

Konsep kedaulatan memang lahir dari hasrat untuk mengatasi despotism penguasa, dan Jean Bodin adalah pencetusnya. Bukunya yang termashur *Six Livres De La Republique* (Enam Buku Mengenai Negara) dibuka dengan kalimat ini:” Negara dirumuskan sebagai pemerintah berdasarkan hukum yang dikuatkan dengan kedaulatan”.⁵² Kedaulatan adalah hukum yang (paling) kuat, dan dengan begitu Bodin sudah dari depan memberi substansi hukum kepada kedaulatan, sehingga kedaulatan itu bukan merupakan sembarang kekuasaan tertinggi yang sewenang-wenang. Di zamannya, konsep kedaulatan Bodin memang dimaksudkan untuk

⁵⁰ Sri Sumantri, *Masalah Kedaulatan Rakyat berdasarkan UUD 1945, dalam Padmo Wahjono, Masalah Ketatanegaraan Dewasa Ini*, Dikutip dari Alwi Wahyudi, *Ilmu Negara dan Tipologi Kepemimpinan Negara*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014) hlm 78.

⁵¹ Jawahir Thontowi, *Dalam Bab 7 Kedaulatan dan Yurisdiksi Negara*. Dikutip dari Alwi Wahyudi, *Ilmu Negara dan Tipologi Kepemimpinan Negara*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014) hlm 78-79.

⁵² *Republique est un droit gouvernement de plusieurs menages, et de ce qui lwur est commun, aves puissance souveraine*”. Jean Bodin. Dikutip dari Budiono Kusumohamidjojo, *Filsafat Politik dan Kotak Pandora Abad ke-21*, Cetakan Pertama (Bandung: Penerbit Yrama Widya, 2020) hlm 122.

memerangi absolutism yang seperti kebal hukum. Dalam citra Bodin, kedaulatan itu dialamtkan kepada tiga pihak:

- Pertama, berbagai kekuatan di dalam negeri yang bisa bersaing dengan menggunakan kekerasan untuk berkuasa (sekali lagi paradigma Arendt),
- Kedua, terhadap kekuatan asing yang bisa merongrong wilayah atau warga yang mukim di wilayah kedaulatan, dan
- Ketiga terhadap Paus di Roma yang di zaman Bodin masih bisa menentukan banyak dalam kehidupan politik Eropa.⁵³

Kedaulatan dengan demikian dimaksudkan sebagai suatu kekuasaan yang konstitutif (*Fr: pouvoir constituant*) atau kekuasaan yang bisa membentuk konstitusi, dan bukan hanya kompetensi konstitusional (*Fr: pouvoir constitusi*), atau kewenangan untuk menjalankan konstitusi.⁵⁴

2. Teori Kedaulatan Bangsa

Dalam negara modern saat ini adalah tidak tepat jika suatu negara berpegang pada satu kedaulatan saja, karena ternyata masing-masing kedaulatan ini saling berkaiatan. Diperlukan kombinasi yang harmonis antara beberapa kedaulatan untuk diharmoniskan dalam praktek bernegara. Kedaulatan rakyat tanpa kedaulatan negara tidak mungkin berjalan karena kalua rakyat secara umum yang memimpin tidak bisa sebaliknya kalua kedaulatan negara yang berjalan tanpa ditopang kedaulatan hukum maka kerangka dasar perjalanan suatu negara tidak akan kokoh karena tidak ada aturan-atauran hukum yang jelas.⁵⁵

⁵³ Jean Bodin: buku I, bab 8 dan 9, buku II bab 2, dirujuk juga Reinhold Zippelius, Dikutip dari Budiono Kusumohamidjojo, *Filsafat Politik dan Kotak Pandora Abad ke-21*, Cetakan Pertama (Bandung: Penerbit Yrama Widya, 2020) hlm 122-123.

⁵⁴ Reinhold Zippelius 1975, Dikutip dari Budiono Kusumohamidjojo, *Filsafat Politik dan Kotak Pandora Abad ke-21*, Cetakan Pertama (Bandung: Penerbit Yrama Widya, 2020) hlm 123.

⁵⁵ Vieta Imelda Cornelis, *Hukum Pemerintah Daerah* (Surabaya: Aswaja Pressindo, 2016) hlm 39.

Karena itu konsep kedaulatan dewasa ini dalam pelaksanaannya harus di pandang sebagai konsep gabungan dari beberapa teori kedaulatan dan di ataur sebagai harmoni yang rapi teratur dalam praktek bernegara, praktek bernegara, pembicaraan yang memisahkan masing-masing kedaulatan pada umumnya hanya untuk kepentingan teoritis. Indonesia terdiri dari bermacam suku, agama dan adat istiadat. Bermacam-macam suku, adat-istiadat, maupun agama tentunya melahirkan perbedaan-perbedaan pola pikir, kehidupan dalam menjalankan kehidupan bernegara, namun menjadi satu kebanggaan dari bermacam-macam suku bangsa, agama maupun adat-istiadat bangsa Indonesia bisa bersatu dalam keanegaraman menjadi negara Indonesia, dan itu tidak bisa terjadi kalua para *founding fathers* atau para pelopor pemimpin bangsa tidak berpikir bahwa salah satu kendaraan utama yang menjadi tujuan negara itu terbentuk adalah kedaulatan. Kedaulatan di Indonesia adalah kedaulatan yang unik yang sudah terlahir jauh dari zaman kerajaan-kerajaan yang berdiri di Nusantara.⁵⁶

Meski kita tidak pungkiri dalam bangunan teori-teori kedaulatan yang terkenal adalah teori-teori yang sudah kita jelaskan pada awal pengertian kedaulatan diatas yaitu: Kedaulatan Negara, Kedaulatan Tuhan, Kedaulatan Rakyat dan Kedaulatan Hukum dan tidak ada atau jarang orang mengenal dan menyadari negara Indonesia mempunyai satu kedaulatan yang dari awal berdirinya negara Indonesia sampai saat ini masih relevan dijadikan pijakan dalam hidup bernegara. Teori tersebut adalah teori kedaulatan bangsa yang dalam konsep teori masih jarang direalisasikan namun dalam pengalaman dan praktek bernegara sudah di pakai lama bahkan dari awal konsep berdirinya negara Indonesia.⁵⁷

Disertasi yang sudah mengakui bahwa kedaulatan bangsa adalah teori kedaulatan yang harus diperhitungkan dalam pelaksanaan negara Indonesia. Pertama adalah disertasinya Jazim Hamid dalam bab tiga pada penulisan makna hukum naskah proklamasi sebagai dasar

⁵⁶ Ibid

⁵⁷ Ibid hlm 40

pembentukan hukum terutama dalam sub bab konsepsi negara bangsa Indonesia tersirat jelas bahwa konsep awal terbentuk negara ini dengan berkendara negara bangsa yaitu kedaulatan bangsa dalam arti luas bukan dalam arti sempit ini terlihat jelas pada uraian:⁵⁸

“Konsepsi” negara bangsa” atau ” *nation state*” terkait erat dengan paham kebangsaan atau nasionalisme, tidak dalam arti sempit seperti dalam paham-paham kesukuan, kekabilahan, etno-nasionalisme, apalagi chauvinism menurut contoh Naziisme Jerman Hitler, Fasisme Italia Mussolini, Militerisme Jepang Samurai, dan *Ratu Adil mitos Raja-raja Jawa* (kurdif, dari penulis). Tetapi paham kebangsaan ini kemudian dapat diterimakarena di letakan dalam bingkai perikemanusiaan yang adil dan beradab. Rajutan konsepsi “negara bangsa” dalam kontek ini adalah berkaitan erat dengan paham kebangsaan sejati dalam arti luas, dan tidak dengan paham kebangsaan yang sembit.⁵⁹

Pada realita awal kemerdekaan penyatuan kedaulatan bangsa juga terlihat jelas pada tulisan Jazim Hamadi yang merupakan kesimpulan wawancara dengan Nurcholis Madjid bahwa:

“penyatuaan wilayah asia tenggara yang kini di kenal sebagai “Indonesia” adalah kelanjutan dari wilayah kekuasaan penjajahan Belanda. Wilayah itu di kenal sebagai “Hindia Belanda” atau “Hindia Timur Belanda” (*Dutch East Indies*). Tetapi “Indonesia” sebagai bangsa tidaklah dibentuk oleh belannda atau pemerintah jajahan, melainkan justru oleh semangat perlawanan terhadap penjajahan itu. Justru di sinilah sebagai dari hakikat kebangsaan kita yang agaknya perlu dipahami secara lebih baik, jujur dan seimbang”.⁶⁰

⁵⁸ bid

⁵⁹ Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi, *Dekonstruksi Hukum Pengawasan Pemerintah Daerah (The Turning Point of Local Autonomy)*, Dikutip dari Vieta Imelda Cornelis, *Hukum Pemerintah Daerah* (Surabaya: Aswaja Pressindo, 2016) hlm 40.

⁶⁰ Ibid hlm 125.

Konsep kedaulatan bangsa ini bisa terlihat jelas dalam praktek berkehidupan bernegara yang berbangsa di Indonesia dan kedaulatan berbangsa ini perlu dijaga sebab realita yang terjadi tidak sedikit negara-negara yang merdeka namun pada akhirnya tidak bisa mempertahankan kedaulatannya jatuh dan runtuh. Kedaulatan bangsa Indonesia tercermin dari karakter jati diri bangsa.

“karakter jati diri bangsa Indonesia itu dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bangsa yang berke-Tuhanan Yang Maha Esa, sebab realitas dari kemerdekaan, hakikat dari kebhinekaan, keberagaman manusia, serta alam seisinya ini merupakan emanasi dari keberadaan dan kekuasaan Tuhan Yang Maha Esa.
2. Bangsa yang merdeka, karena kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa. Mereka bebas mengatur, mengurus, memajukan bangsanya tetap kendali atau intervensi dari bangsa dan negara lain.
3. Bangsa yang berdaulat, baik dalam arti internal terhadap segenap wilayah dan warga negaranya sendiri, maupun dalam arti eksternal yaitu sederajat dengan negara-negara merdeka yang lainnya.
4. Bangsa yang menjadikan sila-sila Pancasila sebagai dasar falsafah negaranya.
5. Bangsa yang Bersatu dan menghargai keberagaman atau pluralism dalam arti yang luas.
6. Bangsa yang demokratik dan menjunjung tinggi hak-hak asasi manusia.
7. Bangsa yang komitmen dengan penegakkan hukum dan keadilan.
8. Bangsa yang siap melakukan Kerjasama dengan bangsa-bangsa lain untuk mewujudkan kesejahteraan umum dan menciptakan kedamaian umum yang abadi.
9. Bangsa yang menghargai sejarah dan sanggup menciptakan peradaban manusia yang lebih manusiawi.⁶¹

⁶¹ Ibid, hlm 136-137.

Lebih jelas lagi pada disertasi Mahendra Putra Kurnia, kedaulatan bangsa dikonsepsikan sebagai kedaulatan versi Indonesia yang merupakan perjuangan bangsa Indonesia (yang terdiri dari bermacam macam suku, agama, adat istiadat) yang membela negara dengan titik darah penghabisan sehingga tersirat kedaulatan tumpah darah yang tak lain adalah kedaulatan bangsa Indonesia. Ini terlihat jelas dalam pendapat Muhammad Yamin.⁶²

“kedaulatan Indonesia berbeda dengan faham kedaulatan yang bersumber kepada ajaran historis materialism (kedaulatan yang di bentuk atas perebutan kekuasaan; perpindahan kekuasaan dari negara yang sudah merdeka kedalam negara yang merdeka pula contoh terjadi di Uni Soviet dengan lenin sebagai tokohnya dan di tiongkok dengan Mao Tse Tung sebagai tokohnya) kedaulatan Indonesia juga tidak sama dengan kedaulatan versi hukum internasional menurut ajaran Thomas Jefferson (kedaulatan yang timbul dengan perjuangan dan pertempuran meruntuhkan kekuasaan penjajahan anglo-saxon oleh bangsa anglo-saxon sendiri untuk mencapai kemenangan/kemerdekaan”.⁶³

Kedaulatan menurut hukum nasional Indonesia adalah: “wewenang tertinggi berdasarkan kemerdekaan bangsa, kemerdekaan mandala, kemerdekaan pemerintahan dengan kemerdekaan melaksanakan tujuan negara, serta kebebasan penuh melaksanakan pemerintahan luar negeri dan mengendalikan kebijaksanaan luar negeri.”⁶⁴

“kedaulatan yang sedemikian hidup Kembali dalam tangan rakyat Indonesia yang menegakan Republik Indonesia sejak hari Proklamasi 1945. Pada akhirnya, mengetahui isi dan tujuan kedaulatan atau keutuhan Negara Republik Indonesia membela

⁶² Vieta Imelda Cornelis, *Hukum Pemerintah Daerah*, (Surabaya: Aswaja Pressindo, 2016) hlm 42.

⁶³ Mahendra, *Hukum Kewilayahan Indonesia,, Harmonisasi Hukum Pengembangan Kawasan Perbatasan NKRI Berbasis Teknologi Geopasial*, Dikutip dari Vieta Imelda Cornelis, *Hukum Pemerintah Daerah* (Surabaya: Aswaja Pressindo, 2016) hlm 42.

⁶⁴ Ibid hlm 30

kedaulatan, mencintai kemerdekaan dan menghormati kepala negara adalah tiga segi pada watak nasional Indonesia yang terpuji itu.”⁶⁵

Kedaulatan hasil pemikiran Muhammad Yamin ini oleh Jazim Hamidi dinamai “kedaulatan tumpah darah”, kedaulatan yang dibela habis-habisan walau dengan jiwa-raga dan darah sekalipun.⁶⁶Sependapat dengan pemikiran Jazim Hamid maka menyimpulkan atau mengidentikan kedaulatan sama dengan kemerdekaan, kebebasan dalam segala aspek dan realisasi akhirnya adalah cita-cita bangsa yang tertuang dalam pembukaan UUD 1945.⁶⁷

Konsep kedaulatan bangsa atau teori kedaulatan bangsa seperti inilah yang harus dibangun dan dipertahankan di negara Indonesia termasuk di Kawasan perbatasan dan pedalaman bukan saja kemerdekaan pertahanan dan keamanan di perbatasan tapi secara filosofis kedaulatan atau kemerdekaan terutama dalam hal ekonomi di Kawasan perbatasan dan pedalaman harus mutlak yang bercorak kedaulatan bangsa atau integrasi bangsa. Memang dalam memahami kedaulatan dasar kita adalah konstitusi Republik Indonesia yang di dalam Bab I UUD 1945 mengatur hal yang pertama adalah bentuk dan kedaulatan sehingga jelas pada pasal 1 ayat 2 dan 3 di jabarkan bahwa:

1. Kedaulatan berada di tangan rakyat dan di laksanakan menurut Undang-Undang Dasar.
2. Negara Indonesia adalah Negara Hukum.⁶⁸

Sehingga jelas kita pahami di Indonesia ada kedaulatan rakyat dan kedaulatan hukum yang mempunyai implikasi di segala aspek kehidupan bernegara, namun itu harus di dasari oleh kedaulatan bangsa sebagai karakter dan jati diri bangsa ketika melangkah dalam perpaduan kedaulatan rakyat dan kedaulatan hukum. Sehingga terjadi perpaduan yang

⁶⁵ ibid

⁶⁶ibid.

⁶⁷ Soeardi MS, *Selintas tentang Marhaenisme dan Revolusi Belum Selesai*, Dikutip dari Vieta Imelda Cornelis, *Hukum Pemerintah Daerah* (Surabaya: Aswaja Pressindo,2016) hlm 43.

⁶⁸ Vieta Imelda Cornelis, *Hukum Pemerintah Daerah*, (Surabaya: Aswaja Pressindo,2016) hlm 46.

harmonis, apabila dalam pelaksanaannya bisa dengan kebijaksanaan kedaulatan mana yang harus ditonjolkan Ketika berhadapan pada persoalan-persoalan bernegara.⁶⁹

Konsep kedaulatan bangsa sudah hadir jauh sebelum UUD 1945 bahkan di dalamnya tersirat jelas bahwa di Indonesia juga menganut teori kedaulatan bangsa bahkan dalam pembukaan UUD 1945 kedaulatan bangsa merupakan hal utama dalam *founding fathers* memandang aspek tujuan bernegara, aspek tujuan bernegara, aspek mensejahterakan negara Indonesia. Dalam tujuan bernegara aspek kedaulatan bangsa sebagai factor utama untuk mensejahterakan negara dari Sabang sampai Merauke yang terintegrasi dalam ideologi, politik, ekonomi, social, budaya, pertahanan dan keamanan setidaknya ada dua hal yang utama yang kita bisa pahami dengan jelas bahwa kedaulatan bangsa adalah hal yang penting dalam memandang pembangunan di kawasan perbatasan dan pedalaman dalam konteks daerah otonomi baru.⁷⁰

Proklamasi yang di dalamnya terkandung kedaulatan bangsa sudah benar-benar menjadi *living heart* bagi para pendiri bangsa Indonesia dalam merumuskan pernyataan kemerdekaan dalam proklamasi, memang sangat singkat tapi mengandung konsekuensi yuridis yaitu:

“pertama frasa “kami bangsa Indonesia” merujuk pada sejumlah teks atau wacana yang telah terbentuk sejak awal pergerakan kemerdekaan nasional Indonesia. Wacana yang jelas adalah pernyataan sumpah pemuda pada tanggal 28 oktober 1928 yang menyatakan eksistensi satu bangsa Indonesia untuk menunjukkan identitas komunitas penduduk yang tinggal di wilayah jajahan hindia belanda. Identitas ini dipertegas semasa pendudukan jepang dengan adanya pengakuan dari pemerintah penduduk atas bangsa Indonesia sebagai bangsa yang berada dalam lingkungan persemakmuran asia

⁶⁹ Ibid

⁷⁰ Ibid

timur raya. Jadi frasa “kami bangsa Indonesia” secara yuridis menunjukan pada satu penduduk yang permanen (*a permanent population*) sebagaimana dipersyaratkan dalam konvensi Montevideo 1933. Konsekuensinya pada saat proklamasi itu dibacakan sudah terdapat penduduk yang permanen. Kedua, frasa “kami bangsa Indonesia” merujuk pada wilayah tertentu yakni wilayah Hindia Belanda. Gagasan tentang “bangsa Indonesia” adalah produk dari pergerakan nasional Indonesia yang bertujuan untuk memerdekakan bangsa Indonesia dari kolonialisme Belanda. Karena itu “kami bangsa Indonesia” dalam proklamasi kemerdekaan Indonesia menunjuk pada wilayah Hindia Belanda dari kolonialisme Belanda. Dengan demikian, frasa kami bangsa Indonesia secara tidak langsung menunjuk pada satu wilayah tertentu sebagaimana dipersyaratkan dalam konvensi Montevideo 1933.⁷¹

Keterkaitan antara frasa “kami bangsa Indonesia” dengan wilayah Hindia Belanda ini sangat penting mengingat wilayah yang diduduki Jepang bukan hanya Hindia Belanda melainkan meliputi hampir seluruh wilayah Asia Tenggara dan Asia Timur. Dengan mengembalikan frasa “kami bangsa Indonesia” kepada konteks kolonialisme Belanda, maka kemerdekaan yang dimaksud dalam proklamasi kemerdekaan Indonesia hanya meliputi kemerdekaan tanah Hindia Belanda dari pendudukan Jepang.⁷²

Dengan demikian, frasa “kami bangsa Indonesia” mengandung implikasi hukum atas berdirinya negara Indonesia berupa adanya atau penduduk permanen dan wilayah tertentu yang meliputi wilayah bekas jajahan Hindia Belanda.⁷³

⁷¹ Ibid hlm 47

⁷² Aidul Fitriciada Azhari, *UUD 1945 sebagai Revolutorgrondwet, tafsir postcolonial atas gagasan-gagasan revolusioner dalam wacana konstitusi Indonesia*, Dikutip dari Vieta Imelda Cornelis, *Hukum Pemerintah Daerah* (Surabaya: Aswaja Pressindo, 2016) hlm 47-48

⁷³ Ibid hlm 50.

“Makna dekolonisasi yang terkandung dalam pernyataan frasa “kami bangsa Indonesia” itu sangat fundamental dalam perspektif teori pascakolonial. Frasa “kami bangsa Indonesia” bukan saja merupakan perlawanan atas kolonialisme yang berlangsung di tanah Indonesia, tetapi juga menunjukkan pembedaan sekaligus penegasan atas kolonialisme di Indonesia. Frasa tersebut menjadi tanda yang menyatakan batas yang tegas antara negara colonial Hindia Belanda dengan negara nasional Indonesia. Dengan posisinya tersebut, frasa “kami bangsa Indonesia” menjadi situasi batas yang membedakan antara era colonial dan era nasional”.⁷⁴

Sehingga proklamasi kemerdekaan Indonesia menjadikan produk hukum yang melahirkan negara Indonesia sekaligus merupakan produk hukum yang pertama yang dibuat oleh negara Indonesia.⁷⁵

3. Kedaulatan Rakyat dan Negara terhadap Sumber Daya Alam

Teori kedaulatan rakyat lahir sebagai reaksi atas kedaulatan raja. Tokoh yang menjadi pelopor dari ajaran ini adalah J.J Rousseau, Montesquieu, dan John Locke. Pada akhirnya teori kedaulatan rakyat ini menjadi inspirasi revolusi Prancis.⁷⁶ Menurut teori kedaulatan rakyat, rakyatlah yang berdaulat dan mewakilkan atau menyerahkan kekuasaannya kepada negara. Kemudian negara memisah-misah menjadi menjadi beberapa kekuasaan yang diberikan kepada pemerintah atau pun lembaga perwakilan. Menurut Montesquieu kedaulatan yang tidak terpecah-pecah merupakan mitos belaka. Untuk menjamin demokrasi, kekuasaan negara harus dibagi-bagi dan dipisah-pisahkan ke dalam beberapa fungsi yang saling mengendalikan satu dengan yang lainnya (*checks and balance*) dan kekuasaan negara harus dibagi dalam tiga

⁷⁴ Ibid hlm 51.

⁷⁵ Ibid

⁷⁶ Suhino, *Ilmu Negara*, Dikutip dari Alwi Wahyuni, *Ilmu Negara dan Tipologi Kepemimpinan Negara*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014) hlm 85.

fungsi, yang oleh Immanuel Kant disebut “*Trias Politica*”. Yang terdiri atas kekuasaan legislative, eksekutif dan yudisial.⁷⁷

Sebagai kekuasaan tertinggi, kedaulatan rakyat berarti: yang berdaulat rakyat hanya rakyat sendiri, tidak ada orang atau kelompok orang yang berhak meletakkan hukumnya pada rakyat. Hukum hanya sah apabila ditetapkan oleh kehendak rakyat yang berdaulat sendiri. Paham kedaulatan rakyat adalah penolakan terhadap anggapan bahwa ada golongan-golongan social yang secara khusus berwenang untuk memimpin. Rakyat adalah satu dan memimpin dirinya sendiri.⁷⁸

Landasan konstitusional pengelolaan lingkungan hidup dan sumber daya alam di Indonesia adalah Pembukaan Alinea IV Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan: “....melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dan memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan turut serta menciptakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan sdt”. Lebih lanjut, ideologi yang tercermin dalam pembukaan Alinea IV di atas secara eksplisit dijabarkan dalam ketentuan pasal 33 ayat (3) yang menyatakan: “Bumi dan air dan kekayaan alam yang tergantung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.⁷⁹

Makna penguasaan negara ialah:

“Negara mempunyai kebebasan atau kewenangan penuh (*volldege bevoegdheid*) untuk menentukan kebijaksanaan yang diperlukan dalam bentuk mengatur (*regelen*),

⁷⁷ Jimly Assidique, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Dikutip dari Alwi Wahyuni, *Ilmu Negara dan Tipologi Kepemimpinan Negara*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014) hlm 85.

⁷⁸ Eduardus Marius, *Teori Negara Hukum dan Kedaulatan Rakyat*, (Malang: Setara Pres, 2019) hlm 109

⁷⁹ I Nyoman Nurjaya (Tim Penyusun), *Pengelolaan Sumber Daya Alam untuk Menjamin Kemakmuran Rakyat*, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, 2015) hlm 11

mengurus (*bestuuren*) dan mengawasi (*toezichthouden*) penggunaan dan pemanfaatan sumber daya alam”.⁸⁰

Dalam rumusan diatas baik dalam pasal 33 ayat (3) UUD 1945 maupun pandangan Abrar Saleng, maka ada empat kewenangan negara, yang meliputi:

1. Membuat kebijakan (*beleid*) dan pengurusan (*bestuursdaad*)
2. Pengaturan (*beheersdaad*)
3. Pengelolaan (*beheersdaad*)
4. Pengawasan (*toezichthoudensdaad*)

Rumusan penguasaan juga ditemukan dalam putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, yang menyatakan:

“pengertian “dikuasai oleh negara” haruslah diartikan mencakup makna penguasaan oleh negara dalam arti luas yang bersumber dan diturunkan dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan “bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya”, termasuk pula di dalamnya pengertian kepemilikan public oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud. Rakyat secara kolektif itu dikonstruksikan oleh UUD 1945 memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*), untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.⁸¹

Kewenangan negara dalam putusan ini, meliputi:

1. Membuat kebijakan (*beleid*) dan pengurusan (*bestuursdaad*)

⁸⁰ Abrar Saleng, *Hukum Pertambangan*, Dikutip dari Salim HS, *Pengantar Hukum Sumber Daya Alam*, (Jakarta: PT.RajaGrafindo Persada, 2018) hlm 2

⁸¹ Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Nomor 002/PUU-1/2003,hlm.208-209.

2. Pengaturan (regelendaad)
3. Pengelolaan (beheersdaad)
4. Pengawasan (toezichthoudensdaad)

Untuk mewujudkan tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, maka secara lebih spesifik prinsip-prinsip perekonomian nasional dinyatakan dalam ketentuan pasal 33 ayat (4) seperti berikut: “perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efesiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.”⁸²

Landasan konstitusional pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup lebih lanjut dijabarkan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Konsideran Ketetapan MPR di atas secara eksplisit menyatakan bahwa selama ini telah menjadi degradasi kualitas lingkungan dan kerusakan alam, ketimpangan struktur penguasaan, kepemilikan, penggunaan dan pemanfaatannya serta menimbulkan berbagai konflik dalam pengelolaan sumber daya alam, karena peraturan perundang-undangan di bidang pengelolaan sumber daya alam yang saling tumpang tindih dan saling bertentangan satu dengan yang lain. Oleh karena itu, dalam rangka mewujudkan pengelolaan sumber daya alam yang berkeadila, demokrasi, dan berkelanjutan, maka tata Kelola pengelolaan sumber daya alam harus dilakukan secara terintegrasi dan terkoordinasi, menampung dinamika dan aspirasi serta melibatkan masyarakat dan menyelesaikan konflik.⁸³

Ketetapan MPR Nomor IX/MPR juga mengamanatkan agar Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) bersama Presiden membuat kebijakan untuk melaksanakan

⁸² I Nyoman Nurjaya, Op.cit hlm 11

⁸³ Ibid

kajian atas peraturan perundang-undangan dengan merujuk pada prinsip-prinsip pembaharuan agraria dan pengelolaan sumber daya alam untuk kebijakan reformasi peraturan perundang-undangan yang tidak sejalan dengan Ketetapan MPR ini.⁸⁴

Prinsip keadilan, Demokrasi, dan keberlanjutan dalam pengelolaan sumber daya alam lingkungan hidup adalah prinsip-prinsip dalam negara hukum yang merujuk pada nilai-nilai Pancasila, yaitu:

1. prinsip keadilan berdimensi filosofis yang mengarahkan untuk keadilan bagi generasi sekarang dan generasi yang akan datang serta keadilan dalam alokasi dan distribusi dalam pemanfaatan.
2. Prinsip demokrasi berdimensi kesetaraan dalam hubungan pemerintah dan rakyat dalam pembuatan kebijakan pengelolaan sumber daya alam.
3. Prinsip berkelanjutan berdimensi pengelolaan yang berkelanjutan fungsi dan manfaat sumber daya alam; menjaga kelestarian untuk keseimbangan ekologi bagi kehidupan makhluk hidup; karena memiliki keterbatasan daya dukung dan daya tampung dalam memenuhi kehidupan manusia.

Oleh karena itu, kemudian diperkenalkan pengelolaan yang berorientasi pada ekologi disebut *ecocracy*, yang bermakna bahwa dalam negara hukum demokrasi mengakui kedaulatan lingkungan hidup sebagai suatu system kehidupan dan system ekologi (*ecological system*) di mana suatu pemerintahan mendasarkan pemerintahannya secara taat asas pada prinsip

⁸⁴ Ibid

pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup (*ecologically sustainable development*).⁸⁵

Konstitusi adalah cerminan dan jabaran dari nilai-nilai yang terkandung dalam dasar negara Pancasila sebagai cita hukum negara Indonesia atau sebagai sumber dari segala hukum dari NKRI. Karena itu, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberi untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh wilayah kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia serta memajukan kesejahteraan rakyat dengan mengelola sumber daya alam Indonesia yang memiliki ciri-ciri utama ekonomi kerakyatan, yaitu:

1. Penegakan prinsip keadilan, demokrasi ekonomi, dan prinsip berkelanjutan dalam pengelolaan sumber daya alam disertai kepedulian terhadap golongan masyarakat yang lemah.
2. Pemihakan, pemberdayaan, dan perlindungan terhadap yang lemah oleh pemerintah.
3. Penciptaan iklim persaingan usaha yang sehat dan intervensi yang ramah pasar.
4. Pemberdayaan kegiatan ekonomi rakyat, yang sangat terkait dengan upaya menggerakkan perekonomian perdesaan.
5. Pemanfaatan dan penggunaan tanah dan sumber daya alam lainnya dengan mengutamakan hak-hak rakyat setempat, termasuk hak ulayat masyarakat hukum adat, dengan tetap menjaga kelestarian fungsi lingkungan hidup.⁸⁶

Pembangunan Nasional harus dimaknai sebagai media untuk mewujudkan tujuan negara sebagaimana dimaksudkan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat. Hal ini karena melalui pelaksanaan

⁸⁵ Jimly Asshiddiqie, *Green Constitution: Nuansa Hijau UUD 1945*, Dikutip dari I Nyoman Nurjaya (Tim Penyusun), *Pengelolaan Sumber Daya Alam untuk Menjamin Kemakmuran Rakyat*, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, 2015) hlm 286.

⁸⁶ Nyoman Nurjaya (Tim Penyusun), *Pengelolaan Sumber Daya Alam untuk Menjamin Kemakmuran Rakyat*, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, 2015) hlm 286.

pembangunan nasional pemerintah amanat Konstitusi Tahun 1945 untuk memajukan kesejahteraan umum, dengan mengelola dan memanfaatkan kekayaan alam Indonesia yang berlimah dapat direalisasikan oleh pemerintah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.⁸⁷

Ideologi penguasaan dan pemanfaatan sumber daya alam dalam pembangunan nasional adalah sebagaimana dinyatakan dalam amanat Alinea IV pembukaan dan ketentuan pasal 33 ayat (3) Negara Republik Indonesia Tahun 1945:” Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Norma dasar (*grundnorm*) seperti dimaksud di atas adalah wajib menjadi rujukan untuk membentuk norma hukum yang akan diformulasi dalam peraturan perundang-undangan yang meregulasi pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup Indonesia.⁸⁸

Ideologi penguasaan dan pemanfaatan sumber daya alam seperti dimaksud di atas kemudian dicanangkan menjadi paradigma pembangunan nasional, yaitu pembangunan yang diorientasikan untuk mengejar pertumbuhan ekonomi (*Economic Growth Development*); dan setelah perekonomian Indonesia mengalami pertumbuhan secara signifikan maka kemudian diteteskan ke bawah (*trickle down effect*) untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran dan dinikmati dengan sukacita oleh rakyat. Dari satu sisi paradigma pembangunan nasional seperti dimaksud di atas adalah benar dan sepatutnya dilakukan pemerintah untuk memajukan kesejahteraan umum dengan melaksanakan pembangunan nasional. Tetapi, harus diingat bahwa paradigma pembangunan yang diorientasikan untuk mengejar pertumbuhan ekonomi pada dasarnya paling tidak mempunyai 2 (dua) dimensi penting yang harus diperhatikan dan diwujudkan secara selaras dan seimbang, yaitu (1) dimensi target pertumbuhan ekonomi yang

⁸⁷ Ibid

⁸⁸ Ibid

hendak dicapai; dan (2) dimensi proses yang benar dan konsisten yang harus dilakukan untuk mencapai target pertumbuhan tersebut.⁸⁹

Gagasan demokrasi ekonomi tercantum didalam pasal 33 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945. Pemegang kekuasaan tertinggi dinegara adalah rakyat, baik dibidang ekonomi, politik maupun pengelolaan sumber daya alam. Negara diberi kekuasaan untuk mengolah dan mengelola alam kehidupan untuk sebesar-besarnya kemakmuran bersama berdasarkan atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi-berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.⁹⁰

Indeonesia sebagai negara kepulauan (*archipelage state*) memiliki kekayaan sumber daya alam yang sangat melimpah ruah. Tan Malaka menggambarkan kekayaan alam Indonesia sebagai berikut:

“...besi yang paling banyak dan baik sifatnya menurut laporan dalam *Bataviasche Nieuwsblad* tahaun 1935 ialah Indonesia. Sulawesi dan Kalimantan banyak sekali tanahnya mengandung besi. Minyak di Sumatra, Kalimantan, Papua sudah begitu tersohor diseluruh dunia. *Baixite* dan alumunium kedua buat melebur baja yang kuat keras sudah dikerjakan di Riau dan akan dikerjakan di Asahan. Benda perang yang lain-lain, seperti timah, getah dan kopra (buat bom TNT yang maha dahsyat itu minyak kelapalah yang dipakai), didapati di Indonesia lebih dari seluruh bagian dunia digabung jadi satu.”⁹¹

⁸⁹ Ibid

⁹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, Dikutip dari Adji Samekto et.al., *Membangun Politik Hukum Sumber Daya Alam Berbasis Cita Hukum Indonesia* dalam Rosyidi Hamzah, ed, *Penerapan Konsep Ekonomi Kerakyatan dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam di Indonesia*, (Yogyakarta: Penerbit Thafa Media, 2015), hlm 213.

⁹¹ Tan Malaka, *Madilog*, Dikutip dari Adji Samekto et.al., *Membangun Politik Hukum Sumber Daya Alam Berbasis Cita Hukum Indonesia* dalam Rosyidi Hamzah, ed, *Penerapan Konsep Ekonomi Kerakyatan dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam di Indonesia*, (Yogyakarta: Penerbit Thafa Media, 2015), hlm 214

B. Negara Hukum Kesejahteraan Indonesia

Ada tiga interpretasi utama dari gagasan *Welfare State* (Negara Kesejahteraan): *Pertama*, peraturan mengenai pelayanan kesejahteraan (*welfare services*) oleh negara. Sebuah model ideal yang didalamnya kesejahteraan penduduk dianggap sebagai tanggungjawab utama dari negara. Tanggungjawab ini komprehensif karena semua aspek kesejahteraan harus dipertimbangkan. *Kedua*, Peraturan mengenai kesejahteraan dalam masyarakat. Di banyak “*welfare states*”, terutama di Eropa Continental, kesejahteraan tidak hanya menjadi kewajiban negara, tetapi juga menjadi kewajiban kelompok independent, sukarelawan, mutualis, dan petugas negara. *Ketiga*, Istilah “*welfare state*” yang dimaksud adalah yang digagas oleh Archbishop William Temple pada saat perang dunia II, bukan istilah “*welfare state*” dari Nazi German pada saat perang Inggris.⁹²

Pada prinsipnya “negara kesejahteraan” sejatinya adalah atrategi pembangunan kesejahteraan social yang memberi pesan lebih besar kepada negara dalam penyelenggaraan system jaminan social (*social security*) secara terencana, melembaga, dan berkesinambungan.⁹³

Negara kesejahteraan adalah konsep pemerintahan dimana negara atau jaringan mapan lembaga social memainkan peran kunci dalam perlindungan dan promosi kesejahteraan ekonomi dan social warga. Hal ini didasarkan pada prinsip-prinsip kesetaraan kesempatan, pemerataan kekayaan, dan tanggung jawab public untuk mereka yang tidak mampu menyediakan sendiri ketentuan minimal untuk kehidupan yang baik. Istilah umum dapat mencakup berbagai bentuk organisasi ekonomi dan social.⁹⁴

⁹² Sophia Widiastutie, *Profil Negara Eropa Negara-Negara Nordic (The Nordic Countries)*, Jurnal Kajian Wilayah Eropa, Volume II.3, 2006. HLM. 167-168. Dikutip dari, Khudzaifah Dimiyati,et.alt., *Genealogi Negara (Hegemoni Koorporatokrasi Negara Hukum Kesejahteraan Indonesia)*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2020) hlm 62.

⁹³ Khudzaifah Dimiyati,et.alt., *Genealogi Negara (Hegemoni Koorporatokrasi Negara Hukum Kesejahteraan Indonesia)*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2020) hlm 62.

⁹⁴Ibid

Husodo menyatakan bahwa Negara Kesejahteraan (*Welfare State*) secara singkat didefinisikan sebagai suatu negara dimana pemerintahan negara dianggap bertanggungjawab dalam menjamin standar kesejahteraan hidup minimum bagi setiap warganya. Spicker berpendapat bahwa negara kesejahteraan dapat didefinisikan sebagai sebuah system kesejahteraan dapat memberi peran lebih besar kepada negara (pemerintah) untuk mengalokasikan Sebagian dana public demi menjamin terpenuhinya kebutuhan dasar warganya.⁹⁵

Menurut Esping-Anderson, negara kesejahteraan pada dasarnya mengacu pada peran negara yang aktif dalam mengelola dan mengorganisasi perekonomian yang di dalamnya mencakup tanggung jawab negara untuk menjamin ketersediaan pelayanan kesejahteraan dasar dalam tingkat tertentu bagi warga negaranya. Secara umum suatu negara dapat digolongkan sebagai negara kesejahteraan jika mempunyai empat pilar utamanya, yaitu: (1) *social citizenship*; (2) *full democracy*; (3) *modern industrial relation system*; dan (4) *rights to education and the expansion of modern mass education systems*. Keempat pilar ini dimungkinkan dalam negara kesejahteraan karena negara memerlukan penerapan kebijakan social sebagai penganugrahan hak-hak social (*the granting of social rights*) kepada warganya. Hak-hak social tersebut mendapat jaminan seperti layaknya hak atas properti, tidak dapat dilanggar (*inviolable*), serta diberikan berdasarkan basis kewargaan (*citizenship*) dan bukan atas dasar kinerja atau kelas.⁹⁶

Bagir Manan⁹⁷ mengatakan bahwa konsep negara hukum kesejahteraan, adalah:

⁹⁵ Ibid. hlm 5

⁹⁶ Oman Sukmana, *Negara Kesejahteraan*, Dikutip dari Khudzaifah Dimiyati, et.al., *Genealogi Negara (Hegemoni Koorporatokrasi Negara Hukum Kesejahteraan Indonesia)*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2020) hlm 62.

⁹⁷ Bagir Manan, *Politik Perundang-undangan dalam Rangka Mengantisipasi Liberalisme Perekonomian*, Dikutip dari Khudzaifah Dimiyati, et.al., *Genealogi Negara (Hegemoni Koorporatokrasi Negara Hukum Kesejahteraan Indonesia)*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2020) hlm 101.

“Negara atau pemerintah tidak semata-mata sebagai penjaga keamanan atau ketertiban masyarakat, tetapi pemikul utama tanggung jawab mewujudkan keadilan social, kesejahteraan umum dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”

Negara hukum kesejahteraan menurut Bagir Manan tersebut menempatkan negara atau pemerintah tidak saja sebagai penjaga keamanan atau ketertiban masyarakat, tetapi memiliki tanggung jawab untuk mewujudkan kesejahteraan social dan kesejahteraan umum bagi rakyatnya. Dalam karyanya yang lain Bagir Manan menyatakan bahwa konsepsi negara hukum modern atau negara hukum kesejahteraan mengandung tiga aspek, yaitu: aspek politik, hukum, dan social-ekonomi. Aspek politik menghendaki adanya pembatasan kekuasaan negara dalam kehidupan kehidupan politik. Aspek hukum mengharuskan negara adanya prinsip supremasi hukum dalam proses penegakan hukum, asas legalitas, dan *rule of law*, sedangkan aspek social menghendaki terciptanya keadilan social dan kesejahteraan umum.⁹⁸

Cita negara hukum kesejahteraan dimana negara berperan aktif dalam mengatur perekonomian termaktub dalam pembukaan UUD NRI 1945. Banyak istilah yang digunakan dan semuanya mengarah kepada kesejahteraan masyarakat. Para “*founding fathers*” negara kita menggunakan istilah “adil dan Makmur” sebagaimana tertuang dalam Alinea kedua pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Tahun 1945. Istilah lain adalah “kesejahteraan umum” dan keadilan social yang tertuang dalam Alinea keempat pembukaan UUD 1945. Dalam pasal 33 UUD 1945. Menggunakan istilah “kesejahteraan social” dan “kemakmuran rakyat” dalam Ayat 3 pasal tersebut.⁹⁹

Alinea IV yang menyatakan “untuk mewujudkan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan,

⁹⁸ Khudzaifah Dimiyati, et.al., *Genealogi Negara (Hegemoni Koorporatokrasi Negara Hukum Kesejahteraan Indonesia)*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2020) hlm 101

⁹⁹ Yohanes Suhardin, *Peran Hukum Dalam Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat*, Jurnal Hukum Pro Justisia, Vol.25, No.3, hlm 272.

perdamaian abadi dan keadilan social”. Selain itu, dalam Alinea keempat juga terdapat Pancasila yang didalam sila kelima menyatakan keadilan social bagi seluruh rakyat Indonesia. Jika dimaknai dlam bidang ekonomi maka rakyat berhak diperlakukan adil secara ekonomi dan dapat mengakses kesejahteraan dalam hidupnya. Dalam UUD Tahun 1945 konsepsi negara hukum kesejahteraan Indonesia juga diakomodir dalam pasal-pasal 27 ayat (2), 31, 32, 33, dan 34 pasal 33 ayat menyatakan diatur secara rinci sebagai landasan konstitusional bagi ikut sertanya negara dalam perekonomian nasional. Ketentuan pasal 33 UUD NRI 1945 menyatakan bahw:¹⁰⁰

1. Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
2. Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
3. Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
4. Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar pada demokrasi atas ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian serta dengan menjaga keseimbangan, kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

Menurut Jimly Ashidiqqie ketentuan tentang ekonomi dalam UUD NRI 1945 merupakan instrument pengendalian terhadap dinamika pasar sekaligus sarana perekayasaan perkembangan ekonomi untuk mencapai cita-cita bersama, yaitu terciptanya keadilan (*justice*), terciptanya kemakmuran bersama dan kebebasan. Konstitusi berfungsi sebagai penyeimbang antara kepentingan negara, masyarakat dan pasar.¹⁰¹

¹⁰⁰ Khudzaifah Dimyati,et.alt., *Genealogi Negara (Hegemoni Koorporatokrasi Negara Hukum Kesejahteraan Indonesia)*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2020) hlm 104

¹⁰¹ Jimly Assidiqqie, *Konstitusi Ekonomi*, Dikutip dari Khudzaifah Dimyati,et.alt., *Genealogi Negara (Hegemoni Koorporatokrasi Negara Hukum Kesejahteraan Indonesia)*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2020) hlm 105

Dalam perumusan konstitusi oleh *founding fathers* di atas, karakteristik dari negara kesejahteraan adalah: *Pertama*, negara kesejahteraan Indonesia dimaksudkan sebagai *antithesis* konsep negara liberal, individualis. Negara kesejahteraan Indonesia melihat hubungan antara negara dan rakyatnya sebagai keluarga besar yang integral. *Kedua*, sebagai suatu negara yang baru dibentuk, Indonesia memiliki tugas pokok untuk menyejahterakan rakyat. Kesejahteraan rakyat merupakan tanggung jawab negara. *Ketiga*, upaya mewujudkan kesejahteraan rakyat dilaksanakan dengan penguasaan negara atas bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang ada didalamnya, dan penguasaan yang memberikan peran yang besar bagi negara. *Keempat*, peran dan tanggung jawab negara yang besar tidak lantas menjadikan Indonesia sebagai negara kekuasaan. Negara tidak diperbolehkan menjadi penindas, negara harus tetap menjamin hak-hak warganya. Negara menolak individualism, tetapi tidak mematikan hak individu. *Kelima*, pengaturan kesejahteraan pada konstitusi Indonesia, menjadikan konstitusi Indonesia bercorak konstitusi ekonomi.¹⁰²

Dengan demikian, konstitusi tegas mengamanatkan kesejahteraan social sebagai prioritas tertinggi kebijakan public negeri ini. Pasal 33 ayat 1 UUD 1945 menyatakan, perekonomian berdasarkan atas asas kekeluargaan atau persaudaraan (*brotherhood*), yang menjunjung kesejahteraan bersama sebagai tujuan utama, bukan persaingan individualism (*liberalism*).¹⁰³

Pada pembahasan negara hukum kesejahteraan Indonesia yang menjadi focus kajiannya adalah pada pilar pertama, yaitu tentang system jaminan social universal, sebagai *backbone* program kesejahteraan. Kebijakan pemerintah untuk menyelenggarakan system jaminan social yang berlaku universal bagi seluruh warga negara Indonesia adalah konsekuensi dari

¹⁰² Mochamad Adib Zain (at.al), “Konsistensi Pengaturan Jaminan Sosial Terhadap Konsep Negara Kesejahteraan Indonesia”, Jurnal Penelitian Hukum, No 2. Vo 1, (2014) HLM 71-72.

