

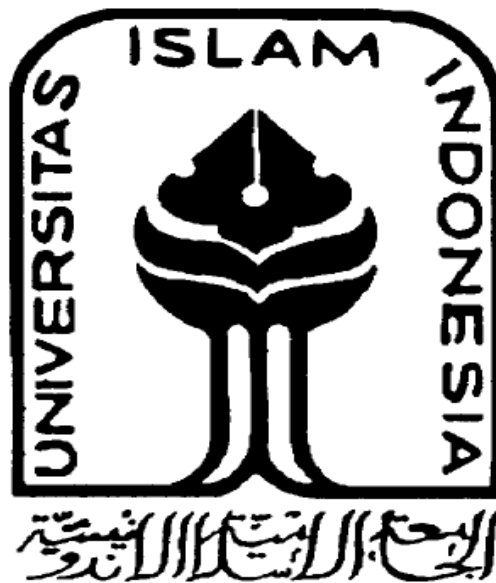
**PENGATURAN MALUKU SEBAGAI PROVINSI KEPULAUAN SETELAH
LAHIRNYA UU NO. 23 TAHUN 2014**

TESIS

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna Memperoleh Gelar Master

(S2) Pada Program Magister Ilmu Hukum

Universitas Islam Indonesia



Oleh

MARYANI TUHUTERU

No Mahasiswa : 13912090

BKU : Hukum Tata Negara

Program Studi : Ilmu Hukum

PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

2015

**PENGATURAN MALUKU SEBAGAI PROVINSI KEPULAUAN SETELAH
LAHIRNYA UU NO. 23 TAHUN 2014**

TESIS

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna Memperoleh Gelar Master

(S2) Pada Program Magister Ilmu Hukum

Universitas Islam Indonesia



Oleh

MARYANI TUHUTERU

No Mahasiswa : 13912090

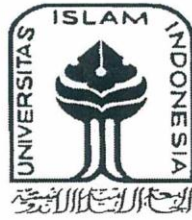
BKU : Hukum Tata Negara

Program Studi : Ilmu Hukum

PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

2015



**PENGATURAN MALUKU SEBAGAI PROVINSI KEPULAUAN SETELAH
LAHIRNYA UU NO. 23 TAHUN 2014**

Telah Diperiksa dan Disetujui Oleh Dosen Pembimbing Untuk
Diajukan Kepada Tim Penguji dalam Ujian Akhir Tesis

Pembimbing I

Dr. Saifudin, S.H., M.Hum.

Yogyakarta, 11 Desember 2015

Mengetahui

Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

Drs. Agus Triyanto, M.A., M.H., Ph.D.



**PENGATURAN MALUKU SEBAGAI PROVINSI KEPULAUAN SETELAH
LAHIRNYA UU NO. 23 TAHUN 2014**

Disusun Oleh:

Nama : MARYANI TUHUTERU
No Mahasiswa : 13192090
BKU : Hukum Tata Negara

Telah Diujikan Dihadapan Tim Penguji Dalam Ujian Akhir/Tesis
dan dinyatakan **LULUS** Pada Jumat 11 Desember 2015
Program Magister (S-2) Ilmu Hukum

Pembimbing

Dr. Saifudin, S.H., M.Hum.

Yogyakarta, 11 Desember 2015

Anggota Penguji

Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.

Yogyakarta, 11 Desember 2015

Anggota Penguji

Dr. Ridwan, S.H., M.Hum.

Yogyakarta, 11 Desember 2015

Mengetahui

Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia

Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.

MOTTO & PERSEMBAHAN

Motto

“ Allah Mengangkat derajat orang-orang berimana diantara kalian serta orang-orang yang menuntut ilmu beberapa derajat.

(Q.S. Al.Mujaadilah:11).

“ Barangsiapa yang menapaki suatu jalan dalam rangka mencari ilmu, maka Allah akan memudahkan baginya jalan ke Surga.

(H.R. Ibnu Majah & Abu Dawud).

Pertontonkalah padaku mobil-mobil mewahmu, bajumu yang bersulam dari emas, dan kemegahan-kemegahanmu yang melimpah. Semua itu tidak akan membuatku gentar, tetapi di hadapan ilmu pengetahuan dan orang-orang yang berwawasan, aku rela melata dan bersimpuh di altar mereka bahkan jikapun orang-orang itu jauh lebih muda dariku, karena pengetahuan dan kebijaksanaan itu jauh lebih mahal dari sekeping ego yang bernama harga diri.

(Budiman Sudjatmiko)

“ Selalu jadi diri sendiri dan jangan pernah menjadi orang lain meskipun mereka tampak lebih baik dari Anda”.

(Yani Tuhuteru)

Persembahan

Kedua Orangtuaku, Ayahanda Ramli Tuhuteru dan Ibunda Maryam Rumata

Almamater Tercinta

Bumi Pertiwi yang menghidupkanku dengan Tanah dan Airnya

Para “Raushan Fikr” di sudut dunia manapun.

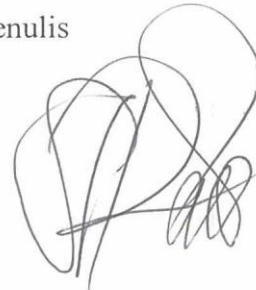
PERNYATAAN ORISINALITAS

Dengan ini saya, Maryani Tuhuteru, S.H., menyatakan bahwa Karya Ilmiah/Tesis ini belum pernah diajukan sebagai pemenuhan persyaratan untuk memperoleh gelar keserjanaan Strata 1 (S1) maupun Magister (S2) dari Universitas Islam Indonesia maupun perguruan Tinggi lainnya.