¹⁰³ Khudzaifah Dimiyati, et.al., *Genealogi Negara (Hegemoni Korporatokrasi Negara Hukum Kesejahteraan Indonesia)*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2020) hlm 55.

amendemen kedua UUD 1945 yang disetujui pada tanggal 18 Agustus 2000, terutama tentang Hak Asasi Manusia “setiap orang berhak atas jaminan social...,” vide Pasal 28H (3). Juga, amendemen keempat yang disetujui pada 10 Agustus 2002, khususnya revisi klausul kesejahteraan social, dimana pemerintah bertanggung jawab untuk mengembangkan system jaminan social bagi seluruh rakuat Indonesia (pasl 34 (2)). Dalam pandangan Majelis Permusyawaratan Rakyat, sebagai lembaga yang berwenang membuat dan mengubah undang-undang dasar, fungsi negara untuk mengembangkan jaminan social dimaksud bukan hanya dipandang masih tetap relevan malainkan justru dipertegas guna mewujudkan cita-cita kesejahteraan umum sebagaimana dimaksud oleh pembukaan UUD 1945 alinea keempat.¹⁰⁴

Gagasan negara kesejahteraan yang dirumuskan ke dalam frasa pendek dan abstrak “memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa” pada pembukaan UUD 1945 alinea keempat selanjutnya lebih dikonkretkan dalam pasal-pasal UUD 1945, khususnya sebagaimana diatur dalam Bab XIII (Pendidikan dan Kebudayaan) dan Bab XIV (Perekonomian dan Kesejahteraan Sosial). Secara objektif harus diakui bahwa pengejawantahan gagasan negara kesejahteraan yang diamankan oleh Pembukaan UUD 945 tampak lebih nyata dalam pasal-pasal UUD 1945 setelah dilakukan perubahan. Peran negara dalam mewujudkan gagasan negara kesejahteraan menjadi lebih konkret dan menonjol.¹⁰⁵

Dalam bidang Pendidikan, misalnya UUD 1945 bukan hanya secara normative mengamanatkan kepada pemerintah untuk mengusahakan dan menyelenggarakan satu system pendidikan nasional serta memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi, tetapi juga menegaskan bahwa Pendidikan merupakan hak konstitusional setiap warga negara dan mewajibkan setiap warga negara untuk mengikuti Pendidikan dasar sembari mewajibkan pemerintah

¹⁰⁴ ibid

¹⁰⁵ I D.G. Palguna, *Welfare State vs Globalisasi (Gagasan Negara Kesejahteraan di Indonesia)*, (Depok: Rajawali Pers, 2020) hlm 153.

membiayainya. Bahkan lebih jauh lagi, UUD 1945 mewajibkan negara untuk memprioritaskan anggaran Pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari APBN dan dari APBD.¹⁰⁶ Dengan demikian, undang-undang dasar hendak memastikan bahwa tidak ada seorang warga negara pun yang tidak berpendidikan (formal), setidaknya sampai tingkat Pendidikan dasar.¹⁰⁷

Adapun dalam bidang jaminan social dan Kesehatan, di samping menegaskan bahwa fakir miskin dan anak-anak yang terlambat terlantar dipelihara oleh negara, UUD 1945 juga memerintahkan pengembangan system jaminan social bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan.¹⁰⁸ Sementara itu, untuk bidang Kesehatan, ditegaskan bahwa penyediaan fasilitas pelayanan Kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak adalah tanggung jawab negara.¹⁰⁹

Memerhatikan peran negara dalam aktivitas “mamajukan kesejahteraan umum” dan “mencerdaskan kehidupan bangsa” di atas secara normative, penuangan gagasan negara kesejahteraan yang diarahkan oleh pembukaan UUD 1945 ke dalam pasal-pasal undang-undang dasar sesungguhnya sudah komprehensif. Sebagai bagian dari norma undang-undang dasar, ketentuan yang berkenaan dengan pewujudnyataan gagasan negara kesejahteraan di atas memiliki sifat fundamental, ia mengikat seluruh cabang kekuasaan negara, lebih-lebih cabang kekuasaan eksekutif atau pemerintah selaku penyelenggara pemerintahan.¹¹⁰

C. Pemerintahan Daerah

1. Pengeertian Pemerintahan Daerah

¹⁰⁶ Pasal 31.

¹⁰⁷ I D.G. Palguna, *Welfare State vs Globalisasi*, op.cit hlm 154

¹⁰⁸ Ibid

¹⁰⁹ Ibid

¹¹⁰ Ibid

Pengertian daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam system dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹¹¹

Pengertian yang dikemukakan di atas secara konseptual menyebut kata “pemerintahan”. Pemerintahan berarti bermakna luas, tidak saja organ eksekutif, tetapi juga menyangkut organ legislative dan organ yudikatif. Karena itu, para ahli membagi artinya pemerintahan ke dalam dua arti, yakni: pertama, pemerintahan dalam arti luas, yang menyangkut kekuasaan legislative, eksekutif dan yudikatif sebagaimana yang penulis nyatakan di atas. Kedua, pemerintahan dalam arti sempit, yakni yang menyangkut hanya eksekutif saja, yakni pemerintahan.¹¹²

Dalam pengertian “pemerintahan” di atas, jelas menunjuk pemerintahan dalam arti luas, karena diikuti dengan kalimat penjelas, yakni yang “menyelenggarakan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah”.¹¹³

Adapun pemerintah daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Adapun Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.¹¹⁴

2. Asas Pemerintahan Daerah

¹¹¹ Fajlurrahman Judi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Prenadanedia Group, 2019), hlm 433.

¹¹² *ibid*

¹¹³ *ibid*

¹¹⁴ *Ibid*

a. Desentralisasi

Dalam pelaksanaan otonomi daerah, ada asas pokok yang digunakan diberbagai negara, yaitu desentralisasi, dekonsentrasi dan asas tugas pembantuan (*medebewind*). Otonomi daerah hanya dapat di implementasikan dalam system pemerintahan berdasarkan desentralisasi, sehingga dirasa perlu untuk mengetahui pengertian desentralisasi, banyak ahli yang kemudian berbeda persepsi menanggapi pengertian desentralisasi. Salah satu ahli, Yakni R.D.H Koesumaatmaaja¹¹⁵ mengatakan bahwa pengertian desentralisasi dari segi kata yang berasal dari Bahasa Latin, yaitu *de* berarti lepas dan *centerum* berarti pusat. Sehingga berdasarkan peristilahannya adalah melepaskan (terlepas) dari pusat. Adapun Micahael R. Purba¹¹⁶

Menurut Koswara,¹¹⁷ desentralisasi adalah urusan pemerintahan pusat yang merupakan kewenangan dan tanggung jawabnya Sebagian diserahkan kepada badan-badan/lembaga pemerintah daerah agar menjadi urusan rumah tangganya, sehingga urusan tersebut beralih kepada dan menjadi wewenang dan tanggung jawab pemerintah daerah. Prakarsa menentukan prioritas, memilih alternatif dan mengambil keputusan yang menyangkut kepentingan daerahnya, baik dalam hal menentukan kebijaksanaan, perencanaan, maupun pelaksanaanya, baik personel maupun alat perlengkapan sepenuhnya menjadi kewenangan dan tanggung jawab daerah yang bersangkutan.

Adapun Bayu Suryaningrat¹¹⁸ membagi pengertian atas desentralisasi menjadi dua. Pertama, desentralisasi jabatan (*ambteelijke decentraliasatie*), yaitu pemudaran kekuasaan atau lebih tepat pelimpahan kekuasaan dari atasan kepada bawahannya dalam rangka kepegawaian

¹¹⁵ R.D.H. Koesumaatmaaja, *Pengantar ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Dikutip dari Fajlurrahman Judi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Prenadania Group, 2019), hlm 343.

¹¹⁶ Michael R.Purba, *Kamus Hukum Internasional dan Indonesia*, Dikutip dari Fajlurrahman Judi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Prenadania Group, 2019), hlm 343.

¹¹⁷ Andi Kasmawati, *Implikasi Hukum Kebijakan Desentralisasi dalam Hubungan Kewenangan Antartingkat Pemerintahan Negara Kesatuan*, Dikutip dari Fajlurrahman Judi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Prenadania Group, 2019), hlm 343.

¹¹⁸ Hanif Nurtcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Dikutip dari Fajlurrahman Judi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Prenadania Group, 2019), hlm 343.

untuk meningkatkan kelancaran pekerjaan. Oleh karena itu, desentralisasi disebut juga dekonsentrasi. Kedua, desentralisasi kenegaraan (*staatscunde decentralisatie*), yaitu penyerahan kekuasaan untuk mengatur daerah dalam lingkungannya untuk mewujudkan asas demokrasi dalam pemerintahan negara. Dalam desentralisasi ini daerah secara langsung mempunyai kesempatan untuk turut serta (*participation*) dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerahnya.

Senada dengan di atas, Kencana Syafie¹¹⁹ mengemukakan bahwa desentralisasi adalah penyerahan segala urusan, baik pengaturan dalam arti pembuatan peraturan perundang-undangan maupun penyelenggaraan pemerintahan itu sendiri, dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, untuk selanjutnya menjadi urusan rumah tangga pemerintah daerah tersebut. Begitu juga dengan Henry Maddick¹²⁰ memberikan pengertian desentralisasi sebagai berikut:

The delegation of authority equate for the discharge of specified functions to staff of a central department who are situated outside the headquarters (pedelegasian kewenangan sebagai fungsi-fungsi khusus dari pemerintah pusat terhadap staf yang ada di bawahnya)

Dengan pengertian bahwa desentralisasi merupakan upaya mengelola suatu kondisi daerah yang bervariasi, baik dalam lingkup maupun dalam derajatnya, maka penyelenggaraan desentralisasi dilakukan di atas sebagai prinsip. Prinsip-prinsip tersebut antara lain:

¹¹⁹ Muhammad Ramli Haba, *Aspek Hukum Pelaksanaan Fungsi Pemerintah Daerah di Bidang Penyelenggaraan Pendidikan dalam Era Otonomi Daerah*, Dikutip dari Fajlurrahman Judi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2019), hlm 435

¹²⁰ Ibid hlm 80.

1. Prinsip pendemokrasian, melalui desentralisasi akan dapat dibangun suatu kehidupan pemerintahan yang demokrasi, begitu juga penyelenggaraan desentralisasi hanya dapat berlangsung dimulai dalam kehidupan pemerintahan yang demokratis.
2. Prinsip keanekaragaman, sebagai pengakuan adanya keadaan daerah yang berbeda dengan desentralisasi dapat dikelola dengan responsif, efisien dan efektif.
3. Prinsip subsidiaritas, melalui desentralisasi diharapkan akan terwujud kesempatan pemerintah dan masyarakat di daerah untuk mengambil prakarsa dalam membuat kebijakan dan program sesuai dengan kebutuhan, keadaan dan potensi yang mereka miliki.¹²¹

a. Dekonsentrasi

Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagai urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/walikota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.¹²²

Beberapa ahli juga memberikan pengertian sebagai batasan akademis mengenai dekonsentrasi. Salah satu ahli yang memberi batasan mengenai konsep dekonsentrasi adalah Maddick. Menurut Maddick,¹²³ dekonsentrasi adalah penyerahan beban kerja dari kementerian pusat kepada pejabat-pejabatnya yang berada di wilayah. Hal ini berhubungan dengan “penyerahan” beban kerja kepada wilayah provinsi dan kabupaten/kota. Adapun menurut Kartasapoetra,¹²⁴ dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah atau kepala

¹²¹ Fajlurrahman Judi, *Hukum*, Op.Cit hlm 439.

¹²² Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 1 angka 9.

¹²³ Rondinelli dalam Lukman Santoso Az, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Dikutip dari Fajlurrahman Judi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2019), hlm 445.

¹²⁴ Maddick dalam Tjahya Supriatna, *Sistem Administrasi Pemerintahan di Daerah*, Dikutip dari Fajlurrahman Judi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2019), hlm 445.

wilayah atau juga kepala instansi vertical tingkat atas kepada pejabat-pejabat (bawahannya) di daerah.

Lain halnya dengan Bayu Surianingrat¹²⁵ yang menyatakan dekonsentrasi sebagai desentralisasi jabatan (*ambtelijke decentralisatie*), bahwa pemencaran kekuasaan dari atasan kepada bawahan sehubungan dengan kepegawaian atau jabatan (*ambt*) dengan maksud untuk meningkatkan kelancaran kerja. definisi Bayu melihat bahwa dekonsentrasi dimaksudkan semata-mata untuk kelancaran pekerjaan.

Senada dengan pandangan Bagir Manan, ¹²⁶yang menitikberatkan “dekonsentrasi adalah mekanisme untuk menyelenggarakan urusan pusat di daerah.” Tetapi berbeda dengan pandangan Bulthuis,¹²⁷ sebagaimana yang dikutip Sjafruddin, dekonsentrasi diartikannya sebagai kewenangan untuk mengambil keputusan yang diserahkan dari pejabat administrasi/pemerintah yang satu kepada yang lain.

Adapun menurut Stroink,¹²⁸ dekonsentrasi adalah “perintah kepada para pejabat pemerintah atau dinas-dinas yang bekerja dalam hierarki dengan suatu badan pemerintah untuk mengindahkan tugas-tugas tertentu dibarengi dengan pemberian hak mengatur memutuskan beberapa hal tertentu dengan tanggung jawab terakhir tetap berbeda pada badan pemerintah sendiri”. Pandangan ini berhubungan dengan posisi jabatan yang hierarkis, sehingga disebut oleh Stroink sebagai perintah. Karenanya, dekonsentrasi memudahkan bagi pemerintah untuk membagi secara structural hierarkis kewenangan jabatan mereka.

¹²⁵ Ibid

¹²⁶ Bayu Surianingrat, *Desentralisasi dan Dekonsentrasi Pemerintahan di Indonesia Suatu Analisis*, Dikutip dari Fajlurrahman Judi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2019), hlm 446.

¹²⁷ Joeniarto, *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, Dikutip dari Fajlurrahman Judi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2019), hlm 446.

¹²⁸ Amrah Muslim, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Dikutip dari Fajlurrahman Judi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2019), hlm 446.

Karena itu, pandangan Silverman¹²⁹ yang menyatakan bahwa “dekonsentrasi adalah bentuk desentralisasi yang paling umum digunakan di dalam subsector kependudukan yang fungsinya telah diseleksi diserahkan kepada unit-unit subnasional di dalam departemen sectoral atau badan-badan nasional yang sectoral spesifik lainnya”. Artinya ini berkaitan dengan jenjang kewenangan jabatan yang bersifat hierarkis dari pusat ke daerah. Artinya, pandangan ini sebenarnya dominan dikemukakan oleh para ahli mengenai makna definitif dekonsentrasi. Itulah sebabnya Rondinelli,¹³⁰ juga memperkuat argumentasi ahli-ahli sebelumnya dengan mengatakan bahwa “dekonsentrasi adalah pelimpahan sejumlah kewenangan atau tanggung jawab administrasi kepada cabang departemen atau badan pemerintah yang lebih rendah”.

Asas dekonsentrasi adalah pendelegasian wewenang pusat kepada daerah yang bersifat menjalankan peraturan dan keputusan pusat lainnya yang tidak berbentuk peraturan, yang tidak dapat berpraktika menciptakan peraturan dan/atau membuat keputusan bentuk lainnya untuk kemudian dilaksanakan sendiri. Pendelegasian dalam asas dekonsentrasi berlangsung antara petugas perorangan pusat di pemerintahan pusat kepada petugas perorangan pusat di pemerintahan.¹³¹

Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada wilayah provinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah di wilayah provinsi. Gubernur sebagai kepala daerah provinsi berfungsi pula selaku wakil pemerintah di daerah, dalam pengertian untuk menjembatani dan memperpendek rentang kendali pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintah termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan

¹²⁹ *ibid*

¹³⁰ *ibid*

¹³¹ Jazim Hamidi, *Optik Hukum Peraturan Daerah Bermasalah*, Dikutip dari Fajlurrahman Judi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2019), hlm 449.

di daerah kabupaten dan kota. Dasar pertimbangan dan tujuan diselenggarakannya asas desentralisasi, yaitu:

1. Terpeliharanya keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia
2. Terwujudnya pelaksanaan kebijakan nasional dalam mengurangi kesenjangan antar daerah.
3. Terwujudnya keseraian hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan di daerah.
4. Teridentifikasinya potensi dan terpeliharanya keanekaragaman social budaya daerah.
5. Tercapainya efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, serta pengelolaan pembangunan dan pelayanan terhadap kepentingan umum masyarakat.
6. Terciptanya komunikasi social kemasyarakatan dan social budaya dalam system administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹³²

b. *Medebewid* (Tugas Pembantuan)

Menurut Koesoemahatmadja,¹³³ *medebewind* atau *zelfbestuur* sebagai pemberian kemungkinan kepada pemerintah/pemerintah daerah yang tingkatannya lebih atas untuk minta bantuan kepada pemerintah daerah/pemerintah daerah yang tingkatannya lebih rendah agar menyelenggarakan tugas atau urusan rumah tangga (daerah yang tingkatannya lebih atas tersebut). Adapun R.Joeniarto, tugas pembantuan ialah tugas ikut melaksanakan urusan pemerintah pusat atau pemerintah local yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga tingkat atasannya.

¹³² Penjelasan Umum PP No.7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan

¹³³ Op.Cit Hlm 450.

Bagir Manan mengemukakan bahwa urusan rumah tangga dalam tugas pembantuan hanya mengenai tata cara penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dibantu, sedangkan substansi tetap ada pada satuan pemerintahan yang dibantu.¹³⁴

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah¹³⁵ menegaskan: "Tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan Sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah provinsi kepada daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan Sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi."

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa "anggaran untuk melaksanakan tugas pembantuan disediakan oleh yang menugasi." Adapun terkait dengan dokumen anggaran untuk melaksanakan tugas pembantuan disampaikan oleh kepala daerah penerima tugas pembantuan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) bersamaan dengan penyampaian rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dalam dokumen yang terpisah. Selain itu undang-undang juga mewajibkan adanya laporan pelaksanaan anggaran tugas pembantuan disampaikan oleh kepala daerah penerima tugas pembantuan kepada DPRD bersamaan dengan penyampaian laporan keuangan keuangan pemerintah daerah dalam dokumen yang terpisah.¹³⁶

3. Implementasi Desentralisasi Asimetris di Indonesia

a. Daerah Istimewa di Indonesia

Daerah istimewa adalah daerah yang mempunyai keistimewaan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

¹³⁴ Andi Pitono, *Asas Dekosentralisasi dan Asas Tugas Pembantuan dalam Penyelenggaraan Pemerintah*, Dikutip dari Fajlurrahman Judi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Prenadanedia Group, 2019), hlm 450.

¹³⁵ Undang-Undang Nomor 2014 tentang Pemerintah Daerah, Pasal 1 Angka (11)

¹³⁶ Fajlurrahman Judi, *Hukum Tata Negara Indonesia*,,,,Op.Cit hlm 452.

Keistimewaan tersebut berupa keistimewaan kedudukan hukum berdasarkan sejarah dan hak asal-usul menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk mengatur dan mengurus kewenangan istimewa. Kewenangan istimewa adalah wewenang tambahan tertentu yang dimiliki daerah selain wewenang sebagaimana ditentukan dalam undang-undang tentang pemerintah daerah. Landasan hukum daerah istimewa adalah 18 B Ayat (1) UUD NRI 1945.¹³⁷

Sejak awal kemerdekaan desentralisasi asimetris sudah diterapkan melalui UU No. 1 Tahun 1945, yang mengecualikan daerah Surakarta dan Yogyakarta dalam pembentukan Komite Nasional Daerah. Kemudian di tahun 1948 melalui UU No. 22 Tahun 1948 sampai dengan tahun 2012 melalui UU No. 13 Tahun 2012, mengatur secara khusus pengisian jabatan dan urusan keistimewaannya Yogyakarta dibandingkan dengan daerah lainnya di Indonesia, karena Yogyakarta diberi status sebagai Daerah Istimewa Yogyakarta.¹³⁸

Status daerah istimewa dan otonomi khusus juga diberikan kepada Provinsi Aceh, dengan sejumlah urusan yang diistimewakan dan dikhususkan, untuk mengurangi potensi konflik yang tidak bekesudahan. Demikian pula dengan Provinsi Irian Jaya yang kemudian berubah nama menjadi Provinsi Papua, juga diberi status otonomi khusus. Untuk Jakarta diberi status sebagai Daerah Khusus karena sebagai Ibukota Negara Republik Indonesia.¹³⁹

Paradigma uniformitas menafikan fakta keragaman yang melekat dalam daerah-daerah dan sekaligus menafikan kepentingan nasional dalam kerangka desentralisasi, seperti kepentingan untuk menjaga keutuhan negara. Yang tampak kemudian, ide penyebaran kekuasaan lewat desentralisasi dilaksanakan secara seragam untuk semua daerah tanpa

¹³⁷ Ari Dwipayana, *Kajian Desentralisasi Asimetris dan Otonomi Khusus di Indonesia*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, 2013), hlm 141.

¹³⁸ Ni'Matul Huda, *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI, Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*, (Bandung : Nusa Media, 2014), hlm 54.

¹³⁹ *ibid*

mempertimbangkan perbedaan-perbedaan fundamental antar berbagai daerah, dan tanpa mempertimbangkan keunikan atau kekhususan yang dimiliki daerah-daerah, dan tanpa mempertimbangkan keunikan atau kekhususan yang dimiliki daerah-daerah, dan tanpa mempertimbangkan kepentingan nasional di masing-masing daerah.¹⁴⁰

Paradigma semacam ini dikenal sebagai *asymmetrical decentralization* yang secara legal konstitusional sebenarnya memiliki akar yang kuat pada konstitusi dan spirit yang *inherent* dalam praktek desentralisasi Indonesia sejak awal kemerdekaan, tetapi tidak dirumuskan secara tajam dalam regulasi-regulasi nasional mengenai desentralisasi. Bahkan penafsiran atas UU No. 5 Tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintahan di daerah yang sentralisasi sekalipun mengindikasikan adanya ruang bagi bekerjanya desentralisasi asimetris, sekalipun gagal diwujudkan. Terlebih lagi, secara empiric Indonesia telah melaksanakan desentralisasi simetris di Nanggroe Aceh Darussalam (NAD), Papua, Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) dan Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta.¹⁴¹

Melalui desentralisasi asimetris (*asymmetrical decentralization*) atau juga dikenal dengan istilah otonomi asimetris (*asymmetric autonomy*), wilayah-wilayah tertentu di dalam suatu negara diberikan kewenangan-kewenangan khusus yang tidak diberikan kepada wilayah-wilayah lain. Istilah desentralisasi asimetris ini sering dapat dipertukarkan dengan istilah otonomi yang digunakan oleh negara-negara yang mengalami masalah separatistis. Dalam kaitan itulah, van Houten mendefinisikan otonomi (desentralisasi asimetris atau otonomi khusus) seperti berikut ini:¹⁴²

¹⁴⁰ Cornelis Lay, *Desentralisasi Asimetris Bagi Indonesia*, Dikutip dari Ni'Matul Huda, *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI, Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*, (Bandung : Nusa Media, 2014), hlm 55.

¹⁴¹ *ibid*

¹⁴² Ni'Matul Huda, *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI, Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*, (Bandung : Nusa Media, 2014), hlm 61

“The legally established power of distinctive, non-sovereign ethnic communities or ethnically distinct territories to make substantial public decisions and execute public policy independently of other sources of authority in the state. In other word, in our understanding, autonomy denotes the exercise of exclusive jurisdiction by distinctive, nonsovereign ethnic communities or the population of ethnically distinct territories”.

Prinsip mengakui dan menghormati Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus dan istimewa merupakan hal pokok yang diatur dalam ketentuan Pasal 18B ayat (1) UUD 1945. Philipus M. Hadjon menyatakan bahwa prinsip yang terkandung dalam Pasal 18B merupakan pengakuan negara terhadap Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa {ayat (1)¹, dan prinsip eksistensi dan hak-hak tradisional masyarakat adat sebagaimana terdapat pada desa atau nama lain. Ketentuan Pasal 18B ayat (1) tersebut mendukung keberadaan berbagai satuan pemerintahan yang bersifat khusus atau bersifat istimewa (baik di tingkat provinsi, kabupaten dan kota atau desa).¹⁴³

Sebagaimana dikemukakan sebelumnya, bahwa UUD 1945 setelah perubahan tidak menggunakan penjelasan. Oleh karena itu, Pasal 18B UUD 1945 (selain Pasal 18 dan Pasal 18A) merupakan landasan konstitusional bagi pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa. Bagir Manan dalam uraiannya menjelaskan bahwa makna dari "bersifat istimewa" adalah pemerintahan asli atau pemerintahan bumiputra. Salah satunya adalah Daerah Istimewa Yogyakarta yang keistimewaannya terletak pada Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yaitu Kesultanan Yogyakarta dan Paku Alaman.¹⁴⁴

Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Yang dimaksud satuan-

¹⁴³ Rusdianto Sesung, *Hukum Otonomi Daerah*, cetakan kesatu (PT. Revika Aditama, Bandung, 2013), hlm. 54

¹⁴⁴ *ibid*

satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus adalah daerah yang diberikan otonomi khusus. Daerah-daerah yang diberikan otonomi khusus ini adalah :

- a. Provinsi Daerah Khusus Ibu kota Jakarta;
- b. Daerah Istimewa Yogyakarta;
- c. Provinsi Aceh;
- d. Provinsi Papua dan Papua Barat.

Sejarah keistimewaan Yogyakarta berawal dari zaman sebelum kemerdekaan, di mana Kesultanan Yogyakarta merupakan wilayah negara tersendiri yang dikendalikan dan bertanggungjawab secara langsung kepada pemerintahan Hindia Belanda.¹⁴⁵ Setelah Proklamasi Kemerdekaan Indonesia 17 Agustus 1945 maka pada tanggal 18 atau 19 agustus 1945, Sultan Hamengku Buwono IX (HB IX) dan Sri Paduka Paku Alam VIII (PA VIII) mengirimkan ucapan selamat kepada Soekarno-Hatta atas kemerdekaan Indonesia dan atas terpilihnya mereka sebagai Presiden dan Wakil Presiden Indonesia. Selain itu, juga dikirimkan ucapan terima kasih kepada KRT Rajiman Wediodiningrat (mantan ketua BPUPKI) dan penguasa *Jepang Nampoo-Gun Sisikan Kakka* dan *Jawa Saiko Kikikan* beserta stafnya. pada 19 agustus 1945 *Yogyakarta Kooti Hookookai* mengadakan sidang dan mengambil keputusan yang pada intinya bersyukur pada Tuhan atas lahirnya negara Indonesia, akan mengikuti tiap-tiap Langkah dan perintahny dan memohon kepada Tuhan agar Indonesia kokoh dan abadi.¹⁴⁶

Sebelum dilakukannya perubahan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, ketentuan “istimewa” tercantum dalam batang tubuh Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan juga dijelaskan dalam pasal 18

¹⁴⁵ Saafroedin Bahar et.al., Risalah Sidang BPUPKI-PPKI 29 Mei 1945-19 Agustus 1945, Dikutip dari Rusdianto Sesung, *Hukum Otonomi Daerah (Negara Kesatuan, Daerah Istimewa, dan Daerah Otonomi Khusus)*, (Bandung: PT Refika Aditama, 2013), hlm 35.

¹⁴⁶ P.J.Soewarno, *Hamengku Buwono IX dan Sistem Birokrasi Pemerintahan Yogyakarta 1942*, Dikutip dari Rusdianto Sesung, *Hukum Otonomi Daerah (Negara Kesatuan, Daerah Istimewa, dan Daerah Otonomi Khusus)*, (Bandung: PT Refika Aditama, 2013), hlm 35.

Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (UUD 1945). Sebagaimana diketahui, bahwa Pasal 18 UUD 1945 sebelum perubahan tidak dijabarkan kedalam ayat-ayat sebagaimana yang terdapat dalam ketentuan pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah perubahan. Pasal 18 UUD 1945 ini merupakan landasan konstitusional bagi system otonomi daerah atau system pemerintahan daerah di Indonesia. Bagir Manan menyebutkan bahwa pasal 18 UUD 1945 merupakan sumber penyelenggaraan otonomi dapat dipahami sebagai normatifisasi gagasan-gagasan yang mendorong pemakaian otonomi sebagai bentuk dan cara menyelenggarakan pemerintahan di tingkat daerah.¹⁴⁷

Istilah “istimewa” yang terdapat dalam ketentuan pasal 18 juga dijelaskan Panjang lebar oleh Soepomo dalam sidang BPUPKI tanggal 15 juli 1945 selaku ketua panitia kecil perancang Undang-Undang Dasar, yakni sebagai berikut:

“kita telah menyetujui bentuk negara kesatuan (*eenheidstaat*). Oleh karena itu dibawa negara Indonesia tidak ada negara bawahan, tidak ada “*onderstaat*” akan tetapi hanya ada daerah-daerah pemerintahan belaka. Pembagian daerah Indonesia dan bentuknya pemerintahan daerah ditetapkan undang-undang. Menurut pasal 16 pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam system pemerinthn negara dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa. Jadi rancangan Undang-Undang Dasar memberi kemungkinan untuk mengadakan pembagian daerah Indonesia dalam daerah-daerah yang besar dan untuk membagi daerah-daerah besar itu atas daerah-daerah yang kecil.

Dengan memandang dan mengingat ‘dasar permusyawaratan’, artinya bagaimanapun

¹⁴⁷Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945, Perumusan dan Undang-Undang Pelaksananya, Dikutip dari Rusdianto Sesung, Hukum Otonomi Daerah (Negara Kesatuan, Daerah Istimewa, dan Daerah Otonomi Khusus)*, (Bandung: PT Refika Aditama, 2013), hlm 37.

bentuk-bentuknya pemerinntahan daerah, pemerintahan itu harus berdasar atas prmusyawaratan, jadi misalnya dengan mengadakan Dewan Perwakilan Daerah. Hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa harus diperingati juga. Daerah-daerah yang bersifat istimewa itu itu ialah pertama daerah kerajaan (*Kooti*), baik di Djawa maupun di luar Jawa, daerah-daerah yang dalam Bahasa Belanda dinamakan '*zelfbesturende landschappen*'. Kedua , daerah-daerah kecil yang mempunyai susunan asli, ialah *Dorfgemeinschaften*, daerah-daerah kecil yang mempunyai susunan rakyat asli seperti desa di Jawa, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang, huta dan kuria di Tapanuli, gampong di Aceh. Maksud panitia ialah hendaknya adanya daerah-daerah istimewa tadi. Ialah daerah kerajaan (*zelfbsturende landschappen*) dan desa-desa itu dihormati dengan menghormati dan memperbaiki susunannya asli. Begitulah maksud pasal 16.¹⁴⁸

Dalam penegasan pendapat Soepomo sebagaimana yang terdapat dalam buku Naskah Komprehensif perubahan UUD 1945 diatas terdapat kalimat yang menyebutkan bahwa "...Daerah-daerah yang bersifat istimewa itu ialah pertama daerah kerajaan (*Kooti*), baik di Djawa maupun di luar jawa, daerah-daerah yang dalam Bahasa Belanda dinamakan "*zelfbesturende landschappen*". Dengan demikian jelaslah bahwa yang dimaksud dengan istilah "istimewa" dalam ketentuan pasal 18 UUD 1945 sebelum adanya perubahan tersebut juga termasuk "*kooti*" atau yang dalam Bahasa Belanda disebut sebagai "*zelfbesturende landschappen*".¹⁴⁹

¹⁴⁸ Mahkamah Konstitusi Ri Naskah Konprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002. Dikutip dari Rusdianto Sesung, Hukum Otonomi Daerah (Negara Kesatuan, Daerah Istimewa, dan Daerah Otonomi Khusus), (Bandung: PT Refika Aditama, 2013), hlm 39.

¹⁴⁹ Rusdianto Sesung, *Hukum Otonomi Daerah (Negara Kesatuan, Daerah Istimewa, dan Daerah Otonomi Khusus)*, (Bandung: PT Refika Aditama, 2013), hlm 39.

Soepomo juga menjelaskan Kembali penegasan sebelumnya yang telah dikemukakan pada tanggal 15 juli 1945, bahwa yang termasuk daerah-daerah yang bersifat istimewa adalah kooti dan desa.¹⁵⁰ Sebagaimana disebutkan dalam bab pendahuluan bahwa dalam bahasa Jepang, Kasultanan Ngajogyakarta Hardiningrat tersebut sebagai *kooti* yang merupakan salah satu negara bagian dari pemerintahan Hindia Belanda waktu itu. Begitu pula halnya telah dikemukakan sebelumnya bahwa Kasultanan Ngajogyakarta Hadiningrit dan Kadipaten Paku Alaman mendeklarasikan penggabungan dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia pada tanggal 5 september 1945 atau tepatnya 20 hari setelah Proklamasi kemerdekaan Indonesia atau 19 hari setelah ditetapkannya rancangan Undang-Undang Dasar sebagai Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Maka sebagai *kooti* Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paduka Paku Alaman VIII dalam amanat 5 september 1945 menyatakan diri sebagai daerah istimewa dalam Negara Republik Indonesia.¹⁵¹

Dengan demikian dapat diketahui bahwa yang dimaksud dengan “istimewa” sebagaimana yang dikemukakan oleh Soepomo merupakan daerah-daerah otonom yang juga didalamnya dapat dimasukan Daerah Istimewa Yogyakarta. Bukan hanya desa atau sebuatan lainnya. Walaupun dalam penjelasan pasal 18 UUD 1945 tidak disebutkan bahwa yang dimaksud daerah istimewa itu adalah daerah otonom seperti DIY.¹⁵²

Prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa merupakan hal pokok yang diatur dalam ketentuan pasal 18B ayat (1) UUD 1945. Philipus M. Hadjon menyatakan bahwa prinsip yang terkandung dalam pasal 18B merupakan pengakuan negara terhadap pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa (ayat 1) dan prinsip eksistensi dan hak-hak tradisional masyarakat adat sebagaimana terdapat

¹⁵⁰ Bagir Manan, *Perjalanan Historis....Dikutip dari Rusdianto Sesung, Hukum Otonomi Daerah (Negara Kesatuan, Daerah Istimewa, dan Daerah Otonomi Khusus)*, (Bandung: PT Refika Aditama, 2013), hlm 41.

¹⁵¹ Dictum 1 Amanat 5 September tersebut berbunyi :” Bahwa Negeri Ngajogyakarta Hadiningrat yang bersifat keradjaan adalah daerah istimewa dari Negara Republik Indonesia.

¹⁵² Rusdianto Sesung, *Hukum Otonomi* Op.cit hlm 41.

pada desa atau nama lain.¹⁵³ Dalam Pasal 18B ayat (1) dan (2) tersebut mendukung keberadaan sebagai berbagai satuan pemerintahan yang bersifat khusus atau bersifat istimewa (baik di tingkat provinsi, kabupaten dan kota atau desa).

Undang-Undang Dasar 1945 setelah perubahan tidak menggunakan penjelasan. Oleh karena itu, Pasal 18B UUD 1945 (selain Pasal 18 dan Pasal 18A) merupakan landasan konstitusional bagi pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa. Bagir Manan dalam uraiannya menjelaskan bahwa makna dari “bersifat istimewa” adalah pemerintahan asli atau pemerintahan bumiputra.¹⁵⁴ Salah satunya adalah Daerah Istimewa Yogyakarta yang keistimewaannya terletak pada Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yaitu Kesultanan Yogyakarta dan Paku Alaman.¹⁵⁵

b. Pengaturan Daerah Istimewa di Indonesia

Berkaitan dengan status daerah istimewa, di dalam pembahasan perubahan UUD 1945 yang berkaitan dengan Pasal 18 tentang Pemerintahan Daerah pada Rapat ke-18 Panitia Ad Hoc (PAH) I BP MPR, 22 Februari 2000, melakukan dengar pendapat dengan organisasi, salah satunya AIPI yang diwakili oleh Diana Fauziah Arifin, yang berpendapat sebagai berikut.¹⁵⁶

“...khusus mengenai pemerintahan daerah saya ingin memfokuskan atau menitik-beratkan pada satu hal yaitu kata-kata “hak-hak asal-usul dan yang bersifat istimewa” penjelasan mengenai daerah istimewa bagaimana satu daerah bisa disebut istimewa, apa

¹⁵³ Philipus M. Hadjon, Kedudukan Undang-Undang Pemerintahan Daerah dalam Sistem Pemerintahan, Makalah dalam Seminar Sistem Pemerintahan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945, diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan HAM RI bekerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Airlangga dan Kantor Wilayah Departemen Kehakiman dan HAM Provinsi Jawa Timur, pada Tanggal 9-10 Juni 2004. Dikutip dari Rusdianto Sesung, *Hukum Otonomi Daerah (Negara Kesatuan, Daerah Istimewa, dan Daerah Otonomi Khusus)*, (Bandung: PT Refika Aditama, 2013), hlm 54.

¹⁵⁴ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Dikutip dari Rusdianto Sesung, *Hukum Otonomi Daerah (Negara Kesatuan, Daerah Istimewa, dan Daerah Otonomi Khusus)*, (Bandung: PT Refika Aditama, 2013), hlm 54

¹⁵⁵ Ibid

¹⁵⁶ Mahkamah Konstitusi RI, Naskah Komprehensif Perubahan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Dikutip dari Ni'Matul Huda, *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI, Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*, (Bandung : Nusa Media, 2014), hlm 100.

indikatornya, apa hanya sekedar sejarah perjuangannya, ataukah karena *resultan*-nya, *resultis*-nya misalnya atau karena apa? Kita tidak ingin menjadi Aceh kedua dan ketiga, justru *title* istimewa inilah yang kemudian di *blow up*, diletupkan mengapa istimewa kok nasibnya jauh dari istimewa, masih *mending* daerah-daerah lain yang bukan istimewa tapi mengalami nasib yang lebih baik dari pada yang istimewa.

Landasan Konstitusional Daerah Istimewa di Indonesia setelah perubahan, terdapat dalam pasal 18 B UUD 1945:

1. Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.
2. Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya (Pasal 18B ayat (2)). Yang dimaksud masyarakat hukum adat adalah masyarakat hukum (*rechtsgemeenschap*) yang berdasarkan hukum adat atau adat istiadat seperti *desa*, *marga*, *nagari*, *gampong*, *meusanah*, *huta*, *negorij* dan lain-lain. Masyarakat hukum adalah kesatuan masyarakat-bersifat teritorial atau genealogis-yang memiliki kekayaan sendiri, memiliki warga yang dapat dibedakan dengan warga masyarakat hukum lain dan dapat bertindak ke dalam atau ke luar sebagai satu kesatuan hukum (subjek hukum) yang mandiri dan memerintah diri mereka sendiri. Kesatuan-kesatuan masyarakat hukum ini tidak hanya

diakui tetapi dihormati, artinya mempunyai hak hidup yang sederajat dan sama pentingnya dengan kesatuan pemerintahan lain seperti kabupaten dan kota.¹⁵⁷

Prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa (Pasal 18B ayat (1)). Ketentuan ini mendukung keberadaan berbagai satuan pemerintahan bersifat khusus atau istimewa (baik di tingkat provinsi, kabupaten, dan kota atau desa).¹⁵⁸

Apabila dilakukan pencermatan ulang terhadap ketentuan Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 (hasil perubahan), maka terdapat lima hal pokok, yaitu: bahwa (i) negara mengakui, (ii) negara menghormati (iii) yang diakui dan dihormati itu adalah satuan-satuan pemerintahan daerah, (iv) satuan-satuan pemerintahan daerah dimaksud “bersifat khusus” atau “istimewa” dan bahwa (v) satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa tersebut diatur dengan undang-undang. Tentang apa yang dimaksud dengan “negara mengakui”, “negara menghormati” dan “bersifat khusus” apakah pengakuan tersebut harus bersifat retrospektif, artinya objek yang diakui (daerah) tersebut harus sudah ada terlebih dahulu dari pernyataan pengakuan, atau dapat juga bersifat proaktif dan *forward looking*, dimana objek yang diakui baru timbul setelah adanya pernyataan pengakuan.¹⁵⁹

Ketentuan Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 diadopsi dalam rumusan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada perubahan kedua tahun 2000. Artinya, pernyataan pengakuan dalam Pasal 18 ayat (1) itu baru ada pada tanggal 18 Agustus 2000. Karena itu timbul persoalan, terutama dalam pemberian status khusus bagi suatu daerah, apakah satuan pemerintahan daerah yang dimaksudkan yang harus diakui dan dihormati oleh negara itu hanya

¹⁵⁷ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Dikutip dari Ni'Matul Huda, *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI, Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*, (Bandung : Nusa Media, 2014), hlm 106.

¹⁵⁸ Ni'Matul Huda, *Desentralisasi....Op.Cit* hlm 107

¹⁵⁹ Yohanis Anton Raharusun, *Daerah Khusus Dalam Prespektif NKRI*, Dikutip dari Ni'Matul Huda, *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI, Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*, (Bandung : Nusa Media, 2014), hlm 108.

satuan-satuan pemerintahan sebelum tanggal 18 Agustus 2000 saja, atau dapat pula bentuk-bentuk pemerintahan daerah yang baru. Terdapat permasalahan ini tentu dapat pula berkembang dua pendapat yang berbeda satu sama lain. Ada yang berpendapat bahwa yang diakui dan dihormati hanya satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa yang sudah ada sebelumnya, tetapi ada pula yang berpendapat bahwa satuan-satuan pemerintahan daerah yang baru mendapatkan status istimewa atau status khusus pun termasuk yang harus diakui dan dihormati. Permasalahan berikutnya adalah Ketika unit pemerintahan daerah dimaksud akan diberi status sebagai daerah khusus atau istimewa: apakah pasal 18B ayat (1) UUD 1945 dapat dijadikan dasar konstitusional dalam pemberian status tersebut.¹⁶⁰

Berkenaan dengan pengakuan dan penghormatan terhadap masyarakat hukum adat, Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 menegaskan, “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dengan undang-undang”. Kemudian di dalam Pasal 281 ayat (3) UUD 1945 secara tegas menyatakan bahwa “identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan perubahan.” Hal ini menunjukkan bahwa pengakuan terhadap eksistensi masyarakat hukum adat tidak hanya bersifat sosiologis, tetapi juga diakui keberadaannya sebagai subyek hukum menyangkut hak dan kewajiban.¹⁶¹

Menurut Jimly Asshiddiqie,¹⁶² kesatuan masyarakat hukum adat sebagai unit organisasi masyarakat hukum adat itu haruslah dibedakan dari masyarakat hukum adatnya sendiri sebagai isi dari kesatuan organisasinya itu. Kesatuan masyarakat hukum adat itu sendiri dipersyaratkan harus masih hidup. Suatu masyarakat bisa saja masih hidup dalam arti bahwa warganya memang

¹⁶⁰ Ibid

¹⁶¹ Ni'Matul Huda, *Desentralisasi....Op.Cit* hlm 111.

¹⁶² Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Ibid

belum mati, tetapi tradisi hukum adatnya sudah tidak lagi dijalankan atau tidak lagi dikenal, baik dalam teori maupun dalam praktik. Dalam suatu komunitas masyarakat dapat pula terjadi bahwa warganya memang orang baru sama sekali atau Sebagian tersebar pendatang, sedangkan orang aslinya sudah meninggal atau berpindah ke tempat lain. Tetapi, tradisi hukum adatnya, meskipun tidak dipraktekkan lagi, tetap terekam dalam catatan sejarah dan dalam buku-buku pelajaran yang pada suatu hari dapat saja dipraktikkan lagi.¹⁶³

Satjipto Rahardjo berpendapat bahwa ketentuan pasal 18B ayat (2) tersebut masih ditulis dalam tradisi kemutlakandan hegemonial serta menunjukkan betapa negara merasa memiliki sekalian kekuasaan (authority) dan kekuatan (power) untuk menentukan apa yang terjadi di Negara Kesatuan RI ini, termasuk apakah hukum adat masih berlaku atau tidak.¹⁶⁴

Lebih lanjut Satjipto mengatakan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 sudah menjadi hukum positif, sehingga kita terikat kepadanya. Terikat berarti menerima dan dimulai dengan membaca apa isi peraturan tersebut. Membaca peraturan bukanlah mengeja kalimat dan kata-kata dari peraturan, melainkan lebih dari pada itu, kita memberi makna terhadap peraturan tersebut.¹⁶⁵

1. “Sepanjang Masi Hidup”. Persyaratan tersebut perlu diteliti dengan seksama dan hati-hati, tidak hanya menggunakan tolak ukur kuantitatif-rasional, melainkan lebih dengan empati dan partisipasi. Kita tidak semata-mata melakukan pengamatan dari luar, melainkan juga dari dalam, dengan menyalami perasaan masyarakat setempat. Metodologi yang digunakan adalah partisipatif.

¹⁶⁴ Satjipto Rahardjo, *Hukum Dalam Jagad Ketertiban*, Dikutip dari Ni'Matul Huda, *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI, Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*, (Bandung : Nusa Media, 2014), hlm 113.

¹⁶⁵ Ibid hlm 114

2. “Sesuai dengan perkembangan masyarakat”. Syarat tersebut tidak ditafsirkan dari segi ekonomi dan politik, melainkan dari kacamatan masyarakat kesempatan. Penafsiran dari kedua segi tersebut mengandung risiko untuk memaksakan (*imposing*) kepentingan raksasa atas nama “perkembangan masyarakat”.
3. “Sesuai dengan prinsip NKRI”. Negara RI dan masyarakat local adalah satu kesatuan tubuh. Keduanya tidak dihadapkan secara dikotomis atau hitam putih. Masyarakat local atau adat adalah bagian dari dan darah daging dari NKRI itu sendiri.
4. “Diatur dalam undang-undang”. Indonesia adalah negara berdasar hukum. Apabila dalam negara yang demikian itu segala diserahkan kepada hukum, maka kehidupan sehari-hari tidak akan berjalan dengan produktif. Untuk itu, dalam menjalankan hukum sekaligus memberi makna terhadap peraturan yang tertulis hitam putih itu.

Terkait dengan kewenangan istimewa yang merupakan hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa (hak yang bersifat *autochtoon*), atau hak yang dimilikinya sejak sebelum daerah itu merupakan bagian dari Republik Indonesia, Sujamto mengemukakan bahwa ada tiga garis besar macam-macam hak *autochtoon* itu, yakni sebagai berikut:¹⁶⁶

1. Hak asal usul yang menyangkut struktur kelembagaan, yang tersirat dari kata-kata “susuan ahli”
2. Hak asal-usul yang menyangkut ketentuan dan prosedur tentang pengangkatan dan pemberhentian pemimpin
3. Hak asal-usul yang menyangkut penyelenggaraan urusan-urusan pemerintahan terutama yang berhubungan dengan penyelenggaraan dan

¹⁶⁶ Sujamto, *Daerah Istimewa dalam Negara Republik Indonesia*, Dikutip dari Rusdianto Sesung, *Hukum Otonomi Daerah (Negara Kesatuan, Daerah Istimewa, dan Daerah Otonomi Khusus)*, (Bandung: PT Refika Aditama, 2013), hlm 28.

BAB III. URGENSI RENCANA PEMBENTUKAN DAN DESAIN DAERAH ISTIMEWA MALUKU UTARA

A. Latar Belakang Tuntutan Daerah Istimewa Maluku Utara

1. Kondisi Perekonomian dan Kesenjangan di Maluku Utara

Otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam system Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁶⁷ Penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan dan kekhasan suatu daerah dalam system Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁶⁸ Pasca reformasi pemerintah pusat memberikan kesempatan kepada daerah-daerah untuk melaksanakan otonomi daerah. Dengan otonomi daerah diharapkan daerah dapat mengoptimalkan potensi daerah yang dimiliki demi kesejahteraan masyarakat.

Menyelenggarakan desentralisasi tentu saja daerah diberikan kewenangan untuk mengatur urusan di daerah. Penyelenggaraan pemerintahan di daerah membutuhkan pendanaan yang besar. Penyerahan urusan dan pemberian sumber pendanaan kepada daerah otonom diharapkan membuat lebih leluasa dalam mengelola potensi-potensi yang ada di daerah. Dengan lebih otonom dalam mengelola keuangan maka diharapkan daerah lebih cepat tumbuh dalam berkembang demi peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2014 dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022, Pemerintah Pusat dan Daerah merupakan satu kesatuan yang tidak dapat

¹⁶⁷ Pasal 1 ayat (6) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

¹⁶⁸ Bagian Menimbang UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

dipisahkan dalam upaya penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat. Misi utama dari kedua undang-undang tersebut bukan hanya pada keinginan untuk melimpahkan kewenangan dan pembiayaan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, tetapi yang lebih penting adalah keinginan untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas pengelolaan sumber daya keuangan daerah dalam rangka peningkatan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat. Untuk itu, semangat desentralisasi, demokratisasi, transparansi dan akuntabilitas menjadi sangat dominan dalam mewarnai proses penyelenggaraan pemerintahan pada umumnya dan proses pengelolaan keuangan daerah pada khususnya.¹⁶⁹

Perimbangan keuangan antara pemerintah dan pemerintahan daerah adalah suatu system pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan dan efisien dalam rangka pendanaan penyelenggaraan desentralisasi dan mempertimbangkan potensi, kondisi dan kebutuhan daerah serta besaran penyelenggaraan dekonsentrasi dan tugas pembantuan.¹⁷⁰

Pemajakan dan sumber daya alam menjadi sumber penerimaan Negara yang pada umumnya terdapat di daerah, yang bertujuan untuk membiayai menjalankan pemerintahan dan pembangunan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, serta untuk meminimalisir kesenjangan antara daerah, pemerintah pusat mendapatkan pemasukan yang sangat besar apabila dihitung dari jumlah dan hasilnya. Namun sumber- sumber pendapatan tersebut tidak dikuasai sepenuhnya oleh pemerintah pusat seluruhnya, sebab karena daerah juga mempunyai bagian tersendiri, khususnya daerah yang memiliki potensi sumber daya alam juga menikmati kekayaan alam yang mereka miliki dengan system bagi hasil yang ditentukan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang memiliki sumber daya alam tersebut. Dengan demikian maka regulasi dibuat untuk hunungan atau perimbangan keuangan antara pemerintah

¹⁶⁹ HAW. Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2014) hlm 145.

¹⁷⁰ Pasal 3 UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Ntara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

pusat dan pemerintahan daerah agar dapat membagi secara proporsional dan masuk akal. Agar daerah- daerah yang memiliki sumber daya alam yang berlimpah memperoleh pendapatan daerah dari bagi hasil sumber daya alam sehingga daerah dapat merasa adil dan kepastian hukum atas pembagian hasil sumberdaya alam kepada daerah tersebut.¹⁷¹

Dana bagi hasil yang selanjutnya disingkat DBH adalah bagian dari TKD yang dialokasikan berdasarkan persentase atas pendapatan tertentu dalam APBN dan kinerja tertentu, yang dibagikan Daerah penghasil dengan tujuan untuk mengurangi ketimpangan fiskal antara Pemerintah dan Daerah, serta kepada Daerah lain nonpenghasil dalam rangka menanggulangi eksternalitas negatif dan/atau meningkatkan pemerataan dalam satu wilayah.¹⁷²

Dana bagi hasil merupakan transfer ke daerah alokasi dana yang dibagikan kepada daerah penghasil dengan maksud mengurangi ketimpangan fiskal antara pemerintah pusat dan pemerintahan di daerah. Namun dana bagi hasil untuk beberapa daerah penghasil sumber daya alam mineral dianggap belum adil dalam pembagian hasil terkait sumber daya alam di daerah.

Jika mengacu pada pasal 116 :

1. DBH sumber daya alam mineral dan batu bara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 116 ayat (3) huruf b bersumber dari penerimaan:
 - a. iuran tetap; dan
 - b. iuran produksi.
2. DBH sumber daya alam mineral dan batu bara yang bersumber dari iuran tetap sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a yang diperoleh dari wilayah darat dan wilayah laut sampai dengan 4 (empat) mil dari garis pantai, ditetapkan sebesar 80% (delapan puluh persen) untuk Daerah, dibagikan kepada:

¹⁷¹ Faisal Akbar Nasution, "Kebijakan Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah Pasca Revormasi", Jurnal Hukum dan Pembangunan, Edisi No 4. Vol. 41, (Oktober-Desember 2011) Hlm 753

¹⁷² Pasal 1 ayat (70) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

- a. provinsi yang bersangkutan sebesar 30% (tiga puluh persen); dan
 - b. kabupaten/kota penghasil sebesar 50% (lima puluh persen).
3. DBH sumber daya alam mineral dan batu bara yang bersumber dari iuran tetap sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a yang diperoleh dari wilayah laut di atas 4 (empat) mil dari garis pantai sampai dengan 12 (dua belas) mil dari garis pantai, ditetapkan sebesar 80%o (delapan puluh persen) untuk provinsi penghasil.
4. DBH sumber daya alam mineral dan batu bara yang bersumber dari iuran produksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b yang dihasilkan dari wilayah darat dan wilayah laut sampai dengan 4 (empat) mil dari garis pantai ditetapkan sebesar 80% (delapan puluh persen) untuk Daerah, dibagikan kepada:
- a. provinsi yang bersangkutan sebesar 16%o (enam belas persen);
 - b. kabupaten/kota penghasil sebesar 32% (tiga puluh dua persen);
 - c. kabupaten/kota lainnya yang berbatasan langsung dengan kabupaten/kota penghasil sebesar 12% (dua belas persen);
 - d. kabupaten/kota lainnya dalam provinsi yang bersangkutan sebesar 12%(dua belas persen); dan
 - e. kabupaten/kota pengolah sebesar 8% (delapan persen).
5. DBH sumber daya alam mineral dan batu bara yang bersumber dari iuran produksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b yang diperoleh dari wilayah laut di atas 4 (empat) mil dari garis pantai sampai dengan 12 (dua belas) mil dari garis pantai ditetapkan sebesar 80%(delapan puluh persen), dibagikan kepada:
- a) provinsi penghasil sebesar 26%o (dua puluh enam persen);
 - b) kabupaten/kota lainnya dalam provinsi yang bersangkutan sebesar 46%o (empat puluh enam persen); dan
 - c) kabupaten/kota pengolah sebesar 8% (delapan persen).

Dari nilai yang ditentukan dalam pasal tersebut apakah sudah adil bagi daerah penghasil sumber daya alam mineral dan batu bara. Semangat otonomi daerah yang bertujuan untuk memberikan kewenangan untuk daerah mengembangkan daerahnya sendiri dengan potensi-potensi yang ada namun alokasi dana dari pemerintah pusat tidak cukup untuk perkembangan daerah. Daerah penghasil sumber daya alam merasa tidak adil dalam pembagian dana hasil dari pertambangan di daerah. Ini yang kemudian akan menimbulkan konflik baik di daerah atau antara pemerintah pusat dan daerah.

Daerah-daerah penghasil sumber daya alam merasa tidak ada keadilan dana perimbangan pusat dan daerah memicu adanya konflik. Daerah-daerah tersebut kemudian menginginkan diberlakukan status daerah otonomi khusus. Beberapa daerah menginginkan status otonomi khusus misalnya Bali, Riau, Kalimantan Timur dan Maluku Utara. Riau dan Kalimantan Timur menganggap potensi sumber daya alam yang begitu besar terutama dari sektor minyak dan gas, maka mereka begitu kuat menginginkan status otonomi khusus. Begitu juga Bali potensi pariwisata membuat mereka menginginkan status daerah otonomi khusus. Maluku Utara adalah salah satu provinsi yang menyumbang pendapatan negara dari sektor Sumber Daya Alam.

Namun status Maluku Utara tersebut hanya sekedar angka-angka yang tidak mampu memberikan harapan bagi masyarakat Maluku Utara, dengan status sebagai daerah penyumbang pendapatan negara seharusnya mampu memberikan kesejahteraan bagi masyarakat Maluku Utara. Namun tidak seperti yang diharapkan di lapangan, kenyataannya provinsi Maluku Utara masih menjadi provinsi tertinggal, baik dari infrastruktur, kesejahteraan masyarakat, Kesehatan dan Pendidikan masih jauh dari kata layak.

Banyaknya pertambangan yang masuk ke Maluku Utara mengakibatkan “kerusakan alam”. Kerusakan dan ancaman kerusakan lingkungan tersebut merupakan eksploitasi

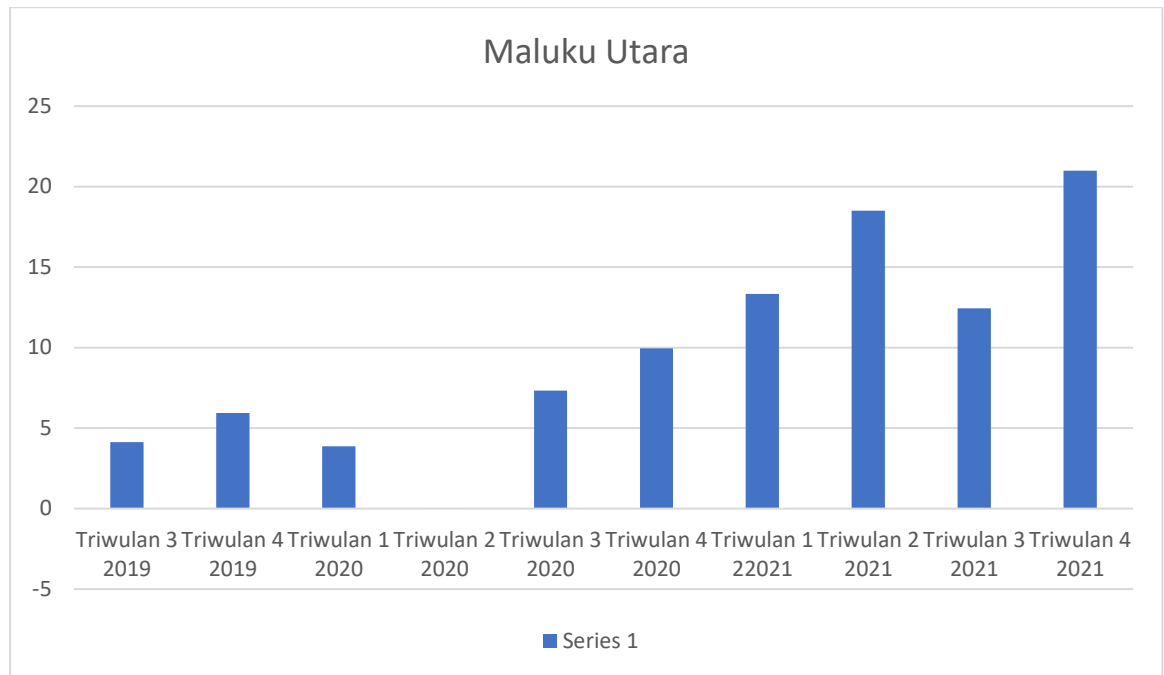
kekayaan sumber daya alam yang berlebihan tanpa memperhatikan kerusakan lingkungan. Kerusakan tersebut tentu berdampak bagi masyarakat Maluku Utara, misalnya Warga Desa Sagea dan Kiya, Weda Utara, Halmahera Tengah, mulai resah dan khawatir alam mereka yang indah dan asri perlahan rusak ketika tambang nikel masuk, bahkan perusahaan maupun bikin pabrik smelter beserta sarana pendukungnya, PLTU batubara. Bencana banjir juga mengintai warga Halmahera Tengah, Banjir yang menimpa warga dusun Lokulamo Desa Lelilef Woyebulen dan Trans Kobe, Kecamatan Weda Tengah, Halmahera Tengah dan sekitarnya itu diduga karena bagian hulu sungai kehilangan fungsi akibat dari izin sakti KLHK. Ancaman kerusakan lingkungan ini sangat berdampak bagi kehidupan sosial kemasyarakatan di Maluku Utara.

a. Kondisi Perekonomian Maluku Utara

Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Maluku Utara atas dasar harga berlaku triwulan IV-2021 mencapai Rp 15.435,4 miliar dan atas dasar harga konstan 2010 yaitu Rp 9.187,1. Terjadi pertumbuhan sebesar 14,44 persen (q-to-q) pada triwulan IV-2021 terhadap triwulan sebelumnya. Pertumbuhan tertinggi terjadi di sektor produksi Lapangan Usaha Industri yaitu 52,55 persen. Pertumbuhan tertinggi juga terjadi di sisi pengeluaran Komponen Ekspor Luar Negeri.

Diagram 1

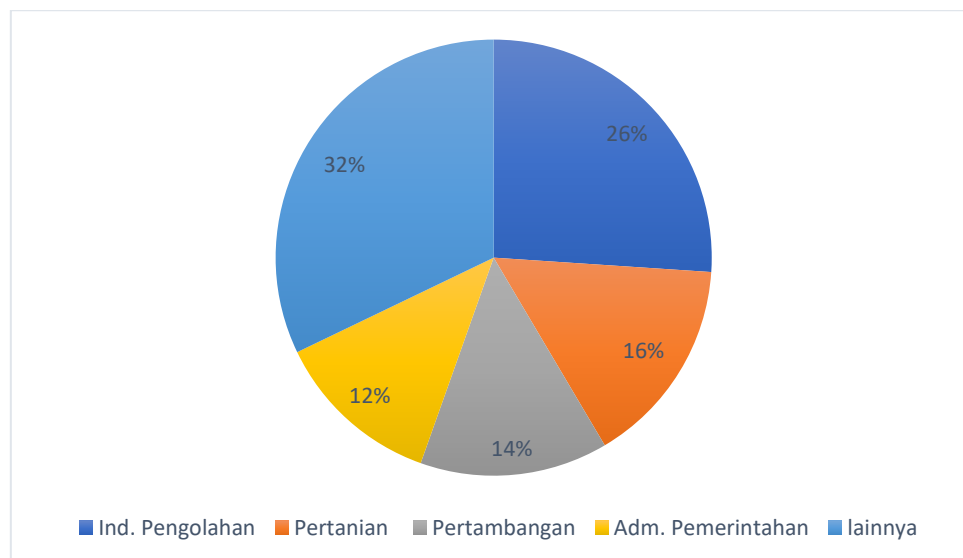
Pertumbuhan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Triwulan III 2019 – Triwulan IV 2021



Sumber : BPS Maluku Utara Tahun 2019-2021

Diagram 2

Struktur PDRD Menurut Lapangan Usaha (Persen)



Sumber : BPS Maluku Utara Tahun 2021

Ekonomi Maluku Utara dalam sector lapangan usaha ditopang oleh Industri Pengolahan dan Pertambangan. Bidang Industri Pengolahan dengan share sebesar 32 persen. Dari bidang

pertambangan sebesar 14 persen. Dari bidang pertanian sebesar 16 persen dalam penyerapan tenaga kerja.

Nike menjadi komoditas penambangan dan pengolahan menjadi sector utama dalam pertumbuhan ekonomi Maluku Utara pada triwulan I 2022. Dalam sisi *demand* permintaan. Pertumbuhan ekonomi 168,61% (y0y) melalui sector Ekspor Luar Negeri (LN). Mengalami ekselari 168,50% (yoy) dibandingkan triwulan sebelumnya. Pembanguna smelter nikel dan infrastruktur pendukungnya dari modal yang masuk karena tren pertumbuhan positif dari Komponen Pembentukan Modal Tetap Domestik Bruto (PMTB).¹⁷³

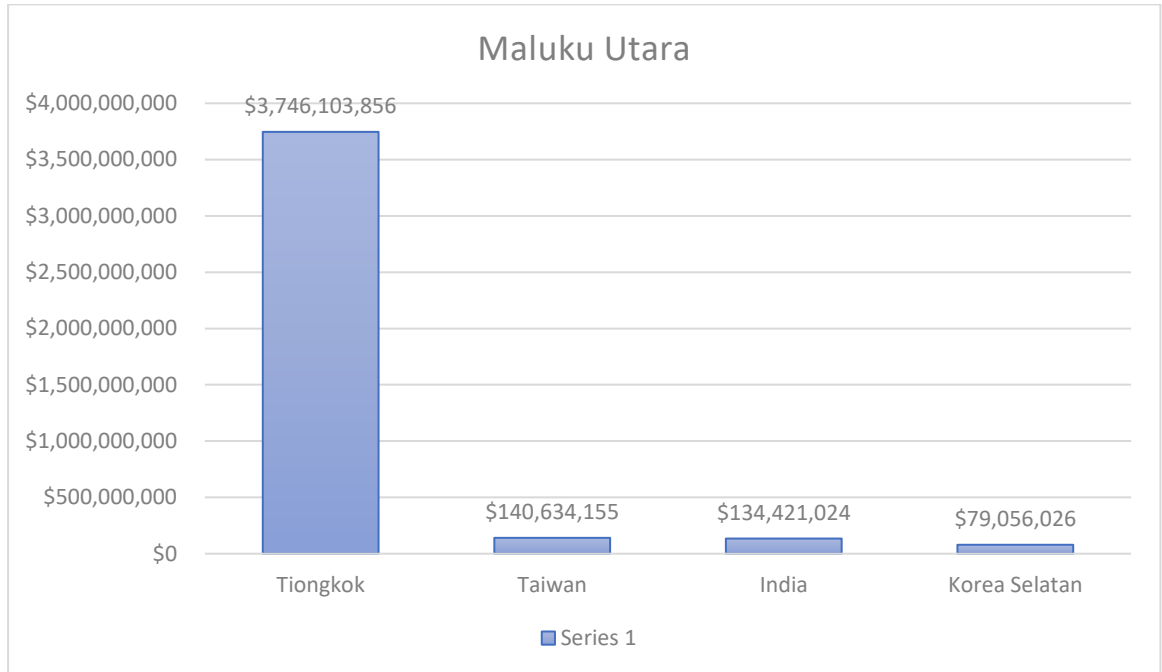
b. Neraca Perdagangan Maluku Utara

Bulan Mei 2022 nilai ekspor Maluku Utara ialah US\$760,91 juta, dibandingkan April 2022 mengalami kenaikan 11,36 persen, senilai US\$683,32 juta. Pada bulan April 2022 menurun 10,15 persen yaitu senilai US\$341,33 juta. Bulan Januari sampai bulan Mei 2022 neraca perdagangan provinsi Maluku Utara surplus yaitu senilai US\$2.328,74.

¹⁷³ Laporan Perekonomian Maluku Utara Bank Indonesia

Diagram 3

Nilai Ekspor Menurut Negara Tujuan di Provinsi Maluku Utara, 2021



Sumber : BPS Maluku Utara Tahun 2021

Table 1

Volume Dan Nilai Ekspor dirinci Menurut Jenis Komoditi di Provinsi Asal di Provinsi Maluku Utara, 2020 dan 2021

jenis komoditi	Volume (ton)		Nilai FOB (U\$)	
	2020	2021	2020	2021
Besi dan Baja	614253,41	1731360,49	976815582,07	3735431662,88
Nikel		82316,65		311454401,50
Biji, Kerak dan Abu Logam	850252,20	511970,30	51736316,43	53328921,01
Beda-Benda dari Besi dan Baja	52,20	0,08	44059,92	75,76
ikan dan udang				

Sumber ; BPS Maluku Utara Tahun 2020-2021

Pada triwulan I 2022 komponen pengeluaran ekspor dan impor LN melanjutkan tren pertumbuhan. Pada triwulan I 2022 komponen ekspor LN mengalami pertumbuhan sebesar 168,61% (yoy), dibandingkan triwulan sebelumnya tetap tumbuh tinggi dan mengalami ekselerasi yang tumbuh sebesar 168,50% (yoy). Akselerasi impor LN juga mengalami

pertumbuhan sebesar 258,92% (yoy), triwulan sebelumnya pertumbuhan sebesar 203,16% (yoy).

Maluku Utara mengalami pertumbuhan ekspor LN di triwulan I 2022 seiring dengan optimalisasi smelter berproduksi pada periode tersebut. Sejumlah smelter di Maluku Utara sepanjang triwulan I 2022 menyelesaikan fase commissioning dan mampu memproduksi pada kapasitas optimumnya. Terjadi penambahan 3 (tiga) unit pada triwulan I 2022 sudah selesai dibangun dan masuki fase commissioning, sehingga total terdapat 13 (tiga belas) unit smelter yang beroperasi hingga bulan Maret 2022, di Halmahera sebanyak sepuluh unit, tiga unit berada di Halmahera Selatan. Tercatat sepanjang nilai triwulan I 2022 nilai ekspor sebesar US\$ 2.138,50 juta, terjadi peningkatan dibandingkan triwulan IV 2021 sebesar US\$ 1.588,04 juta. Komoditas ekspor dari Maluku Utara adalah Besi dan Baja, Nikel, Bijih, Kerak dan abu logam serta benda-benda besi dan baja

Smelter di Maluku Utara selain mengeksport feronikel ada yang telah mengeksport komoditas Mixed Hydroxid Precipitate (MHP) yang merupakan produk antara untuk memproduksi battery electric vehicle (BEV). Sejak Juli 2021 terdapat satu smelter 17 smelter hidrometalurgi di Halmahera Selatan memproduksi dan telah melakukan ekspor. Dibandingkan feronikel komoditas MHP memiliki harga ekspor yang relative lebih tinggi. Pada bulan September smelter hidrometalurgi telah fase commissioning dan telah berproduksi. Dan berhasil menyumbangkan ekspor tertinggi pada bulan Maret yang mencapai US\$ 151,91 juta. Perekonomian Maluku Utara akan memiliki nilai tambah dengan adanya peningkatan kualitas hilirisasi yang feronikel sudah diolah hingga menjadi produk antara maupun produk hilir.

Ekspor Maluku Utara hingga triwulan I 2022 setelah dilakukan hilirisasi komoditas tambang dengan produk bijih besi dan pekatannya komoditas tambang ini dari pulau Taliabu dan di ekspor ke Tiongkok. Selain itu terdapat komunitas non tambang, fokus ekspor LN

Maluku Utara berupa komoditas pangan dan rempah-rempah. Hingga triwulan I 2022 sejumlah komoditas yang rutin di ekspor dari Maluku Utara ialah: Ikan Tuna, Mutiara Alam, dan Budidaya, Lobster, Kopra, Biji Pala dan Bunga Pala serta Damar dan Lak.¹⁷⁴

Tabel 2
Pertumbuhan dan Andil PDRB Sisi Penggunaan

Komponen	Pertumbuhan (%yoy)		Andil (%)	
	TW IV 2021	TW I 2022	TW IV 2021	TW I 2022
Ekspor Luar Negeri	168.5	168.61	127.61	194.21
Impor Luar Negeri	203.16	258.92	36.17	46.41
Pembentukan Modal Tetap Bruto	143.47	170.97	19.21	31.92
Pengeluaran Konsumsi Rumah Tangga	7.76	7.57	2.78	3.47
Perubahan Inventori	-57.64	-17648.16	0.97	-0.52
Peneluaran Konsumsi LNPRT	7.2	8.19	0.04	0.1
Pengeluaran Konsumsi Pemerintah	6.05	-1.11	-2.47	-0.2
Net Impor Antar Daerah	168.21	188.5	-90.96	-152.94
PDRB	21	29.63	98.29	29.63

Sumber : BPS Maluku Utara Tahun 2021-2022

Dari table di atas ekspor Luar Negeri menjadi sector yang memberi kontribusi besar, kemudia di susul PMTB dan Konsumsi Rumah Tangga. Pertumbuhan ekonomi Maluku Utara terus mengalami pertumbuhan yang positif, nilai impor yang tinggi didominasi oleh bahan baku pembangunan barang modal dan bahan bakar untuk operasinal smelter. Hal ini menunjukan pembangunan infrastruktur terus berkembang.

Selanjutnya dari pangsa/kontribusi komponen pengeluaran, dapat dilihat di triwulan I 2022 LN menjadi menjadi sector yang memberikan kontribusi yang tertinggi yaitu sebesar 180,74%, triwulan sebelumnya jika dibandingkan terjadi peningkatan yaitu pangsa sebesar 147,53%. Dari sector infrastrktur terjadi peningkatan, bisa dilihat dari net impor antar daerah yang terjadi peningkatan pangsa negative.¹⁷⁵

¹⁷⁴ Laporan Perekonomian Maluku Utara Bank Indonesia

¹⁷⁵ Ibid

Table 3
PDRB provinsi di Sulampua hingga triwulan I 2022.

Provinsi	WY 2019	TW I 2020	TW II 2020	TW III 2020	TW IV 2020	WY 2020	TW I 2021	TW II 2021	TW III 2021	TW IV 2021	WY 2021	TW I 2021
Maluku Utara	6.1	3.06	-0.16	6.66	9.48	4.92	13.45	16.95	11.41	21	16.4	29.63
Papua	-15.75	1.48	4.52	-2.61	6.92	2.32	14.28	13.14	14.54	17.16	15.11	13.33
Sulawesi Tengah	8.83	4.91	-0.06	2.82	4.45	4.86	6.26	15.68	10.21	11.9	11.7	10.49
sulawesi Selatan	6.91	3.07	-3.87	-1.08	-0.62	-0.7	-0.21	7.68	3.24	7.89	4.65	4.27
Maluku	5.41	4.01	-0.92	-2.38	-3.42	-0.92	-1.88	4.64	4.17	5.33	3.04	3.69
Gorontalo	6.4	4.06	-0.27	-0.07	-3.56	-0.02	-1.98	3.45	3.04	5.26	2.41	3.17
Nasional	5.02	2.97	-5.32	-3.49	-2.19	-2.07	-0.74	7.07	3.51	5.02	3.69	5.01
Sulawesi Tenggara	6.5	4.37	-2.39	-1.82	-2.15	0.65	0.06	4.26	3.97	3.38	4.16	3.86
Sulawesi Utara	5.65	4.27	-3.89	-1.83	-2.23	-0.99	1.87	8.49	3.15	3.38	4.16	3.86
Sulawesi Barat	5.67	4.92	-0.78	-5.26	-7.51	-2.42	-1.2	5.07	2.54	3.32	2.56	0.93
Papua Barat	2.66	5.14	0.53	-3.35	-5.21	-0.77	-1.47	-2.39	-1.76	1.03	0.73	-1.01

Sumber ; BPS Maluku Utara Tahun 2022

Dilihat dari table di atas menunjukkan pertumbuhan ekonomi menempatkan Maluku Utara di posisi pertama disusul Papua dan Sulawesi. Aktivitas pada sector hulu hingga hilir pengolahan di sector pertambangan menopang ektivitas ekonomi di tiga provinsi tersebut. Pertumbuhan ekonomi di Maluku Utara diharapkan inklusif dan berkelanjutan, dengan sector pertambangan sebgai sumbangsi pertumbuhan ekonomi Maluku Utara perlu adanya sinergi positif antara pelaku usaha dan pemerintah daerah dan juga masyarakat lingkaran tambang dan industry pengelolaan dengan penggunaan jasa maupun produk masyarakat. Diharapkan dengan ekspor komoditas olehan nikel dan impor berbagai bahan pembangunan smelter maupun infrastruktur pembangunan sehingga terjadi peningkatan ekonomi di lapisan masyarakat.

Untuk menambah daya tampung pengelolaan nikel Maluku Utara maka di bangun smelter yang di Halmahera Tengah dan Halmahera Selatan. Pembangunan ini diharapkan menjadi penambahan lapangan usaha usaha dan peningkatan pertumbuhan ekonomi di Maluku Utara. Pertumbuhan ekonomi di perkirakan terus tumbuh dengan optimalisasi produk smelter hidrometalurgi maupun pirometalurgi dan akan memasuki fase commissioning pada pembangunan smelter di Halmahera Tengah. Factor akselerasi yang meningkatkan

pertumbuhan ekonomi Maluku Utara adalah kinerja ekspor luar negeri yang akan masih tumbuh tinggi.¹⁷⁶

c. Maluku Utara Masuk Daerah Tertinggal

Pertumbuhan ekonomi provinsi Maluku Utara pada kumulatif triwulan II-2022 mengalami pertumbuhan sebesar 28,03persen. Maluku Utara menjadi provinsi dengan pertumbuhan ekonomi tertinggi di Indonesia. Dalam sector produksi Lapangan Usaha Industri Pengolahan mengalami pertumbuhan tertinggi yaitu sebesar 121,54 persen. Dilihat dari pengeluaran, komponen Ekspor Barang dan Jasa mengalami pertumbuhan pertumbuhan tertinggi sebesar 134, 52 persen.¹⁷⁷ Namun Maluku Utara menempati posisi ke tiga daerah tertinggal di Indonesia. Maluku Utara berada di atas provinsi Papua dan Papua Barat. Ini berdasarkan data Pemuktahiran Indeks Desa Membangun (IDM). Dari seluruh Provinsi yang ada di Indonesia ada tiga daerah yang nilai IDM paling renda yaitu Maluku Utara berada pada posisi tiga dengan nilai 0,5923. Posisi pertama ditempati Papua Barat dengan nilai 0,5184 dan Papua dengan nilai 0,4782. Maluku Utara dan Papua masuk dalam kategori daerah tertinggal dan Papua Barat masuk dalam kategori sangat tertinggal.

Nilai Indeks Desa Membangun (IDM) merupakan Indeks Komposit yang dibentuk berdasarkan tiga indeks, yaitu : Indeks Ketahanan Sosial, dilihat dari sector Pendidikan, Kesehatan, modal social dan permukiman; Indeks Ketahanan Ekonomi, dilihat dari sector Keragaman Produksi Masyarakat, Akses Pusat Perdagangan dan Pasar, Akses Logistik, Akses Perbankan dan Kredit, dan Keterbukaan Wlayah; Indeks Ketahanan Ekologi/Lingkungan, dilihat dari sector Kualita Lingkungan, Bencana Alam, dan Tanggap Bencana. Dari sebilan

¹⁷⁶ Ibid

¹⁷⁷ Berita Resmi Statistik, No. 40/08/82 Th. XXI, 05 Agustus 2022, Badan Pusat Statistik Provinsi Maluku Utara.

kabupaten dan kota di Maluku Utara ada empat kabupaten yang kategori tertinggal dan lima yang berkembang.

Tabel 4

Status dan Nilai Indeks Desa Membangun Kabupaten/Kota di Maluku Utara Tahun 2022

Nama Kabupaten/Kota	Nilai Rata-Rata IDM	Satatus IDM
Kota Tidore Kepulauan	0,66	Berkembang
Pulau Morotai	0,66	Berkembang
Halmahera Tengah	0,62	Berkembang
Halmahera Timur	0,60	berkembang
Halmahera Utara	0,60	berkembang
Halmahera Barat	0,55	Tertinggal
Pulau Taliabu	0,57	Tertinggal
Halmahera Selatan	0,57	Tertinggal
Kepulauan Sula	0,59	Tertinggal

Sumber: Direktorat Jendral Pembangunan Desa dan Perdesaan Kementerian Desa Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Tahun 2022

Dari data Indeks Desa Membangun (IDM), desa di Maluku Utara yang berjumlah 1.063 terdapat 602 desa kondisinya memprihatinkan. Dari 602 desa yang ada 524 di kategorikan sebagai desa tertinggal dan 78 desa dikategorikan sangat tertinggal. Desa-desa ini Sebagian berada di kabupaten penghasil tambang.

Penduduk produktif dan memiliki potensial dalam bidang ekonomi yaitu kelompok penduduk yang berumur 15 tahun ke atas. Apabila di lihat dari table dibawah maka penduduk usia kerja di Maluku Utara pada tahun 2021 sebanyak 922.436 jiwa.

Tabel 5

Statistik Ketenagakerjaan Maluku Utara

Jenis Kegiatan Utama	Jumlah Usia Penduduk 15 Tahun Keatas Menurut Jenis Kegiatan Utama (Jiwa)					
	2019		2020		2021	
	Februari	Agustus	Februari	Agustus	Februari	Agustus
Penduduk 15 +	841080	891137	861345	906252	914671	922436
Angkatan Kerja	544980	579652	550239	582499	588264	596831

a. Bekerja	517249	551778	526803	552502	558483	568698
b. Pengangguran	27731	27874	23436	29997	29781	28133
Bukan Angkatan Kerja	296100	311485	311106	323753	326407	325605
a. Sekolah	89947	-	84871	-	80607	-
b. Pengurus Rumah Tangga	176226	-	195835	-	197934	-
c. Lainnya	29927	-	30400	-	47866	-
Pekerja Tidak Penuh	174942	174267	174926	235125	222008	230877
a. Setengah Pengangguran Terpaksa	57655	44954	45752	59535	55024	55501
b. Setengah Pengangguran Setengah/Pekerja Paruh Waktu	117287	129313	129174	175590	166984	175376

Sumber : BPS Provinsi Maluku Utara Tahun 2019-2021

Tabel 6

Tingkat Pengangguran Terbuka

Wilayah	Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) Kabupaten/Kota (Persen)		
	2019	2020	2021
Halmahera Barat	3.39	3.26	3.26
Halmahera Tengah	4.1	6.74	4.23
Kepulauan Sula	4.93	4.9	2.78
Halmahera Selatan	4.58	4.4	1.94
Halmahera Utara	5.89	6.49	8.01
Halmahera Timur	4.48	5.21	6.78
Pulau Morotai	4.92	4.7	6.27
Pulau Taliabu	4.79	4.75	6.1
Ternate	6.06	5.8	5.7
Tidore Kepulauan	4.65	4.95	2.81
Maluku Utara	4.97	5.15	4.71

Sumber : BPS Provinsi Maluku Utara Tahun 2019-2021

Dilihat dari table diatas kabupaten/kota di Maluku Utara Tingkat Pengangguran Terbuka (PTP) antar wilayah pada pada tahun 2021 bervariasi. Nilai tertinggi PTP ialah Halmahera Utara sebesar 8.01 persen. Selanjutnya disusul oleh Halmahera Timur ialah sebesar 6,78 persen PTP. Dan yang terendah TKP nya adalah Halmahera Selatan yaitu sebesar 2,78 persen.

Pada bulan September 2021 jumlah penduduk miskin di Maluku Utara sebanyak 81,18 ribu orang (6,38 persen), pada bulan maret 87,16 ribu orang (6,89 persen) atau turun sekitar 6 ribu orang. Di daerah perkotaan pada bulan September 2021 sebesar 4,83 persen atau menurun 0,30 poin dibandingkan pada Maret 2021 sebesar 5,13. Selanjutnya di daerah pedesaan

persentase penduduk pada September 2021 turun 0,59 poin menjadi 7,00 persen dibandingkan pada Maret 2021 yang sebesar 7,59 persen.

Tabel 7
Jumlah Penduduk Miskin Menurut Kabupaten/Kota (Jiwa)

Wilayah	Jumlah Penduduk Miskin Menurut Kabupaten/Kota (Jiwa)		
	2019	2020	2021
Halmahera Barat	10.13	10.56	10.59
Halmahera Tengah	7.81	7.7	7.65
Kepulauan Sula	9.29	8.81	8.36
Halmahera Selatan	11.79	12.41	12.23
Halmahera Utara	8.79	8.75	10.15
Halmahera Timur	14.53	14.97	14.58
Pulau Morotai	4.86	4.43	4.45
Pulau Taliabu	3.98	3.89	4.05
Ternate	7.25	8.18	8.45
Tidore Kepulauan	6.17	6.66	6.64
Maluku Utara	84.6	86.37	87.16

Sumber : BPS Provinsi Maluku Utara Tahun 2019-2021

Cenderung berfluktuatif persentasi penduduk miskin di Maluku Utara, sejak September 2015 hingga September 2021. Maret 2017 sampai September 2019 semakin meningkat. Pada September 2015 yaitu sebesar 6,22 persen merupakan yang terendah. Pada September 2015 mencapai 72,60 ribu orang yang 8,29 ribu di perkotaan dan 64,35 ribu di pedesaan. Pada September 2021 penduduk miskin di Maluku Utara yaitu 81,18 ribu, 17,60 ribu orang di perkotaan dan 63,58 ribu orang di pedesaan.¹⁷⁸

Di Maluku Utara jumlah Rumah Sakit sampai 2021 adalah 21 Rumah Sakit, walaupun setiap kabupaten/kota memiliki Rumah Sakit Umum Daerah. Tapi jumlah Rumah Sakit turun

¹⁷⁸ ibid

dari 23 menjadi 21 pada tahun 2021. Penurunan jumlah sakit ini menunjukkan penurunan akses masyarakat terhadap pelayanan kesehatan.

Tabel 8

Jumlah Desa1/Kelurahan Yang Memiliki Sarana Kesehatan Menurut Kabupaten/Kota di Provinsi Maluku Utara, 2019–2021

Kabupaten/Kota	Rumah Sakit		
	2019	2020	2021
Halmahera Barat	1	1	1
Halmahera Tengah	1	1	1
Kepulauan Sula	1	1	-
Halmahera Selatan	3	3	3
Halmahera Utara	3	2	3
Halmahera Timur	1	1	1
Pulau Morotai	1	1	1
Paulau Taliabu	2	1	1
Kota Ternate	8	6	7
Kota Tidore	2	3	3
Maluku Utara	23	20	21

Sumber : BPS Provinsi Maluku Utara Tahun 2019-2021

Puskesmas di Maluku Utara sejak tahun 2019 jumlahnya tidak bertambah. Tahun 2019 jumlah puskesmas di Maluku Utara berjumlah 149, pada tahun 2020 sempat naik satu angka menjadi 150 dan pada 2021 kembali pada 149 unit. Dari data ini menggambarkan tidak adanya upaya serius dari pemerintah untuk meningkatkan infrastruktur dan pelayanan kesehatan di provinsi Maluku Utara.

Tabel 9

Jumlah Puskesmas di Kabupaten/ Kota Provinsi Maluku Utara

Kabupaten/Kota	Puskesmas		
	2019	2020	2021
Halmahera Barat	15	15	14
Halmahera Tengah	10	11	11
Kepulauan Sula	13	14	13
Halmahera Selatan	34	32	22
Halmahera Utara	23	24	24
Halmahera Timur	16	17	16
Pulau Morotai	8	8	10
Paulau Taliabu	9	8	8

Kota Ternate	11	11	11
Kota Tidore	10	10	9
Maluku Utara	149	150	149

Sumber : BPS Provinsi Maluku Utara Tahun 2019-2021

Table 10

Jumlah Tenaga Kesehatan Menurut Kabupaten/Kota di Provinsi Maluku Utara, 2020

Kabupaten/Kota	Dokter	Dokter Gigi	Perawat	Bidan	Tenaga Kefarmasian
Halmahera Barat	37	2	227	237	26
Halmahera Tengah	40	6	278	215	51
Kepulauan Sula	28	3	236	123	27
Halmahera Selatan	61	6	565	624	87
Halmahera Utara	69	6	431	313	34
Halmahera Timur	31	8	296	267	45
Pulau Morotai	38	5	183	196	24
Paulau Taliabu	11	1	141	74	16
Kota Ternate	100	17	587	381	95
Kota Tidore	70	8	433	316	66
Maluku Utara	485	60	3377	2746	471

Sumber : BPS Provinsi Maluku Utara Tahun 2020

Seperti yang kita ketahui bahwa untuk penanggulangan kemiskinan, pembangunan, dan meningkatkan kualitas sumber daya manusia, maka kesehatan masyarakat memiliki peran yang sangat penting. Pemerintah daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota telah menyediakan fasilitas kesehatan yang bertujuan untuk memperbaiki kualitas kesehatan masyarakat. Hingga saat ini di Maluku Utara terdapat 21 rumah sakit, 20 merupakan rumah sakit umum dan rumah sakit khusus. Memiliki 147 Puskesmas, 38 klini, dan terdapat 365 Polindes.¹⁷⁹

Dari sisi tenaga kesehatan Dokter di Maluku Utara berjumlah 485 orang. Jumlah dokter di kabupaten/kota berkisar 28-100 orang. Di pulau Taliabu (11 orang). Dokter gigi di Maluku Utara berjumlah tercatat sebanyak 62 orang. Di kabupaten/kota jumlah Dokter gigi berkisar 3

¹⁷⁹ Nida'ul Hanifah, *Statisti Daerah Provinsi Maluku Utara 2022* (Ternate: BPS Provinsi Maluku Utara, 2022) hlm 6

sampai 17 orang, kecuali di pulau Taliabu. Selain itu tenaga medis lain perawat berjumlah 3.377 orang dan bidan berjumlah 2.746.¹⁸⁰

Indicator yang dipakai dalam menilai tingkat partisipasi penduduk di bidang Pendidikan yaitu Angka Partisipasi Sekolah (APS). Badan Pusat Statistik mencatat provinsi Maluku Utara, angka partisipasi sekolah penduduk usia 7-12 tahun, mencapai 98,84 persen, ini menunjukkan bahwa dari 100 penduduk usia 7-12 tahun hanya ada 1 orang yang tidak bersekolah. Penduduk usia 13-15 sudah mencapai 97,00 dan untuk usia 16-18 tahun partisipasi sekolah mencapai 77,01 persen.¹⁸¹

Rata-rata lama sekolah dan harapan sekolah menjadi salah satu indikator kualitas Pembangunan di bidang Pendidikan. Penduduk Maluku Utara rata-rata lama sekolah tahun 2021 sebesar 9,09 tahun atau setara kelas 3 SMP. Apabila dicermati maka kabupaten/kota rata-rata lama sekolah tertinggi berada di kota Ternate yaitu 11,81 atau kelas 2 SMA. Dan terendah berada di Pulau Morotai (7,40)

Di Maluku Utara penduduk harapan lama sekolah diperkirakan 13,68. Tertinggi berada di kota Ternate yaitu 15,75, pulau Taliabu menempati harapan lama sekolah terendah 12,65.

Penduduk Maluku Utara dilihat dari ijazah tertinggi yang ditamatkan pada tahun 2021, tidak punya ijazah mencapai 12,87 persen, mereka yang memiliki ijazah SD 23,88 persen, SMP 23, 15 persen, SMA 28,17 persen, yang sampai perguruan tinggi hanya 11,98 persen

Tabel 11

Jumlah Sekolah SD/MI, SMP/MTs, dan SMA/MA di Maluku Utara (Unit)

Wilayah	Jumlah Sekolah SD/MI, SMP/MTs, dan SMA/MA di Maluku Utara (Unit)								
	SD/MI			SMP/MTS			SMA/MA		
	2018	2019	2021	2018	2019	2021	2018	2019	2021
Halmahera Barat	17	182	183	64	77	77	174	-	40
Halmahera Tengah	11	69	69	27	35	35	65	-	27

¹⁸⁰ ibid

¹⁸¹ ibid

Kepulauan Sula	13	115	117	52	70	69	101	-	43
Halmahera Selatan	53	318	320	112	159	163	286	-	93
Halmahera Utara	20	227	229	60	80	85	208	-	70
Halmahera Timur	14	106	107	37	50	53	97	-	29
Pulau Morotai	12	96	90	28	42	41	82	-	30
Paulau Taliabu	11	88	90	29	39	40	83	-	23
Kota Ternate	19	123	125	27	42	42	108	-	35
Kota Tidore	23	113	114	37	50	50	101	-	41
Maluku Utara	193	1 437	1 444	473	644	655	1 305	-	431

Sumber : BPS Provinsi Maluku Utara Tahun 2018-2021

Ini yang sangat penting yaitu di Maluku Utara jumlah sekolah yaitu Sekolah dasar pada tahun 2018 jumlahnya naik pada tahun 2021 yaitu berjumlah 1.444. untuk SMP naik dari 473 unit menjadi 655 unit pada tahun 2021, namun pada SMA terjadi penurunan dari 1.305 unit pada tahun 2018 kemudian menjadi 431 unit di tahun 2021.

Jalan merupakan sarana untuk tempat perlintasan transportasi darat baik orang maupun orang. Walaupun Provinsi Maluku Utara adalah provinsi kepulauan namun jalan memiliki peran penting untuk memperlancar perekonomian di maluku utara. Jalan memegang peran mendistribusikan barang dan jasa melalui jalur darat. Intensitas pembangunan dan aktivitas masyarakat maka peningkatan kualitas jalan guna mempermudah mobilisasi penduduk dan barang dari satu daerah ke daerah yang lain .

Panjang jalan negara di wilayah Provinsi Maluku Utara pada tahun 2020 jika dipilih menurut wewenang pengelohannya terdiri dari Panjang jalan di bawah wewenang negara sepanjang 1203, 35 km, dibawah wewenang Provinsi sepanjang 1276,8 km.¹⁸²

Data yang di rilis Badan Pusat Statistik Maluku Utara kadang tidak sesuai dengan realita yang ada. Hal ini bisa dilihat dari kondisi jalan di jalan penghubung antara kecamatan Oba Selatan, Kota Tidore Kepulauan menuju Kecamatan Gane Barat Utara, Kabupaten Halmahera Selatan. Kondisi jalan penghubung dua kecamatan tersebut tidak dapat dilewati

¹⁸² Provinsi Maluku Utara dalam Angka 2022, Badan Pusat Statistik Provinsi Maluku Utara.

Ketika musim hujan tiba. Sehingga akses terputus sehingga keperluan bahan pokok warga terhambat.

Table 12
Panjang Jalan Menurut Kabupaten/Kota dan Kondisi di Provinsi Maluku Utara (km), 2018-2020

Wilayah Jalan	Panjang Jalan Menurut Kabupaten/Kota dan Kondisi di Provinsi Maluku Utara (km)											
	Baik			Sedang			Rusak			Rusak Berat		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020
Halmahera Barat	217.42	429.29	429.29	49.98	43.87	43.87	18.82	62.6	62.6	226.72	221.42	221.42
Halmahera Tengah	222.62	350.06	350.06	26.99	76.49	76.49	81.08	108	108	76.3	114.87	114.87
Kepulauan Sula	149.95	195.28	195.28	83.4	84.2	84.2	26.5	65.2	65.2	203.2	310.6	310.6
Halmahera Selatan	101.03	355.83	355.83	106.33	205.12	205.12	73.96	176.7	176.7	677.48	934.15	934.15
Halmahera Utara	146.71	414.84	414.84	92.17	99.26	99.26	38.62	85.12	85.12	23.7	92.04	92.04
Halmahera Timur	165.17	642.83	642.83	24.12	404.68	404.68	66.8	7.6	7.6	0	58.76	58.76
Pulau Morotai	77.23	190.01	190.01	34.4	100.63	100.63	37.07	29.41	29.41	33.15	55.6	55.6
Pulau Taliabu	77	81.04	81.04	56.37	45.94	45.94	32.91	28.56	28.56	300.32	311.06	311.06
Kota Ternate	208.47	312.52	312.52	24.7	39.1	39.1	44.1	29.24	29.24	42.52	9.47	9.47
Kota Tidore	77.2	377.91	377.91	68.25	127.3	127.3	34.45	40.1	40.1	183.54	37.72	37.72
Jalan Provinsi	371.7	-	-	172.5	-	-	159.15	-	-	573.45	-	-

Sumber : BPS Maluku Utara Tahun 2018-2021

Maluku utara walaupun provinsi kepulauan namun sangat mengandalkan akses jalan darat sebagai penghubung antar kota maupun kabupaten diwilayahnya, jadi jalan merupakan prasarana yang penting penting baik yang digunakan untuk transportasi barang, jasa dan orang. Sehingga jalan yang rusak akan mempengaruhi dan memperlambat pertumbuhan ekonomi serta pembangunan di Maluku Utara.

Dari data tahun 2018-2020 jalan-jalan di setiap kota dan kabupaten di maluku utara banyak mengalami kerusakan misalnya di kabupaten Halmahera Tengah pada tahun 2018 kondisi jalan rusak berat 76.3 km dan pada tahun 2019 mengalami peningkatan 114.87. jika mencermati data diatas perkembangan jalan rusak berat dari tahun 2018 hingga 2020 berjalan stabil artinya tingkat kerusakan tidak ada perbaikan perbaikan malah cenderung meningkat.

Tabel 13**Panjang Jalan1 Menurut Kabupaten/Kota (km) di Provinsi Maluku Utara, 2018–2020**

Kabupaten/Kota	Akhir Tahun	Negara	Provnsi	Kabupaten/Kota	Jumlah
Halmahera Barat	2018	62,85	181,39	512,94	757,18
	2019	62,85	181,39	512,95	757,18
	2020	62,85	181,39	512,96	757,18
Halmahera Tengah	2018	243,34		406,079	649,419
	2019	243,34		406,079	649,419
	2020	243,34		406,079	649,419
Kepulauan Sula	2018	56,73	152	446,55	655,28
	2019	56,73	152	446,55	655,28
	2020	56,73	152	446,55	655,28
Halmahera Selatan	2018	80,48	632,5	958,8	1671,78
	2019	80,48	632,5	958,8	1671,78
	2020	80,48	632,5	958,8	1671,78
Halmahera Utara	2018	195,26	194,8	301,201	691,261
	2019	195,26	194,8	301,201	691,261
	2020	195,26	194,8	301,201	691,261
Halmahera Timur	2018	196,87		917	1113,87
	2019	196,87		917	1113,88
	2020	196,87		917	1113,89
Pulau Morotai	2018	193,79		917	375,646
	2019	193,79		917	375,646
	2020	193,79		917	375,646
Pulau Taliabu	2018			917	466,6
	2019			917	466,6
	2019			917	466,6
Kota Ternate	2018	44,13	26,41	917	390,329
	2019	44,13	26,41	917	390,329
	2020	44,13	26,41	917	390,329
Kota Tidore Kep	2018	129,9	89,7	917	583,035
	2019	129,9	89,7	917	583,035
	2020	129,9	89,7	917	583,035
Maluku Utara	2018	1203,35	1276,8	917	7354,4
	2019	1203,36	1276,8	917	7354,4
	2020	1203,37	1276,8	917	7354,4

Sumber : BPS Maluku Utara Tahun 2018-2020

Listrik menjadi salah satu kebutuhan dasar masyarakat dan dunia usaha di suatu daerah. Dengan listrik mempermudah berbagai aktivitas kehidupan masyarakat dan menjadi factor penopang perekonomian di sebuah daerah. Sebanyak 96.70 persen rumah tangga di Maluku Utara telah menggunakan listrik dimana 88,36 persen bersumber dari PLN dan 8,34 persen

bersumber dari non PLN. Tapi di pulau Taliabu rumah tangga pengguna listrik masi sekitar 76,13 persen.¹⁸³

Derajat kesehatan masyarakat bisa dilihat dari indicator sumber daya Air. Di Maluku Utara air kemasan atau air isi ulang ialah sumber air paling banyak yang dikonsumsi yaitu 27,12 persen. Selanjutnya sumur terlindung 21,39 persen dan leding 16,71persen. Dan terdapat rumah tangga yang menggunakan air hujan sebagai sumber air minum yaitu sebesar 4,13 persen.

Di Maluku Utara rumah yang telah menggunakan lantai bukan tanah sebanyak 94,77 persen. Dan tinggal 5,23 persen menggunakan lantai tanah. Dilihat dari rumah beratap seng rumah di Maluku Utaraberatap seng sebesar 95,38 persen, berdinding tembok sebesar 78,34 persen. Yang memiliki fasilitas buang air besar terdiri 69,74 persen, dan 96,76 persen telah menggunakan kloset angsa.

Tabel 14

Jumlah Pelanggan Listrik Menurut Layanan di Provinsi Maluku Utara

Unit Pelayanan Pelanggan	Jumlah Pelanggan Listrik Menurut Unit Layanan di Provinsi Maluku Utara		
	2019	2020	2021
Jailolo	24767	26049	27440
Sofifi	18510	19755	21117
Maba	17138	18586	21539
Weda	14008	16100	17399
Tobelo	42516	45162	47561
Daruba			19718
Sanana			
Bobong			
Ternate	54321	57344	60515
Soasio			

Sumber : BPS Maluku Utara Tahun 2019-2021

¹⁸³ Statistic Daerah Provinsi Maluku Utara 2017, Badan Pusat Statistik Maluku.

Tabel 15**Persentase Rumah Tangga yang Memiliki Akses Terhadap Layanan Sumber Air Minum Layak Menurut Kabupaten/ Kota di Provinsi Maluku Utara, 2017–2021**

Kabupaten/Kota	2017	2018	2019	2020	2021
Halmahera Barat	47.61	50.83	50.55	55.53	94.73
Halmahera Tengah	44.18	50.47	41.98	26.79	83.71
Kepulauan Sula	56.48	40.34	47.05	49.69	84.53
Halmahera Selatan	46.61	47.92	55.45	52.05	90.48
Halmahera Utara	46.46	58.36	50.14	42.6	87.09
Halmahera Timur	23.72	27.42	20.47	18.53	65.51
Pulau Morotai	41.84	37.33	32.65	33	78.95
Pulau Taliabu	39.38	35.84	37.64	39.32	68.36
Kota Ternate	36.89	41.6	45.42	38.2	100
Kota Tidore	59.4	56.83	51.49	52.05	98.21
Maluku Utara	44.22	46	45.87	42.76	88.66

Sumber : BPS Maluku Utara Tahun 2017-2021

2. Status Keistimewaan Maluku Utara : Landasan Historis, Sosial dan Budaya

Pasal 18 ayat 1 UUD 1945 mengenai daerah istimewa dan otonomi khusus menjadi dasar hukum dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah khusus atau istimewa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Maluku Utara apabila dilihat dari hak asal-usul dan sejarah maka apakah maluku utara dapat dikategorikan sebagai daerah istimewa. Untuk itu landasan sejarah dalam mengajukan daerah istimewa bagi provinsi maluku utara dicermati sejarah sebelum terbentuknya provinsi maluku utara dari sebelum terbentuknya provinsi maluku utara dari pra proklamasi, masa colonial, masa jepang, masa kemerdekaan hingga bergabung ke Indonesia. Berikut ini penulis akan memaparkan beberapa sejarah mengenai maluku utara:

A. Landasan Historis

1. Pemerintahan Maluku Utara masa Prakolonial

Van Fraassen,¹⁸⁴ sembari mengutip Pigeaud, mengemukakan bahwa nama Maluku telah dicatat dalam *Nagarakertagama* (1365) sebagai “Moloko”. Diduga bahwa penulis *Nagarakertagama* telah mengadopsi nama itu dari kebanyakan pedagang Arab yang melakukan kegiatan perniagaan di Nusantara.

Dalam hikayat Dinasti Tang (618-906) disebutkan¹⁸⁵eksistensi suatu kawasan yang digunakan untuk menentukan arah daerah Ho-ling (Kaling) yang terletak di sebelah baratnya. Kawasan ini bernama “Mi-li-ki” yang diperkirakan sebagai sebutan untuk Maluku. Penulis-penulis Cina dari zaman Dinasti Tang, yang menyebutkan sebagai “Mi-li-ki”, tidak dapat memastikan lokasi sesungguhnya Kawasan yang ditunjuk dengan nama tersebut. Pada masa kemudian berulah diketahui bahwa yang dimaksudkan dengan “Mi-li-ki” itu adalah gugusan pulau-pulau Ternate, Tidore, Makian, Bacan dan Moti.¹⁸⁶

Dalam rumpun bahasa daerah Maluku Utara, seperti bahasa Galela, dikenal adanya kata “luku” yang sering diberi awalan “ma”. Dalam bahasa daerah Halmahera Utara itu, kata “luku” berarti “dalam”. Dengan menambahkan preposisi “ma” kepada kata “luku” ungkapan “Maluku” bermakna “dalam sekali”¹⁸⁷ Dalam bahasa Tobelo, ada juga kata “loko” tetapi dengan makna yang sama dengan kata serupa dalam bahasa Ternate yang berarti “gunung”. Kata “loko” dalam bahasa Galela, memiliki makna “batu karang” atau “batu cadas”. Apakah kata-

¹⁸⁴ Ch.F.van Fraassen, *Ternate, de Molukken en de Indonesische Archipel*, (disertasi, Leiden:1897, vol.1, pp. 24 f. Dikutip dari Admal Amal, *Kepulauan Rempah-Rempah Perjalanan Sejarah Maluku Utara 1250-1950*, Cetakan Pertama (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2010) hlm 5.

¹⁸⁵ Groneveld, W.P.; *Historical Notes on Indonesia and Malaya, Compiled from Chinese Sources*; Bhratara-Jakarta, 1960 p.117-118. *ibid*

¹⁸⁶ Paramita R. Abdurachman, “*Molucca Responses to the First Intrusions of the West*,” *Dynamic of Indonesian History*, eds. Haryati Subadio, et.al., (Amsterdam: North Holland Pub.Co., 1978), p.163. *ibid*

¹⁸⁷ Van Fraassen, *Ternate*, vol., pp.24 f.

kata dari bahasa daerah ini menunjuk kepada asal-usul nama “Maluku” merupakan suatu pertanyaan yang jawabannya tidak dapat dipastikan.¹⁸⁸

Maluku Sebelum Kedatangan Bangsa-Bangsa Barat

Situasi Politik

Sejarah Maluku Utara identic dengan kerajaan-kerajaan yang ada di daerah ini. Sekalipun Sebagian besar mitos dan legenda, eksistensi empat kerajaan besar di Maluku, kenyataan historis menunjukkan bahwa di kawasan ini terdapat lebih dari empat kerajaan. Empat kerajaan yang disebut dalam berbagai mitos dan legenda. Secara kronologis adalah Jailolo, Ternate , Tidore dan Bacan memang merupakan kerajaan-kerajaan besar yang berpengaruh dan telah eksis sejak paruh pertama abad ke 13. Disamping itu, ada beberapa kerajaan kecil lainnya seperti Loloda, Moro dan Obi yang tidak begitu berpengaruh lantaran didominasi kerajaan-kerajaan besar, tetapi telah menghiasi lembaran sejarah Maluku dan pantas di catat. Penguasa kerajaan-kerajaan di Maluku ini di sebut *Kolano* atau raja, dan setelah memeluk agama Islam sebutan kolano di ubah menjadi Sultan.¹⁸⁹

Di antara empat kerajaan di atas, hanya Ternate dan Tidore yang mempunyai posisi penting dalam situasi politik, ekonomi maupun militer. Keduanya mempunyai pandangan politik yang hampir sama yaitu ekspansionis , dan karenanya mempunyai kekuatan militer yang relative hampir berimbangan. Bedanya, dalam mengimplementasikan ambisi ekspansionismenya, Ternate mengarahkan bidikannya ke barat sementara Tidore ke timur.¹⁹⁰

Demikianlah kerajaan Ternate menanamkan pengaruh dan kontrolnya atas Ambon dan bagian barat pulau-pulau seram. Pada abad ke-16 dominan Ternate akhirnya membentang dari

¹⁸⁸ Ibid

¹⁸⁹ Admal Amal, *Kepulauan Rempah-Rempah Perjalanan Sejarah Maluku Utara 1250-1950*, Cetakan Pertama (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2010) hlm 10.

¹⁹⁰ Ibid hal 11

Mindanao di utara hingga Flores di selatan, dari Sulawesi Utara (Manado, Gorontalo, dan Kepulauan Sangir Talaud) hingga pantai timur Sulawesi Selatan (Kayeli, Tobungku, Banggai) dari pantai timur Sulawesi Selatan (Buton) hingga seram Barat dan Banda. Kerajaan ini juga mulai mengobok-obok wilayah kerajaan Jailolo, Loloda dan Moro, yang berakhir dengan lenyapnya kerajaan-kerajaan tersebut dan menjadi bagian integral kerajaan Ternate. Pada pertengahan abad ke-16, puncak kedikdayaan Terante. Tercapai di masa pemerintahan Sultan Khairun (1535-1545) dan dari 1546-1570 serta Sultan Babullah (1570-1583).¹⁹¹

Sementara Tidore sebagai pesaing Ternate ekspansi territorial, membidik Kawasan timur. Setelah menguasai hampir tiga perempat Halmahera dan seram timur, Tidore berhasil menguasai Kepulauan Raja Ampat, kemudian Papua daratan dan menjadikan daerah-daerah tersebut sebagai vazalnya. Walaupun secara politis kedua kerajaan ini bersaing ketat, akan tetapi suatu perang terbuka dan frontal tidak pernah terjadi. Kadang terjadi insiden kecil mewarnai hubungan keduanya, tetapi tidak sampai menimbulkan ofensif militer secara terbuka. Pulau Makian misalnya, beberapa kali beralih tangan antara kedua kerajaan, tetapi hal itu lebih disebabkan keinginan untuk menguasai sumber daya alam (ekonomi) dan bukan politik atau militer. Bahkan pada tahun 1332, keempat kerajaan mendatangi sebuah persekutuan yang terkenal dengan nama *Motir Verbond*. Selain persaingan politik dan hegemoni regional, sejak 1512 telah timbul persaingan baru, yaitu upaya untuk menggaet mitra asing (Barat) ke pihak masing-masing.¹⁹²

Ketika terbetik berita bahwa armada Portugis telah tiba di Banda, Sultan Ternate Bayanullah (Boleif), segera mengirimkan *juanga* (perahu tempur) untuk menjemput Francisco

¹⁹¹ Ibid

¹⁹² ibid

Serrao di Ambon. Sultan Tidore juga melakukan tindakan serupa tetapi kalah cepat, sehingga Ketika utusannya tiba di Ambon, Francisco Serrao telah lebih dulu diboyong ke Ternate.¹⁹³

Kerajaan Jailolo sebagai kerajaan tertua yang eksis dahulu dari ketiga kerajaan besar lainnya, pernah memiliki kekuasaan yang kuat baik di bidang politik maupun militer, dan menjadi kerajaan adidaya di Kawasan Maluku. Tetapi pengaruh politik dan militer kerajaan ini tidak berlangsung lama. Dengan bantuan portugis Ternate berhasil melikuidasi kerajaan tersebut pada tahun 1551. Dari sebuah kerajaan besar Ternate berhasil mendegradasinya hingga menjadi sebuah distrik (sangaji), sejak saat itu Jailolo tidak pernah berhasil mengembalikan dan membangun kekuasaannya seperti semula.¹⁹⁴

Bacan kerajaan yang semula adalah kerajaan Makian dan dipindahkan ke Pulau Kasiruta karena letusan gunung berapi Kie Besi, hanya memiliki teritori di pulau Bacan dan Kasiruta. Dalam perjalanan selanjutnya, kerajaan ini berhasil menguasai beberapa perkampungan di pantai utara Pulau Seram dan wilayah Gane Barat di selatan Halmahera. Dalam persaingan politik antara Ternate dan Tidore, Bacan lebih dekat kepada Tidore. Kerajaan ini juga memainkan peranan penting dalam sejarah penyebaran misi Katolik di Maluku. Bahkan pada tahun 1557 Raja Bacan yang dilantik, Alauddin mengonversi agamanya dari Islam ke Kristen Katolik. Ia menyatakan seluruh kerajaan dan keluarganya menjadi Kristen dan mengganti Namanya dengan Dom Joao. Atas ultimatum Babullah, Dom Joao Kembali lagi memeluk agama Islam.

Ketiga kerajaan lainnya tidak mempunyai peranan baik politik, ekonomi, maupun militer, yang relevan. Kerajaan Obi dicaplok Bacan, sementara Moro dan Loloda di Halmahera Utara oleh Babullah digabungkan dengan Ternate.

¹⁹³ ibid

¹⁹⁴ Ibid hlm 12

Situasi Pemerintahan

karena Maluku merupakan jazirah kerajaan, tidak mengherankan bila gaya pemerintahannya adalah monarki yang dielaborasi dengan unsur-unsur adat dan tradisi. Takhta adalah lambang supremasi pemerintahan yang diduduki seorang raja sebagai pengambil keputusan akhir atas semua urusan kerajaan dan pemerintahan. Raja dibantu suatu birokrasi yang disebut *Bobato* (semacam Menteri) yang dikepalai seorang *Jogugu* (perdana menteri) yang selalu dijabat tokoh-tokoh kepercayaan raja. Pimpinan militer dipegang oleh seorang *kapita lau* (panglima laut) yang selalu dijabat putera mahkota atau salah seorang putra raja lainnya. Wilayah terbagi dalam beberapa *jiko* (semacam distrik) yang dipimpin seorang sangaji yang disebut *Jiko Ma Kolano* (Kepala Pemerintahan Wilayah) yang membahwakan sejumlah *Soa* (komunitas setingkat desa) yang dikepalai seorang *Kimalaha*.¹⁹⁵

Di samping seorang *Sangaji* yang menjalankan tugas pemerintahan, raja juga mengangkat seorang *Utusang* sebagai wakil pribadi raja untuk mengurus kepentingan kerajaan, seperti mengumpulkan upeti dan tugas-tugas khusus lainnya. Pada daerah-daerah taklukan yang bukan kerajaan, raja mengangkat seorang salahakan (gubernur), sementara daerah-daerah taklukan yang sudah ada rajanya maka raja tetap memegang kekuasaan dan daerahnya menjadi vasal.¹⁹⁶

Situasi Ekonomi

Kekayaan Maluku terutama diperoleh dari rempah-rempah cengkih. Tanaman rempah-rempah cengkih. Tanaman rempah-rempah ini mula-mula tumbuh secara liar di pulau Ternate, Tidore, Moti, Makian dan Kasiruta. Cengkih baru dibudidayakan mulai tahun 1450. Kekayaan akan rempah-rempah tersebut telah menyebabkan para pedagang Cina, Melayu, Jawa, Arab,

¹⁹⁵ Ibid hlm 13

¹⁹⁶ ibid

Persia dan Gujarat datang di daerah-daerah ini dengan membawa tekstil, beras, perhiasan dan kebutuhan hidup lainnya untuk ditukar dengan rempah-rempah.¹⁹⁷

Para pedagang asing tersebut meraup keuntungan berlipat ganda dari pada rakyat kerajaan-kerajaan Ternate, Tidore dan Bacan yang penghasil rempah-rempah. Para sultan terutama Ternate dan Tidore yang menguasai sentra-sentra perdagangan rempah-rempah juga menjadi kaya raya dan sangat Makmur.¹⁹⁸

Bahan makanan utama rakyat Maluku adalah sagu, beras, dan ikan. Tetapi sagu dan beras tidak dihasilkan oleh Ternate dan Tidore. Kedua jenis bahan pangan ini didatangkan dari Moro, Bacan, Sahu, dan wilayah Halmahera lainnya.

Situasi Keagamaan

Sebelum masuknya Islam, kepercayaan yang dianut raja dan rakyat adalah Animisme. Walaupun dalam sejarah Indonesia dikatakan bahwa sebelum masuknya Islam, Kerajaan Majapahit yang Hindu itu telah menguasai seluruh Nusantara, namun di Maluku tidak terdapat bukti kesejarahan bahwa rakyat dan para rajanya pernah menjadi penganut agama Hindu. Di Kawasan ini tidak pernah ditemukan candi atau prestasi yang mengidentifikasikan hal itu. Bertolak dari bukti-bukti kesejarahan tersebut, sangat disangsikan apakah kekuasaan Majapahit yang besar itu pernah sempat menanamkan pengaruhnya di Maluku.¹⁹⁹

Kerajaan-kerajaan Maluku

Sejumlah mitos mengisahkan kelahiran dan asal-usul kerajaan-kerajaan di Maluku, khususnya empat kerajaan besar: Ternate, Tidore, Bacan dan Jailolo. Naidah salah seorang klan Jiko yang menjabat sebagai Hukum Soasio dari 1859-1864 dan penulis sejarah Ternate,

¹⁹⁷ ibid

¹⁹⁸ ibid

¹⁹⁹ Ibid hlm 14

bercerita tentang riwayat kelahiran raja-raja Maluku yang mirip legenda Jaya Katwang di Jawa Timur. Naskahnya yang ditulis dalam bahasa Ternate telah diterjemahkan oleh P. van der Crab mantan residen Ternate (1863-1864) ke dalam bahasa Belanda dan diberikanotasi, kemudian diterbitkan pada 1878 1878 dalam *Bijderagen tot de Taal, Land en Volkenkunde van Nederlandsch Indie (KBI)*.²⁰⁰ Hikayat ini diberi judul oleh Crab: “Geschiedenis van Ternate, in der Ternataanschen en Maleischen Tekst, beschreven door P.van der Crab”(Sejarah Ternate, dalam Teks berbahasa Ternate dan Melayu, ditulis oleh Naidah, seorang Ternate, dengan terjemahan dan catatan oleh P.van der Crab).²⁰¹

Tentang Kedatangan Jafar Sadek ke Maluku.

Dalam legenda-legenda di atas, Jafar Sadek yang disebut sebagai ayah dari pendiri kerajaan-kerajaan di Maluku dikatakan datang ke Ternatedari tanah Arab. Tentang kedatangannya ke Maluku ini Ketika itu Bernama Gapi, kronik Bacan menuturkan sebagai berikut: Ketika Jafar Sadek masih di tanah Arab pada suatu hari ia dalam keadaan sedih dan bertafakkur . Tiba-tiba datang seorang utusan Tuhan dab berkata kepadanya:” Wahai Noh Jafar, pergilah kea rah timur. Di sana engkau akan menemukan empat orang tua. Jafar Sadek lalu bangkit dari renungannya dan langsung berangkat.²⁰²

*Hikayat Bacan*²⁰³ menyebutkan bahwa Jafar Sadek tiba di Gapi tanpa menggunakan alat pelayaran apapun. Ia tiba-tiba saja keluar dari laut dan naik kepantai Gapi ketika itu semua pulau maih bersambung menjadi satu semenanjung Bernama Gapi. *Hikayat Bacan*

²⁰⁰ Bki,26.PP381-493. Dikutip dari Admal Amal, *Kepulauan Rempah-Rempah Perjalanan Sejarah Maluku Utara 1250-1950*, Cetakan Pertama (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2010) hlm 15

²⁰¹ Admal Amal, *Kepulauan Rempah-Rempah Perjalanan Sejarah Maluku Utara 1250-1950*, Cetakan Pertama (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2010) hlm 15

²⁰² Hikayat Bacan of ITPB, 26 Agustus 2000,ID 17613. Dikutip dari Admal Amal, *Kepulauan Rempah-Rempah Perjalanan Sejarah Maluku Utara 1250-1950*, Cetakan Pertama (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2010) hlm 20.

²⁰³ Monash Papers on South Asia, no.12.M.C.Ricklefs (ed.), pp.30-31. Dikutip dari Admal Amal, *Kepulauan Rempah-Rempah Perjalanan Sejarah Maluku Utara 1250-1950*, Cetakan Pertama (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2010) hlm 21.

selanjutnya menuturkan bahwa karena Jafar Sadek tiba-tiba keluar dari laut ketepi pantai, banyak orang yang berdatangan kepadanya. Orang-orang itu gembira dan menjabat tangannya lalu menciumnya. Mereka kemudian mengaraknya keliling kampung mereka yang bernama Foramadiahi. Setelah itu kepala persekutuan membawa Jafar Sadek ke kediamannya dan di tempat itu ia memberitahukan bahwa ia datang dari tanah Arab serta bernama Noh Bin Jafar Sadek. Ia lalu naik ke gunung dan mendakwahkan agama Islam. Semua penduduk Gapi kemudian memeluk agama tersebut.²⁰⁴

Menurut sejarah Bacan, Jafar Sadek mempunyai empat anak laki-laki dan empat anak perempuan. kedelapan putra-putri Jafar Sadek adalah:

a. Anak laki-laki

1. Said Muhammad Baqir, yang kemudian mendirikan dan menjadi Raja Bacan.
2. Said Ahmad Sani, yang kemudian mendirikan dan menjadi Raja Jailolo.
3. Said Muhammad Nukil, yang kemudian mendirikan dan menjadi Raja Tidore.
4. Said Muhammad Nurussafar, yang kemudian mendirikan dan menjadi Raja Ternate.

b. Anak Perempuan

1. Boki Saharnawi, induk Marsaoli Sukiloti
2. Boki Sadarnawi, induk Jalakafo.
3. Boki Sagarnawi, induk Soa Ciu dan
4. Boki Siti Dewa, induk Marsaoli Mardike.

Berbagai sebutan alternatif juga diberikan kepada keempat kerajaan (tanah) Maluku tersebut. Naidah memberikan nama alternatif untuk tanah Bacan sebagai Besi, tanah Jailolo sebagai Tuanane, tanah Tidore sebagai Duko dan Ternate sebagai Gapi. Di samping istilah

²⁰⁴ Admal Amal, *Kepulauan Rempah-Rempah Perjalanan Sejarah Maluku Utara 1250-1950*, Cetakan Pertama (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2010) hlm 21.

“tanah” yang merupakan sinonim dari negeri atau kerajaan Naidah juga mengemukakan nama alternatif berupa nama “binatang” sebagai suatu asosiasi untuk kerajaan-kerajaan tersebut. Bacan disebut sebagai *goheka* (katak), Jailolo sebagai *bilolo* (sejenis siput/keong laut yang lazimnya digunakan untuk memancing ikan), Tidore sebagai *soho* (babi), dan Ternate sebagai *hai* (kaki seribu atau ulat).²⁰⁵

Perlu juga dicatat sebutan lainnya bagi keempat kerajaan tersebut:

1. Jailolo : *Jiko ma-kolano*, “penguasa teluk”
2. Tidore : *Kie ma-kolano*, “penguasa gunung”
3. Ternate : *Kolano Maluku*, “penguasa Maluku”
4. Bacan : *Dehe ma-kolano*, “penguasa tanjong”

Pemeparan singkat mengenai kerajaan-kerajaan di Maluku Utara Masa PraKolonial :

a. Kesultanan Jailolo

Dalam urutan berdirinya kerajaan-kerajaan Maluku, Jailolo dipandang sebagai kerajaan tertua. Walaupun diakui sebagai kerajaan tertua oleh kerajaan-kerajaan Maluku lainnya, tidak dapat dipastikan kapan kerajaan ini didirikan. Yang dapat di catat hanyalah peristiwa kesejarahan bahwa pada masa masa awal ada seorang raja perempuannya yang kawin dengan Raja Loloda, sebuah kerajaan dibagian utara pulau Halmahera. Mungkin merupakan kerajaan yang lebih tua dari Jailolo. Menurut cerita rakyat di daerah ini perkawinan antara Ratu Jailolo dan Raja Loloda merupakan perkawinan politik untuk memberikan akses kepada Jailolo menguasai seluruh Halmahera. Politik Jailolo berhasil sebab sebelum tahun 1250, teritorial Kerajaan Jailolo telah meliputi hampir seluruh Halmahera, termasuk Loloda.²⁰⁶

²⁰⁵ Naidah, Sejarah Ternate, p.382. Dikutip dari Admal Amal, *Kepulauan Rempah-Rempah Perjalanan Sejarah Maluku Utara 1250-1950*, Cetakan Pertama (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2010) hlm 23.

²⁰⁶ Admal Amal, *Kepulauan Rempah-Rempah Perjalanan Sejarah Maluku Utara 1250-1950*, Cetakan Pertama (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2010) hlm 25.

Sumber *Nagarakartagama* mengungkapkan bahwa ketika Jailolo terbentuk sebagai kerajaan, wilayahnya belum mencakup Halmahera Utara Sebagian barat, karena di sana terdapat kerajaan Loloda. Di samping itu di bagian utara Halmahera juga terdapat kerajaan Moro yang pada masa belakangan menjadi sasaran perluasan kerajaan Jailolo di bawah Katarabumi pada abad ke 16.²⁰⁷

Bagian barat kerajaan Jailolo adalah Batu Cina, yang letaknya berhadapan dengan kepulauan Maluku yakni pulau-pulau Ternate, Tidore, Moti dan Makian.²⁰⁸ Jailolo semula adalah nama sebuah desa dan kerajaan yang berdiri di des aitu kemudian diberi nama yang sama. Menurut sumber *Nagarakartagama*, yang disusun oleh Mpu Prapanca, kemungkinan kolano pertama Jailolo adalah seorang perempuan yang berkuasa secara tiran dan memerintah dengan tangan besi.²⁰⁹

Setelah Ratu Jailolo yang tiran itu wafat, Loloda terlihat mampu melepaskan diri dari kekuasaan Jailolo. Sebab Ketika berlangsung pertemuan Moti pada abad ke-14, Raja Loloda berikhtiar untuk menghadiri pertemuan tersebut, tetapi terhalang oleh angin rebut, yang menyebabkannya mendarat di dufa-dufa Ternate.²¹⁰

Karena memerintah dengan tangan besi, terjadi perlawanan dan pembangkangan terhadap kolano Jailolo, yang diikuti dengan eksodus para pembangkang politik ke pulau-pulau kecil di sekitar Halmahera: Ternate, Tidore, Moti dan Makian. Di pulau-pulau inilah para pemberontak Jailolo mendirikan kerajaan-kerajaan salah satu di antaranya yang terbesar dan

²⁰⁷ ibid

²⁰⁸ Valentijn, Françoise, *Oud en Nieuw Oost Indie*, vol. 1b, Dordrecht-Amsterdam, 1724, p.93. Dikuti dari Admal Amal, *Kepulauan Rempah-Rempah Perjalanan Sejarah Maluku Utara 1250-1950*, Cetakan Pertama (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2010) hlm 26.

²⁰⁹ Paramita R. Abdurrahman: *Molucan Responses to the First Intrusions of the West, Dynamic of Indonesian History*, Amsterdam: North Holland Pub.Co.1978, p.163. Dikuti dari Admal Amal, *Kepulauan Rempah-Rempah Perjalanan Sejarah Maluku Utara 1250-1950*, Cetakan Pertama (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2010) hlm 26.

²¹⁰ ibid

terkuat adalah Ternate yang pada gilirannya merongrong dan bahkan mengakhiri eksistensi kerajaan Jailolo.²¹¹

Tentang status Jailolo sebagai kerajaan tertua, pendapat berbeda dikemukakan oleh Prof. Lapien²¹² Dalam salah satu publikasinya tahun 1994, dengan menelaah berbagai mitos yang berhasil direkam Portugis sekitar tahun 1544, Prof. Lapien sampai pada kesimpulan bahwa garis Raja Raja Maluku berawal dari empat buah telur naga yang menetas tiga orang laki-laki dan seorang perempuan.²¹³ Dari tiga orang anak laki-laki itu, seorang menjadi Raja Bacan, yang lain menjadi Raja Papua, dan seorang lagi menjadi penguasa Butung dan Banggai, sementara yang perempuan menjadi permaisuri Raja Loloda.²¹⁴

Berdasarkan versi ini, maka hanya terdapat dua kelompok Maluku Utara, *Bacan sebagai yang tertua* dan *Loloda* yang mewakili rakyat yang bertutur dengan bahasa Halmahera Utara. Tidak ada penyebutan tentang Ternate, Tidore, dan Jailolo.²¹⁵

Nama Halmahera menurut sumber-sumber Portugis adalah *Batucina de Moro*, atau Batu Cina yang merujuk pada kerajaan tua di Halmahera Utara yang masih eksis hingga abad ke-17, dimana Portugis berhasil mengkonversi agama sebagian penduduknya ke Kristen. Namun Batucina tidak punya hubungan sama sekali dengan orang-orang Cina, sebagai bangsa asing pertama yang menemukan Maluku dan memperoleh keuntungan besar dari perdagangan rempah-rempah.²¹⁶

²¹¹ *ibid*

²¹² Lapien, A.B. *Bacan and the Early History of North Maluku, Halmahera and Beyond*, L.E. Visser (ed.) Leiden, KITLV Press. 1994 pp.11-12. Dikuti dari Admal Amal, *Kepulauan Rempah-Rempah Perjalanan Sejarah Maluku Utara 1250-1950*, Cetakan Pertama (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2010) hlm 26.

²¹³ Mitos tersebut terkenal dengan nama Bikusagara, disebut menurut nama tokoh dalam mitos itu. Mitos ini direkam Antonio Galvao, Gubernur Portugis Maluku paling populer yang berkuasa antara tahun 1536-1539. Pen. Dikuti dari Admal Amal, *Kepulauan Rempah-Rempah Perjalanan Sejarah Maluku Utara 1250-1950*, Cetakan Pertama (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2010) hlm 26-27.

²¹⁴ Admal Amal, *Kepulauan Rempah-Rempah Perjalanan Sejarah Maluku Utara 1250-1950*, Cetakan Pertama (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2010) hlm 27.

²¹⁵ Lapien, A.B. *Op.Cit.* p.13 ff. Dikuti dari Admal Amal, *Kepulauan Rempah-Rempah Perjalanan Sejarah Maluku Utara 1250-1950*, Cetakan Pertama (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2010) hlm 27.

²¹⁶ *ibid*

Batu Cina dalam pengucapan orang-orang Portugis menjadi Bat(a) Chin(a) yang dalam teks-teks lama ditulis sebagai Batchian. Menurut Lapien, itu sebuah *salah ucap* dari kata Bacan, kekuatan tertua di Maluku yang punya pengaruh jauh hingga Seram dan pulau-pulau di Sulawesi Utara. Oleh karena itu menurut Lapien, kerajaan tertua di Maluku Utara adalah Bacan, yang berkedudukan di Jailolo.²¹⁷

Sekali waktu, kerajaan Jailolo pernah berada di bawah kekuasaan seorang asing bernama Syarif yang diduga datang dari Mekkah. Ia adalah adik Sultan Mindanao (Mangindanao) dan Sultan Borneo.²¹⁸ Tetapi dalam sumber-sumber sejarah tidak dijelaskan kepada Syarif dari Mekkah itu berkuasa.

b. Kesultanan Ternate

Pada 1250, terjadi eksodus besar-besaran orang-orang Halmahera di bawah Kerajaan Jailolo ke berbagai pulau di bagian barat pulau tersebut seperti pulau Ternate, Tidore, Moti dan Makian. Eksodus ini terjadi akibat konflik politik antara Raja Jailolo yang absolut otoriter dengan kelompok-kelompok politik local. Di antara pelarian tersebut ada yang mendarat di Ternate dan mendirikan pemukiman mereka di dekat puncak Gamalama. Pemilihan tempat ini atas pertimbangan keamanan yakni untuk menghilangkan jejak dari kemungkinan pengejaran pasukan Jailolo. Kamunitas tertua tersebut adalah di Tobona, terletak diantara puncak Gamalama yang saat itu belum Meletus.²¹⁹

Komunitas Tobona dikepalai seorang pimpinan yang disebut “Momole”. Pembentukan komunitas Tobona inilah yang menandai permulaan masa kekuasaan Momole, sebagai awal masa pra-kolano (raja). Momole pemukinan Tobona bernama *Guna*. Karena pelarian politik

²¹⁷ *ibid*

²¹⁸ Thomas Forrest, *A Voyage to New Guinea and the Moluccas*, Kuala Lumpur: Oxford Univ. Press, 1969, p.31. Dikuti dari Admal Amal, *Kepulauan Rempah-Rempah Perjalanan Sejarah Maluku Utara 1250-1950*, Cetakan Pertama (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2010) hlm 27.

²¹⁹ Admal Amal, *Kepulauan Rempah-Rempah Perjalanan Sejarah Maluku Utara 1250-1950*, Cetakan Pertama (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2010) hlm 53.

orang-orang Halmahera makin bertambah, para imigran tersebut lalu membangun pemukiman baru bernama Foramadiahi sekitar tahun 1254. Pemukiman Foramadiahi dipimpin Mole Matiti. Setelah itu terbentuk pemukiman ketiga yakni sampala, dibawah otoritas *Momole Ciko*. Berbedas dengan Tobona kedua pemukiman terakhir dibangun tidak jauh dari pantai. Bahkan sampala terletak di tepi pantai. Hal ini mungkin memperlihatkan bahwa komunitas-komunitas di Ternate tidak lagi memperhitungkan kerajaan Jailolo sebagai ancaman. Jarak antara satu pemukiman dengan pemukiman lainnya di masa awal Ternate ini relative cukup jauh sehingga komunikasi di antara kampung-kampung tersebut relative sulit dan kurang lancar. Keadaan semacam ini berjalan selama beberapa tahun.²²⁰

Pada 1257 komunitas Tobona sebagai komunitas pelopor, mengambil Prakarsa menyelenggarakan suatu musyawarah. Tidak jelas di mana musyawarah itu berlangsung. Kemungkinan di Tobona, karena komunitas inilah yang memprakarsainya. Pendapat lain menyatakan musyawarah tersebut berlangsung di Foramadiahi, yang terletak di tengah, antara Sampala dan Tobona. Kemungkinan lainnya, musyawarah di dilaksanakan di Sampala, mengingat Momole Sampala lah yang kemudian terpilih memimpin seluruh pemukiman yang ada. Musyawarah diadakan dengan agenda tunggal: menggalang persatuan di antara ketiga komunitas tersebut dan mengangkat pemimpinnya. Musyawarah memufakati aturan di antara ketiga komunitas tersebut dan akhirnya mengangkat Ciko sebagai pemimpin ketiga komunitas.²²¹

Setelah pengangkatannya sebagai pemimpin komunitas tri-tunggal, Ciko mengubah gelarnya dari Momole menjadi *Kolano* bermakna “raja”. Demikian pula, Namanya juga diubah menjadi Mashur Malamo. Peristiwa ini mengawali era kolano di Ternate. Setelah beberapa waktu menjadikan Sampala sebagai pusat kekuasaan, Ciko yang berkuasa hingga 1272

²²⁰ Ibid hlm 54

²²¹ ibid

kemudian membangun ibu kota baru di tepi pantai , yang diberi nama Gamlamo (Negeri Besar)²²²

Pengangkatan Ciko sbagai Kolano pertama Ternate, dituturkan dalam mitos sbb:

Pada suatu hari Momole Guna, Kepada Persekutuan Tobona, menjelajahi hutan mencari pohon enau untuk menyadap tuaknya, ia tiba disuatu lintasan jalan dan menemukan sebuah lesung terbuat dari emas. Momole Guna mengambilnya dan membawa pulang kerumah. Lesung ema situ kemudian menjadi tontonan yang aneh bagi warga Tobona. Karena yang ingin melihatnya makin banyak berdatangan, Momole Guna tidak mau menahannya lebih lama lagi dan memutuskan untuk memberikan kepada Momole Molematiti, pimpinan komunitas Foramadiah, yang terletak dibawah Tobona. Mole matiti yang telah menerima lesung aneh itu, juga mengalami yang sama seperti dialami Momole Guna dari Tobona. Karena tidak betah ia berikan kepada Ciko dari Sampala. Ciko menerima lesung itu berikut segala keajaibannya dan dengan demikian ia memperoleh kehormatan menjadi penguasa atas pulau Ternate yang berakhir dengan ponobatannya sebagai Raja pertama pulau itu dengan gelar Kolano.²²³

Setelah Mashur Malamo(1257-1272) dinobatkan sebagai Kolano pertama berkuasa di kerajaan Ternate secara berturut-turut: Kaicil Yamin (1272-1284), Kaicil Siale (1284-1298), Kamalu (1298-1304) dan Kaicil Ngara Lamo (1304-1217).

c. Kesultanan Tidore

Kerajaan besar kedua di Maluku setelah Ternate adalah Tidore. Tidak dapat dipastikan kapan kerajaan ini didirikan. Valentijn Keyzer²²⁴mencatat bahwa kerajaan Tidore pada mulanya terletak di pegunungan Batu Cina di sebelah selatan Dodinga. Tetapi tidak dapat

²²² Ibid

²²³ Ibid

²²⁴ F.Valentijn Keyzer, Oud en Nieuw Oost Indie, H.C.Susan& C.H.Zoon (s'Garvenhage:1856), jilid I,p.245. Dikuti dari Admal Amal, *Kepulauan Rempah-Rempah Perjalanan Sejarah Maluku Utara 1250-1950*, Cetakan Pertama (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2010) hlm 159.

dipastikan kapan pusat kerajaan itu dipindahkan ke pulau Tidore yang sekarang ini dan siapa raja pertamanya.

Data tentang raja-raja Tidore di masa awal, dalam literatur sejarah, dicatat de Clerq dalam bentuk kronik singkat.²²⁵ Dari buku de Clerq tersebut dapat diprediksi bahwa Ketika kolano Ternate pertama dilantik pada 1257 Kerajaan Tidore belum berdiri. Antara 1277 hingga 1322 terdapat 6 kolano yang bertahta di Tidore, masing-masing:

1. Busa Muangi
2. Bubu
3. Bali Bunga
4. Buku Madoya
5. Kie Matiti
6. Sele

Para ahli mencatat bahwa kerajaan Tidore mulai eksis pada 1274, tujuh belas tahun setelah Mashur Malamo bertahta di Ternate. Selanjutnya Valentijn mencatat dua kolano yang bertahta di Tidore pada paruhan pertama abad ke 14 pertama adalah Nuruddin yang berkuasa pada 1334 dan kedua adalah Hasan Syah pengganti Nuruddin yang berkuasa pada 1372. Kedua kolano ini belum menggunakan gelar Sultan, sekalipun dapat dipastikan bahwa agama Islam telah masuk ke dalam lingkungan kerajaan Tidore. Gelar sultan baru di sandang Caliat, yang berkuasa mulai 1495 hingga 1512. Pembimbing spiritual Caliat, Syekh Mansur memberinya nama Jamaluddin. Antara Kolano Hasan Syah dan Sultan Jamaluddin terdapat mata rantai

²²⁵ De Clerq, F.S.A. *Bijdragen tot de kennis der Residentie Ternate*, E.J.Brill, Leiden 1890. pp.154-155. Dikuti dari Admal Amal, *Kepulauan Rempah-Rempah Perjalanan Sejarah Maluku Utara 1250-1950*, Cetakan Pertama (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2010) hlm 159.

penguasa yang terputus karena tidak terdapat rekaman sejarah tentang siapa yang berkuasa di Tidore pada masa ini.²²⁶

Apabila ekspansi territorial yang dilakukan di Ternate mengarah ke utara dan bagian barat Nusantara, Tidore melakukannya ke arah timur. Sebutan yang diberikan kepada kerajaan ini adalah *Kie ma-Kolano*, "Raja Gunung" yang menjalankan kekuasaannya sebatas pulau berikut gunung (*kie*) yang ada di pulau itu.²²⁷

Sebutan *Kie ma-Kolano* bagi Tidore sebenarnya tidak cocok, sebab kerajaan ini berkuasa tidak terbatas pada pulau itu saja. Dalam sejarah ketatanegaraan dan tata pemerintahan Tidore, kerajaan ini menguasai sejumlah pulau dan wilayah yang luas. Ia menguasai Halmahera Tengah dan Timur, Weda, Patani dan Gebe, Seram Pasir atau Seram Timur, Ambon dan desa-desa lain di bawah Rarakit, Werinamatu, Ulisiwadan sekitarnya, kepulauan Raja Ampat dan Papua daratan yang amat luas itu. Sultan Almansur adalah salah satu penguasa yang paling getol melakukan ekspansi teritorial kesultanan Tidore. Ia juga merupakan Sultan Tidore pertama yang menerima Spanyol sebagai mitra asing pertama. Ketika tiba di iukota kesultanan pada 1521.²²⁸

Tidore selalu terlihat persaingan ketat dengan Ternate. Persaingan tersebut terutama terjadi di bidang politik dalam rangka merebut hegemoni Maluku. Untuk itu masing-masing kesultanan selalu siap berebut mitra asing. Ketika berita kedatangan Portugis di Ambon di bawah pimpinan Francisco Serrao sampai ke Ternate dan Tidore, terjadi perlombaan kedua kesultanan itu menjemput Serrao. Tetapi, perlombaan ini dimenangkan Ternate. Tidore kalah cepat. Ketika juanga Tidore tiba di Nusa Telu, Serrao telah dalam pelayaran ke Ternate diboyong Kaicil Vaidua, paman Boleif sendiri. Karena itu Ketika Spanyol mendarat di Tidore

²²⁶ Admal Amal, *Kepulauan Rempah-Rempah Perjalanan Sejarah Maluku Utara 1250-1950*, Cetakan Pertama (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2010) hlm 160

²²⁷ *ibid*

²²⁸ *ibid*

Sembilan tahun kemudian, Almansur segera memikatnya. Sebelum kemitraan antara Tidore dan Spanyol pun digalang, yang berlangsung sekitar satu setengah abad (1521-1663).²²⁹

Sultan Almansur bergelar *Malikiddin Mansur Kaicil Mulako*. Kapan ia naik takhta, tidak dapat dipastikan. Tetapi, Valentijn mencatat bahwa Almansur naik takhta sekitar 1521. Tidak lama setelah ia berkuasa, orang Portugis pertama, Francisco Serrao, tiba di Ternate atas usaha Sultan Ternate Bayanullah (Boleif).²³⁰

d. Kesultanan Bacan

Berbeda dengan Ternate dan Tidore yang banyak menghiasi rekaman-rekaman kesejarahan, Bacan tidak banyak memiliki catatan historis. F. Valentijn, penulis *Oud en Nieuw Oost Indien* (vol.1b), tidak pernah menulis secara rinci mengenai Bacan, dibandingkan Ketika menulis tentang Ternate atau Tidore. Bahkan ilustrasi Valentijn tentang Makian dan Jailolo jauh lebih rinci dari pada Bacan dalam buku tersebut. Selain tulisan-tulisan Coolhaas, tulis P.van der Crab, *De Moluksche Eilanden* (Batavia,1862), turut menyumbangkan bahan untuk bagian ini.²³¹

Kedudukan awal Kerajaan Bacan bermula di Makian Timur, kemudian dipimpin ke Kasiruta lantaran ancaman gunung berapi Kie Besi. Kebanyakan rakyat Bacan adalah orang Makian yang ikut dalam evakuasi bersama rajannya.²³² Menurut perkiraan, Kerajaan Bacan didirikan pada 1322. Tidak jelas bagaimana proses pembentukannya, tetapi bisa ditaksir sama dengan kerajaan-kerajaan lainnya di Maluku, yakni bermula dari pemukiman yang kemudian mebesar dan tumbuh menjadi kerajaan.²³³

²²⁹ Ibid hlm 161

²³⁰ ibid

²³¹ Ibid hlm 196

²³²²³² W.Ph.Coolhaas, "Medelingen Betrefende de Onder-afdelingen Batjan" KLTI, deel 82, afl III & iv, (1926), P.17. Dikuti dari Admal Amal, *Kepulauan Rempah-Rempah Perjalanan Sejarah Maluku Utara 1250-1950*, Cetakan Pertama (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2010) hlm 196.

²³³ ibid

Raja pertama Bacan, menurut hikayat Bacan adalah Said Muhammad Bakir, atau Said Husain, yang berkuasa di gunung Makian dengan gelar *Maharaja yang bertakhta Kerajaan Moloku Astana Bacan, Negeri Komala Besi Limau Dolik*.²³⁴ Raja pertama ini menguasai selama 10 tahun, dan meninggal di Makian. Pada 1343, bertakhta di kerajaan Bacan Kolano Sida Hasan. Dengan bekerja sama dengan Tidore, Sida Hasan berhasil merebut Kembali Pulau Makian dan beberapa desa di sekitar pulau Bacan dari tangan Raja Ternate, Tulu Malamo.²³⁵

Kronik Bacan menyebutkan bahwa Sida Hasan naik takhta menggantikan ayahnya Muhammad Hasan.²³⁶ Pada masa Sida Hasan lah terjadi evakuasi ke Bacan. Orang-orang Makian yang dievakuasi ke Bacan menempati Kawasan Dolik, Talimau dan Imbu-Imbu.²³⁷ Raja yang berkuasa di Bacan setelah itu adalah Zainal Abidin. Kronik Bacan tidak menjelaskan kapan Sida Hasan maupun Zainal Abidin berkuasa.

Kemungkinan besar eksis raja atau raja-raja tertentu sebagai mata rantai yang hilang antara masa Sida Hasan dan Zainal Abidin, karena Sida Hasan dikabarkan bertakhta 1343, sementara Zainal Abidin pada 1522. Coolhaas²³⁸ hanya mencatat bahwa Zainal Abidin memiliki dua putra, masing-masing Kaicil Bolatu dan Kaicl Kuliba. Kaicil Bolatu dikatakan memerintah negeri Besi (Makian). Ketika Zainal wafat, Bolatu Kembali ke Kasiruta dan menjadi raja di sana dengan gelar *Bayanu Sirullah*, sementara Kuliba Kembali ke Negeri Besi dan menjalankan pemerintahan di sana. Tetapi pemerintahannya dirasakan kurang baik oleh rakyat dan karena itu mereka pindah ke Tidore serta diterima kerajaan tersebut.

Bayanu Sirullah kemudian digantikan oleh Sultan Alauddin I, dan setelah itu tampuk Kesultanan Bacan dipegang Sultan Muhammad Ali, ayah angkat Sultan Babullah dari Ternate.

²³⁴ Coolhaas,

²³⁶ ibid

²³⁷ ibid

²³⁸ ibid

Pemerintahan Muhammad Ali kemudian dilanjutkan Sultan Alauddin II (1660-1706). SULTAN Alauddin I dan II dikenal sebagai “Sultan Dubo-dubo”, lantaran memiliki postur tubuh yang jangkung.²³⁹

Pada masa pemerintahan Alauddin II, Ternate mengembalikan seluruh pulau Makian kepada Bacan. Alauddin II lalu mengangkatadiknya, Kaicil Musa untuk menjalankan pemerintahan Kesultanan Bacan di Makian. Tetapi, pada masa Alauddin II ini juga terjadi skandal yang menghebohkan: penjualan pulau Obi oleh Sultan Bacan kepada Kompeni seharga ringgit.²⁴⁰

2. Maluku Utara Pada Masa Kolonial Belanda Lahirnya VOC

VOC (*Verenigde Oost Indische Compagnie*, “Persekutuan Dagang Hindia Timur”) didirikan pada 20 Maret 1602 sebagai gabungan beberapa perusahaan Belanda yang saling bersaing. Untuk menghentikan persaingan itu, empat wilayah di negeri Belanda, masing-masing Amsterdam, Zeeland, de Maas serta Noord Holland, bergabung dan membentuk suatu perusahaan dengan nama *Verenigde Oost Indische Compagnie*, disingkat VOC.²⁴¹

Wilayah-wilayah yang ikut bergabung diwilayah system majelis yang memiliki sejumlah direktur. Seluruh direktur VOC berjumlah 17 orang: 8 dari Amsterdam, 4 dari Zeeland, dan masing-masing 2 dari de Maas dan Noord Holland. Ke 17 direktur VOC ini disebut *De Heren Zeventien* (Tuan-tuan 17). Wilayah Amsterdam diwilayah ini menyeter f3,7 juta untuk modal awal VOC, yang seluruhnya berjumlah f6.459.840. Enam tahun kemudian, modal tersebut diperbesar menjadi 30 juta Gulden.²⁴²

²³⁹ Admal Amal, *Kepulauan Rempah-Rempah Perjalanan Sejarah Maluku Utara 1250-1950*, Cetakan Pertama (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2010) hlm 197.

²⁴⁰ *ibid*

²⁴¹ *Ibid* hlm 261

²⁴² *ibid*

VOC didirikan dengan akta Oktroi dari Staaten General (Parlemen Belanda). Ia memiliki hak dagang di suatu Kawasan yang amat luas, terbentang dari tanjung pengharapan sampai selat Magellan, tersebut pulau-pulau di selatan Pasifik, Kepulauan Jepang, Sri Lanka dan Cina selatan. Selain melakukan perdagangan umum, ekspor-impor, perkapalan yang berskala monopoli, ia juga diberi kewenangan membentuk Angkatan perang, mengawasi para raja dari kerajaan-kerajaan yang terdapat di dalam wilayah kegiatannya, dan atas nama *Staaten Geneaal* membuat perjanjian dengan kerajaan-kerajaan itu. Ia berhak menyatakan perang dan menerima perdamaian, serta memaksa para raja di wilayahnya tunduk kepada kekuasaan dan aparat VOC. Di samping itu, kewenagannya yang lain adalah membuat undang-undang dan peraturan, serta membentuk pengadilan (*Raad van Justitie*) dan Mahkamah Agung (*Hoog Gerechtshof*).²⁴³

Sewaktu pemberian *octroi* pertama pada 1602, tidak ada ketentuan mengenai hubungan atau kewajiban VOC atas Pendidikan dan Agama Kristen. Tetapi, pada 1617, *Staaten Generaal* menginstruksikan Gubernur Jendral dan *Raad van Indie* untuk bertanggung jawab menyebarkan agama Kristen serta mengajarkannya melalui sekolah-sekolah dengan Bahasa Belanda sebagai bahasa pengantar. Pemahaman yang memadai atas bahasa tersebut dipandang penting bagi pribumi Indonesia penganut agama Kristen.²⁴⁴

Tetapi, Caspar Wilter, pendeta pertama di pulau Ambon menulis bahwa setelah beberapa thun berada di Ambon, ia menemui kesulitan menggunakan bahasa Belanda sebagai bahasa pengantar. Karena itu ia meminta agar buku-buku berbahasa Belanda diganti dengan buku-buku berbahasa Melayu, sebab tidak mungkin mengajar bahasa belanda kepada anak-anak negeri pulau ini.²⁴⁵

²⁴³ ibid

²⁴⁴ Bernard H.M. Vlekke, Nusantara.

²⁴⁵ Vlekke, ibid

Untuk pertama kalinya, *Staten Generaal* mengangkat Pieter Both (1610-1614) dari Amersfoort sebagai Gubernur Jendral VOC. Tetapi sejak masa Jan Pieterzoon Coen, pengangkatan semua gubernur jendral dilakukan *De Heren XVII* dengan persetujuan *Staten Generaal*.²⁴⁶

Selama masa jabatan tiga Gubernur jenderal pertama, masing-masing Pieter Both, Gerard Reynst (1614-1615) dan Dr. Laurens Reael (1615-1619), pusat kegiatan VOC ditempatkan di Benteng Oranje, Ternate. Pemilihan Ternate sebagai markas besar VOC terutama didasarkan pada pertimbangan kedudukan strategis Maluku Ketika itu sebagai sentra perniagaan rempah-rempah, dan Ternate sebagai kerajaan Maluku pertama yang memberikan hak monopoli perdagangan rempah-rempah kepada VOC.

Ketika Jan Pieterzoon Coen menjabat sebagai Gubernur Jenderal VOC ke 4, pusat VOC di Belanda berpendapat bahwa perusahaan tersebut memerlukan sebuah pusat kegiatan yang lebih strategis dan lebih mudah menjangkau daerah-daerah operasi VOC yang demikian luas. Jan Pieterzoon Coen kemudian membangun Jakarta, yang diberi nama *Batavia*, sebagai markas besar VOC yang baru. Sejak 1620 tempat kedudukan gubernur jenderal VOC dipindahkan dari Ternate ke Batavia. Sementara Maluku sendiri dipimpin dipimpin seorang gubernur yang berkedudukan di Ternate bekas pusat kekuasaan VOC selama satu decade hingga perusahaan dagang Belanda itu dibubarkan pada 1800. Gubernur pertama Maluku adalah Frederik de Houtman (1621-1623).

Struktur Pemerintahan Maluku Sejak VOC

Dalam akta Oktroi yang diberikan *Staten Generaal* (Parlemen Belanda) kepada VOC pada 1602, badan niaga ini berhak melakukan kegiatan perdagangan umum dalam arti yang

²⁴⁶ J. De Louter, *Handboek van het Staat en Administratief Recht van Ned. Indie*. sgravenhage: Martinus Nijhoff, 1914, p. 61. Dikuti dari Admal Amal, *Kepulauan Rempah-Rempah Perjalanan Sejarah Maluku Utara 1250-1950*, Cetakan Pertama (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2010) hlm 263.

luas dan berwenang membentuk pemerintahan. Corak hukum public dari kewenangan ini adalah : kekuasaan penuh VOC untuk membuat perjanjian dengan para dan kepala persekutuan tradisional, seperti kepala komunitas adat yang ada di Indonesia, di samping membentuk pemerintahan sendiri, menerapkan peraturan perundangan melalui aparat kekuasaanya, serta merekrut tantara dan mendirikan bentng. Dalam salah satu instruksi *Staaten Generaal*, tertanggal 14 Noveember 1609, ditentukan bahwa Gubernur jenderal harus berusaha di bidang perdagangan dan membina hubungan dengan para raja.²⁴⁷

Sekalipun VOC telah eksis di Maluku sejak 1602, tetapi pelaksanaan pemerintahan secara definitive baru dimulai secara resmi dengan terbentuknya *Landvoogdij der Moluksche Eilanden*, dan dengan diangkatnya Paulus van Carden pada 1610 sebagai gubernurnya yang pertama.²⁴⁸

Pemerintahan VOC Ketika itu lebih difokuskan pada upaya memperoleh monopoli perdagangan rempah-rempah dan cara-cara mempertahankannya. Ternate memberikan hak monopoli ini kepada VOC pada 1607, sementara Bacan dan Tidore pada 1657. Selama lebih dari 135 tahun VOC harus mengerahkan segala daya upaya, baik bersifat politik, ekonomi maupun militer untuk mempertahankan monopoli tersebut menghadapi saingannya Spanyol dan Inggris, serta pesaing-pesaing local seperti pedagang Bugis Makassar maupun gangguan dari para penyelundup local..²⁴⁹

Karena VOC memandang Maluku sangat potensial, ia menempatkan pusat kekuasaannya untuk Indonesia di Ternate sejak 1612 hingga 1616. Tiga gubernur jenderal pertama VOC masing-masing Pieter Both, Gerard Reynst dan Laurens Reael bermarkas di

²⁴⁷ Admal Amal, *Kepulauan Rempah-Rempah Perjalanan Sejarah Maluku Utara 1250-1950*, Cetakan Pertama (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2010) hlm 272.

²⁴⁸ Ibid hlm 176

²⁴⁹ ibid

Ternate. Baru beberapa saat setelah Jan Pieterzoon Coen menjabat sebagai gubernur jenderal ia memindahkan markas besar VOC dari Ternate ke Batavia 1616.²⁵⁰

Setelah memantapkan monopolinya, VOC mulai berupaya mengontrol kerajaan-kerajaan di Maluku. Ada dua bentuk kebijakan yang dilakukan VOC untuk tujuan tersebut:

Pertama: terdapat para sultan yang mau bekerjasama, VOC berlaku ramah dan bersahabat serta bersedia memberikan bantuan, baik keuangan maupun militer. Kesultanan Ternate terhitung yang paling ramah dan karena itu VOC tidak tanggung-tanggung mengobral bantuannya. Bantuan militer paling signifikan diperoleh Ternate pada abad ke 17, Ketika VOC bahu membahu dengan Ternate mengusir Spanyol dari Benteng Gamlamo (1607), membantu penyerbuan atas Bacan serta mengembalikan Kayoa kepada Ternate (1609), memantapkan pendudukan atas Jailolo (1635), membantu penyerahan atas Gorontalo (1647), serta menyokong berbagai operasi militer di pantai timur Sulawesi Tengah (1655).

Kedua: VOC akan berlaku tidak bersahabat terhadap kerajaan yang tidak suka atau setengah hati dalam menjalin Kerjasama dengan VOC. Bacan dan Tidore, misalnya tidak mendapat perlakuan yang ramah dari VOC, karena kedua kesultanan itu tidak jarang menjalankan kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan VOC, terutama berkaitan dengan upaya gelap keduanya menerobos hak monopoli perniagaan rempah rempah. Pada pertigaan ketiga abad ke 18, penyelundup Filipina Selatan berkeliaran di Tidore dan Halmahera Timur, yang memberi kesan kepada VOC bahwa Tidore telah melindungi para penyelundup dan melanggar hak monopoli yang tertuang dalam perjanjian 1657. Keadaan ini diperburuk oleh penyelundupan rempah-rempah yang dilakukan oleh Patani ke Seram Utara. Demikian pula, VOC memandang Bacan tidak mampu mencegah penyelundupan rempah-rempah di wilayahnya.

²⁵⁰ ibid

Maluku di bawah Gubernemen Belanda (1817-1866) dan Kelahiran Maluku Utara ex RR 1815

Berdasarkan Konvensi London, Inggris menyerahkan Kembali kekuasaan atas Indonesia kepada Belanda. Untuk Maluku, Belanda membentuk sebuah badan penyerahan kekuasaan pada 5 april 1817. Komisaris badan ini kemudian mengatakan Letnan Kolonel J. Groot dan Administrasi Ambon, J.A. Nijs, untuk menerima penyerahan kekuasaan dari Resisen Inggris, W.G. Mac Kenzie. penyerahan kekuasaan tersebut berlangsung pada 30 April 1817 di Benteng Oranje.²⁵¹

Beberapa waktu setelah itu, pemerintah Kolonial Belanda melakukan perubahan struktur pemerintahan untuk seluruh Indonesia berdasarkan RR 1815. RR ini adalah sebuah reglemen ketatanegaraan yang diundangkan pada 3 Januari 1815, tetapi baru mulai berlaku secara efektif pada 1 Januari 1818. Dengan berlakunya RR ini, status *Landvoogdij der Moluksche Eilandden* yang mengatur pemerintahan Maluku sejak 1610 dihapus. Jika sebelumnya Maluku terdiri dari Keresidenan Ternate dan Manado di bawah gubernur yang berkedudukan di Ternate, kini *Gouvernement der Moluksche Eilanden* (Gubernemen Kepulauan Maluku) terdiri atas Keresidenan-keresidenan Ambon, Banda dan Ternate di bawah Gubernemen Ambon.²⁵²

Nama Maluku yang semula bermaknagugusan pulau Ternate, Tidore, Makian dan Bacan sejak 1817 di perluas meliputi seluruh Maluku Utara, Maluku Selatan dan Sulawesi Utara. Dan selama hampir setengah abad, yaknidari 1817 hingga 1866, Maluku menjelma menjadi sebuah wilayah yang luas, mulai dari Sulawesi Tengah ke utara hingga Papua.²⁵³

²⁵¹ Ibid hlm 278

²⁵² ibid

²⁵³ J.H.Tobies, *Memorie van Overgave* (1857), dan C. Bosscher, *Memorie van Overgave* (1859), Kata Pengantar: A.B.Lapian. Jakarta: Arsip Nasional, 1980, pp. 1-2. Dikuti dari Admal Amal, *Kepulauan Rempah-Rempah Perjalanan Sejarah Maluku Utara 1250-1950*, Cetakan Pertama (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2010) hlm 279.

Maluku Utara antara 1866-1907

Dengan besluit Gubernur Jenderal no. 2, tertanggal 6 Desember 1866 (S. 1866 NO.139), *Gouvernement der Moluksche Eilanden* dihapus. Keresidenan Ternat, Manado, Ambon dan Banda tidak lagi disubordinasikan ke dalam *Gouvernement der Moluksche Eilanden*, tetapi masing-masing dinyatakan sebagai keresidenan yang mandiri dan langsung berada di bawah Gubernur Jenderal. Keputusan Gubernur Jenderal ini mulai berlaku pada 10 Desember 1866. Pada 1882, Gubernur menempatan asisten residen masing-masing di Galela dan Patani.²⁵⁴

Keresidenan Ternate (Maluku Utara) sendiri meliputi seluruh wilayah hukum Kesultanan Ternate, Kesultanan Tidore dan Kesultanan Bacan. Wilayah masing-masing kesultanan tersebut adalah sebagai berikut:²⁵⁵

a. Kesultanan Bacan

1. Pulau Ternate dan Hiri
2. Pulau-pulau Moti, Makian, Kepulauan Kayoa dan Guraici
3. Daerah perbatasan antara Halmahera yang menjadi wilayah Ternate dan Tidore, ditandai garis Tofongo di sebelah timur, di sebelah Teluk Tumiri sampai kayoa
4. Pulau Morotai dan Raoyang terletak di ujung utara Halmahera
5. Bagian selatan Halmahera di pantai timur menuju Joyopa di pantai barat
6. Pulau dibagian selatan Halmahera dan meliputi selat Pontiti dan Danur
7. Pulau Mayo dan Tofure yang terletak yang terletak antara Ternate dan Kema (Batang Dua)

²⁵⁴ *ibid*

²⁵⁵ *Regerings Almanak* 1924, bab Dept. van Binnenlandsche Bestuur. Dikuti dari Admal Amal, *Kepulauan Rempah-Rempah Perjalanan Sejarah Maluku Utara 1250-1950*, Cetakan Pertama (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2010) hlm 279.

8. Kepulauan Sula-Taliabu
 9. Kepulauan Banggai dan kelompok pulau Kepulauan Sula serta teluk Banggai di pantai timur Sulawesi.
 10. Pantai timur Sulawesi, di mana terletak pulau-pulau di teluk Tomini. Selanjutnya muali Tomini sampai Lasalo dan daerah pedalamannya yang berbatasan dengan Tojo dan Swapraja Toraja hingga dekat Tuepe dan Swapraja Luwu
 11. Pulau-pulau Mami dan Wowoni
- b. Kesultanan Tidore
1. Pulau Tidore, Filonga, Maitara dan Mare
 2. Halmahera Tengah dan pulau-pulau di ujung selatan Halmahera yaitu Sibui, Woda, Rajai, Goratu, Tawin dan Joji
 3. Semua pulau yang terletak antara teluk Halmahera dan Papua yaitu: Tofono di utara dan Foya di selatan
- c. Kesultanan Bacan
1. Pulau Bacan atau Seki
 2. Kasiruta atau Tawale Besar, Mandaoli, Obit atau Batanglobang, Bungamas atau Batupacitaka, Tabubilik, Batu Ampat, Wiring, Nusa Pau, Lata-lata, Tawale Kecil, Nusa Raloid dan Gilalang atau Batusambo.

Maluku Utara antara 1898-1914

Restrukturisasi pemerintahan dan perubahan status wilayah Maluku Utara Kembali diintroduksi Belanda dengan besluit Gubernur Jenderal no. 19 tertanggal 5 Februari 1898. Besluit ini antara lain menetapkan wilayah pemerintahan Keresidenan Ternate dibagi ke dalam 8 *afdeling*, yaitu:

1. Afdeling Ternate di bawah pemerintahan langsung residen

2. Afdeling Bacan dibawah kontrolir yang berkedudukan di Labuha
3. Afdeling Halmahera Utara di bawah seorang bestuur asisten yang berkedudukan di Galela
4. Afdeling Halmahera Timur dan Selatan di bawah seorang posthouder yang berkedudukan di Patani
5. Afdeling Kepulauan Sula di bawah seorang posthouder yang berkedudukan di Sanana
6. Afdeling Banggai di bawah posthouder yang berkedudukn di Kintang, Banggai, pantai timur Sulawesi
7. Afdeling Papua Utara dibawah seorang kontrolir yang berkedudukan di Kaap de Goede HOOP. Berdasarkan S. 1898 No 142, ibukota Papua utara dipindahkan ke Manokwari di wilayah Swapraja Dori
8. Afdeling Papua Barat dan selatan di bawah seorang kontrolir yang berkedudukan di kepulauan raja empat. Dengan S.1989 no.142, ibukota afdeling ini dipindahkan ke fak-fak, Swapraja Kapaur.

Belakangan, dengan S.1902 no. 163, beberapa bagian Papua Selatan, yaitu tanjong Steenboom dan pulau-pulau yang terletak disekitarnya, menjadi daerah pemerintahan langsung dan dipisahkan dari keresidenan Ternate, terhitung sejak 20 Januari 1902. Pemerintahan ke dua wilayah ini dijalankan seorang asisten residen 1 juni 1902.²⁵⁶

Beberapa waktu setelah restrukturisasi tersebut, sejumlah wilayah keresidenan Ternate mulai dipisahkan melalui ketetapan Gubernemen:

1. Pemisahan Papua Selatan: Ketika pemerintahan Kolonial Belanda mengambil Langkah awal untuk mengukuhkan kekuasaannya di Papua pada 1898, dibentuklah dua afdeling:

²⁵⁶ *Regerings Almanak voor Ned. Indie*, vol.2, Jakarta : Land-drukkerrij, 1814-1914, pp.217 f. Dikuti dari Admal Amal, *Kepulauan Rempah-Rempah Perjalanan Sejarah Maluku Utara 1250-1950*, Cetakan Pertama (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2010) hlm 281.

Afdeling Papua Utara dan Afdeling Papua Selatan. Papua Selatan dipisahkan dari Kesultanan Tidore dalam administrasi pemerintahannya, dan atas wilayah tersebut berlaku pemerintahan langsung. Melalui perjanjian tambahan antara Gubernemen dan sultan Tidore pada 1902, Papua selatan mendapat status sebagai daerah pemerintahan langsung di bawah seorang asistenresiden.²⁵⁷

Pada 1912, Afdeling Papua Utara dan Papua Selatan, berikut kepulauan Raja Ampat, dipisahkan dari keresidenan Ternate dan digabung ke dalam keresidenan Maluku Selatan yang berpusat di Ambon. Pemisahan ini didasarkan pada pertimbangan efisiensi melaksanakan administrasi pemerintahan.

2. Pemisahan Afdeling Banggai dan Kepulauan Raja Ampat: kepulauan Banggai yang sejak awal abad ke 14 menjadi wilayah kekuasaan kesultanan Ternate, dan sejak 1866 menjadi afdeking dalam lingkungan keresidenan Ternate, berdasarkan S. 1907 no.376, dipisahkan dari Ternate dan digabungkan ke dalam Gouvernement der Celebes en Onderhorigheden (Gubernemen Sulawesi dan Daerah Taklukannya) yang berpusat di Makassar.

Maluku Utara antara 1921-1925

Dengan besluit Kerajaan Belanda tertanggal 16 April 1921 (S. 1921 no.430, Keresidenan Ternate yang sejak 1866 menjadi keresidenan mandiri, disatukan dengan Keresidenan Amboina. Maluku Utara, dengan demikian, tidak lagi berstatus sebagai keresidenan, tetapi hanya bagian dari keresidenan Amboina. Ia menjadi afdeling Ternate yang meliputi seluruh wilayah Maluku Utara.²⁵⁸

²⁵⁷ Joroen A. Overweel, *Topicd Relating Netherland-New Guenea*. Leiden-Jakarta:OSAL-CUL/IRIS, 1995,p.3. Dikuti dari Admal Amal, *Kepulauan Rempah-Rempah Perjalanan Sejarah Maluku Utara 1250-1950*, Cetakan Pertama (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2010) hlm 282.

²⁵⁸ Admal Amal, *Kepulauan Rempah-Rempah Perjalanan Sejarah Maluku Utara 1250-1950*, Cetakan Pertama (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2010) hlm 282.

Besluit yang ditandatangani Ratu Wilhelmina ini tidak memuat pertimbangan yuridis mengapa status Keresidenan Terante diturunkan menjadi Afdeling Noord Molukken. Dalam konsiderannya hanya disebutkan usul Menteri Urusan Daerah Koloni tertanggal 11 April 1921 bagian ke 4 no.112, dan pasal 68 (1) Reglemen kebijakan pemerintah Hindia Belanda.²⁵⁹

Lebih lanjut, besluit tersebut hanya memuat dua pasal. Pasal 1 menentukan bahwa keresidenan Ternate dan daerah taklukannya digabungkan pada yurisdiksi keresidenan Amboina. Sementara pasal 2 menetapkan tanggal mulai berlakunya besluit, yang akan ditetapkan oleh Gubernur Jenderal Hindia Belanda, dan Menteri Urusan Koloni ditugaskan melaksanakan besluit. Berdasarkan ketentuan pasal ini, Gubernur Jenderal mengeluarkan besluit tertanggal 16 Juni 1921 no, 27 yang menyatakan berlakunya besluit kerajaan tersebut.²⁶⁰

Jika besluit kerajaan itu dikaitkan dengan perkembangan yang terjadi pada 1921, akan terlihat bahwa perubahan status Keresidenan Ternate menjadi afdeling tidak lepas dari upaya pemerintah Belanda untuk mengintegrasikan seluruh Kawasan Indonesia Timur ke dalam Provinsi Timur Besar (Grote Oost) di bawah seorang Gubernur yang berkedudukan di Makassar.²⁶¹

Dengan melorotnya status Keresidenan Ternate menjadi sekedar afdeling, sejumlah onderafdeling dibentuk di wilayah bekas keresidenan itu, yakni Onderafdeling Jailolo, Weda, Tobelo, Sanana, Bacan dan Ternate. Masing-masing onderafdeling dipimpin seorang kontroling atau gezaghebber. Afdeling Ternate sendiri dipimpin seorang asisten residen.²⁶²

Pembaruan Pemerintahan antara 1925 hingga 1942

²⁵⁹ *ibid*

²⁶⁰ *ibid*

²⁶¹ *ibid*

²⁶² *ibid*

Pada 1952, pemerintah Belanda mengundang Undang-undang Pembaruan Pemerintahan Maluku: Pembentukan Gubernemen Maluku (*Bestuurshervorming Molukken: Instelling van een Gouvernement der Molukken*). Undang-undang yang mulai berlaku pada 1 Januari 1926 ini menentukan bahwa pemerintahan di Maluku dijalankan seorang Gubernur atas nama Gubernur Jenderal. Pemerintahan Maluku akan mencakup wilayah Keresidenan Ambon yang meliputi daerah-daerah Onderafdeling Timor dan Keresidenan Timor Kepulauan berikut daerah taklukannya, serta Afdeling Ternate. Keresidenan Ambon mencakup 15 onderafdeling, dan Afdeling Ternate mencakup 12 onderafdeling, 6 di Maluku Utara dan sisanya di Papua. Untuk mengepalai tiap-tiap onderafdeling diangkat seorang gezaghebber, dan jabatan asisten residen ditiadakan.²⁶³ Di samping itu, gubernur juga mengangkat sejumlah bestuur asisten pada setiap onderafdeling.

Ke 15 onderafdeling Keresidenan Ambon adalah : Pulau Ambon, Saparua, Banda, Buru, Seram Barat, Amahai, Wahai, Seram Timur, Kepulauan Kei, Aru, Larat, Kepulauan Babar, Papua, Kisar dan Boven Digul. Sementara ke 12 onderafdeling Ternate adalah : Ternate, Jailolo, Weda, Tobelo, Bacan, Kepulauan Sula, Sorong, Pulau-pulau Schouten, Kelompok Kepulauan Yapen, Holandia, Papua Barat, dan Papua Selatan.²⁶⁴

Pelaksanaan pemerintahan di Maluku Utara berdasarkan perubahan tersebut tetapi berjalan seperti semula. Ada daerah tertentu yang langsung berada di bawah pemerintahan gezaghebber, dan ada daerah tertentu yang berpemerintahan tidak langsung di bawah para sultan dan bobatongya.

Pada 1930, Pemerintahan Belanda mengeluarkan Zelf Bestuur Regeling, yang menetapkan pembagian Maluku Utara ke dalam tiga swapraja: Kesultanan Ternate, Kesultanan Tidore, dan Kesultanan Bacan. Tiap kesultanan di bagi ke dalam distrik-distrik, yang dikepalai

²⁶³ Keputusan Gubernur Maluku 8 februari 1927 no.2.

²⁶⁴ ibid

oleh kepala distrik, dan membawahi onder-distrik. Kepala distrik diangkat dan diberhentikan oleh masing-masing sultan di wilayahnya,

Pemerintahan dengan corak gabungan semacam ini yakni pemerintahan langsung Belanda dan pemerintahan tidak langsung Belanda di bawah para sultan dan bobatonya berlangsung hingga masuknya tantara pendudukan Jepang pada 1942.

3. Lahirnya Kesadaran Kebangsaan di Maluku Utara

Kesadaran kebangsaan dan politik mulai lahir di Maluku Utara dengan berdirinya Budi Mulia pada 1919,²⁶⁵ sebuah organisasi social budaya dan pemberdayaan ekonomi, yang diprakarsai para pegawai sipil (*civil servant*) dan tokoh-tokoh masyarakat local. Budi Mulia mengalami pertumbuhan pesat dalam keanggotaan, terutama di kalangan kaum buruh dan para pengusaha kecil, pedagang sayuran, buah-buah, dan rakyat umum. Dalam pimpinannya terdapat tokoh-tokoh seperti Hamid Assar dan Gondhojoewono, seorang Jawa asal Yogyakarta. Yang terakhir inilah yang dipandang sebagai tokoh yang mengintrodusir organisasi ini kepada public Ternate.²⁶⁶

Dalam kegiatannya, Budi Mulia terutama bergerak dalam bidang Pendidikan. Melalui kursus-kursus yang diselenggarakannya, ia mendidik para pemuda dan anggota-anggotanya di bidang social budaya dan pemberdayaan ekonomi dan politik. Akan tetapi dalam implementasinya, Pendidikan politik memperoleh porsi terbesar ketimbang bidang social budaya dan ekonomi.²⁶⁷

²⁶⁵ Katrien Polman: *The North Moluccas, an Annotated Bibliography*; The Hague Martinus Nijhoff, 1981, p.86. Dikuti dari Admal Amal, *Kepulauan Rempah-Rempah Perjalanan Sejarah Maluku Utara 1250-1950*, Cetakan Pertama (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2010) hlm 347.

²⁶⁷ Admal Amal, *Kepulauan Rempah-Rempah Perjalanan Sejarah Maluku Utara 1250-1950*, Cetakan Pertama (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2010) hlm 347.

Gondhojoewono yang dikalangan public Ternate dikenal sebagai Mas Gondo, tak jelas posisinya Ketika pertama kali tiba di Ternate. Akan tetapi pribadinya dan pembawaannya sangat menarik dan menyenangkan banyak orang, terutama dikalangan pemuda. Ia pandai bergaul, terutama di strata bawah. Factor pandai bergaul inilah yang menyebabkan ia memperoleh banyak teman, dan dengan jaringan pergaulannya yang luas ia berhasil menarik banyak pegawai gubernemen asal Ternate, Ambon dan Manado menjadi anggota, bahkan ada yang duduk dalam pengurus.²⁶⁸

Pada permulaan berdirinya, Budi Mulia dengan kental memperlihatkan dirinya sebagai organisasi social ekonomi yang bertujuan memberdayakan ekonomi rakyat kecil. Seluruh kegiatan Budi Mulia dipusatkan pada kantornya di Falajawa yang lebih dikenal dengan nama Rumah Panjang yaitu sebuah bangunan papan dan beratap seng. Bentuk kantor ini agak memanjang mengikuti luas tanahnya yang agak sempit memanjang.²⁶⁹

Sarikat Islam (SI merah) di Ternate

Di Maluku Utara Sarekat Islam didirikan oleh beberapa tokoh masyarakat Ternate pada awal 1925 dan memperoleh pengikut cukup banyak.²⁷⁰ Sementara Partai Serikat Islam kurang diminati walaupun dipimpin HOS Tjokroaminoto. Tetapi Ketika SI pecah dan muncul SI merah, dan kemudian menjadi Partai Komunis Indonesia (PKI), orang-orang SI Ternate memilih bergabung dengan SI merah M.A. Kamaruddin (Oom Sau) dan Daniel Bohang termasuk yang ikut bergabung.

Ketika orang-orang PKI melakukan pemberontakan pada bulan Desember 1925, orang-orang SI merah, seperti M.A.Kamaruddin (Oom Sau) dan Bohang, termasuk de dalam daftar

²⁶⁸ ibid

²⁶⁹ ibid

²⁷⁰ Kotambuna, H.Hamid, *Perjuangan Rakyat Maluku Utara Membebaskan Diri dari Kolonialisme*. Jakarta, PT Gamalama Media, 2003.p.1-2. Dikuti dari Admal Amal, *Kepulauan Rempah-Rempah Perjalanan Sejarah Maluku Utara 1250-1950*, Cetakan Pertama (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2010) hlm 352.

orang yang dicap sebagai pemberontak oleh pemerintah colonial Belanda. Pada bulan November 1926, terjadi penangkapan besar-besaran dari rumah ke rumah dan menangkap sejumlah pimpinan PKI. Oom Sau dan Bohang ikut ditangkap dan diasingkan ke Boven Digul di Papua. Di tempat inilah Oom Sau bertemu dengan Bung Hatta dan Syahril pada 1934. Sejak waktu itu pula, Oom Sau mengabdikan kepada dan menjadi asisten pribadi Bung Hatta hingga 1936, ketika Bung Hatta dan Syahrir dipindahkan ke pulau Banda. Oom Sau dan Bohang baru dibebaskan pada 1938. Oom Sau menetap di Ternate, sementara Bohang kembali ke Galela dan membuka lahan pertanian.²⁷¹

Di antara para pejuang dan perintis kemerdekaan, selain tokoh-tokoh seperti Oom Sau dan Bohang yang turut dalam pemberontakan PKI, patut pula dicatat peran Haji Salahuddin dan Haji Ngade. Tokoh terakhir ini turut dalam pemberontakan dan pengambilalihan kapal Angkatan Laut Belanda Zeven Provinciën.

Haji Ngade di masa remajanya adalah aktivis Sarekat Islam (SI merah), kemudian masuk Angkatan Laut dan ditempatkan sebagai kelasi pada kapal AL Belanda Zeven Provinciën. Karena ikut berontak bersama para perwira Indonesia dan mengambil alih komando kapal tersebut pada bulan Februari 1933, H. Ngade dipecat dengan tidak hormat. Ia kemudian kembali ke kampung halamannya di Ternate (Kampung Makassar) aktif dan dalam organisasi Muhammadiyah hingga akhir hayatnya.

Muhammadiyah di Maluku Utara

Membicarakan kebangkitan nasional atau era kesadaran nasional di Maluku Utara tidak dapat dilepaskan dari pembahasan tentang masuknya Muhammadiyah di daerah ini. Muhammadiyah yang didirikan K.H. Ahmad Dahlan pada 1912 di Yogyakarta, merupakan

²⁷¹ Ibid

salah satu organisasi Islam modernis terpenting di Indonesia yang telah mengukir sejarahnya dengan gemilang.

Di Maluku Utara, organisasi ini menjadi salah satu organisasi pelopor kebangkitan nasional dan cukup diminati rakyat, khususnya umat islam. Kepeloporanannya dilakukan oleh Haji Muhammad Amal dan murid-muridnya di Galela, Halmahera Utara. Pada 17 September 1928, Haji Muhammaad Amal dan murid-muridnya membentuk Muhammadiyah “Groep” Galela. Ketua berada di tangan Haji Muhammad Amal sendiri, sekretarisnya Haji B.S Rauf, bendahara Daniel Lasiji dan pembantu-pembantunya: Abdullah Joge, M.S. Sawai., Haji Abdul Jalil dan beberapa tokoh local lainnya.²⁷²

Karena di Maluku Utara Ketika itu belum ada Konsul Muhammadiyah, penamaan untuk pimpinan wilayah maka Groep (semacam anak cabang) Galela, langsung ditangani oleh Pimpinan Pusat atau *Hoofd Bestuur* di Yogyakarta.²⁷³

Pada 1933, Muhammadiyah masuk ke Ternate. Pimpinan awal Muhammadiyah di Ternate ini terdiri dari Arifin Patty, Abdullah Petrana, Ibrahim Tolangara, dan Luth Haji Ibrahim. Pada 1938, L.A. Nasibu ikut memperkuat pimpinannya. Pada tahun ini pula, terbentuk secara berturut-turut pimpinan Muhammadiyah di Weda oleh dokter Chasan Bosoirie, Tidore dan Morotai. Di distrik terakhir ini, pimpinannya di tangan Haji Umar Jamaa, Rajab Puradin dan Musa, seorang aktivis Muhammadiyah asal Gorontalo. Sementara di Tobelo Muhammadiyah sudah berdiri sejak 1934 dan pimpinannya berada di tangan Haji ABDULLAH Tjan beserta murid-muridnya. Sekolah-sekolah Muhammadiyah berdiri di

²⁷² Admal Amal, *Kepulauan Rempah-Rempah Perjalanan Sejarah Maluku Utara 1250-1950*, Cetakan Pertama (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2010) hlm 355.

²⁷³ *ibid*

Ternate sejak 1936, menyusul di Tobelo, Galela, dan Weda pada 1938. Pada tempat-tempat tersebut juga lahir organisasi kepanduan Hizbul Wathan (HW).²⁷⁴

Titik berat tugas Muhammadiyah waktu itu adalah melakukan dakwah, di samping Pendidikan. Muhammadiyah. Muhammadiyah Tobelo dan Galela mendatangkan ustadz untuk madrasahnyanya langsung dari Padang Panjang dan Padang, semuanya melalui peminan pusat di Yogyakarta. Sementara Ternate mendatangkannya dari Makassar. Pimpinan Pusat di Yogyakarta juga menugaskan Syamsuddin Yusuf untuk Tobelo dan Bahrin Sultany untuk Galela. Di Ternate, BAPMAN dipimpin oleh ustadz Jafar. Karena para pengurusnya terlibat dalam kegiatan politik, termasuk ustadz Jafar sendiri, pengendalian sekolah BAPAN hampir seluruhnya diegang Arifin Patty, yang Ketika itu menjabat Kepala Sekolah Dasar Kenari Tinggi dan merupakan seorang “ambtenaar” (pegawai negara) yang diharamkan ikut partai politik oleh pemerintah Belanda.²⁷⁵

PNI di Ternate

Pada 192, Bung Karno mendirikan Partai Nasional Indonesia (PNI) yang merupakan penjelmaan dari *Algemene Studie Club* yang didirikan Bung Karno pada Juli 1927. Hanya setahun setelah PNI berdiri pada 1929 tiba di Ternate tiga propagandis PNI. Kedatangan ketiga juru kampanye PNI tersebut telah mencairkan trauma politik Rakyat. PNI disambut antusias, terutama di kalangan kawula muda Ternate. Nyonya Suwaeba (Ibu Eba) adalah perempuan pertama yang masuk partai politik tersebut. Dalam suatu wawancara dengan penulis pada 1995 sebelum almarhumah tutup usia, bertempat di rumahnya di kampung Santiong Ternate, ibu Eba menyatakan bahwa ia pada usia remaja masuk PNI karena sangat tertarik dengan tokoh pendirinya, yakni Bung Karno.²⁷⁶

²⁷⁴ Ibid

²⁷⁵ ibid

²⁷⁶ ibid

Tetapi, masuknya PNI ke Maluku Utara bertepatan waktu di mana rakyat pada politik masih belum sembuh, lantaran Tindakan-tindakan pemerintah Belanda terhadap pengurus PKI dan Budi Mulya yang baru lewat setahun. Oleh sebab itu ketiga juru kampanye PNI bersikap sangat hati-hati. Mereka tidak dapat berkampanye secara terbuka, dan karena selalu dibuntuti mata-mata polisi, ketiga juru kampanye itu akhirnya menghilang dan Kembali ke Jawa.

Walaupun situasi yang dihadapi tidak kondusif, ketiga propagandis PNI itu berhasil menanamkan ide-ide PNI secara mantap, khususnya gagasan-gagasan pendiri PNI Bung Karno. Pada 1929, pemerintah Belanda mengambil Tindakan kepada PNI dengan menangkap Bung Karno dan pimpinan PNI lainnya. Mereka kemudian di giring ke pengadilan di Bandung pada akhir 1930. Pledoi (pidato pembelaan diri di depan pengadilan) Bung Karno yang sangat cermelang dalam proses pengadilan itu tidak mampu menghalanginya dipenjara. Bung Karno tetap dinyatakan bersalah dan dihukum.

Penangkapan Bung Karno telah mengakibatkan PNI Maluku Utara yang baru berumur setahun, mengalami kelumpuhan total. Juru kampanyenya dari Jawa telah menghilang secara misterius, dan segala aktivitas partai yang baru mulai tumbuh lenyap sama sekali. Bahkan, para pemuda yang menjadi aktivisnya seperti Sabtu Mataoga, Ahmad Biyan, Ibu Eba, harus melakukan kegiatan partainya secara sembunyi-sembunyi, seperti PSSI, Kembali mengalami keterpurukan, Ketika Bung Karno yang telah memperoleh pembebasan bersyarat dari penjara Sukamiskin Bandung Kembali ditangkap dan dideportasikan ke Ende di Flores untuk menjalani hukumannya pada bulan Agustus 1933.

4. Maluku Utara di Bawah Pendudukan Jepang (1942-1945)

Januari 1942, pesawat-pesawat Jepang untuk pertama kalinya melakukan pemboman atas pulau Ternate. Menghadapi aksi ini, Asisten Residen dan Komandan KNIL di Ternate

memerintahkan para pegawai sipil serta warga keturunan Belanda mendaftarkan diri untuk dilatih sebagai tenaga pertahanan sipil. Tiap sore Latihan dilaksanakan di belakang Benteng Orange, di bawah bimbingan beberapa bintanga KNIL, antara lain sersan Saerang dan Sersan Mayor Paruntu. Di samping itu tantara KNIL juga membangun berikade kawat berduri di sepanjang pantai Jembatan Residen hingga dermaga dan menimbun karung-karung goni berisi pasir di setiap persimpangan jalan. Bambu runcing ikut pula dipancang di sepanjang pantai antara Kampung Cina hingga dermaga.²⁷⁷

Pada tanggal 6 April 1942, tantara Jepang melakukan pendaratan di Ternate, setelah menaklukan Sorong pada 4 April. Selang beberapa hari kemudian tepatnya 9 april, jepang juga mendarat di Makassar dan pada 22 April berhasil menduduki Jayapura.

Ketika armada Jepang pembawa pasukan pendarat mendekati dermaga Ternate, tantara KNIL kacau balu dalam suasana kebingungan dan berlari tanpa tujuan. Tanpa lutusan peluru, tantara KNIL menyerah dan seluruh Maluku Utara dinyatakan dikuasai pasukan Jepang pada hari itu juga yakni 6 April 1942.

Sehubungan dengan pendaratan Jepang di Ternate ini, Jeanne van Diejen melukiskan bahwa sebelum pendaratan tersebut, sebuah kapal misterius bernama Honun Maru merapat di dermaga Ternate dan memerintahkan Asisten Residen, Velde, serta Komandan Militer KNIL, Kapten Zondeg, dan seorang dokter tantara berkembangsaan Belanda, para biarawati, serta sejumlah anak keluarga Belanda naik ke kapal, kemudian menghilang. Belakangan diketahui bahwa Honun Maru bertolak menuju Ambon.²⁷⁸

²⁷⁷ ibid

²⁷⁸ Ron Heyneman, *Ibu Maluku: The Story of Jeanne vn Diejen*. Victoria: Sid Harta Publisher, 2002,p. 345. Dikuti dari Admal Amal, *Kepulauan Rempah-Rempah Perjalanan Sejarah Maluku Utara 1250-1950*, Cetakan Pertama (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2010) hlm 373.

Malam hari menjelang 6 April sebanyak 19 kapal perang Jepang yang akan ambil bagian dalam pendaratan Ternate telah dikonsentrasikan di Pelabuhan Gane Dalam. Pagi harinya 6 April 1942, kapal-kapal itu muncul di Ternate dengan moncong Meriam diarahkan ke kota dan siap ditembakkan.²⁷⁹

Pada 6 April, pesawat-pesawat Jepang Kembali beraksi menyebarkan selebaran yang di tulis dalam bahasa Belanda dan Inggris. Isinya berupa ultimatum yang ditunjukan kepada personil sipil dan militer Belanda. Pihak militer Asisten Residen, kontrolir dan semua orang Belanda lainnya diserukan berkumpul di dermaga dalam waktu satu jam sebagai tanda menyerah, dan bendera putih dikibarkan di kantor-kantor serta bangunan public/pemerintah. Bila ultimatum diabaikan kota Ternate akan di gempur.²⁸⁰

Ketika batas waktu ultimatum lewat dan belum tampak tanda-tanda penyerahan tantara KNIL dan pejabat sipil Belanda, pesawat-pesawat Jepang mulai menjahtukan bom dan menembaki Gudang Coprafonds, kantor KPM dan kantor-kantor lainnya yang terdapat di kompleks Pelabuhan. Selanjutnya, sebagian wilayah pemukiman Kedaton Tidore juga dibombardir yang mengakibatkan tewasnya 56 orang.²⁸¹

Asap mengepul selama beberapa hari, karena Gudang Coprafonds yang dibom sedang penuh dengan kopra. Setelah api padam, ditemukan dua sosok mayat ang telah menjadi arang, salah satu di antaranya adalah serdadu KNIL. Sementara satunya lagi adalah pegawai Coprafonds.

Dalam situasi panik, Kontrolir Syirk van der Groot berlari ke rumah sakit menemui dr. Chasan Boesoirie dan Nyonya Jeanne van Diejen, pekerja social asal Belgia. Van der Groot

²⁷⁹ Admal Amal, *Kepulauan Rempah-Rempah Perjalanan Sejarah Maluku Utara 1250-1950*, Cetakan Pertama (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2010) hlm 373.

²⁸⁰ ibid

²⁸¹ ibid

mengatakan kepada keduanya bahwa Asisten Residen maupun Komandan Militer telah pergi. Tidak ada seorang pun yang berada di dermaga. Van Diejen, yang bekerja sebagai suster rumah sakit, berlari ke istana Sultan Ternate. Belum ada bendera putih berkibar di istana. Ia segera Kembali ke rumah sakit, mengambil seprei putih dari tempat tidur pasien. Kontrolir van der Groot mengikutinya. Keduanya lalu mengikuti seprei itu ke sebatang bambu dan menaikkannya, disaksikan Boesoirie: tanda takluk telah dikibarkan.²⁸²

Setelah itu, Kontrolir van der Groot berkata bahwa ia akan naik ke kapal komando Jepang untuk menyerahkan Ternate kepada Dai Nippon. Van der Groot segera meninggalkan rumah sakit diikuti van Diejen. Keduanya berjalan menuju pantai dan mencari perahu nelayan yang dapat mengantar mereka ke kapal Jepang.

Di samping pasar, mereka menemukan perahu nelayan dengan dua pendayung. Tetapi, kedua nelayan itu bertolak karena ketakutan. Setelah diberi penjelasan, kedua nelayan itu bersedia mengantarkan ke kapal Jepang. Ketika perahu mulai dikayuh menuju kapal Jepang, Boesoirie memanggil mereka seraya mengatakan dirinya akan ikut ke kapal Jepang, sebab apa yang akan terjadi di atas kapal nanti tidak dapat diduga.²⁸³

Dengan cepat perahu berpenumpang tiga orang itu dikayuh menuju kapal Jepang. Tampaknya tantara Jepang telah mengamati mereka dari atas kapal. Seorang tantara Jepang yng memegang megafon bertanya siapa yang bisa berbahasa Inggris. Ketika beroleh jawaban bahwa ketiganya bisa berbahasa Inggris, memerintahkan mereka menuju kapal komando. Lima belas menit kemudian, ketiganya tiba di depan kapal perang terbesar dan Boesoirie menduganya sebagai kapal komando. Ketigannya lalu naik ke atas kapal dan berpesan kepada dua nelayan pengayuh perahu untuk menunggu mereka.

²⁸² Ibid

²⁸³ ibid

Segera setelah menduduki dan mengambilalih kekuasaan Belanda di Ternate, Jepang membentuk sebuah pemerintahan militer. Kepada pemerintahan militer ini disebut *Minseibu*, yang untuk pertama kalinya dijabat oleh Noro San. Karena selalu mengenakan pakai sipil, tidak diketahui secara jelas pangkatnya dalam ketentaraan. Paling tidak, Noro San adalah seorang perwira menengah Jepang.

Kepala pemerintahan setempat yang dahulunya disebut *Hoofd van Plaatselijk Bestuur* (HPB), masing-masing di Ternate, Weda, Jailolo, dan Tobelo serta selalu dijabat seorang Belanda, kini dipercayakan *Minseibu* kepada tenaga senior pribumi. Lembaga HPB itu sendiri dipimpin seorang *Gunco* yang membawahi kepala-kepala distrik yang disebut *Bungunco*. Selain itu, nama kepala kampung juga diganti dengan *Sonco*. Kecuali *Minseibu* dan ketua pengadilan yang dijabat oleh militer Jepang, *Gunco*, *Bungunco* dan *Sonco* semuanya dipercayakan kepada tenaga-tenaga Indonesia. Dinas-dinas yang telah ada sejak zaman Belanda berlanjut seperti biasa. Tetapi karena situasi dan target Jepang memenangkan perang, dinas-dinas tersebut mandek dan tidak dapat melaksanakan tugasnya dengan baik, terutama antara 1944-1945.

Dalam dunia Pendidikan, hampir semua sekolah dipimpin orang Indonesia dan tantara Jepang hanya dikerahkan untuk mengajar Bahasa Jepang. Namun karena wilayah Maluku Utara diliputi suasana perang dan serangan laut serta udara oleh sekutu, lembaga Pendidikan praktis mengalami kelumpuhan, terutama di daerah-daerah terpencil serta di daerah-daerah garis depan, seperti Halmahera Utara.

5. Maluku Utara di Masa Revolusi

Sejak mendaratnya tantara Jepang di Ternate dan daerah lainnya di Maluku Utara, penduduk dilarang mendengar siaran radio, terutama siaran luar negeri. Chasan Boesoirie dan

Memorinya menulis bahwa baru pada awal September 1945, berita proklamasi kemerdekaan Indonesia diketahui penduduk kota Ternate dan daerah lainnya di Maluku Utara.²⁸⁴

Berbeda dengan Ternate, penduduk Morotai telah mengetahui proklamasi kemerdekaan Indonesia selang beberapa hari setelah diumumkan karena fasilitas komunikasi dan radio militer sekutu. Di Galela, berita proklamasi diketahui rakyat karena diberitahukan militer Jepang. Demikian pula, melalui para pengungsi yang Kembali dari Morotai ke daerah asalnya, berita proklamasi menyebar ke seluruh wilayah Halmahera Utara, Halmahera Tengah, dan Halmahera Timur. Siaran Radio Republik Indonesia (RRI) mulai terdengar dan rakyat dengan tekun mengikutinya. Bahkan Radio Bung Tomo juga di tangkap di Ternate dan Morotai, setelah beberapa teknisi merekayasa penerimaan radio mereka.²⁸⁵

Karena situasi telah jelas, beberapa pimpinan local, seperti Arnold Mononutu, M.A.Kaaruddin, Chasan Boesoirie, M.S.Jahir, M.Arsyad Hanafi, Abubakar Bachmid, dan tokoh pemuda Abjan Soleman, mulai mendiskusikan bagaimana rakyat Maluku Utara mengantisipasi dan menindaklanjuti proklamasi kemerdekaan bahwa di seluruh Maluku Utara Belanda secara pasti mulai mengembalikan kekuasaannya.²⁸⁶

Dalam bulan November 1945, Sultan Ternate, Jabir Syah secara pribadi mengadakan suatu pembicaraan dengan Mononutu dari Boesoirie di istana kesultanan Ternate. Pembicaraan tersebut berkaitan dengan Langkah-langkah politik konkret yang mesti dilakukan pada saat itu. Jabir Syah menganjurkan kedua tokoh itu membentuk sebuah partai politik politik bercorak *rijks verband*, dapat bekejasama dengan pemerintah. Tetapi, Mononutu dan Boesoirie tidak memberi reaksi atas anjuran Jabir Syah. Setelah pertemuan tersebut terbentuklah sebuah partai politik yang diberi nama PERSATUAN INDONESIA disingkat PI, dengan dukungan orang-

²⁸⁴ Ibid hlm 399.

²⁸⁵ ibid

²⁸⁶ Ibi hlm 400

orang royalis. Sebagai ketuannya ditunjuk Muhammad Nasir Syah saudara Sultan Jabir Syah dan sejumlah pengurusnya terdiri dari : M.Ali Kamaruddin, Abdullah Badie, Abdullah Baay, Pusung, Dano Syafei, Raden Slamet, Luth Hi Ibrahim, Hasan Ayanhar, dan Hutubesi. Sebagai penasehat ditunjuk dr. Chasan Boesoerie dan Arnold Mononutu.

Banyak pemuda-pemuda tidak mendukung PI tersebut karena menganut azas *rijks verband*, karena mereka khawatir bahwa partai ini akan mengabdikan kepada kepentingan Belanda dan menentang proklamasi kemerdekaan.

Pada tanggal 20 Desember 1945, mereka menyelenggarakan suatu rapat dan mengundang M.A. Kamaluddin, Arnold Mononutu, Chasan Boesoerie, M.S. Djabir, dan tokoh-tokoh nasional lainnya dan menuntut kepada tokoh-tokoh tersebut agar PI harus merubah anggaran dasar dan mencantumkan azas dan tujuan PI: mendukung kemerdekaan RI dari Sabang sampai Merauke.

Para pemuda tersebut berteriak-teriak bahwa rakyat Maluku Utara tidak boleh mengkhianati republik proklamasi. Arnold Mononutu dan para pemimpin lainnya menyatakan dengan tegas bahwa karena suara terbanyak rakyat Maluku Utara telah menginginkan menjadikan PI sebagai pendukung Republik Indonesia, maka Mononutu dengan tegas menyatakan bahwa anggaran dasar PI akan diroboh sesuai dengan tuntutan mereka.

Karena azas dan tujuan PI berubah, maka golongan royalis seperti M.Nasir Syah, Hasan Ayanhar, Dano Syafei dan lain-lain menyatakan mengundurkan diri. PI kemudian melengkapi pimpinannya dengan memasukkan tokoh-tokoh nasionalis dan Islam seperti : Suryadi, A.L.Rompis, Arsyad Hanafi, Muhammad Alhadar, Ahmad Biyan, Abubakar Bahmid, Zen Assagaf, dan lain-lainnya.²⁸⁷

²⁸⁷ Kotambunan, Hi.Hamid. *Perjuangan Rakyat Maluku Utara Membebaskan Diri dari Kolonialisme*. Jakarta: Gamalama Media, 2003.p.25 dan 28. Dikutip dari Admal Amal, *Kepulauan Rempah-Rempah Perjalanan Sejarah Maluku Utara 1250-1950*, Cetakan Pertama (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2010) hlm 401.

Untuk mengoptimalkan kegiatan PI, M.S.Djahir, dengan dibantu tokoh-tokoh muda Kadir Hi.Ahmad, Abjan Soleman, dan lain-lain diberi tugas oleh pimpinan PI untuk menggalang rakyat dengan berbagai rapat umum baik di Ternate maupun di daerah-daerah lain di seluruh Maluku Utara. Tanggal 5 April 1946, suatu rapat raksasa diselenggarakan di lapangan belakang Benteng Ternate yang diikuti ribuan rakyat yang dihadiri juga oleh Residen Jabir Syah.²⁸⁸

Pada tanggal 9 April 1946 terjadi perubahan dalam pimpinan RI. Chasan Boesoerie dipilih sebagai ketuanya dan Mononutu sebagai Sekjen, dibantu Zen Assagaf, Supit Rumopa, Arsyad Hanafie, Muhammad Abdurrachman, M.S Djahir, Abubakar Bachmid dan lain-lain. Sebagai ketua kehormatan ditunjuk M. Ali Kamaluddin.²⁸⁹

Sejak penggalangan PI, maka sampai dengan bulan Maret 1946, PI telah terbentuk di hampir seluruh kecamatan dalam daerah Maluku Utara. Hal ini telah menimbulkan kekhawatiran kepada pemerintah pendudukan Belanda. Tanggal 15 April 1946, satu minggu setelah reorganisasi pimpinan PI dengan masuknya sejumlah kaum Nasionalis Islam, Chasan Boesoerie dalam kapasitasnya sebagai ketua PI dipanggil menghadap Jabir Syah dalam kedudukannya sebagai CONICA. Residen Jabir Syah meminta kepada Boesoerie jaminan, bahwa PI dalam perjuangannya tidak akan menimbulkan kekacauan apapun dan meminta pula agar para pengurus PI dapat mengekang diri.²⁹⁰

Dalam pada itu, pimpinan PI menugaskan M.Ali Kamaluddin dan HI. Hamzah Limatahu mengunjungi seluruh wilayah kecamatan Maluku Utara guna menegaskan pimpinan PI yang baru terbentuk di wilayah-wilayah tersebut. Sampai dengan akhir tahun 1946, di luar

²⁸⁸ Admal Amal, *Kepulauan Rempah-Rempah Perjalanan Sejarah Maluku Utara 1250-1950*, Cetakan Pertama (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2010) hlm 401.

²⁸⁹ *ibid*

²⁹⁰ *Ibid* hlm 402.

Ternate, PI telah mempunyai cabang di Tobelo, Galela, Tidore, Bacan, Makian, Sanana, Weda dan Jailolo, dengan jumlah anggota seluruhnya kurang lebih 10.000 orang.

Sejak bulan Desember 1945 PI telah menerbitkan sebuah tablid mingguan dengan nama *Menara Medeka* dipimpin Umar Assagaf dengan redaktur Arnold Mononutu, Chasan Boesoerie, M.S. Djahir, Abubakar Bachmid, Abjan Soleman, dan L.A.Nasibu. Tata Usaha dipegang Zen Assagaf.

Keterangan politik kepala staf NICA di Morotai, de ROOY, yang dikeluarkan pada 15 Februari 1946, mengungkapkan bahwa di Ternate telah berdiri partai politik republican bernama Persatuan Indonesia dan Pemuda Indonesia, yang kesemuanya merupakan partai terbuka. Yang dimaksud de Rooy dengan Pemuda Indonesia adalah sayap kepemudaan PI yang dipimpin AbjanSoleman, Kadir Hi. Ahmad, Taher Zougira, A.L. Rompis, dan Yunus Umar.

Sementara itu, para royalis berhaluan *rijksverband* membentuk Partai Sedjarah Maloekoe Oetara (PASMO), yang dipimpin M. Nasir, seorang saudara Sultan Ternate. Sangat mungkin bahwa pembentukan partai ini, selain sebagai reaksi terhadap PI, adalah untuk mewujudkan keinginan Sultan Ternate, Jabir Syah, tentang partai berhaluan *rijksverband* yang tidak realisasikan Mononutu dan Boesoirie.

Di kalangan Wanita Islam juga terbentuk Perkaimindo (Persatuan Kaum Ibu Muslimat Indonesia), dipimpin Ny. Boki Nasir dan Ny. Chasan Boesoirie. Perkaimindo dalam berpolitik praktis sangat dipengaruhi PI, dan cukup berakar dalam masyarakat dengan cabang dan ranting yang tersebar di seluruh kota kecamatan Maluku Utara.

Haluan politik Iskandar Djabir Syah selaku Sultan Ternate merangkap Residen Maluku Utara pada saat itu lebih memilih sikap moderat dan kooperatif dengan pemerintah Hindia Belanda ketimbang konfrontatif secara langsung. Pada masa kabinet J.E Tatengkeng-NIT. Ia

pernah diangkat sebagai Menteri Urusan Dalam Negeri walaupun hanya berlangsung kurang lebih empat bulan lamanya yakni dari 27 Desember 1947 hingga 14 Maret 1950. Sebenarnya, Iskandar Djabir Syah sendiri tak mau didikte apalagi dijadikan boneka oleh penguasa Belanda dan setuju dengan platform perjuangan kaum republican yakni kemerdekaan Indonesia 17 Agustus 1945 adalah harga mati yang tak bisa ditawar lagi.²⁹¹

Pada tanggal 12 November 1945, tokoh-tokoh pro-republik seperti: Arnold Mononutu, Chasan Boesoirie, Abjan Soleman, Abubakar Bachmid, M.A. Hanafi, M. Zen Assagaf, Umar Assagaf, Abd. Rahman Zougira, Muhammad Abd. Rahman, dan Habib Ali Syeh Abubakar melakukan pertemuan untuk untuk membahas kondisi Maluku Utara pasca proklamasi kemerdekaan RI. Dalam pertemuan tersebut menghasilkan beberapa keputusan, antara lain. Pertama, melarang kehadiran Belanda di Ternate. Kedua, menuntut dihapusnya daerah swapraja Ternate yang tidak sesuai dengan perkembangan zaman. Ketiga, mensosialisasikan proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia (RI). Hal ini dilakukan, karena Sebagian besar masyarakat Maluku Utara belum mengetahui berita kemerdekaan RI.²⁹²

Untuk meredam kelompok pro-republik, pada 11 Desember 1945 Sultan Iskandar Djabir Syah Sebagian Residen Maluku Utara mengundang Arnold Mononutu dan Chasan Boesoirie di kadaton Kesultanan Ternate. Sultan mengajak kedua tokoh pro-republik tersebut, untuk membentuk partai politik yang bercorak *rijksverband* sehingga dapat bekerjasama dengan pemerintah Hindia Belanda. Namun, saran dari Sultan Iskandar Djabir Syah mendirikan partai yang berhaluan *rijksverband* yang dinamakan PASMO (Partai Sedjaraj

²⁹¹ King Faisal Sulaiman, *Maluku Utara Menuju Otonomi Khusus Dalam NKRI*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Kaukaba Dipantara, 2017), hlm 184.

²⁹² Ibid

Maluku Utara). Partai ini di di pimpin oleh M. Nasir saudara Sultan Iskandar Djabir Syah, yang beranggotakan para bangsawan seperti: Hasan Ayanhar dan Dano Syafei.²⁹³

Sejak saat itu suku politik di Ternate sedang hangat, pada bulan Desember 1945 para pemuda pro republic kemudian merespon dengan membentuk organisasi tandingan, yang dinamakan Persatuan Indonesia (PI). Partai Persatuan Indonesia pada awal Republik tersebut, PI tampil sebagai organisasi yang sangat tegas menentang seluruh kebijakan pemerintah Hindia Belanda di Maluku Utara. Dalam laporannya Residen Maluku Utara pada tanggal 15 April 1946, Iskandar Djabir Syah, menyebutkan bahwa PI telah mendongkrak kesadaran politik rakyat Maluku Utara, sehingga menimbulkan kekhawatiran pihak Pemerintah Hindia Belanda di Ternate.²⁹⁴

Ada kekhawatiran Sebagai kalangan pemuda Maluku Utara yang menolak bergabung dengan PI. Mereka beranggapan, PI hanyalah antek-antek Belanda dan akan mengabdikan kepada pemerintah Hindia Belanda di Jakarta. Untuk memperjelas basis ideologi perjuangan politiknya dalam mendukung NKRI, pada 20 Desember 1945, diadakan rapat PI yang dihadiri oleh sejumlah petinggi PI seperti M. Kamaludin, Arnold Mononutu, Chasan Bosoerie, MS. Djabir dan tokoh-tokoh nasionalis lainnya.

Berdasarkan suara terbanyak, hasil rapat pada akhirnya mempertegas platform PI, yakni mendukung kemerdekaan Republik Indonesia dari Sabang sampai Merauke. PI juga menyatakan sikap politiknya bahwa, rakyat Maluku Utara tidak boleh mengkhianati dan wajib mempertahankan dan mendukung penuh proklamasi Republik Indonesia (17 Agustus 1945) dan tunduk pada pemerintah RI dibawah pimpinan Soekarno-Hatta. Langkah selanjutnya, PI menambah unsur pimpinan yang diisi tokoh-tokoh nasionalis, Islam dan pro republic seperti

²⁹³ Hamid Kotambunan, *Perjuangan Rakyat Maluku Utara Membebaskan Diri dari Kolonialisme*. (Jakarta: Gamalama Media, 2003) hlm 12. Dikutip dari King Faisal Sulaiman, *Maluku Utara Menuju Otonomi Khusus Dalam NKRI*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Kaukaba Dipantara, 2017), hlm 185.

²⁹⁴ Ibid

Suryadi, AL. Rompis, Arsyad Hanafi, Muhammad Alhadar, Abubakar Bahmid, Ahmad Biyan, Zen Assagaf dan lain-lain.²⁹⁵

6. Maluku Utara dibawah Negara Indonesia Timur

Sesuai konferensi Malino, yang mendapat reaksi keras rakyat Maluku Utara, pemerintah Belanda meneruskan upaya membentuk NIS. Untuk itu, berbagai konferensi diselenggarakan tanpa menghiraukan kecaman dan protes dari RI dan rakyat.

Pada 7-24 Desember 1946, sebuah konferensi diselenggarakan van Mook di Denpasar, Bali. Sebagai tindak lanjut Konferensi Malino dan upaya Belanda mendirikan negara-negara bagian dalam rangka mewujudkan NIS. Konferensi Denpasar melahirkan NIT, yang merupakan prototipe negara-negara boneka yang kemudian secara terus-menerus dibentuk Belanda. Walaupun kekuasaan Belanda masih dominan, di dalam konferensi inipun ide-ide nasionalisme tetap bertahan kuat kuat dan berujung dalam bentuk kompromi. Hal ini terbukti dari ditetapkannya lagu Indonesia Raya sebagai lagu kebangsaan NIT.

Sebuah kejanggalan yang mencolok dalam Konferensi Denpasar dihadiri wakil-wakil dari Sulawesi Selatan (20 orang), Minahasa/Sulawesi Utara (3 orang), Sulawesi Tengah (6 orang), Bali (7 orang), Flores (3 orang), dan Sumbawa (3 orang) adalah tidak hadirnya Maluku Utara yang diperdengarkan dalam Konferensi Malino barangkali telah menyebabkan van Mook tidak mau mengundang wakil Maluku Utara yang dapat “mengganggu” Konferensi Denpasar.

Pada 7 Desember 1946, suatu konferensi pendahuluan untuk Konferensi Denpasar dilangsungkan, yang dipimpin Komisaris Pemerintahan Belanda untuk Kalimantan dan Timur Besar, Dr. W.van Hoven. Konferensi pendahuluan ini membahas rencana materi pembentukan NIT, yang masing-masing dijabat oleh Cokorde Gde Rake Sukawati, Mr. Tajuddin Noor, dan

²⁹⁵ Ibid

Najamuddin Daeng Malewa. Dalam konferensi ini, juga ditetapkan Makassar sebagai ibukota NIT.²⁹⁶

NIT adalah negara boneka pertama buatan Belanda dalam rangka pembentukan NIS. Dalam bulan April 1947, parlemen NIT berbentuk dengan anggota-anggotanya diambil dari dewan-dewan daerah, dan karena itu bersifat sementara, menunggu pelaksanaan pemilihan umum untuk pembentukan sebuah parlemen yang representative. Rencana pembentukan parlemen yang representative ini ternyata tetap tinggal rencana. Sampai bubarnya NIT pada 1950, pemilihan umum yang direncanakan tidak pernah terlaksana.

Wakil-wakil yang duduk dalam parlemen NIT kemudian membentuk fraksi-fraksi. Fraksi yang paling utama adalah Fraksi Progresif pimpinan Mononutu, anggota parlemen mewakili Maluku Utara, yang mencita-citakan NIS berdasarkan perjanjian Linggarjati dan berupaya memperjuangkan kemakmuran rakyat. Fraksi progresif merupakan fraksi oposisi. Selain itu ada fraksi Demokrat dan fraksi Nasional.²⁹⁷

Dalam bulan April 1947, untuk pertama kalinya parlemen NIT bersidang dengan mengundang tokoh-tokoh dan pejabat RI. Dalam kesempatan ini, RI mengirim delegasi yang dipimpin Sultan Hamengku Buwono IX. Salah satu anggotanya adalah Mr. Latuharhary, Gubernur RI untuk Maluku. Dalam persidangan parlemen NIT, Mr. Latuharhary ditolak masuk ke ruang sidang dengan alasan daerah Maluku tidak boleh dicampuri pejabat RI berdasarkan perjanjian Linggarjati.²⁹⁸

²⁹⁶ Lopian, A.B., et.al., *Terminologi Sejarah*. Jakarta : Departemen P&K, 1996, p.33. Dikuti dari Admal Amal, *Kepulauan Rempah-Rempah Perjalanan Sejarah Maluku Utara 1250-1950*, Cetakan Pertama (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2010) hlm 423.

²⁹⁷ Leirissa, *Maluku dalam Perjuangan Sejarah Nasional Indonesia*. Jakarta: Lembaga Sejarah Fak. Sastra Univ. Indonesia, 1975, p.141. Dikuti dari Admal Amal, *Kepulauan Rempah-Rempah Perjalanan Sejarah Maluku Utara 1250-1950*, Cetakan Pertama (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2010) hlm 423.

²⁹⁸ Ibid., pp.142 f.

Van Emstede penanggung jawab sementara Badan Pemerintahan Indonesia Timur, dalam surat tertanggal 30 Januari 1948 kepada Prof. Romme, anggota parlemen Belanda, mengungkapkan kekecewaannya atas sejumlah Tindakan penguasa NIT. Najamuddin Daeng Malewa, perdana Menteri NIT, menurut van Emstede, adalah tokoh yang kurang disegani kawula negara Belanda dan tidak disukai rakyat. Najamuddin akhirnya dipecat karena korupsi dan digantikan oleh Anak Agung Gede Agung.²⁹⁹

Van Emstede juga merasa jengkel dengan mosi Arnold Mononutu dari Maluku Utara, yang menjadi ketua fraksi oposisi dalam parlemen NIT. Pada puncak konfliknya dengan salah seorang residen, fraksi ini telah mengajukan mosi agar semua pegawai diintegrasikan. Mosi ini akhirnya berhasil digagalkan perdana Menteri NIT, Anak Agung Gede Agung.³⁰⁰

Sementara itu, komandan militer Belanda di Makassar, de Vries, dalam laporan tertanggal 1 Mei 1947, mengungkapkan bahwa situasi Indonesia Timur pasca pembentukan NIT memperlihatkan bahwa beberapa kelompok rakyat Maluku menyatakan Maluku dapat bergabung dengan RI berdasarkan pasal 3 perjanjian Linggarjati. Pendapat ini bertolak dari jalan pikiran bahwa dalam perjanjian tersebut tidak disebutkan adanya NIT. Karena itu, rakyat Indonesia Timur berwenang untuk bergabung dengan salah satu negara bagian yang akan menjadi negara federal dan akan dibentuk nanti.³⁰¹

Laoran de Vries juga menyebutkan bahwa pemerintah Swapraja tengah berupaya mengembalikan kekuasaannya seperti sediakala. Sebuah perserikatan para raja sedang disiapkan pembentukannya atas Prakarsa Sultan Sumbawa dan akan dilaksanakan di Makassar. Gagasan pembentukan ini didukung Sultan Arumpone, Ande Pabenteng.³⁰²

²⁹⁹ Admal Amal, *Kepulauan Rempah-Rempah Perjalanan Sejarah Maluku Utara 1250-1950*, Cetakan Pertama (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2010) hlm 424.

³⁰⁰ Ibid

³⁰¹ Ibid

³⁰² Ibid

Tentang situasi di Maluku Utara, de Vries mencatat bahwa keamanan di wilayah ini agak terganggu dengan adanya berita bahwa sebuah perahu yang dipersenjatai telah memasuki kepulauan Sula. Dalam bulan April 1947, sebuah perahu Filipina yang dilengkapi senjata api telah berkunjung ke pantai utara pulau Taliabu dan awak perahu tersebut mendemonstrasikan pemasangan sejumlah ranjau dan bom yang menimbulkan kecemasan di kalangan rakyat Taliabu.³⁰³

Selain infiltrasi perahu-perahu Filipina, di Galela juga timbul ketidaktenangan yang dilakukan mantan Heiho pada 1946. Pimpinan orang Jawa dan Sumatera bekas Heiho telah ditahan untuk mencegah propaganda pro republic kepada rakyat. Para mantan Heiho ini menggali senjata-senjata Jepang yang ditanam di dalam tanah serta menyelami danau Galela untuk mencari senjata yang dibuang ke dalamnya. Mereka berhasil mengangkat sejumlah senapan mesin pesawat terbang dan mendapatkan berbagai senjata peninggalan sekutu yang diselundupkan dari Morotai. Dalam bulan April 1947, ribuan mantan Heiho direpatriasi. Mereka merupakan otak pelanggaran keamanan yang laten di Keresidenan Maluku Utara.³⁰⁴

Pengiriman Misi Muhibah ke Yogyakarta

Pada 18 Februari 1948, atas usul Mr. Tajuddin Noor, Ketua Parlemen NIT yang pro-RI, Parlemen dan Pemerintah NIT menyepakati pengiriman sebuah misi muhibah (goodwill mission) ke Yogyakarta. Misi muhibah NIT yang dipimpin Mononutu ini bertujuan mempererat hubungan NIT dan RI. Misi ini mula-mula ke Jakarta dan dengan didampingi Mr. Latuharhary menuju Yogyakarta. Ketika tiba di Yogyakarta, misi tersebut diterima dengan Presiden dan Wakil Presiden RI, misi muhibah NIT juga melakukan kunjungan kehormatan kepada ketua Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat (BPKNIP, parlemen sementara RI), Mr. Assaat, dan Sri Sultan Hamengkubuwono IX. Pemerintah RI menekankan perlu

³⁰³ Ibid

³⁰⁴ Ibid

dibinanya hubungan baik antara RI dan NIT, serta merencanakan membalas kunjungan ini dengan sebuah misi serupa yang akan dipimpin Mr. Amir Syarifuddin, Perdana Menteri RI Ketika itu.³⁰⁵

Dalam pertemuan lainnya dengan para pemimpin partai politik, Mononutu menyatakan bahwa kemerdekaan telah berakar kuat dalam sanubari rakyat Indonesia Timur, terutama di kalangan pemuda. Karena itu, Mononutu mengutarakan keinginannya kepada para pemuda Indonesia Timur yang berada di Yogyakarta agar lebih mengutamakan kekuatan semangat semacam itu.

Pada 10 Maret 1948, misi Mononutu tiba Kembali di Makassar. Kunjungan misi Mononutu ini mempunyai dampak yang cukup signifikan terhadap rakyat di Kawasan NIT. Semangat republikan semakin menggelora dan dukungan konkret kepada RI semakin meningkat. Dalam laporan tertanggal 26 Mei 1948, Departemen Dalam Negeri NIT melalui salah seorang pejabat tingginya, J.E. Hagen menyatakan misi Mononutu sangat dipengaruhi dan lebih memberi keuntungan politik kepada RI.

Gapki Benteng NKRI Dalam NIT

Akhir Maret 1948, PI mengadakan rapat pengurus di Ternate yang dipimpin oleh M. Arsyad Hanafi, salah seorang Wakil Ketua PI. Merujuk pada situasi politik terakhir kebangsaan, rapat ini akhirnya memutuskan untuk meningkatkan konsolidasi partai dan menghimpun seluruh potensi dan kekuasaan partai yang ada di kawasan NIT guna mendorong agar pemerintah NIT lebih dekat kepada pemerintah RI yang ada di Yogyakarta. Arnold Mononutu yang baru tiba di Ternate dari kota Makassar dan langsung ikut serta dalam rapat tersebut pada akhirnya diminta untuk Kembali lagi ke Makassar ibukota NIT. Tujuannya, agar membangun konsolidasi politik seluruh partai NIT dalam rangka menyamakan perspektif dan

³⁰⁵ Ibid

pandangan politik menghadapi pemerintah Hindia Belanda dalam membentuk Negara Islam Serikat.³⁰⁶

Pada 29 April Mei 1948 diselenggarakan konggres besar yang dihadiri oleh perwakilan partai-partai politik NIT di Makassar. Perlu diketahui bahwa, partai politik yang eksis di zaman NIT mayoritas berhaluan pro-republik ketimbang pro Belanda (pro federalis). Kongres ini dihadiri oleh utusan-utusan partai politik yang anggotanya juga duduk dalam Parlemen NIT maupun diluar parlemen. Pada pembukaan konggres yang turut dihadiri para pejabat NIT dan Belanda, terpampang sebuah spanduk bertuliskan “Musnahkan Penjajah”. Spanduk ini kemudian berhasil diturunkan oleh polisi kota Makassar meski sampai terjadi sikap protes terhadap kepolisian tanpa terjadi insiden secara fisik.³⁰⁷

Konggres ini berhasil membuahkan keputusan penting yakni pembentukan sebuah kooalisi gabungan yang beranggotakan seluruh partai politik NIT dan diberi nama “Gabungan Politik Kebangsaan Indonesia). Arnold Mononutu seorang militan pro-Republik justru didaulat sebagai ketuanya dan J.E. Tatengkeng sebagai wakil ketua. Sikap politik lainnya yang dihasilkan dalam konggres tersebut adalah mengajukan nota protes resmi kepada Gubernur Jenderal Hindia Belanda, van Mook yang terus berupaya membentuk negara-negara boneka dalam rangka mendirikan Negara Indonesia Serikat (NIS). Konggres memandang bahwa upaya van Mook itu bertentangan dengan perjanjian Linggarjati, serta bertujuan memecah belah bangsa Indonesia dan melemahkan posisi pemerintah Republik Indonesia emata. Bagi GAPKI, pemerintah Republik Indonesia merupakan modal perjuangan, dan GAPKI hanya akan mau tunduk dan loyal pada kepemimpinan RI di bawah komandan Soekarno-Hatta.³⁰⁸

³⁰⁶ King Faisal Sulaiman, Op Cit., hlm 195.

³⁰⁷ Ibid

³⁰⁸ ibid

GAPKI yang dipimpin oleh Arnold Mononutu merupakan aliansi politik terbesar dan terkuat di Indonesia Timur. Sebagai sebuah kekuatan oposisi GAPKI sangat di segani dan diperhitungkan pemerintah NIT, Republik Indonesia dan pemerintah Hindia Belanda. Setelah dipilih menjadi ketua GAPKI, Arnold Mononutu dan kawan-kawannya menjadikan partai untuk meningkatkan perjuangan pro-Republik di samping perjuangan dalam parlemen. Adapun pedoman perjuangan GAPKI ialah:

1. Soekarno-Hatta adalah lambing perjuangan dan persatuan bangsa Indonesia.
2. Yogyakarta adalah lambing perjuangan kemerdekaan Indonesia.
3. Sekali ke Yogya, tetap ke Yogya.³⁰⁹

Pada 9 Januari 1948, PI mengadakan kongres ke II Ternate, untuk memilih kepengurusan baru. Dalam kongres tersebut terpilihnya Chasan Boesorie sebagai ketua umum, menggantikan Arnold Mononutu yang ditunjuk sebagai anggota senat NIT mewakili Maluku Utara. Sebagai organisasi yang pro-Republik, maka PI dibawah pimpinan Chasan Boesorie menyatakan dukungan dan bergabung dengan Partai GAPKI yang dipimpin oleh Arnold Mononutu. Arnold Mononutu dalam parlemen NIT mempunyai peranan yang strategis, selain menjadi ketua GAPKI, juga dipilih menjadi ketua Fraksi Progresif. Sehingga dalam perkembangannya parlemen NIT yang di kuasai Fraksi Progresif memiliki peran penting dalam menjalid hubungan dengan tokoh-tokoh nasionalis atau pro-republik lainnya dala cabinet NIT.³¹⁰

Ketika pembentukan parlemen NIT yang bersifat sementara pada April 1947, Arnold Mononutu selaku ketua PI Maluku Utara, Kembali dipilih menjadi anggota parlemen (wakil

³⁰⁹ R. Nalenan, Arnold Mononutu Potret Seorang Patriot.(Jakarta: Gubung Agung,1981) hlm 2015. Dikutip dari King Faisal Sulaiman, *Maluku Utara Menuju Otonomi Khusus Dalam NKRI*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Kaukaba Dipantara, 2017), hlm 197.

³¹⁰ Faisal Sulaiman, *Maluku Utara Menuju Otonomi Khusus Dalam NKRI*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Kaukaba Dipantara, 2017), hlm 197.

resmi Maluku Utara) dan berhasil menjadi ketua fraksi Progresif. Mononutu juga dipilih sebagai wakil ketua parlemen NIT Ketika itu. Manuver politik Mononutu merupakan suatu hal yang diluar dugaan Belanda dan dianggap sangat berbahaya bagi kepentingan Belanda.³¹¹

Perlu diketahui, Fraksi Progresif merupakan fraksi terbesar dan bersifat oposisi terhadap Belanda dalam parlemen NIT. Selain itu ada pula fraksi Nasional dan fraksi Demokrat. Fraksi progresif tetap memiliki pengaruh atau bargaining politik yang kuat dalam parlemen NIT dan konsisten menyuarakan sikap pro NKRI dan anti Belanda. Dalam banyak kesempatan, fraksi ini kerap kali mengajukan mosi tidak percaya pada setiap kebijakan yang ditawarkan oleh van Mook, van Hooven, dan pemerintah Hindia Belanda dalam parlemen NIT pada masa itu.³¹²

7. Peran Ternate Tidore dalam Pembebasan Irian Barat

Secara de facto dan de jure, Papua merupakan bagian dari wilayah kekuasaan kesultanan Tidore. Fakta empiric ini dapat ditemukan dalam berbagai sumber sejarah baik lisan maupun tulisan. Dalam cerita rakyat Tidore mengkisahkan bahwa sejak abad XV Sultan Tidore mengangkat pejabat daerah di Biak dengan gelar Kapitan, Mayor, Sangaji dan DImara. Salah seorang tokoh Biak bernama Gurabesi diangkat sebagai pejabat di pusat Istana Tidore dan dinikahkan dengan salah satu putri Sultan. Gurabesi inilah yang kemudian melahirkan penguasa-penguasa di kepulauan Raja Ampat.³¹³

Hubungan antara Maluku (Ternate, Bacan dan lebih khususnya lagi Tidore) dengan Papua sudah terjalin jauh sebelum kedatangan bangsa Eropa. Hubungan ekonomi, social, politik dan kebudayaan bukan hanya dibuktikan dengan sumber-sumber tertulis. Bahkan cerita-cerita rakyat yang berasal dari Maluku (kronik Tidore dan Bacan) dan Papua (kronik Biak)

³¹¹ ibid

³¹² ibid

³¹³ ibid

mengkisahkan ikatan persaudaraan yang akrab antara kedua daerah yang telah berabad-abad menjadi ingatan kolektif tersebut sengaja dihilangkan oleh Kolonial Belanda dengan memisahkan Tidore dengan Papua dalam konferensi Denpasar pada tanggal 7-24 Desember 1946, menimbulkan protes keras dari Zainal Abidin Syah.

Pada tanggal 27 Maret 1667 pihak VOC (Laksanakan Cornelis Speelman) bersama Sultan Tidore (Saifuddin) di *Fort Orang Nassau* Ternate bersepakat dalam perjanjian sebagai berikut:

1. Kompeni mengakui hak-hak kedaulatan Sultan Tidore atas Papuadan kepulauan Raja Ampat.
2. Hak monopoli diperoleh kompeni atas rempah-rempah di wialayah Kesultanan Tidore.

Yang menandatangani perjanjian ini adalah Speelman- Saifuddin. Naskah ini masih tersimpan baik dalam arsip nasional.³¹⁴

Pengakuan kedaulatan Tidore atas Papua merupakan prestasi terbesar Sultan Syaifuddin yang akan dikenang selamanya, apalagi dimasa kini disintegrasi melanda Republik Indonesia, kemudian pemerintah Belanda mengakui kedaulatan Tidore atas Papua setelah mangkatnya Sultan Nuku lewat *stadblad* tanggal 24 juni 1824. Inggris dan Belanda melakukan barter atas Bengkulu dan Malaka yang dianggap lebih potensial. Inggris menyerahkan Bengkulu kepada Belanda yang menukar dengan menyerahkan Malaka pada Kerajaan Inggris.³¹⁵

Hal yang sama terjadi di tahun 1824 barter ini berlaku atas wilayah Papua Barat milik Belanda dan Papua Timur milik Inggris, sayangnnya pihak Inggris ingin memutar balikan Traktat (perjanjian) dimana Papua secara keseluruhan ingin dikuasai Inggris. Peristiwa ini

³¹⁴ Herri Irian Rd Nachrawy, Peranan Ternate Tidore dalam Pembebasan Irian Barat, (Jakarta: Yayasan Kie Raha, 2003), hlm 26.

³¹⁵ Ibid

membuat pemerintah Belanda mengeluarkan keputusan penetapan bahwasanya Sultan Tidore mempunyai kedaulatan atas Papua Barat, ini dilakukan Belanda yang kedua kalinya lewat keputusan *stadblat* 24 Agustus 1848.³¹⁶

Dasar hukum sejarah inilah yang membuat Presiden Soekarno begitu antusias untuk membebaskan Irian Barat, karena perjuangan diplomasi sudah tidak berhasil dan disepelekan pemerintah Hindia Belanda.

Sultan Jabir Syah yang juga mendagri NIT diminta Soekarno Presiden RI untuk mengklaim wilayah Papua sebagai bagian pemerintahan dan keresidenan Ternate yang meliputi wilayah Irian. Namun permintaan Soekarno tidak mendapat respon dari Sultan Ternate karena kesibukan beliau untuk mempersiapkan daerah Istimewa Maluku Utara.³¹⁷

Presiden Soekarno kemudian meminta residen Zainal Abidin Syah (1951-1957) yang juga adalah Sultan Tidore untuk dapat membantu pemerintah pusat RI lewat klaim secara hukum sejarah. Kepemilikan daerah tersebut sebagai bagian dari kesultanan Tidore. Residen Zainal Abidin Syah menyambut baik ide dan pemikiran Soekarno sekaligus menyetujui dan beliau diangkat sebagai Gubernur Irian Barat pertama.

Setelah bubarnya NIT (Negara Indonesia Timur) pada saat konferensi Malino di Makassar tahun 1952 yang diprakasai PBB Sultan Tidore Zainal Abidin Syah diundang, dan pihak PBB menawarkan tiga opsi pada Sultan Tidore yaitu: (1). Papua bersama Tidore menjadi negara merdeka, (2). Papua bersama Tidore berdaulat di bawah Kerajaan Belanda, (3). Papua bersama Tidore menyatu dalam NKRI. Sultan Tidore memilih opsi terakhir yaitu menyatu dengan NKRI. Opsi ini yang melegitimasi Presiden Soekarno dan mendapat perlakuan Internasional bahwa Papua menjadi dalam kepemilikan sah bangsa Indonesia dengan berdasar

³¹⁶ Ibid hlm 27

³¹⁷ Ibid hlm 29.

historis kesultanan Ternate dan Tidore, seperti diketahui pada masa NIT Mendagrinya adalah Sultan Ternate Jabir Syah.³¹⁸

Tepatnya pada 17 Agustus 1956 Indonesia membentuk Provinsi Irian Barat dengan ibukota Soasio Tidore, dengan Gubernur pertamanya Zainal Abidin Syah yang dilantik pada 23 September 1956. Zainal Abidin Syah menjadi Gubernur Papua pertama 1956-1961, dan selama periode tersebut salah satu kebijakan Presiden Soekarno adalah mempersiapkan dan menyelenggarakan operasi militer untuk mengembalikan Papua ke dalam wilayah NKRI. Presiden Soekarno kemudian meminta Residen Zainal Abidin (1951-1957) yang juga adalah Sultan Tidore untuk dapat membantu pemerintah pusat untuk tetap mengklaim Papua adalah bagian dari kesultanan Tidore sebagaimana dalam perspektif sejarah. Usulan tersebut disambut baik oleh Zainal Abidin Syah dengan menawarkan Soasio Tidore sebagai ibukota provinsi perjuangan Irian Barat.³¹⁹

Maluku Utara terutama Kota Soasio-Tidore Ketika itu bahkan dijadikan basis komando bagi pemerintah RI dalam perjuangan merebut Irian Barat. Tokoh-tokoh pejuang nasional seperti Soekarno, Muhammad Hatta, Sahrir, dan bahkan Bung Tomo pernah turun langsung memberikan semangat bagi rakyat Maluku Utara dalam perjuangan Irian Barat di masa itu.³²⁰

B. Sosial Kemasyarakatan dan Budaya

Berdasarkan hukum terbentuk provinsi Maluku Utara pada tanggal 4 Oktober 1999. Yang merupakan pemekaran provinsi Maluku Utara yaitu dari kabupaten Maluku Utara dan kabupaten Halmahera Tengah. Dasar hukum Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 46 Tahun 1999, pembentukan provinsi Maluku Utara menjadikan Ternate sebagai ibu kota

³¹⁸ ibid

³¹⁹ King Faisal Sulaiman, Op Cit., hlm 227.

³²⁰ ibid

Sementara. Hingga Presiden Susilo Bambang Yudoyono pada tanggal 4 Agustus meresmikan transisi dan memindahkan ibu kota ke Sofifi.³²¹

Secara Geografis Maluku Utara berada Koordinat 3° 40' [LS](#)- 3° 0' [LU](#) 123° 50' - 129° 50' [BT](#), rasio daratan dan perairan sebanyak 24 : 76 menjadikan Maluku Utara provinsi kepulauan. Terdapat 395 buah pulau, 83% atau sebanyak 331 pulaunya tidak berpenghuni. Batas-batas wilayah Maluku Utara yaitu dibagian utara berbatasan dengan Samudra Pasifik, bagian timur berbatasan dengan Laut Halmahera, bagian barat Laut maluku dan bagain selatan berbatasan dengan Laut Seram. Secara keseluruhan wilayah Maluku Utara, ialah daratan seluas 31.982,50 km². Apabila dilihat dari administrasi Provinsi Maluku Utara terdiri dari 8 wilayah kabupaten dan dua kota, berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 56 Tahun 2015 luas daratan masing-masing kabupaten/kota, yaitu Halmahera Barat (1.704,20 km²), Halmahera Tengah (2.653,76 km²), Kepulauan Sula (3.304,32 km²), Halmahera Selatan (8.148,90 km²), Halmahera Utara (3.896,90 km²), Halmahera Timur (6.571,37 km²), Pulau Morotai (2.476 km²), Pulau Taliabu (1.496,93 km²), Ternate (111,39 km²) dan Tidore Kepulauan (1.645,73 km²).³²²

Jumlah penduduk Maluku Utara pada tahun [2021](#) mencapai 1.316.973 [jiwa](#), dengan kepadatan penduduk sebanyak 41 jiwa/km, yang tersebar di dua kota dan delapan kabupaten, yaitu Sofifi sebagai ibu kota dan sementara di Ternate. Kota Ternate dan Kota Tidore Kepulauan. Lainnya Kabupaten Halmahera Barat, Halmahera Tengah, Kepulauan Sula, Halmahera Selatan, Halmahera Utara, Halmahera Timur, Pulau Taliabu dan Pulau Morotai.

Flora dan Fauna Khas provinsi Maluku Utara ditetapkan Cengkeh (*Syzygium aromaticum*), Flora khas Maluku Utara dan Burung Bidadari Halmahera (*Semioptera wallacii*) sebagai Fauna Khas Maluku Utara. Cengkih dalam bahasa Inggris disebut *cloves*, adalah

³²¹ https://id.wikipedia.org/wiki/Maluku_Utara, Akses 23 Agustus 2022.

³²² <https://sifataru.atrbpn.go.id/kawasan/Maluku-Utara-dan-Papua-Barat>, Akses 23 Agustus 2022.

tangkai bunga kering beraroma dari keluarga pohon Myrtaceae. Cengkih adalah tanaman asli Indonesia, banyak digunakan sebagai bumbu masakan pedas di negara-negara Eropa, dan sebagai bahan utama roko kretek khas Indonesia. Cengkih ditaman terutama di Indonesia (Kepulauan Banda) dan Mdagaskar; selain itu juga dibudidayakan di Zanzibar, India dan Srilangka. Pohon cengkih merupakan tanaman tahunan yang dapat tumbuh dengan tinggi 10-20 m, mempunyai daun yang berbentuk lonjong yang berbunga pada pucuk-pucuknya. Tangkai buah pada awalnya berwarna hijau, dan berwarna merah jika bunga sudah mekar.³²³

Burung Bidadari Halmahera (*Semioptera wallacii*) merupakan salah satu jenis burung Cenderawasih ini selain mempunyai bulu yang indah layaknya bidadari juga mempunyai gerak tarian yang indah dan terkesan genit terutama saat merayu pasangannya. Sayangnya burung Bidadari (*Semioptera wallacii*) yang endemic Maluku Utara ini semakin hari semakin langka. Meskipun oleh IUCN Redlist hanya dikategorikan sebagai Least Concern, dilapangan burung berbulu indah layaknya bidadari ini semakin jarang ditemui. Burung langka ini merupakan anggota famili Paradisaeidae (Cenderawasih) dan merupakan satu-satunya anggota genus semioptera. Ditemukan pertama kali pada tahun 1858 oleh Alfred Russel Wallace. Oleh masyarakat local burung ini dikenal juga sebagai weka-weka, sedangkan dalam bahasa Inggris burung ini disebut sebagai *Standardwing*, *Standard-wing Bird-of-paradise*, atau *Wallace's Standardwing*.

a. Suku Bangsa

Masyarakat di Maluku Utara sangat beragam. Total ada sekitar 28 suku dan bahasa di Maluku Utara. Mereka di bagi menjadi dua kelompok berdasarkan bahasa yang digunakan, yaitu Austronesia dan non-Austronesia. Kelompok Austronesia tinggal di bagian tengah dan timur Halmahera. Mereka di antaranya suku Buli, suku Maba, suku Patani, suku Sawai, dan

³²³ Kusnadi Wasrie, *Ensiklopedia Indonesia Provinsi Maluku Utara*, (Yogyakarta: Pustaka Refrensi, 2021), hlm 3-4.

suku Weda. Di bagian utara dan barat Halmahera adalah kelompok non-Austronesia terdiri dari suku Galela, suku Tobelo, suku Loloda, suku Tobaru, suku Modole, suku Togutil, suku Pagu, suku Waioli, suku Ibu, suku Sahu, suku Ternate, suku Tidore. Di kepulauan Sula ada beberapa kelompok etnis seperti suku Kedai, suku Mange, dan suku Siboyo. Sebagian besar masyarakat di daerah ini mengerti bahasa Melayu Ternate, bahasa yang umum digunakan untuk berkomunikasi antar suku.³²⁴

1. Suku Ternate

Suku Ternate dengan populasi 50.000 jiwa bertempat tinggal di pulau Ternate. Pulau ini termasuk di dalam wilayah Provinsi Maluku Utara dengan ibu kotanya kota Ternate. Selain berdiam di pulau asalnya orang Ternate juga berdiam di daerah lain, misalnya di pulau Bacan dan pulau Obi yang termasuk wilayah kabupaten Halmahera Tengah, serta wilayah lain di dalam dan di luar provinsi Maluku Utara.

2. Suku Togutil

Suku Togutil (atau dikenal juga sebagai suku Tobelo Dalam) adalah kelompok/komunitas etnis yang hidup di hutan-hutan secara nomaden di sekitar tahun Totodoku, Tukur-Tukur, Lolobata, Kobekulo, dan Buli yang termasuk dalam Taman Nasional Aketajawe-Lolobata, Kabupaten Halmahera Utara, Maluku Utara. Yang perlu diingat, orang Togutil sendiri tak ingin disebut “Togutil” karena Togutil bermakna konotatif yang artinya “terbelakang”.

Kehidupan mereka masih sangat tergantung pada keberadaan hutan-hutan asli. Mereka bermukim secara berkelompok di sekitar sungai. Komunitas Togutil yang bermukim di sekitar sungai Dodaga sekitar 42 rumah tangga. Rumah-rumah mereka terbuat dari

³²⁴ Kusnadi Wasrie, *Ensiklopedia Indonesia Provinsi Maluku Utara*, (Yogyakarta: Pustaka Referensi, 2021), hlm 61.

kayu, bambu dan beratap daun palem sejenis, sp. Umumnya rumah mereka tidak berdinding dan berlantai papan panggung.

Suku

3. Suku Maba

Suku Maba adalah sebuah suku yang dapat dikatakan terbesar di Kabupaten Halmahera Timur (Haltim), dengan banyak gaya bahasa yang biasa disebut dengan logat, agama, dan social ekonomi masyarakat. Dilihat dari statistic, daerah maba adalah daerah yang strategis di Kabupaten Halmahera Timur. Mata pencarian masyarakatnya beragam, namun yang paling dominan adalah petani dan pelaut.

4. Suku Buli

Suku buli merupakan suku bangsa yang mendiami bagian pesisir pulau Halmahera. Suku ini masuk dalam wilayah kabupaten Halmahera Selatan, provinsi Maluku Utara, Indonesia. Jumlah populasinya sekitar 2.000 jiwa dengan penganut agama Islam dan Kristen.

b. Bahasa Daerah

Table 16
Bahasa Daerah di Maluku Utara

Bahasa	Penutur
Bacan	Desa Amasing Kota, Kecamatan Bacan, Halmahera Selatan
Buli	Desa Buli Asal, Kecamatan Maba, Halmahera Timur
Galela	Desa Wangeotek, Kecamatan Malifut, Desa kao Kecamatan Kao, Desa Kira Kecamatan Galela Barat, Halmahera Utara; Desa Kedi Kecamatan Loloda, Desa Laba Besar Kecamatan Loloda, Desa Goal Kecamatan Sahu Timur, Halmahera Barat.
Gane	Desa Gane Luar, Kecamatan Gane Timur Selatan , Kabupaten Halmahera Selatan
Ibu	Desa Gamlamo, Kecamatan Ibu, Kabupaten Halmahera Barat
Kadai	Desa Kawadang, Kecamatan Taliabu Timur Selatan, Kabupaten Taliabu.
Makian Dalam	Desa Matentengin, Kecamatan Pulau Makian, Kabupaten Halmahera Sealtn.
Makian Luar	Desa Sabelei, Kecamatan Makian Barat, Kabupaten Halmahera Selatan.

Melayu	Kelurahan Togafo, Kecamatan Pulau Ternate, Kota Ternate dan Desa Bobaneigo, Kecamatan Kao Teluk, Kabupaten Halmahera Utara.
Modole	Desa Pitago, Kecamatan Kao Barat, Kabupaten Halmahera Utara.
Patani	Desa Tepeleo, Kacamatan Patani Utara, Kabupaten Halmahera Barat dan Desa Soa Sangaji, Kecamatan Kota Maba, Kabupaten Halmahera Timur.
Sahu	Desa Tosoa, Kecamatan Ibu Selatan dan Desa Taraudu, Kecamatan Sahu, Kabupaten Halmahera Barat.
Sawai	Desa Lililef Sawai, Kecamatan Weda Tengah, Kabupaten Halmahera Tengah.
Sula	Desa Fatcei, Kecamatan Sanana dan Desa Malbufa, Kecamatan Sanana Utara, Kabupaten Kepulauan Sula.
Taliabu	Desa Kawadang, Kecamatan Taliabu Timur Selatan, Kabupaten Pulau Taliabu.
Ternate	Kelurahan Togafo, Kecamatan Pulau Ternate, Kota Ternate, Kelurahan Ome, Kecamatan Tidore Utara, Kota Tidore dan Desa Gamkonora, Kecamatan Ibu Selatan, Kabupaten Halmahera Barat.
Tobelo	Desa Pale, Kecamatan Tobelo Selatan, Kabupaten Halmahera Utara dan Desa Tayawi, Kecamatan Oba Utara, Kota Tidore.

Sumber: Ensiklopedia Indonesia Provinsi Maluku Utara

c. Sistem Mata Pencarian

Mata pencarian orang Maluku Utara bertani dan nelayan. Dalam bidang pertanian mereka menanam pada, sayur mayur, kacang-kacang, ubi kayu, dan ubi jalar. Tanaman keras yang mereka usahakan adalah cengkih, kelapa dan pala. Cengkih merupakan tanaman rempah-rempah yang sudah mempunyai sejarah Panjang di Maluku Utara. Cengkih merupakan daya Tarik yang mengundang kedatangan bangsa Eropa ke daerah ini. Selain itu, orang-orang Ternate juga dikenal sebagai pelaut-pelaut yang

d. System Kekerabatan

Pada zaman dahulu kala, tepatnya zaman kerajaan atau kesultanan Ternate dan Tidore terdiri atas beberapa strata social. Terbagi berdasarkan keturunan, tetapi tidak menentukan kasta seseorang sehingga tidak bersifat fungsional:

1. Golongan Jou, yaitu golongan istana, yang terdiri dari sultan dan keluarganya , sampai tiga turunan satu garis lurus langsung. Sebutan terhadap kedua golongan ini,

misalnya: JOU KOLANO (yang mulia sultan), dengan nama kebesaran. Sedangkan sebutan untuk Permaisuri Sultan: JO-BOKI (singkatan dari kata JOU MA-BOKI), sebutan untuk anak putra sultan: KAICIL PUTR, dan BOKI PUTRI (puti sultan). Kerton kesultanan adalah tempat tinggal mereka. Golongan Jou mamakai penutup kepala berwarna putih, hanya dipakai oleh golongan jou TUALA BUBUDO.

2. Golongan Dano, yaitu golongan keluarga cucu sultan dan anak-anak yang dilahirkan dari putri sultan dengan orang dari luar lingkungan istana atau golongan masyarakat biasa, juga termasuk keturunan dari kanak kanak maupun adik kandung sang sultan. Penutup kepalanya—pejabat kesultanan (KAPITA/FANIRA)
3. Golongan Bala, golongan ini sering disebut dengan (Bala Kusu se Kanokano), yaitu mereka yang berada di luar kedua golongan di atas (rakyat biasa). Penutup kepala khasnya adalah TUALA KURCACI.

Tidak menutup kemungkinan rakyat biasa dapat ikut serta dalam jabatan tinggi misalnya kepala adat. Di samping pembagian di atas, terdapat pula pembagian berdasarkan wilayah, yaitu:

1. SOA SIO, yaitu terbagi dalam beberapa SOA/MARGA. SOA terdiri dari Sembilan kelompok yang berada di wilayah pusat kesultanan.
2. SANGAJI, yaitu komunitas atau kelompok kekerabatan pada beberapa distrik di negeri seberang atau di luar pulau Ternate.
3. HEKU, yaitu komunitas masyarakat Ternate yang wilayahnya mulai dari santosa kearah utara hingga ke pulau Hiri termasuk Halmahera muka.
4. CIM, yaitu kelompok kekerabatan atau komunitas masyarakat Ternate yang wilayahnya dari AKE SANTOSA ke selatan hingga mencapai batas KALUMATA.

e. System Sosial Masyarakat

Secara organisasi, ada pembagian tugas di antara masyarakat, laki-laki melakukan kegiatan yang bersifat di luar rumah dan bersifat keras seperti berburu, menyelam, berkebun; Wanita akan melakukan kegiatan rumah tangga, seperti membuat kanji, memungut taripang di pantai berpasir, dan pengolahan teripang pasca panen; anak perempuan membantu kegiatan ibunya sebagai proses belajar; anak laki-laki mengamati kegiatan ayahnya sebagai proses belajar.

f. Rumah Adat/Rumah Tradisional

Maluku utara memiliki dua macam rumah adat yang menjadi ciri khas kota Maluku Utara, yaitu rumah adat Sasadu yang berasal dari Halmahera Barat. Sedangkan pada tahun 2007 dibangun rumah adat Hibua Lamo yang berada di Halmahera Utara.

1. Sasadu

Rumah adat Sasadu merupakan rumah adat yang diwariskan oleh leluhur suku Sahu di Halmahera Barat, Maluku Utara. Sasadu berasal dari kata sasa-sela-lamo atau besar dan Tatadus-Tadus atau berlindung, sehingga Sasadu memiliki arti berlindung di rumah besar. Rumah adat Sasadu memiliki bentuk yang simple atau sederhana, yaitu berupa rumah panggung yang dibangun menggunakan bahan kayu sebagai pilar atau tiang penyangga yang berasal dari batang pohon sagu, anyaman daun sagu sebagai penutup atap rumah adat, dan memiliki dua pijakan tangga terletak di sisi kiri dan kanan.

Pada rumah adat Sasadu terdapat dua ujung atap kayu yang diukir dan memiliki bentuk Haluan dan butiran perahu yang terdapat pada kedua ujung atap. Bubungan tersebut melambangkan perahu yang sedang berlayar karena suku Sahu merupakan suku yang suka berlayar mengarungi Samudra. Selain itu, pada bubungan atapnya digantungkan dua buah bulatan yang dibungkus ijuk. Bulatan itu menggambarkan

symbol dua kekuatan supranatural, yaitu kekuatan untuk membinasakan dan kekuatan untuk melindungi.

Tidak hanya dalam denah bangunan, tetapi juga dalam nama beberapa bagian penting dari rumah adat, kita dapat melihat hubungannya dengan perahu. Tempat duduk yang ditandai untuk yang mewakili *rera* disebut *auto*, dari kata bahasa Ternate *ao* untuk tempat duduk pendayung yang berderet. Bubungan di mana sudut naik ke atas dari kedua ujung bubungan atap disebut *kalulu*, istilah untuk Haluan dan buritan perahu. Rumbai-rumbai ijuk juga menggantung dari bubungan disebut dalam bahasa Ternate dengan nama *ma-fa*. Pada akhirnya, berbagai bendera dan karangan kain putih (*dayalo*, *faturu*, dan *paji-paji*) sesuai dengan ornamen dari sebuah perahu. Hal serupa juga dengan pakaia yang dikenakan selama tarian *legu*, dimana peminjaman ini disebut oleh orang Sahu sebuah “hadiah dari sultan Ternate” (*cucatu re ma’olana*).³²⁵

2. Rumah adat Hibualamo

Hibualamo dalam bahasa daerah Tobelo, Hibua Lamo berasal dari kata Hibua artinya Rumah dan Lamo artinya Besar, berarti “Rumah Besar”. Kearifan local ini berakar dari pemahaman bahwa seluruh penduduk daerah Halmahera Utara adalah berasal dari satu keturunan dan menempati satu Rumah Besar sebagai tempat mereka hidup secara rukun, memecahkan masalah bersama, toleran dan satu tanpa terpisah-pisah oleh agama.

Hibualamo sendiri mulai ada sejak tahun 600 Masehi di mana, di setiap desa yang ada di 10 Hona terdapat Hibua Lamo. Masuk pada 1606, oleh VOC membombardir

³²⁵ Leotine E. Visser, Sejarah Pertanian dan Kebudayaan Sahu di Halmahera, (Yogyakarta: Ombak, 2019), hlm 273.

seluruh Hibualamo dan pusat kerajaan Moro yang kala itu berpusat di Desa Mede (Keratonnya berarsitektur Hibualamo).

Namun, masuknya penjajah Jepang, kembali membuat Hibualamo yang sudah dibuat itu dihancurkan lagi. Lokasi rumah adat Hibualamo yang ada di Desa Gamsungi saat sekarang berada ditempat dibangunnya Hotel Presiden. Pada saat kemerdekaan Republik Indonesia, yakni antara tahun 1945-1950, para pemangku adat Tobelo kembali membangun Hibualamo. Namun kali ini, lokasi yang dipilih yakni di jalan Halu Desa Gosoma.

g. Pakaian Adat/Busana Tradisional

Sebagai bekas wilayah kesultanan, dalam lingkungan memiliki kedudukan yang menunjukkan gambaran fisik pada busana adat masyarakat Ternate dan Tidore memperlihatkan adanya perbedaan cukup spesifik antar kelompok masyarakat yang secara sosial. Begitu juga kesederhanaan yang menandakan dalam berbagai hal dan berpengaruh terhadap busana yang dikenakan oleh masyarakat Tidore dan Ternate pada umumnya. Lain halnya dengan busana yang dikenakan oleh kelompok berdedudukan tinggi. Dari faktor keturunan itulah di dalam lingkungan dapat dibedakan dari gaya hidup yang khas. Kekhasan tersebut tampak dalam tata cara berbusana mereka. Apalagi kehidupan mereka mereka senantiasa diwarnai dengan berbagai acara seremonial, berupa upacara-upacara adat kesultanan pada masa itu maupun upacara yang berkaitan dengan siklus hidup manusia. Beberapa diantaranya yang masih dikenal hingga kini adalah upacara makan secara adat atau Sidego, upacara injak tanah atau Joko Kaha dan upacara pengukuhan atau Uko se Bonofu.

Untuk melambungkan status sosial dan usia dari orang yang memakainya. Secara umum busana adat tradisional yang dikenakan oleh kaum pria yang berasal dari golongan bangsawan terdiri atas jubah Panjang yang menjuntai hingga betis atau lutut,

celana Panjang dan ikat kepala. Dihiasi dengan kelengkapan dan karakteristik lainnya. Adapun busana adat untuk kaum Wanita meliputi kebaya Panjang dan kain Panjang dan kainpanjang dilengkapi dengan perhiasan yang disesuaikan dengan tingkatan social mereka, baik sebagai permaisuri, pembantu permaisuri, atau diselaraskan dengan usia remaja mereka. Ada beberapa baju adat yang biasa dipakai di Maluku Utara yaitu: 1) Pakaian Manteren (Sultan), 2) Busana Kimun Gia, 3) Baju Koja. 4) Busana Kimun Gia

h. Senjata Tradisional

1. Parang dan Salawaku

Parang Salawaku yakni sepasang senjata tradisional yang terdiri dari parang (pisau tidak pendek) dan Salawaku (perisai). Pada masa kemudian senjata ini digunakan untuk berperang. Selain itu Parang Salawaku juga sering kita jumpai pada lambang pemerintah kota Ambon. Bagi masyarakat setempat Parang dan Salawaku adalah symbol kemerdekaan rakyat.

Parang dan Salawaku mempunyai arti tersendiri. Parang berarti pisau gede biasanya memiliki ukuran yang tidak jauh lebih gede dari pisau dan lebih pendek dari pedang. Salawaku sendiri mempunyai arti perisai. Perisai adalah alat yang digunakan untuk melindungi diri dan untuk menangkis serangan senjata lawan. Parang bertindak sebagai senjata. Invasi terhadap lawan dilakukan oleh hal ini digunakan sebagai senjata untuk. Sedangkan Salawaku digunakan sebagai perisai yang berfungsi untuk menahan serangan lawan.

Senjata tradisional ini digunakan pada saat menari Cakalele. Tarian itu menyimbolkan kekuatan kaum pria Maluku. Sementara salawaku di tangan kiri melambangkan perjuangan untuk mendapat keadilan, keberanian dilambangkan oleh parang di tangan kanan penari. Perihal yang membuat senjata ini unik dan estetis ialah terdapat ukiran-

ukiran bermakna khusus yang terbuat dari kulit kerrang laut. Ukuran Parang dan Salawaku sungguh bervariasi tergantung postur tubuh sang penari.

Senjata parang terbuat dari materi besi yang keras berukuran Sembilan puluh sampai 100 cm. Tapi ukuran tersebut bisa disesuaikan dengan tingggi badan si pemilik sehingga ukurannya sangat aneka. Senjata ini terbuat dari materi besi yang keras lalu di tempa. Kepala parang terbuat dari kayu keras seperti kayu besi atau kayu gupasa, seperti halnya gagang parang. Sedangkan Salawaku terbuat dari kayu, sebagai penghias dilapisi pernak-pernik eksklusif yang diberi motif dan bahannya terbuat dari kulit kerrang laut. Itu artinya Salawaku adalah perisai bermotif. Namun tidak sembarang motif yang bisa digunakan, biasanya Cuma motif yang melambangkan nyali. Saat berperang melawan musuh, karena symbol ini bisa membuat penggunaannya semakin mempunyai nyali yang sama.

i. Alat Musik Daerah

1. Bambu Hitada

Bambu Hitada merupakan salah satu kesenian music tradisional dari Maluku Utara. Kesenian ini dimainkan secara berkelompok bersamaan dengan alat music tradisional Maluku lainnya. Di kalangan masyarakat terutama Halmahera, Bambu Hidata sangatklah terkenal dan sering tampil di berbagai acara pesta adat.

2. Cikir

Cikir adalah alat music tradisional yang difungsikan sebagai pengiring music pada pertunjukan music Bambu Hitada di Halmahera Provinsi Maluku Utara, bisa dibilang Cikir merupakan alat music tradisional Maluku Utara. Cikir terbuat dari batok kelapa yang masih utuh (bulat utuh) dan didalamnya diisi dengan beberapa batu kerikil. Cikir dimainkan dengan cara digoyang-goyang seperti alat music modern Marakas, nantinya

Cikir akan menghasilkan bunyi dari goyangan tersebut. Alat music Cikir juga biasanya disebut Rumba.

3. Leko Boko/Juk/Bijol

Leko Boko merupakan alat music petik yang pada bagian wadah resonansinya tersebut dari labu hutan, dan kayu sebagai perentang dawaiya, jumlah dawai yang digunakan pada umumnya sebanyak empat dawai. Leko Boko berfungsi sebagai alat music pengiring bagi alat music khas Maluku Utara lainnya, sebagai contoh sama dengan Cikir, alat music Leko Boko sering digunakan untuk mengiring alat music Bambu Hinata. Selain itu, alat music ini juga berfungsi sebagai hiburan sendiri di saat bosan. Leko boko juga ke dalam kategori alat music tradisional yang dipetik.

4. Fu

Fu merupakan alat music yang terbuat dari kulit kerang dan cara memainkannya dengan ditiup pada bagian yang berlubang atau terbuka. Selain digunakan untuk memanggil penduduk, alat music ini juga bisa digunakan untuk mengiringi tari-tarian khususnya masyarakat suku Asmat, kabupaten Merauke.

j. Tarian Daerah

1. Tari Cakalele

Tari Cakalele adalah tarian daerah Maluku yang masuk dalam kategori dari tradisional berupa tari perang. Tari Cakalele adalah tarian tradisional yang pada umumnya ditarikan oleh sejumlah pria, namun ada juga beberapa penari Wanita sebagai pendukung. Menurut beberapa sumber menyebutkan bahwa tari cakalele berasal dari tradisi tarian di Maluku Utara. Tari tarian semacam ini dilakukan oleh prajurit di daerah Maluku Utara yang akan pergi maupun Ketika pulang dari medan perang. Selain itu tari cakalele juga kerap dilakukan pada acara-acara ritual/upacara adat masyarakat Maluku Utara.

2. Tari Bambu Gila

Tarian Bambu Gila adalah tarian yang sangat mistis yang ada di daerah hutan bambu di kaki Gunung Gamalam, Provinsi Maluku Utara. awalan tarian bambu gila ini digunakan untuk memindahkan kapal kayu yang telah jadi dibuat dari gunung ke pantai.

3. Tari Soya-Soya

Tari soya-soya adalah taro tradisional yang berasal dari Maluku Utara. Tari soya-soya ini menggambarkan tentang perjuangan masyarakat Kayoa, di Kabupaten Halmahera Selatan pada zaman dahulu.

Tari soya-soya waktu itu untuk mengobarkan semangat pasukan setelah meninggalnya Sultan Khairun pada 23 Februari 1570. Saat itu, tarian soya-soya dimaknai sebagai pembebasan dari Portugis hingga jatuhnya tahun 1575. Pada masa berikutnya Kesultanan Ternate menjadi penguasa 72 pulau berpenghuni di wilayah timur Nuantara hingga Mindanao selatan di Filipina dan Kepulauan Marshall.

4. Tari Tide-tide

Tari tide-tide adalah tarian khas suku Togale (tobelo dan galela) daerah Halmahera Utara yang dipentaskan pada saat pesta rakyat maupun pesta perkawinan. Gerakan pada tarian tide-tide memiliki makna tertentu yang dapat diartikan sebagai bahasa pergaulan sehingga tide-tide juga dikenal sebagai tari pergaulan dari Maluku Utara.

5. Tari Denedenge

Selain Tidetide, Halmahera Utara juga memiliki Denedenge sebagai tarian pergaulan yang biasanya dibawah oleh sekelompok penari pria dan Wanita sambal diiringi nyanyian-nyanyian berupa syair pentun yang memiliki makna cinta dan harapan di masa depan.

6. Tari Gumatere

Tarian Gumatere adalah salah satu tarian daerah khas Maluku Utara, tepatnya tarian ini berasal dari Morotai. Tarian Gumatere memiliki makna sebagai ritual permohonan petunjuk kepada Tuhan Yang Maha Esa atas suatu tragedy, persoalan atau Fenomena alam yang sedang terjadi di tanah Maluku Utara.

k. Upacara Adat dan Budaya Masyarakat

1. Bentuk perawinan

Perkawinan Adat di Ternate mengenal beberapa bentuk yang sejak dahulu sudah dilazimkan dalam masyarakat dan telah berlangsung selama berabad-abad hingga saat ini. Bentuk perkawinan tersebut adalah : 1) Lahi se Tafo atau Wosa Lahi (meminang/kawin minta); 2) Wosa Suba (kawin sembah); 3) Sicoho (kawin tangkap); 4) Kofu'u (dijodohkan); 5) Masibiri; (kawin lagi); 6) Ngali Ngasu (ganti tiang)

2. Upacara Perkawinan

Perkawinan adat di Ternate terdapat beberapa bentuk dalam upacara perkawinan yaitu : a) Sigado Salam; b) Wosa Lahi; c) Kata Bido Se Hana Ma Ija; d) Fere Wadaka; e) Kata Rorio/Yaya Se Goa; f) Hodo Jako; g) Upacara Ijab Kabul.

l. Tradisi Budaya Masyarakat

1. Tradisi Kololi Kie

Secara etimologi, kata “kololi kie” berasal dari bahasa asli Ternate, yakni gabungan dari dua kata, yaitu kata “kololi” yang berarti keliling atau mengitari dan kata “kie” yang berarti gunung, pulau, darat, atau juga berarti daratan. Jadi, pengertian kata kololi kie secara umum bermakna kegiatan mengitari atau mengelilingi pulau/gunung. Ada istilah lain yang mempunyai arti serupa yang juga populer di masyarakat Ternate terhadap kegiatan kololi kie ini, yaitu “Ron Gunung”

2. Makan Patita

Makan Patita adalah tradisi yang rajin dilakukan dalam setahun. Makan Patita diselenggarakan untuk merayakan hari-hari penting seperti 17-an, HUT kota dan lain-lain. Makan Patita adalah tradisi makan bersama sekelompok masyarakat dengan menyajikan menu makanan khas Maluku seperti ikan asar, kokohu, patatas rebus, singkong rebus, dan lain-lain.

3. Pukul Sapu

Pukul Sapu adalah tradisi berikutnya. Pukul Sapu merupakan sebuah tradisi yang dilakukan oleh masyarakat desa Mamala sebuah desa yang berada di pulau Ambon. Tradisi ini dilakukan setiap 7 Syawal atau sepekan setelah hari raya Idul Fitri, tradisi ini dilakukan oleh para lelaki.

4. Bambu Gila

Berikut ini adalah tradisi yang punya kaitan dengan hal mistis. Bambu Gila adalah tradisi Maluku yang erat dengan hal mistis. Di pulau Ambon, pertunjukan Bambu Gila bisa ditemukan di Desa Liang dan Desa Mamala.

5. Malam Badendang

Badendang dalam bahasa Ambon berarti berdansa/bergoyang. Tradisi Malam Berdendang merupakan sarana untuk berkumpul keluarga dan membangun kebesaran dalam hidup bermasyarakat. Dalam acara ini para peserta acara akan menarikan tari-tarian daerah seperti katreji dan orlapei.

6. Tradisi Timba Laor

Laor adalah sebutan untuk hewan laut mirip cacing yang hidup di karang. Biasanya masyarakat akan pergi ke pantai pada malam hari untuk mengambil hewan ini. Hewan ini dimakan dengan mentah atau digoreng. Laor mentah hanya dicampur

dengan cuka dan garam ditambah irisan bawang merah, sedangkan Laor yang digoreng tentunya digoreng seperti biasa.

7. Negeri adalah sebutan untuk desa-desa di Maluku. Orang Maluku lebih kenal negeri dari pada desa. Negeri-negeri ini dipimpin oleh seorang kepala desa yang disebut Bapa Raja. Tradisi cuci negeri sendiri adalah tradisi rutin yang dilakukan masyarakat pedesaan untuk membersihkan lokasi-lokasi yang diyakini menjadi tempat mistis pada leluhur atau nenek moyang.

8. Pela Gandong

Pela Gandong adalah tradisi yang sudah melekat dalam diri tiap masyarakat Maluku dan tradisi ini masih bertahan hingga sekarang. Oleh karena tradisi inilah Maluku disebut Negeri Pela Gandong.

9. Tradisi Mandi Safar

Momentum bulan Safar 1439 Hijriah, para Generasi Muda Mafututu (Gamutu) tidak keinggalan melaksanakan upacara adat Pelangi Budaya Negerri Tidore dan proses adat Tobo Safar (mandi safar) ke 10 Tahun 2017. Upacara prosesi adat Tobo Safar (mandi safar) diawali dengan penyambutan kedatangan Sultan Tidore Husain Syah dan sejumlah bobato adat menggunakan Juanga (Perahu Sultan) yang tiba di dermaga Majui dan mengambil tempat bersama Walikota Tidore Kepulauan.

3. Potensi Maluku Utara : Pertambangan, Perkebunan, Perikanan dan Pariwisata

a. Energi & Pertambangan

Provinsi Maluku Utara sering disebut sebagai laboratorium alam geologi dikarenakan kedudukannya berada pada tumbukan tiga lempeng tektonik, yaitu lempeng Australia yang bergerak kearah selatan, lempeng Eurasia yang bergerak dari

arah barat, dan lempeng Pasifik dari arah barat. Beberapa sumber daya mineral atau bahan galian tambang yang ditemukan tersebar hampir di seluruh daerah Maluku Utara, seperti : Tembaga, Uranium, Emas, Nikel, Batu Bara, Aluminium/Bauksit, Magnesit, Pasir Besi, Titanium, Mangan, Asbes, Kaolin, Diatomit, Batu Permata, Kromit, Pasir Kuarsa, Batu Gamping, Batu Apung, Granit, Talk, Migas, Potensi Panas Bumi dan Sumber Daya Air.³²⁶

Pulau Halmahera mempunyai potensi endapan bahan galian emas yang cukup prospektif, temuan endapan emas epitermal di daerah Gosowong dengan potensi yang terkandung dalam busur magnetic. Sumber endapan nikel laterit di daerah teluk Weda yang sampai saat ini belum dilakukan eksploitasi secara terinci yang berkisar 92.000.000 ton. Indikasi adanya hidro karbon di provinsi Maluku Utara ditunjukkan oleh gejala rembesan minyak seperti yang ditemukan di pulau Halmahera yang dilakukan oleh Pertamina dan British Petroleum di Cekungan Halmahera Selatan dengan rembesan flour pada kedalaman 3000 meter, selain itu terdapat potensi panas bumi di Jailolo, energi panas bumi di Songa Bacan.³²⁷

Potensi pertambangan Maluku Utara menjadi semakin lengkap dengan kekayaan tambang nikel kadar N1 1,5-2,5 persen. Besar potensi nikel yang sudah diketahui berkisar 220 juta ton yang tersebar di Tanjung Buli, Pulau Gee, Pulau Pakal, Pulau Obi, dan Teluk Weda. Di samping Nikel, tambang emas, yang di kandung Maluku Utara berdasarkan hasil penelitian PT Halmahera Minerals berkisar 1,4 juta ton dengan kadar layak tambang. Prospek emas juga terdapat di Ruwait dan Tuguraci. Sumber daya geologi lainnya terdapat di Pulau Obi yang diperkirakan mengandung 6,8

³²⁶ King Faisal Sulaiman, Op Cit., hlm 180.

³²⁷ Ibid

juta ton. Kandungan sumber daya geologis terbesar di temukan di pulau Bacan berkisar 70 ton. Tembaga yang tersimpan di perut bumi Maluku Utara berkisar 70 ton.³²⁸

Tabel 17

Produksi Pertambangan Menurut Produknya dan Kabupaten/ Kota di Maluku Utara Tahun 2021

Kabupaten/Kota	Nikel		Pasir Besi		Biji Besi	
	Satuan	Produksi	Satuan	Produksi	Satuan	Produksi
Halmahera Barat	WMT		WMT	46.913	WMT	
Halmahera Tengah	WMT	11.956.679	WMT		WMT	
Kepulauan Sula	WMT		WMT		WMT	
Halmahera selatan	WMT	2.149.701	WMT		WMT	
Halmahera Utara	WMT		WMT		WMT	
Halmahera Timur	WMT	4.424.274	WMT		WMT	
Pulau Morotai	WMT		WMT		WMT	
Pulau Taliabu	WMT		WMT		WMT	2.141.017
Ternate	WMT		WMT		WMT	
Tidore Kepulauan	WMT		WMT		WMT	
Maluku Utara		18.530.654		46.913		2.141.017

Sumber : BPS Provinsi Maluku Utara Tahun 2021

Pada tahun 2021 produksi Nikel 18.530.654 WMT. Hasil tambang Nikel asal Maluku Utara merupakan penyangga terbesar ekspor Nikel Indonesia. Produksi Pasir Besi 46.913 WMT dari Kabupaten Halmahera Barat dan produksi Biji Besi 2.141.017 WMT.

Tabel 18

Lanjutan

Kabupaten/Kota	Emas		Perak	
	Satuan	Produksi	Satuan	Produksi
Halmahera Barat	oz		oz	

³²⁸ Husen Alting, *Dinamika Hukum dalam Pengakuan dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat Atas Tanah*, (Yogyakarta: LaksBang Pressindo, 2010), hlm 197-198.

Halmahera Tengah	oz		oz	
Kepulauan Sula	oz		oz	
Halmahera Selatan	oz		oz	
Halmahera Utara	oz	135.089	oz	151.239
Halmahera Timur	oz		oz	
Pulau Morotai	oz		oz	
Pulau Taliabu	oz		oz	
Ternate	oz		oz	
Tidore Kepulauan	oz		oz	
Maluku Utara		135.089		151.239

Sumber : BPS Provinsi Maluku Utara Tahun 2021

Produksi Emas di Maluku Utara sebesar 135.089 oz dan Nikel 151.239 yaitu 151.239 oz yang berasal dari Kabupaten Halmahera Utara. Pulau Halmahera masuk dalam daftar pulau dengan harta karun terbesar di Indonesia. Harta karun ini tentunya adalah tambang emas yang dikelola oleh PT Nusa Halmahera Minerals atau NHM. PT NHM sendiri berada di Gosowong, Kabupaten Halmahera Utara, Maluku Utara. Dalam daftar 7 daerah atau pulau yang menyimpan cadangan emas terbesar di Indonesia, PT NHM masuk dalam urutan ke tiga setelah Banyuwangi di Jawa Timur urutan kedua dan Papua di urutan pertama.³²⁹

Di dalam perusahaan PT NHM, tercatat *Newcrest Mining Limited*, perusahaan tambang asal Australia, memiliki 75 persen saham PT NHM. Kemudian, sisa saham lainnya dimiliki PT Antam Tbk. Newcrest sendiri menargetkan produksi emas dari NHM mencapai 220.000 hingga 270.000 ons per tahun. Selain Gosowong, ditemukan dua wilayah lagi yang diduga kaya akan emas di Pulau Halmahera, yakni Ngailamo dan Sesewet. Dua daerah ini juga sudah dimasukkan dalam wilayah kontrak karya yang dikuasai NHM.³³⁰

³²⁹ <https://kieraha.com/news/54628/halmahera-masuk-daftar-daerah-penghasil-emas-terbesar-di-indonesia/>
Akses 23 Agustus 2022.

³³⁰ *ibid*

PT Nusa Halmahera Minerals (PTNHM) adalah perusahaan pertambangan yang berdasarkan kepada Kontrak Karya dengan Pemerintah Indonesia yang ditandatangani tanggal 28 April 1997. PTNHM mengoperasikan Tambang Emas Gosowong yang berlokasi di Kabupaten Halmahera Utara di Provinsi Maluku Utara di bagian Timur Indonesia. PTNHM secara mayoritas atau sebanyak 75% sahamnya dimiliki oleh PT Indotan Halmahera Bangkit, dan 25% sisanya dimiliki oleh PT Aneka Tambang Tbk. (Antam).³³¹

PT NHM sendiri mempunyai tiga lokasi tambang, yakni Gosowong Pit, Toguraci Underground, dan Kencana Underground. Namun, Gosowong Pit tidak beroperasi lagi dikarenakan umur tambang nya sudah habis, terhitung sejak 2011. Akan tetapi, mengacu pada target rencana pertambangan PT NHM di 2021, yaitu 180 ribu ons per tahun, penambahan sumber daya baru diperhitungkan akan memperpanjang usia produktif Gosowong Pit lebih dari 5 tahun.³³²

Tabel 19

Perusahaan Produsen Emas Tebesar di Indonesia

Perusahaan	Produksi
PT. Antam UBPP Logam	44, 13 ton
PT. Freeport Indonesia	28,01 ton
PT. Agincourt Resources	12,17 ton
PT. Tambang Tondano N	6,80 ton
PT. Nusa Halmahera Minerals	5,10 ton
PT. J Resources Bolaang Mongondow	2, 60 ton
PT. Indo Muro Kencana	1,92 ton
PT. Amman Mineral Nusa Tenggara	1,73 ton
PT. Bumi Suksesindo	1,56 ton
PT. Antam (Persero) Tbk (UBPE) Kantor	1, 42 ton

Sumber: <https://databoks.katadata.co.id>

³³¹ ibid

³³² ibid

PTNHM telah gencar menjajaki target pengeboran di tambang Kencana dan Toguraci. Kegiatan pengeboran struktur mineralisasi lainnya akan dilakukan pada akhir kuartal keempat 2021. Selain target deposit *epithermal*, PTNHM juga menjajaki potensi deposit *porphyry* yang terindikasi berada di wilayah Toguraci dan daerah-daerah lainnya sebagai bagian dari rencana jangka panjang Perusahaan. Dua tambang aktif di Gosowong; Kencana dan Toguraci masih menunjukkan prospek yang sangat baik menuju masa depan.³³³

Total perkiraan cadangan menurut dokumen Studi Kelayakan 2021 yang diperbaharui adalah sebesar 860 ribu ounces atau setara dengan 26,9 ton emas. Dengan mengacu pada target rencana pertambangan PTNHM yaitu 180 ribu ounces per tahun, penambahan sumber daya baru diperhitungkan akan memperpanjang usia produktif tambang Gosowong lebih dari 5 tahun. Sumber daya dan angka cadangan diperkirakan akan berubah sesuai dengan hasil kegiatan eksplorasi yang sedang berlangsung.³³⁴

b. Perkebunan

Luas seluruh perkebunan sebesar 272.604 ha terdiri dari perkebunan cengkih seluas 15.525 ha perkebunan kelapa seluas 200.813 ha, perkebunan pala seluas 16.506 ha, perkebunan kakao seluas 32.531 ha, perkebunan kopi seluas 2.881 ha, perkebunan jambu merah seluas 3.909 ha, perkebunan lada seluas 29 ha, perkebunan vanili 151 ha dan perkebunan cassivera seluas 259 ha.

³³³ <https://www.nhm.co.id/ina/operasi-penambangan/sumber-daya-dan-cadangan/> Akses 23 Agustus 2022.

³³⁴ *ibid*

Tabel 20
Luas Panen (Ha)

Wilayah	Luas Panen (Ha)							
	Aren	Panili	Jambu Mete	Pala	Cengkeh	Kopi	Kakao	Kelapa
	2018	2018	2018	2018	2018	2018	2018	2018
Halmahera Barat	79,00	10,00	-	3 689,00	2 116,00	322,00	4 360,00	31 571,00
Halmahera Tengah	65,00	-	-	11 412,00	1 490,00	-	3 436,00	10 246,00
Kepulauan Sula	-	-	3 529,00	2 231,00	3 222,00	590,00	6 983,00	30 596,00
Halmahera Selatan	662,00	89,00	-	5 657,00	4 140,00	178,00	4 120,00	29 731,00
Halmahera Utara	582,00	-	-	8 386,00	3 372,00	424,00	5 495,00	48 958,00
Halmahera Timur	-	-	-	1 900,00	181,00	88,00	368,00	11 696,00
Pulau Morotai	738,00	-	-	3 169,00	3 000,00	-	1 298,00	12 775,00
Pulau Taliabu	-	-	2 474,00	386,00	1 529,00	299,00	6 099,0000	31 223,00
Kota Ternate	-	-	-	4 017,00	1 641,00	-	27,00	1 794,00
Kota Tidore	-	-	-	3 457,00	1 126,00	-	412,00	8 541,00
Maluku Utara	2 126,00	99,00	6 003,00	44 304,00	21 817,00	1 901,00	32 598,00	217 131,

Sumber : BPS Provinsi Maluku Utara Tahun 2018

Disektor perkebunan terdapat potensi perkebunan kelapa yang cukup besar, yang ditunjukkan oleh kondisi bahwa sebagian besar penduduk wilayah ini mengusahakan komoditas ini. Tercatat terdapat 10 komoditi perkebunan yang terdapat di Provinsi Maluku Utara yang menopang subsector perkebunan. Jenis komoditi utama adalah tanaman coklat (kakao), cengkeh dan kelapa. Dari beberapa komoditi ini rata-rata tingkat produktivitas tertinggi berada di Kabupaten Halmahera Selatan, Kabupaten Halmahera Utara dan Halmahera Barat.

Tabel 21
Produksi (Ton)

Wilayah	Produksi (Ton)							
	Aren	Panili	Jambu Mete	Pala	Cengkeh	Kopi	Kakao	Kelapa
	2018	2018	2018	2018	2018	2018	2018	2018
Halmahera Barat	30,00	-	-	653,00	459,00	24,00	1 827,00	35 442,00
Halmahera Tengah	3,00	-	-	1 827,00	215,00	-	420,00	8 675,00
Kepulauan Sula	-	-	1 124,00	303,00	1 148,00	59,00	3 564,00	31 195,00
Halmahera Selatan	36,00	29,00	-	440,00	650,00	23,00	1 979,00	20 476,00
Halmahera Utara	119,00	-	-	1 506,00	611,00	23,00	1 903,00	70 702,00
Halmahera Timur	-	-	-	225,00	181,00	4,00	36,00	6 783,00
Pulau Morotai	406,00	-	-	142,00	161,00	-	80,00	10 721,00
Pulau Taliabu	-	-	1 372,00	386,00	440,00	-	2 864,00	37 957,00
Kota Ternate	-	-	-	1 032,00	330,00	-	10,00	702,00
Kota Tidore	-	-	-	190,00	267,00	-	68,00	9 554,00
Maluku Utara	594,00	29,00	2 496,00	6 704,00	4 462,00	133,00	12 751,00	232 207,00

Sumber : BPS Provinsi Maluku Utara Tahun 2018

c. Perikanan

Wilayah Maluku Utara sangat berpotensi untuk mengembangkan dalam sector perikanan, dengan melihat karakteristik wilayah provinsi Maluku Utara terdiri dari 69,08% merupakan perairan, maka dapat dikatakan bahwa pengembangan potensi unggulan di beberapa sector, khususnya subsector perikanan mempunyai prospek yang sangat baik. Kedudukan perairan Maluku Utara berada di empat Wilayah Pengelolaan Perikanan (WPP) Indonesia, di mana memiliki estimasi potensi perikanan sebesar 631,7 ribu ton. ialah: Teluk Tolo dan Laut Banda (WPP 716), Laut Maluku, Laut Halmahera dan Laut Seram (WPP

715), utara Pulau Halmahera (WPP 716), SERTA Laut Pasifik (WPP 718). Potensi perikanan Maluku Utara ini, kemudian pemerintah pusat menetapkan Maluku Utara Lumbung Ikan Nasional.

Table 22
Produksi dan Nilai Produksi Perikanan Tangkap Menurut Kabupaten/Kota, 2020

Kabupaten/Kota	Perikanan Tangkap	
	Volume (Ton)	Nilai (000 Rp)
Halmahera Barat	25 675	503 068 840
Halmahera Tengah	23 006	475 147 320
Kepulauan Sula	31 129	683 303 080
Halmahera Selatan	53 812	1 247 029 383
Halmahera Utara	32 021	670 525 154
Halmahera Timur	24 231	515 176 625
Pulau Morotai	20 361	448 942 487
Paulau Taliabu	24 994	508 558 120
Kota Ternate	47 748	1 154 209 290
Kota Tidore	36 947	687 746 555
Maluku Utara	319 925	6 893 706 854

Sumber : BPS Provinsi Maluku Utara Tahun 2020

Maluku Utara memiliki produksi perikanan laut (tangkap) sebesar 319 925 ton (lihat Maluku Utara Dalam Angka, 2022). Berdasarkan wilayah Halmahera Selatan, merupakan produsen perikanan tangkap laut terbesar di Maluku Utara, Produksi mencapai 53 812 ton. Ternate menempati posisi kedua dengan hasil perikanan tangkap laut sebesar 47 748 ton. Wilayah dengan produksi perikanan tangkap laut terbesar berikutnya Tidore Kepulauan, yaitu sebesar 36 947 ton. Sementara itu, Halmahera Utara sebesar 32 021 ton dan Halmahera Tengah sebesar 23 006 ton. Dengan potensi sebesar ini, pemerintah daerah provinsi Maluku Utara belum bisa dijadikan sebagai kekuatan dan nilai tawar untuk dikembangkan potensi perikanan menjadi produksi komoditas unggulan daerah. Dengan kekayaan alam (laut) yang sangat berlimpah namun belum memberikan hasil maksimal dalam peningkatan kesejahteraan masyarakat Maluku Utara.

d. Pariwisata

Potensi pariwisata di Provinsi Maluku Utara berupa wisata budaya dan purbakala, sejarah, adat istiadat yang dikenal dengan Kesultanan Moloku Kie Raha. Peninggalan-peninggalan sejarah masa silam antara lain Kadaton Sultan Ternate dan Kadaton Sultan Tidore. Potensi wisata bahari berupa pulau-pulau dan pantai yang indah dengan taman laut serta jenis ikan hias, merupakan potensi utama dalam rangka mengembangkan wisata bahari.

Wisata alam seperti batu lubang yang tersebar hampir diseluruh wilayah, hutan wisata yang dapat dipeuntukan bagi kepentingan taman nasional yang memiliki spesies endemic ranking 10 di dunia. Dengan potensi seperti itu, maka pengembangan dilarahkan pada lokasi-lokasi yang memiliki interaksi kegiatan wisata.

Kawasan suaka alam yang terdiri dari beberapa jenis, baik di daratan maupun wilayah perairan laut yang tersebar pada berbagai lokasi : Cagar Alam Gunung Sibela di Pulau Bacan, Cagar Alam di Pulau Obi, Cagar Alam Taliabu, dan Cagar Alam di Pulau Seho. Kawasan Cagar Alam Budaya yang memiliki nilai sejarah kepurbakalaan tersebar di wilayah Provinsi Maluku Utara yang meliputi cagar alam budaya di Kota Ternate, Kota Tidore, Kabupaten Halmahera Barat, Kabupaten Halmahera Tengah, Kabupaten Halmahera Selatan.

Maluku Utara memiliki tempat wisata di antaranya: (1) Pantai Sulamadaha; (2) Pantai Luari; (3) Pantai Kupa-Kupa; (4) Pantai Kastela; (5) Pantai Jikomalamo; (6) Pantai Ora; (7) Pantai Ngurbloat; (8) Pulau Tagalaya; (9) Pulau Kakara; (10) Pulau Dodola; (11) Pulau Pawole; (12) Pulau Meti; (13) Air Terjun Sapoli; (14) Air Terjun Jembatan Batu; (15) Air Terjun Cibcebi; (16) Telaga Biru; (17) Telaga Duma; (18) Gunung Api Dukono; (19) Gunung Gamalama; (20) Taman Laut Tobotobo; (21) Terowongan Jepang Perang Dunia II; (22) Danau Laguna; (23) Danau Tolire; (24) Batu Angus; (25) Benteng Kastela; (26) Benteng Toluko; (27)

Benteng Kalamata; (28) Benteng Orange; (29) Benteng Kota Janji; (30) Kadaton Kesultana Ternate; (31) Kesultanan Tidore.

Maluku Utara terdapat kuliner khas di antaranya: (1) Gohu Ikan; (2) Ikan Kuah Kuning; (3) Ikan Komo Asar; (4) Sagu Komu Woko-Woko; (5) Kopi Sibu-Sibu; (6) Gatang Kanari; (7) Halua Kenari; (8) Papeda; (9) Nasi Jaha; (10) Ikan Kuah Pala Banda; (11) Nasi Lapola; (12) Sambal Colo-Colo; (13) Bubur Sagu Ubi; (14) Ikan Bakar Dabu-Dabu Manta; (15) Sagu.

Terdapat juga oleh-oleh khas Maluku Utara diantaranya: (1) Mutiara; (2) Aksesoris Sisik Ikan; (3) Olahan Serba Ikan; (4) Kerajinan Kulit Kerang; (5) Bagea; (6) Makron; (7) Manis dan Minuman Buah Pala; (8) Cincin Batu Akik; (9) Air Guraka; (10) Pisang Mulu Bebe; (11) Batik Ternate;

Desentralisasi yang diterapkan di Indonesia berupa Otonomi Khusus, Daerah Khusus dan Daerah Istimewa merupakan sebutan dari bentuk desentralisasi asimetris. Dasar hukum desentralisasi asimetris dapat dilihat secara jelas dalam UUD 1945 yang mengatur tentang desentralisasi dan pemerintahan daerah. UUD 1945 selain mengatur tentang desentralisasi simetris juga mengatur tentang desentralisasi asimetris. Tentang desentralisasi asimetris ditemukan dalam Pasal 18 A ayat (1). Pasal 18 B ayat (1) dan (2). Pasal 18B ayat (1) diamanatkan bahwa “Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota, diatur dengan undang-undang memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah”. Lebih lanjut dalam pasal 18B ayat (1) dan (2) diatur bahwa (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dalam undang-undang. (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip-prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam Undang-Undang.

Konsep daerah istimewa Maluku Utara memiliki perbedaan dengan otonomi khusus yang telah diberikan dengan beberapa provinsi yang lain di Indonesia seperti Papua dan Aceh, karena kedua provinsi ini mempunyai Gerakan separatis yang ingin memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia yaitu Organisasi Papua Merdeka (OPM) dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM). Jadi latar belakang pemberian status otonomi khusus karena untuk meredam gejolak keamanan di kedua provinsi tersebut.

Gagasan Daerah Istimewa Maluku Utara tetap dalam bingkai NKRI artinya bahwa tuntutan tersebut bukan dengan cara melakukan perlawanan Gerakan separatis namun lebih bermartabat yaitu melalui kajian-kajian ilmiah yang sesuai dengan konstitusi dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang ada. Gagasan Daerah Istimewa Maluku Utara memiliki sudut pandang yang berbeda yaitu dari factor ekonomi, keterbelakangan masyarakat dan yang terpenting adalah factor pemerintahan local yang terbetuk jauh sebelum berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia dan peran maluku utara dalam perjuangan bangsa Indonesia.

Table 23

Aktor Beserta Alasan Tentang Tuntutan Otonomi Khusus Maluku Utara

Aktor	Statement (alasan) singkat
Sultan Husain Syah (Sultan Tidore dan Anggota DPD dapil Maluku Utara)	Kepada pemerintah pusat untuk memberikan Otsus ke Maluku Utara dan berbeda dengan otonomi khusus yang berada di beberapa daerah lainnya yakni Papua, Jogja dan Aceh, karena otonomi khusus yang diperjuangkan tanpa kekerasan maupun gereakan yang melawan NKRI.
Hasby Yusuf (Inisiator Dewan Otonomi Khusus Maluku Utara)	Meleburnya empat Kesultanan di Maluku Utara (Kesultanan Ternate, Tidore, Bacan, dan Jailolo) ke dalam NKRI serta jasa Kesultanan Tidore dalam membebaskan Irian Barat (Papua) dari tangan Belanda.
Dewan Otonomi Khusus Maluku Utara (Kumpulan aktivis dan tokoh-tokoh Maluku Utara yang pernah memperjuangkan status otonomi daerah provinsi Maluku Utara pada tahun 1999)	Historisitas, adata dan budaya, disparitas, adalah alasan untuk menuntut status otonomi khusus. Bahkan, dengan beranggotan tokoh-tokoh dan aktivis-aktivis yang memperjuangkan Maluku Utara untuk mendapatkan status otonomi daerah pada 1999, mereka berupaya untuk memperjuangkan status otonomi khusus. Pada titik yang paling ekstrim adalah “Otsus” atau “Referendum”.

Muhamad Asghar Saleh (Direktur LSM Rorano Maluku Utara)	Kontribusi Kesultanan Tidore untuk pembebasan Irian Barat, adat dan budaya, serta minimnya perhatian pusat terhadap daerah menjadi alasan untuk menuntut status otsus Maluku Utara.
King Faisal Sulaiman (Akademisi Maluku Utara)	Sistem nomenklatur dan kelembagaan utama, pengelolaan keuangan, bidang agraria/pertanahan (mengadopsi skema otsus dan dana otsus di Papua, Aceh dan Yogyakarta) sebagaimana dipaparkan dalam bukunya yang berjudul “Maluku Utara Menuju Otonomi Khusus dalam NKRI (2017)”
Basri Salama (Anggota DPD RI dapil Maluku Utara periode 2014-2019)	Disparitas antara wilayah barat dan wilayah timur Indonesia serta perhatian yang kurang terhadap wilayah timur.
Sofyan Daud (Anggota DPRD Provinsi Maluku Utara)	Historisitas, budaya, dan kontribusi Maluku Utara akan eksistensi NKRI. Motivasi mendorong otsus agar adanya kesetaraan antara kepala daerah dan parlemen daerah dengan dewan adat (pihak Kesultanan).
Dino Umahuk (Akademisi Universitas Muhammadiyah Maluku Utara)	Pemberian status otonomi khusus Maluku Utara agar Maluku Utara bisa berkembang sejajar daerah lain di Indonesia. Permintaan otsus ini muncul karena mereka merasa sumber daya alamnya hanya dieksploitasi tapi masyarakat sekitar masih banyak yang miskin dan mengalami ketertinggalan infrastruktur.
Hamid Muhammad (Wakil Walikota Tidore Kepulauan periode 2010-2015)	Peran Sultan Zainal Abidin Sjah (Sultan Tidore ke-35) dengan memasukkan seluruh wilayah kekuasaannya (Pulau Tidore, Halmahera, Seram, dan Papua) ke dalam NKRI.
Hendra Kasim (Akademisi Universitas Muhammadiyah Maluku Utara)	Kekhususan di Maluku Utara ada dua, yaitu demografi laut yang begitu luas dan kekhususan adat.
Muhktar Adam (Akademisi Universitas Khairun Ternate)	Mengapresiasi langkah para aktivis Maluku Utara dalam mendorong otsus. Namun yang paling urgen adalah kejelasan status Ibu Kota Provinsi, Sofifi, yang hingga kini belum dimekarkan (masih berstatus Kecamatan).
Sumarlin Maate (Pengamat Hukum, Sosial, dan Politik Maluku Utara)	Selain kekhususan Maluku yakni luas lautan yang lebih besar dari daratan, tidak ada pendekatan lain yang dapat dijadikan alasan untuk mengotsuskan Maluku Utara.
Kasman H. Ahmad (Ketua Umum Forum Komunikasi Alumni Ikatan Mahasiswa Muhammadiyah Provinsi Maluku Utara)	Maluku Utara memiliki SDA, SDM, budaya, historis, maupun geopolitik dan geostrategis. Hanya saja, Maluku Utara memerlukan kajian mendalam untuk meyakinkan pemerintah pusat agar diberikan status otonomi khusus.
HM. Zulkiran M. Chaeruddin (Perdana Menteri Kesultanan Ternate)	Provinsi Maluku Utara beserta empat kesultananannya termasuk ikut berperan dalam perjuangan kemerdekaan Republik Indonesia dan pada masa kemerdekaan turut secara ikhlas bergabung sebagai bagian dari NKRI jadi pemberlakuan otsus terhadap Maluku Utara kami anggap patut mendapat dukungan.
Dr Augy Syuhailatua (Tokoh Maluku, Pakar Laut)	Maluku dan Maluku Utara adalah provinsi yang sekitar 90 persen wilayahnya lautan. Karena itu tuntutan agar wilayah ini diberi hak otonomi khusus atau otsus kelautan. Sebab potensi terbesar di wilayah ini adalah di lair baik kekayaan ikan maupun minyak dan gas (migas).

Ahmad Syaikh (Presiden Partai Keadilan Sejahtera)	Otonomi Khusus Maluku Utara perlu dipertimbangkan, sebab jika dilihat dari sejarah, kesultanan Ternate memiliki kontribusi besar kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sehingga dengan adanya perhatian khusus tersebut masyarakat disekitar kesultanan lebih semangat dan saling mensejahterakan .
--	--

Sumber : Jurnal Ilmiah dan Media Online.

Dari table diatas menunjukan bahwa tokoh-tokoh Maluku Utara dan tokoh Nasional memberikan perhatian khusus dan mendukung pembentukan otonomi khusus atau daerah istimewa Maluku Utara.

B. Desain Daerah Istimewa Maluku Utara

A. Model Pengelolaan Desentralisasi Asimetris

Konsep desentralisasi asimetris pertama kali dicetuskan oleh Charles Tarlton pada tahun 1965 tentang federasi asimetris (*asimetric federation*). Menurutny, dalam desentralisasi asimetris, satu atau lebih pemerintahan daerah memiliki derajat otonomi dan kewenangan yang bervariasi. Kewenangan adalah salah satu aspek penting dalam desentralisasi asimetris. Berdasarkan penjelasan Spanyol yang merupakan negara kesatuan, memiliki daerah dengan kewenangan asimetris, yaitu Catalunya (Catalonia). Catalonia bahkan disebut sebagai salah satu daerah asimetris di dunia yang paling *advanced* dalam hal pembagian kewenangan dengan pemerintah pusat negaranya. Tercantum di situs resmi pemerintah Catalunya, bahwa pemerintah daerah Catalunya atau Generalitat de Catalunya memiliki 57 kewenangan yang mencakup soal ekonomi, perencanaan wilayah, hingga perlindungan terhadap bahasa asing. Di lain pihak, pemerintah pusat hanya memiliki 18 kewenangan yang mencakup kewenangan imigrasi, urusan luar negeri , keamanan nasional dan sebagainya. Sedangkan kewenangan yang dikelola secara bersama ada 12, mencakup pekerjaan umum, kesehatan, dan tenaga kerja.³³⁵

³³⁵ Nyimas Latifah Aziz et.al., Model Desentralisasi Asimetris dalam NKRI, Cetakan Pertama (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2020), hlm 22-13

Kewenangan khusus serupa juga dimiliki oleh daerah asimetris Tirol Selatan (South Tyrol) yang merupakan negara kesatuan juga sekaligus bagian dari Italia. Tirol Selatan memiliki kewenangan yang cukup banyak dibandingkan dengan wilayah tetangganya yang juga merupakan basis wilayah masyarakat minoritas, yaitu Land Tyrol yang menjadi bagian dari negara-negara federal Austria. Secara garis besar, pemerintah provinsi Tirol Selatan memiliki kewenangan dalam bidang ekonomi, budaya dan sosial. Secara lebih detail kewenangan yang diberikan adalah terkait dengan pertanian, kehutanan, perburuan dan perikanan, padang rumput alpine; pelestarian dan perlindungan situs bersejarah dan adat istiadat; perencanaan kota; kesejahteraan masyarakat; serta Pendidikan profesional dan kejuruan. Selain berbagai kewenangan tersebut, pemerintah provinsi Tirol Selatan juga memiliki kewenangan terbatas terkait dengan penarikan pajak. Meskipun memiliki kewenangan terbatas, Tirol Selatan berhak atas 90 persen dari hampir seluruh pajak yang dipungut di wilayah provinsi tersebut dari pemerintah pusat.³³⁶

Selain kewenangan khusus, banyak negara yang juga menerapkan desentralisasi asimetris memiliki kelembagaan khusus di daerah asimetris, misalnya di Mindanao, Filipina atau bernama resmi Autonomous Region in Muslim Mindanao (ARMM). ARMM menerapkan sistem parlementer dalam pemerintahan daerahnya. Ini satu-satunya di Filipina yang menerapkan sistem tersebut, karena negara tersebut pada prinsipnya menerapkan sistem presidensial. Kelembagaan pemerintahannya ada yang disebut dengan *executive council* (dewan eksekutif) yang terdiri dari gubernur, wakil gubernur, dan tiga orang deputi gubernur yang mewakili tiga kelompok, yaitu Muslim, Kristiani dan komunitas adat.³³⁷

Daerah otonomi lain yang juga memiliki kewenangan khusus adalah Kepulauan Aland (The Aland Island) yang merupakan bagian dari negara Finlandia. Kepulauan Aland memiliki

³³⁶ Ibid hlm 24

³³⁷ Ibid hlm 25

pengaturan khusus mengenai kelembagaannya. Ia memiliki lembaga legislative local yang dipilih langsung (disebut dengan *Lagting*), selain pemerintahan provinsi yang disebut dengan *Landskapsstyrelse*. Sedangkan gubernur berstatus perwakilan langsung dari pemerintah pusat. *Lagting* memegang peranan penting dalam legislative kebijakan terutama yang terkait dengan Kepulauan Aland, yang tidak ditangani oleh pemerintah pusat Finlandia (misalnya konstitusi, hubungan luar negeri, asuransi social, penerbangan dan sebagainya). Cskupsn kerjanya meliputi masalah Pendidikan, perlindungan monument bersejarah, perumahan, esejahteraan social, pelayanan kesehatann, dan lain-lain. Lagting juga diberi kewenangan untuk mengatur anggaran khusus untuk Kepulauan Aland.³³⁸

Tambahan fiscal adalah sesuatu yang melekat dalam desentralisasi asimetris. Logikanya, setiap fungsi yang brtambah pasti memerlukan *anggaran tambahan pula, atau prinsip money follows function*. Oleh karena itu, setiap daerah asimetris memiliki pengaturan soal keuangan yang berbeda dengan daerah desentralisasi biasa. Misalnya, Tirol Selatan merupakan daerah asimetris di Italia. Ia memiliki hak untuk mengambil sebesar 90 persen dari hampir semua pajak yang diberlakukan di daerah tersebut, yang diberikan oleh pemerintah pusat. Khusus untuk pajak pertambahan nilai (PPN), Tirol Selatan berhak atas 70 persen yang diterapkan di wilayah itu. Selain itu, Tirol Selatan juga berhak untuk menerima dana dari Uni Eropa seperti dana social, structural, maupun pertanian. Dengan demikian, Tirol Selatan mendapatkan keuntungan dari sisi alokasi anggaran karena hannya menikmati secara pasif pemasukan dari perpajakan (tidak menerima langsung, tetapi dibagi oleh pemerintah pusat), begitu pula dalam hal pengaturan pengeluaran anggaran, pemerintah Tirol Selatan cenderung lebih bebas.

³³⁸ ibid

Berbeda dengan pengaturan di Tirol Selatan, pemberian fiscal pada BARMM, sebagai bagian dari Filipina lebih bersifat *block grant* yang jumlahnya disesuaikan setiap tahun berdasarkan formula yang sudah ditetapkan. Jumlah *block grant* yang diberikan adalah sebesar 5 persen dari pemasukan dari pengumpulan pajak secara nasional. System fiscal *block grant* memberikan kemudahan kepada BARM untuk mendapatkan anggaran tanpa harus mempertahankannya di hadapan kongres di pemerintah pusat. Hal ini pula yang menjadi perbedaan mendasar dengan system keuangan di bawah rezim ARMM, dimana wakil ARMM harus menemui kongres untuk mengesahkan anggarannya. Di bawah rezim ARMM, presiden dan sekretaris keuangan memiliki kewenangan untuk menunda, mengurangi atau bahkan membatalkan pendanaan, apabila pemerintah ARMM tidak lolos audit penganggaran. Sebaliknya, di bawah rezim BARMM, wewenang pemerintah pusat semacam itu tidak ada lagi. Hal ini dijamin dalam pengaturan perundangan di mana pemerintah pusat tidak boleh menahan atau memberikan syarat tambahan untuk memberikan *block grant* tersebut kepada pemerintah BARMM. *Block grant* tersebut dialokasikan dengan memprioritaskan bidang Pendidikan, Kesehatan dan Pelayanan Sosial, yang diatur dalam perundangan yang terkait.

Sementara dari sisi politik dan pemerintahan, daerah asimetris biasanya memiliki dinamika yang berbeda dengan daerah lainnya karena kewenangan dan kelembagaannya yang berbeda. Misalnya di wilayah Mindanao, Filipina menerapkan hukum syariah dalam pemerintahannya sebagai daerah yang didominasi Muslim. Akan tetapi, di bawah rezim ARMM, penerapan system hukum hukumnya cukup kompleks. Bahkan, Deinla dan Taylor mengatakan bahwa pluralitas hukum di bawah rezim ARMM adalah salah satu yang paling kompleks di dunia. Kompleksitas ini terjadi mengingat adanya konsep *tri-people* yang menggambarkan tiga kelompok populasi yang utama di Mindanao, yaitu Moro (beragama islam), penduduk beragama Kristen (yang biasanya merupakan pendatang dari Visayas dan Luzon) dan lumads, kelompok etnis yang tidak beragama islam atau Kristen. Hal ini

menunjukkan bahwa adanya keinginan untuk memperkuat hukum syariat di wilayah tersebut dengan melakukan perubahan perjanjian dan mengganti rezim ARMM menjadi BARMM. Akan tetapi, hukum ini hanya berlaku untuk penduduk muslim, sedangkan untuk penduduk non-Muslim akan diberlakukan hukum negara.

Kompleksitas politik dan pemerintahan juga muncul di daerah asimetris Tirol Selatan di Italia, di mana ada tiga kelompok etnis yang membentuk daerah tersebut yaitu: Jerman, Italia, dan Ladin. Dalam hal ini, kelompok etnis Italia merasa terpinggirkan karena secara penutur bahasa, kelompok Jerman dan Ladin lebih banyak jumlahnya, sehingga harus dilakukan Tindakan afirmasi agar etnis minoritas tidak termarginalkan. Termasuk dalam system pemerintahan yang mengedepankan prinsip *consociational*, dimana adanya pembagian kekuasaan yang berdasarkan pada kerja sama antara tiga kelompok etnis. Bentuk pemerintahan semacam ini dibuat untuk mendapatkan perwakilan yang proporsional dan seimbang dari masing-masing kelompok. Misalnya, pembentukan kabinet yang terwujud dari koalisi antar kelompok etnis, adanya keseimbangan antar-komposisi pemerintahan di Tirol Selatan dengan yang ada di dewan, dan adanya pergiliran pemegang jabatan presiden dewan di antara anggota kelompok yang ada. Selain itu, di Tirol Selatan dimungkinkan adanya hak veto minoritas sebagai “senjata pamungkas” untuk perlindungan suatu kelompok terutama terkait dengan hal-hal yang vital seperti prinsip kesetaraan.

Dua kasus di atas memperlihatkan bahwa pengaturan pemerintahan di daerah asimetris tidak akan sama dengan wilayah lain karena memiliki situasi yang berbeda. Dua kasus di atas memperlihatkan bahwa pluralitas system hukum dan pemerintahan di wilayah asimetris merupakan hal yang tidak terhindarkan. Ini mengingat komposisi penduduk dan akar sejarahnya yang berbeda dengan kondisi yang ada secara nasional.

Selanjutnya mengenai relasi daerah asimetris dengan pemerintah pusat. Biasanya terwujud melalui tiga (3) hal: koordinasi, pembinaan, dan pengawasan (korbinwas). Dalam hal ini, kita bisa melihat pengalaman negara Filipina dengan daerah asimetris Mindanao di mana ada metode penerapan pengawasan yang dilakukan pemerintah pusat, khususnya terkait dengan alokasi anggaran. System transfer fiscal yang bersifat block grant yang diberikan kepada BARMM akan ditinjau ulang oleh badan kebijakan fiscal antarlembaga pemerintahan yang dimiliki Filipina setelah lima tahun masa efektifnya. Kemudian dalam kurun waktu lima tahun akan dilakukan pertimbangan apakah pemerintah BARMM dapat memenuhi kebutuhannya dengan dana yang ada secara ransparan dan terukur.

Model pengawasan yang berbeda diterapkan oleh Kepulauan Aland dimana gubernur wilayah itu merupakan wakil langsung dari pemerintah pusat. Akan tetapi, penunjukan gubernur itu harus disetujui oleh *Lagting* atau dewan legislative local. Namun relasi beberapa daerah asimetris dengan pemerintah pusatnya tidak selalu berlangsung baik. Misalnya, antara pemerintah Spanyol dan Catalunya yang konfliknya memuncak Ketika 2017, masyarakat Catalunya melaksanakan referendum. Meskipun sudah berstatus asimetris, Catalunya menyimpan ketidakpuasan terhadap pemerintah Spanyol. Setidaknya ada dua alasan yang menyebabkan Catalunyaingin memisahkan diri dari Spanyol. *Pertama*, krisis ekonomi yang menyebabkan peningkatan angka pengangguran, termasuk di Catalunya. Kedua, adanya penolakan pemerintah Spanyol untuk meningkatkan kadaulatan Catalunya agar setara dengan konstitusi Spanyol. Referendum yang didukung lebih dari 50 persen masyarakat Catalunya ini kemudian dihalangi oleh pemerintah Spanyol karena bagaimanapun Catalunya merupakan salah satu penyumbang pajak terbesar di negara itu. Saat ini Catalunya masih menjadi bagian dari Spanyol.

Aspek kewenangan asimetris dalam kebijakan desentralisasi asimetris meliputi keleluasa dalam pengelolaan kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada

pemerintah daerah otsus dan istimewa, khususnya dalam bidang politik, ekonomi, social, budaya, fiscal dan administrasi kecuali urusan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat. Di dalam urusan penyelenggaraan pemerintahan, pemerintah dapat melaksanakan sendiri, menyerahkan sebagian kewenangan kepada pemerintah daerah otsus/istimewa. Hal ini diatur di dalam UU otsus Aceh, UU otsus Papua dan Papua Barat, dan UU istimewa DIY.³³⁹

Tim mengkaji ke dalam lima aspek, yaitu aspek kewenangan asimetris, kelembagaan asimetris, keuangan asimetris, politik/pemerintahan asimetris, dan koordinasi, pembinaan dan pengawasan (korbinwas) asimetris. Kelima aspek tersebut digambarkan dalam model berikut ini sebagai model paying untuk pengelolaan desentralisasi asimetris yang aplikatif dan efektif.³⁴⁰

Aspek kelembagaan asimetris melihat pada kelembagaan khusus yang ada di Aceh, Papua, Papua Barat, dan DIY. Kelembagaan khusus yang ada dilihat dari bagaimana kedudukan dan strukturnya di pemerintahan, peran dan fungsinya, rekrutmen keanggotaannya, dan inovasi dan informasi keterbukaan public yang dilakukan. Kelembagaan khusus di Aceh meliputi Lembaga Wali Nanggroe (LWN), Majelis Adat Aceh (MAA), Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU); fraksi otsus di DPRP/Papua Barat yang terdiri dari Orang Asli Papua (OAP) dan kelembagaan khusus Papua/Papua Barat (seperti Majelis Rakyat Papua/Papua Barat); dan lembaga dan dinas istimewa di DIY (sebagai Sultan Sebagai Gubernur, Paku Alam sebagai Wakil Gubernur, Paniradya Kaistimewaan (asisten), Kundlo Kabudayaan (dinas kebudayaan) dan Kundlo Niti Mandala Sarto Tato Sasono (dinas pertanahan dan tata ruang), Parampara Praja (Penasehat Gubernur) di DIY.

Aspek Keuangan (fiscal) khusus ditujukan untuk membiayai pembangunan khususnya infrastruktur, pemberdayaan ekonomi rakyat, pengentasan kemiskinan, pendanaan Pendidikan,

³³⁹Ibid, hlm 33.

³⁴⁰ibid

social dan kesehatan (dalam hal ini Dana Otonomi Khusus Aceh atau lebih dikenal dengan DOKA, dana otsus untuk Papua dan Papua Barat. Sementara untuk DIY, kewenangan fiskal (dana istimewa) ditujukan untuk membiayai urusan pengisian jabatan, kelembagaan, kebudayaan, pertanahan dan tata ruang. Untuk melihat capaian dari tujuan diberikannya DOKA, dana otsus, dan nanais/dais melihat pada penyiapan *masterplan*, regulasi, jangka waktu pemberian dana, dan mekanisme penyaluran dananya.

Aspek politik/ pemerintahan melihat pada keberadaan dan fungsi partai local, bendera/lambang/himne di Aceh dan Papua/Papua Barat, politik dan pemerintahan local, dan peran actor (politisi, birokrasi, masyarakat, ulama, kerabat sultan).

Aspek korbinwas (koordinasi, pembinaan dan pengawasan) melihat pada koordinasi pembangunan dan pemerintahan; pembinaan, asistensi dan fasilitas; pengawasan internal dan eksternal; dan komunikasi dan sinergi antar level eksekutif, legislative, dan masyarakat. Pengawasan internal meliputi pengawasan formal (DPRD dan lembaga pengawas lainnya di tingkat local, misalnya Inspektorat). Pengawasan eksternal meliputi pengawasan formal oleh Pusat (Kemendagri, Kemenke, BPK RI, BPKP) dan pengawasan informal oleh masyarakat sipil.

B. Desain Daerah Istimewa Maluku Utara

Keistimewaan Maluku Utara mengedepankan lima alasan perlunya keistimewaan Maluku Utara dalam konteks sebuah Kawasan berotonomi khusus, yaitu alasan filosofis, kesejarahan, kesenjangan di Maluku Utara, potensi sumber daya alam dan kebudayaan dan pariwisata. Alasan filosofis adalah Maluku Utara merupakan bagian integral dalam sejarah mendirikan negara Indonesia, yaitu saat perjuangan revolusi kemerdekaan. Perjuangan Sultan Tidore Zainal Abidin Syah dalam pembebasan Irian Barat, pengorbanan Zainal Abidin Syah dan rakyat Maluku Utara dalam menyokong Presiden Soekarno dan pemerintah republic

Indonesia terkait perjuangan mengembalikan Irian Barat kepada Indonesia atas kecengkaramn Belanda. Pasca proklamasi Indonesia wilayah Indonesia Timur di perjuangkan kedaulatan Indonesia oleh pahlawan dari Maluku Utara seperti Sultan Ternate Iskandar Djabir Syah, Arnold Mononutu, Chasan Boesoerie dan A. Salim Fabanyo untuk menjadi bagian dari republic Indonesia dan bukan berdiri sendiri. Ini menunjukan konsistensi masyarakat Maluku Utara dalam perjuangan bangsa Indonesia.

Alasan Kesejarahan adalah Maluku Utara memiliki sejarah yang khas, yang merupakan sejarah perjuangan bangsa Indonesia. System pemerintahan yang khas yaitu system kesultanan Tidore yang berlangsung beratus tahun yang lalu. Maluku Utara memiliki empat kesultanan yaitu Ternate, Tidore, Bacan dan Jailolo yang memiliki ciri kekhasan masing-masing. Kekhasan itu menyangkut bukan hanya kontribusi Maluku Utara dalam pendirian negara Indonesia tapi juga menjadi symbol pemersatu bagi Indonesia.

Kesenjangan di Maluku Utara disebutkan bahwa, Pertumbuhan ekonomi provinsi Maluku Utara pada kumulatif triwulan II-2022 mengalami pertumbuhan sebesar 28,03persen. Dalam sector produksi Lapangan Usaha Industri Pengolahan mengalami pertumbuhan tertinggi yaitu sebesar 121,54 persen. Dilihat dari pengeluaran, komponen Ekspor Barang dan Jasa mengalami pertumbuhan pertumbuhan tertinggi sebesar 134, 52 persen.³⁴¹ Namun Maluku Utara menempati posisi ke tiga daerah tertinggal di Indonesia. Maluku Utara berada di atas provinsi Papua dan Papua Barat. Ini berdasarkan data Pemuktahiran Indeks Desa Membangun (IDM). Dari seluruh Provinsi yang ada di Indonesia ada tiga daerah yang nilai IDM paling renda yaitu Maluku Utara berada pada posisi tiga dengan nilai 0,5923. Posisi pertama ditempati Papua Barat dengan nilai 0,5184 dan Papua dengan nilai 0,4782. Maluku Utara dan Papua

³⁴¹ Berita Resmi Statistik, No. 40./08/82 Th. XXI, 05 Agustus 2022, Badan Pusat Statistik Provinsi Maluku Utara.

masuk dalam kategori daerah tertinggal dan Papua Barat masuk dalam kategori sangat tertinggal.

Potensi Sumber Daya Alam, menyebutkan bahwa potensi Maluku Utara mulai dari: pertambangan, perkebunan dan perikanan begitu berlimpah. Beberapa sumber daya mineral atau bahan galian tambang yang ditemukan tersebar hampir di seluruh daerah Maluku Utara, seperti : Tembaga, Uranium, Emas, Nikel, Batu Bara, Aluminium/Bauksit, Magnesit, Pasir Besi, Titanium, Mangan, Asbes, Kaolin, Diatomit, Batu Permata, Kromit, Pasir Kuarsa, Batu Gamping, Batu Apung, Granit, Talk, Migas, Potensi Panas Bumi dan Sumber Daya Air.

Kebudayaan dan Pariwisata adalah nilai-nilai budaya Maluku Kie Raha (maluku utara), potensi pariwisata di Maluku Utara yaitu, wisata budaya, purbakala, sejarah adat istiadat maluku kie raha. Peninggalan sejarah berupa kedaton kesultanan Ternate dan Tidore, tradisi-tradisi kesultanan-kesultanan Maluku Kie Raha misalnya kololi kei, legu gam yang mengcirikan kekhususan Maluku Utara. Festival-festival di Maluku Utara yang menjadi agenda tahunan di Maluku Utara yaitu; legu gam di Ternate, festival Tidore di Tidore, festival Teluk Jailolo, di Halmahera Barat, dan festival Marabose di Halmahera Bacan.

Dalam lima aspek, yaitu aspek kewenangan asimetris, kelembagaan asimetris, keuangan asimetris, politik/pemerintahan asimetris, dan koordinasi, pembinaan dan pengawasan (korbinwas) asimetris. Desain keistimewaan Maluku Utara, Kelima aspek tersebut digambarkan dalam model berikut ini:

1. Kewenangan dan Kelembagaan Asimetris

Apabila di lihat dari segi kewenangan pemerintah pusat maka pemerintah pusat memiliki kewenangan absolut yaitu: politik luar negeri, pertahanan keamanan, moneter dan fiskal nasional, agama, pembinaan daerah otsus atau istimewa, dan pengawasan terhadap

daerah istimewa atau otonomi khusus. Kewenangan pemerintahan daerah yaitu kewenangan dalam Pendidikan, kesehatan dan kesejahteraan.

Lembaga Wali Adat Maluku Kie Raha, merupakan kepemimpinan adat sebagai pemersatu masyarakat yang independen, berwibawa, dan berwenang membina, dan mengawasi penyelenggaraan kehidupan lembaga-lembaga adat, adat istiadat, dan pemberian gelar/derajat dan upacara-upacara adat lainnya. Susunan kelembagaan Wali Adat Maluku Kie Raha terdiri dari : (a) Wali Kolano (pemimpin wali adat); (b) Dewan Adat Maluku Kie Raha (terdiri dari empat kesultanan di Maluku Utara).

Beberapa nomenklatur dalam kelembagaan yang bersifat khas:

1. Peradilan Adat Maluku Kie Raha, yaitu peradilan pelaksanaan hukum adat yang independent.
2. Wali Adat Maluku Kie Raha (WA-MKR), yaitu kepemimpinan adat sebagai representasi kekuasaan tradisional kesultanan di Maluku Utara, pemersatu masyarakat yang independent, yang memiliki kewenangan tertentu dalam rangka melindungi hak-hak masyarakat adat, adat dan budaya di Maluku Utara serta terlibat dalam pengambilan kebijakan-kebijakan di daerah.
3. Peraturan daerah Istimewa “ Adat se Atoran”
4. Dewan Perwakilan Rakyat Maluku Utara, yaitu lembaga legislative yang terdapat di Provinsi dan Kabupaten/kota.
5. Sangaji sebagai perwakilan lembaga adat di Kabupaten
6. Gimalaha sebagai perwakilan lembaga adat di Kecamatan
7. Fomanyira sebagai perwakilan lembaga adat di Kelurahan/desa
8. Lambang Kesultanan Maluku Kie Raha, yaitu panji setiap kesultanan yang merupakan kebesaran dan symbol identitas kebudayaan.

Peradilan Adat Maluku Kie Raha adalah lembaga peradilan adat yang bebas dari pengaruh dari pihak mana pun dalam wilayah Provinsi Maluku Utara yang berlaku untuk seluruh masyarakat adat Maluku Kie Raha. Lembaga ini menjalankan peradilan hukum adat yang ada di masyarakat.

Lembaga Wali Adat Maluku Kie Raha di luar perangkat pemerintahan daerah dan bukan lembaga politis, namun demikian pembiayaan kelembagaan menggunakan APBN. Oleh karena itu, dalam struktur lembaga Wali Adat yang secara teknis operasionalnya berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Wali Adat, namun secara administrative bertanggung jawab kepada Gubernur.

Kedudukan dan struktur lembaga khusus adat seperti Sangaji, Gimalaha dan Fomanyira berada di luar pemerintahan daerah. Mereka menjalankan peran dan fungsi sebagai pemangku adat di wilayah masing-masing. Dengan baegitu tidak terjadi tumbang tindih kewenangan antara pemerintahan daerah dan lembaga adat.

2. Aspek Politik/Pemerintahan Asimetris

Aspek politik/pemerintahan asimetris pada bagian ini akan membahas pada tiga (3) hal terkait, yakni: 1) partai politik local; 2) pemerintahan local; 3) symbol khusus (bendera/lambang/himne).

Partai Politik Lokal, pembentukkan partai politik local Maluku Utara sebagai sarana rekrumen politik, yang berperan sebagai wadah untuk menampung dan melakukan penyeleksian kader-kader politik yang nantinya akan meneruskan kepemimpinan suatu pemerintahan dengan jabatan tertentu. Dengan adanya partai politik local maka menjadi sarana untuk masyarakat adat maluku kier aha bisa berpartisipasi dalam politik, sehingga kebijakan-kebijakan yang dibuat dapat sesuai dengan aspirasi masyarakat adat. Dengan demikian aspirasi masyarakat dapat di saluran, dirumuskan dan berpihak pada masyarakat hukum adat.

Politik/pemerintahan local, Wali Adat Maluku Kie Raha, lembaga yang bertugas mengawasi setiap kebijakan daerah yang berkaitan dengan hak-hak masyarakat hukum adat. Peran pengawasan juga terkait dana otonomi khusus dari pemerintah pusat, memperkuat komunikasi antara Wali Adat dengan gubernur sehingga saling menukar informasi terkait pengelolaan dana otonomi khusus. Wali Adat juga berperan mengawasi arah kebijakan pembangunan atau rencana kinerja pemerintah dalam tahun berjalan.

Bendera/Lambang di Maluku Utara, daerah desentralisasi asimetris di Indonesia diperbolehkan memiliki bendera, lambang dan himne sendiri untuk menunjukkan keistimewaan dan kekhususan daerah tersebut, akan tetapi perlu digarisbawahi bahwa bendera, lambang dan himne dari daerah dengan status desentralisasi tidak menandakan kedaulatan daerah tersebut sebagai negara sendiri.³⁴² Di kesultanan Maluku Kie Raha terdapat bendera dan lambang tersendiri, Ternate dan Jailolo berlambang Goheba Dopolo Romdidi (berung berkepala dua), sedangkan kesultanan Tidore adalah pedang yang ujungnya bermata dua.

3. Keuangan Asimetris

Dana Istimewa (DI), berlangsung selama 25 tahun dengan rincian tahun ke 1-15 (2 persen dari DAU nasional) dan tahun ke 16-25 (1 persen dari DAU nasional). DI diberikan sejak Undang-undang Daerah Istimewa di sahkan. DI setiap tahunnya mengalami peningkatan dari tahun ke tahun. Alokasi DI meliputi infrastruktur, pemberdayaan ekonomi, pengentasan kemiskinan, Pendidikan, social, kesehatan dan keistimewaan Maluku Utara. Pemberian DI dialokasikan 30 persen untuk Pendidikan, dan untuk pembangunan dialokasikan berdasarkan kesepakatan pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota dengan Wali Adat Maluku Kie Raha.

³⁴² Ibid hlm 102

4. Koordinasi, Pembinaan dan Pengawasan (korbinwas) Asimetris

Korbinwas pembangunan mulai dari tahap perencanaan sampai dengan evaluasi dalam Dana Istimewa (DI) dan dana otonomi khusus. Pengawasan bisa dilihat dari *masterplan* pengelolaan DI dan dana otonomi khusus. Pengawasan pemerintahan dan dana istimewa yang bersinergi antar lembaga pengawasan yaitu DPRD yang berjalan efektif. DPRD sebagai lembaga pengawasan dilibatkan dalam proses perencanaan penggunaan dan dana istimewa (DI).

Korbinwas menjadi poin penting dalam pengelolaan desentralisasi asimetris. Selama ini kegagalan pelaksanaan otsus dikarenakan karena tidak optimalnya korbinwas antara pusat dan daerah. Korbinwas asimetris dalam kajian ini meliputi *pertama*, koordinasi pembangunan dan pemerintahan, mulai dari Menyusun *masterplan* sebagai dengan pelaksanaan kegiatan. Kedua, pembinaan, pendampingan, dan fasilitas mulai dari Menyusun *masterplan* sampai dengan evaluasi kegiatan.³⁴³

Ketiga, pengawasan internal dan eksternal dengan melakukan sinergi antara pengawas di pusat dan daerah; peningkatan peran dan fungsi anggota dewan untuk melakukan pengawasan; memperkuat peran biro/lembaga khusus yang ada, misalnya; mereposisi posisi inspektorat supaya menjadi lebih independen dalam melakukan pemeriksaan dan pengawasan, karena selama ini inspektorat berada di bawah gubernur/kepala daerah; dan meningkatkan peran dan fungsi masyarakat dalam pengawasan; serta adanya evaluasi berkala baik terhadap kinerja pemda, lembaga khusus, dan pengelolaan keuangan khusus.³⁴⁴

Keempat, pelaksanaan korbinwas dapat berjalan efektif apabila ada komunikasi dan sinergi yang terjalin antarjenjang level pemerintahan, pemerintah pusat dengan pemerintah

³⁴³ Ibid hlm 204

³⁴⁴ ibid

provinsi, dan pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten/kota. Komunikasi dan sinergi yang harmonis juga terjalin antara pemerintah provinsi dengan DPRD dan masyarakat. Begitu pula antara pemerintah kabupaten/kota dengan DPRD dan masyarakat. Dengan terjalinnya hubungan komunikasi dan sinergi yang harmonis, pelaksanaan desentralisasi asimetris dapat berjalan optimal.³⁴⁵

BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Latar Belakang Tuntutan Daerah Istimwa Maluku Utara

- a. Provinsi Maluku Utara memiliki kekayaan sumber daya alam yang melimpah dan menjadi penopang pertumbuhan ekonomi di Indonesia, terbukti bahwa pertumbuhan ekonomi di Maluku Utara tertinggi di Indonesia.
- b. Potensi provinsi Maluku Utara yaitu: sector pertambangan, perkebunan, perikanan dan pariwisata.
- c. Maluku Utara sebagai provinsi yang memiliki kekayaan sumber daya alam namun tidak berkelorasi terhadap kesejahteraan masyarakat dan pemenuhan infrastruktur dasar.
- d. Maluku Utara memiliki landasan historis mengenai bentuk pemerintahan sebelum kemerdekaan dan setelah Indonesia merdeka, maka Maluku Utara dapat digolongkan sebagai daerah istimewa, yaitu:
 1. Pemerintahan Maluku Utara Pra Kolonial, di wilayah Maluku Utara terdapat beberapa kerajaan, seperti: Ternate, Tidore, Bacan dan Jilolo
 2. Pemerintahan Maluku Utara masa Kolonial
 3. Maluku Utara pada masa pendudukan Jepang

³⁴⁵ ibid

4. Maluku Utara pada masa revolusi kemerdekaan.
 5. Peran Tidore dan Ternate dalam pembebasan Irian Barat
- e. Selain itu terdapat potensi Maluku Utara dari sector Social kemasyarakatan dan Kebudayaan.
2. Mendesain keistimewaan Maluku Utara maka terdapat lima aspek, yaitu aspek kewenangan asimetris, kelembagaan asimetris, keuangan asimetris, politik/pemerintahan asimetris, dan koordinasi, pembinaan dan pengawasan (korbinwas) asimetris.

Jika disimpulkan maka alasan yang menjadikan Maluku Utara berhak manyandang status Daerah Istimewa : Maluku Utara mengedepankan lima alasan perlunya keistimewaan Maluku Utara dalam konteks sebuah Kawasan berotonomi khusus, yaitu alasan filosofis, kesejarahan, kesenjangan di Maluku Utara, potensi sumber daya alam, kebudayaan dan pariwisata.

B. Saran

1. Berdasarkan pembahasan serta kesimpulan yang telah diuraikan, maka kami memberikan saran kepada pemerintah provinsi Maluku Utara, DPRD provinsi Maluku Utara dan anggota DPR RI perwakilan Maluku Utara agar saling sinergi dalam membangun kesepahaman bersama untuk mendorong perjuangan pembentukan daerah istimewa Maluku Utara. memberdayakan dan membangun sinergi perjuangan dengan sumber daya yang dimiliki.
2. Untuk menyelamatkan Negara Kesatuan Republik Indonesia dari konflik dan perpecahan maka pemerintah pusat lebih menaruh perhatian khusus terhadap daerah yang memiliki peran penting dalam perjuangan kemerdekaan Indonesia dan daerah penghasil sumber daya alam yang berlimpah namun tingkat kesejahteraan masih

rendah, maka dari itu pemberian status Daerah Istimewa Maluku Utara adalah cara yang tepat.

Daftar Pustaka

Buku-Buku

- Abu Daud Busroh dan Abubakar Busro. *Asas-Asas Hukum Tata Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983.
- Adji Samekto et.al., Membangun Politik Hukum Sumber Daya Alam Berbasis Cita Hukum Indonesia dalam Rosyidi Hamzah, ed, *Penerapan Konsep Ekonomi Kerakyatan dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam di Indonesia*, Yogyakarta: Penerbit Thafa Media, 2015.
- Adji Samekto et.al., Membangun Politik Hukum Sumber Daya Alam Berbasis Cita Hukum Indonesia dalam Rosyidi Hamzah, ed, *Penerapan Konsep Ekonomi Kerakyatan dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam di Indonesia*, Yogyakarta: Penerbit Thafa Media, 2015.
- Admal Amal, *Kepulauan Rempah-Rempah Perjalanan Sejarah Maluku Utara 1250-1950*, Cetakan Pertama .Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2010.
- Ali Zainuddin , *Metode Penelitian Hukum*, cetakan kelima, Jakarta : Sinar Grafika, 2014.
- Al-Mawrid, *Indeks al quran: Fathu al-Arahman* , Mustafa al Baa al Halaby, 1322(H), hlm. 156.
- Alwi Wahyudi, *Ilmu Negara dan Tipologi Kepemimpinan Negara*, Cetakan Pertama. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014.
- Amrusyi Fahmi , *Otonomi Dalam Negara Kesatuan , dalam Abdurrahman (editor), Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*, Jakarta : Media Sarana Press, 1987.
- Ari Dwipayana, *Kajian Desentralisasi Asimetris dan Otonomi Khusus di Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, 2013.
- Arikunto Suharsimi, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*, Jakarta : Rineka Cipta, 2012.
- Arisa C Ria , *Ideologi Pancasila*, Malang : UB Press, 2011.
- Budiono Kusumohamidjojo, *Filsafat Politik dan Kotak Pandora Abad ke-21*, Cetakan Pertama .Bandung: Penerbit Yrama Widya, 2020.
- Budiono Kusumohamidjojo, *Filsafat Politik dan Kotak Pandora Abad ke-21*, Cetakan Pertama. Bandung: Penerbit Yrama Widya, 2020.
- Busroh Abu Daud , *Ilmu Negara*, Jakarta : Bumi Aksara, 1990.

- Dwipayana Ari Dwipayana, *Kajian Desentralisasi Asimetris dan Otonomi Khusus di Indonesia*, Jakarta : Sekretariat Jendral Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, 2013.
- Eduardus Marius, *Teori Negara Hukum dan Kedaulatan Rakyat*, Malang: Setara Pres, 2019.
- Gere Nico , *Merawat Kedaulatan Indonesia di Papua*, Jakarta : Aantara Publishing, 2015.
- Hatta Myhammad , *Kumpulan Karangan*, Jakarta: Bulan Bintang, 1976.
- HAW. Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, Jakarta: Rajawali Pers, 2014.
- Huda Ni' Matul , *Hukum Pemerintah Daerah*, Bandung : Nusa Media, 2010.
- Huda Ni'matul , *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI*, Bandung : Nusa Media, 2014.
- Huda Ni'matul , *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI-Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus, dan Otonomi Khusus*. Bandung : Nusa Media, 2014.
- Huda Ni'matul , *Hukum Tata Negara di Indonesia*, cetakan ke tigabelas, Depok : Rajawali Pers, 2019.
- Husen Alting, *Dinamika Hukum dalam Pengakuan dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat Atas Tanah*, Yogyakarta: LaksBang Pressindo, 2010.
- I D.G. Palguna, *Welfare State vs Globalisasi (Gagasan Negara Kesejahteraan di Indonesia)*, Depok: Rajawali Pers, 2020.
- I Nyoman Nurjaya (Tim Penyusun), *Pengelolaan Sumber Daya Alam untuk Menjamin Kemakmuran Rakyat*, Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, 2015.
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Cetakan Kelima Jakarta: Sinar Grafika, 2018.
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Cetakan Kelima, Edisi Kedua, Jakarta: Sinar Grafika, 2018.
- Kansil. C.S.T. dan Kansil ST Christine , *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Jakarta : Bumi Aksara, 2005.
- Katharina Riris, *Menakar Capaian Otonomi Khusus Papua*, Jakarta : Pustaka Obor Indonesia, 2019.
- Khudzaifah Dimiyati, et.al., *Genealogi Negara (Hegemoni Korporatokrasi Negara Hukum Kesejahteraan Indonesia)*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2020.
- King Faisal Sulaiman, *Maluku Utara Menuju Otonomi Khusus Dalam NKRI*, Cetakan Pertama Yogyakarta: Kaukaba Dipantara, 2017.
- Kusnadi Wasrie, *Ensiklopedia Indonesia Provinsi Maluku Utara*, Yogyakarta: Pustaka Refrensi, 2021.

- Manan Bagir, *Perjalanan Historis Pasal Pasal 18 uud 1945*, Jakarta : UNSIKA, 1995.
- Marzuki Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, cetakan Kesembilan, Jakarta : Prenada Media Group, 2014.
- Miriam Budiardjo, *Aneka Pemikiran Tentang Kuasa dan Wibawa*, Dikutip dari Alwi Wahyudi, *Ilmu Negara dan Tipologi Kepemimpinan Negara*, Cetakan Pertama .Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014.
- Moh. Kusnardi & Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat studi Hukum Tata negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV Sinarmas Bakti, cetakan ketujuh, 1988, Jakarta.
- Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI*, Bandung : Nusa Medi, 2014.
- Ni'Matul Huda, *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI, Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*, Bandung : Nusa Media, 2014.
- Nida'ul Hanifah, *Statisti Daerah Provinsi Maluku Utara 2022* .Ternate: BPS Provinsi Maluku Utara, 2022.
- Nyimas Latifah Aziz et.al., *Model Desentralisasi Asimetris dalam NKRI*, Cetakan Pertama. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2020.
- Oman Sukmana, *Negara Kesejahteraan*, Dikutip dari Khudzaifah Dimiyati, et.al., *Genealogi Negara (Hegemoni Koorporatokrasi Negara Hukum Kesejahteraan Indonesia)*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2020.
- Philipus M. Hadjon *kedudukan Undang-Undang Pemerintahan Daerah dalam Sistem Pemerintahan*. Makalah dalam seminar Sistem Pemerintahan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945, diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan HAM RI bekerjasama dengan fakultas hukum Universitas Airlangga dan Kantor Wilayah Departemen Kehakiman dan HAM Provinsi Jawa Timur, pada tanggal 9-10 juni 2004.
- Raharjo Satjipto , *Pemanfaatan Ilmu-Ilmu Sosial bagi Pengembangan Ilmu Hukum*, Yogyakarta : Genta Publishing, 2010.
- Rusdianto Sesung, *Hukum Otonomi Daerah*, cetakan kesatu PT. Revika Aditama, Bandung, 2013.
- Salim HS, *Pengantar Hukum Sumber Daya Alam*, Jakarta: PT.RajaGrafindo Persada, 2018.
- Sesung Rusdianto , *Hukum Otonomi Daerah*, Bandung: Refika Aditama, 2013.
- Shiddiq Mhd .Shiddiq, *Perkembangan Pemikiran Dalam Ilmu Hukum*, Jakarta : Pradnya Paramita, 2003.
- Simorangkir Bonar et al, *Otonomi Atau Federalisme Dampaknya Terhadap Perekonomian*, Cetakan Pertama, Jakarta : Pustaka Sinar Harapan dan Harian Suara Pembaruan, 2000.

Sirajuddin dan Winardi, *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesi*, Malang : Setara Press, 2015.

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, Jakarta: Rajawali Pers, 2006.

Strong CF , *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern : Kajian Tenatang Sejarah & Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia* , Bandung : Nuansa dan Nusa Media 2004.

Sukardja Ahmad , *Hukum Tata Negara dan Hukum Adminsitasi Nagara dalam Perspektif Fikih Siyash*, Jakarta : Sinar Grafika, 2010.

Sukriono Didik , *Hukum Konstitusi dan Konsep Otonomi. Kajian Politik Hukum tentang Konstitusi, Otonomi Daerah dan Desa Pasca Perubahan Konstitusi*, Malang : Setara Press, 2013.

Tocqueville de Alexis dalam Bagir Manan, *Menyongsing Fajar Otonomi Daerah (lampiran I)*, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII , 2005.

Vieta Imelda Cornelis, *Hukum Pemerintah Daerah*. Surabaya: Aswaja Pressindo, 2016.

Vieta Imelda Cornelis, *Hukum Pemerintahan Daerah, Pengaturan dan Pembentukan Daerah otonomi baru Di Wilayah perbatasan dan pedalaman dalam perspektif Kedaulatan bangsa* , cetakan I, Aswaja Pressindo (members of Laksbang Group).

Wirasih Esmi et.al , *Penelitian Hukum Interdisipliner (sebuah pengantar menuju sosio legal)* Yogyakarta : Thafa Media, 2016.

Jurnal

Yohanes Suhardin, *Peran Hukum Dalam Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat*, Jurnal Hukum Pro Justisia, Vol.25, No.3, hlm 272.

Yohanes Suhardin, *Peran Hukum Dalam Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat*, Jurnal Hukum Pro Justisia, Vol.25, No.3, hlm 272.

Faisal Akbar Nasution, "Kebijakan Perimbangan Keuangan Aantara Pemerintah Pusat dan Daerah Pasca Revormasi", Jurnal Hukum dan Pembangunan, Edisi No 4. VoL. 41, (Oktober-Desember 2011) Hlm 753

Sumber Data Elektronik

["Visualisasi Data Kependuduakan - Kementerian Dalam Negeri 2021"](http://www.dukcapil.kemendagri.go.id) (visual). www.dukcapil.kemendagri.go.id. Diakses tanggal 13 Mei 2022.

https://id.wikipedia.org/wiki/Maluku_Utara, Akses 23 Agustus 2022.

<https://sifataru.atrbpn.go.id/kawasan/Maluku-Utara-dan-Papua-Barat>, Akses 23 Agustus 2022.

Badan Pusat Statistik Provinsi Maluku Utara, <https://malut.bps.go.id/> Akses 23 Agustus 2022

Berita Resmi Statistik, No. 40/08/82 Th. XXI, 05 Agustus 2022, Badan Pusat Statistik Provinsi Maluku Utara.

Laporan Perekonomian Maluku Utara Bank Indonesia

Provinsi Maluku Utara dalam Angka 2022, Badan Pusat Statistik Prrovinsi Maluku Utara.

<https://kieraha.com/news/54628/halmahera-masuk-daftar-daerah-penghasil-emas-terbesar-di-indonesia/> Akses 23 Agustus 2022.

<https://www.nhm.co.id/ina/operasi-penambangan/sumber-daya-dan-cadangan/> Akses 23 Agustus 2022.

Berita Resmi Statistik, No. 40/08/82 Th. XXI, 05 Agustus 2022, Badan Pusat Statistik Provinsi Maluku Utara.

Putusan

Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Nomor 002/PUU-1/2003,hlm.208-209.