Semua informasi yang dimuat dalam Karya Ilmiah/Tesis ini berasal dari penulis baik yang dipublikasikan atau tidak, telah diberikan penghargaan dengan mengutip nama sumber penulis secara benar dan semua isi dari Karya Ilmiah/Tesis ini sepenuhnya menjadi tanggung jawab saya sebagai penulis.

Yogyakarta, 11 Desember 2015

Penulis

A handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping loops and lines, representing the author's name.

Maryani Tuhuteru, S.H.

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah rabbil'alamiin puji dan syukur kehadiran Allah SWT atas rahmat, inayah, dan hidayah-Nya kepada penulis, sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis dengan judul : “ Pengaturan Maluku Sebagai Provinsi Kepulauan Setelah Lahirnya UU No.23 Tahun 2014”. Tesis ini diteliti untuk memenuhi persyaratan dalam menyelesaikan Studi Strata 2 (S2) pada Program Pascasarjana Magister Hukum Universitas Islam Indonesia. Sholawat dan Salam penulis haturkan kepada Suri Tauladan kita Nabi Muhammad SAW yang juga menjadi sang revolusioner dalam peradaban dunia.

Selanjutnya, ungkapan terima kasih yang tiada terkira khusus penulis sampaikan kepada Ayahanda (Ramli Tuhuteru) dan Ibunda (Maryam Rumata) yang telah menjadi orang tua terhebat sejagad raya, yang selalu berpacu dalam keterbatasan demi cinta dan kasih sayang yang menjadi penyokong terbesar bagi penulis hingga mampu menyelesaikan pendidikan ini. Kalian telah mendidikku dengan pengajaran yang begitu aku kagumkan. Kerelaan kalian adalah kerelaan Tuhan. Semoga ini mampu menjadi cita-cita yang memuliakan kalian. Doa tulus penulis untuk mereka “ *Ya Allah sayangilah mereka berdua sebagaimana mereka menyayangiku sejak kecil*”, serta untuk semua keluarga besar penulis yang sangat penulis cintai.

Penyelesaian tesis ini dapat berjalan dengan baik tentu tidak terlepas dari adanya bantuan berbagai pihak. Oleh karena itu penulis mengucapkan terima kasih kepada segenap pihak yang berkenaan memberi bantuan dalam penyelesaian tesis ini, antara lain:

1. Yang Terhormat Dr. Ir. Harsoyo, M.Sc selaku Rektor Universitas Islam Indonesia
2. Bapak Dr. Aunur Rohim Faqih, S.H., M.Hum selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
3. Bapak Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D. Selaku Ketua Program Pascasarjana Magister Hukum Universitas Islam Indonesia.
4. Bapak Dr. Saifudin, S.H., M.Hum selaku pembimbing tesis, telah berkenaan memberikan bimbingannya dan dukungannya yang antusias dan sangat bermanfaat.
5. Seluruh Bapak/Ibu Dosen yang mengajar selama perkuliahan di Magister Hukum UII. Semoga segenap ilmu yang Bapak/Ibu berikan menjadi barokah dan “bekal” bagi Bapak/Ibu sekalian di dunia maupun akhirat.

6. D'jong Ellyhиту, Evert Torres de Villa yang selalu menjadi penyemangat dalam diam
“*En Total Simplicidad Seria Yo Te Amo*”
7. Teman-teman angkatan 31 yang hadir dari berbagai perbedaan dan latar belakang keilmuan yang berbeda. Kalian Luar Biasa!
8. Segenap Pengelola Perpustakaan Hukum UII dan Pascasarjana Hukum UII yang tak pernah bosan melayani penulis.
9. Seluruh Staf di lingkungan Program Pascasarjana Magister Hukum UII atas segala pelayanannya yang sangat baik.
10. Semua pihak yang berjasa dalam proses penulisan tesis ini yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu. Semoga Allah memberikan pahala yang berlipat ganda. Amin.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa dalam penulisan tesis ini tidak luput dari kekurangan. Oleh karena itu, segala bentuk masukan dan kritik dari berbagai pihak yang membangun sangat penulis harapkan. Akhirnya semoga tesis ini dapat bermanfaat bagi penulis khususnya dan pembaca pada umumnya. Amiin.

Yogyakarta, 11 Desember 2015

Penulis

Maryani Tuhuteru, S.H.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL

PENGESAHAN TESIS

PENGESAHAN UJIAN TESIS

MOTTO DAN PERSEMBAHAN

PERNYATAAN ORISINALITAS

KATA PENGANTAR

DAFTAR ISI

ABSTRAK

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah.....	11
C. Tujuan Penelitian	11
D. Orisinalitas Penulisan.....	12
E. Landasan Teoritis.....	13
1. Negara Kesatuan	14
2. Otonomi Daerah.....	17
3. Wawasan Kepulauan (Nusantara).....	22
F. Metode Penelitian	25
1. Jenis Penelitian.....	25
2. Pendekatan Penelitian	26
3. Objek Penelitian.....	26
4. Teknik Pengumpulan Data.....	26
5. Metode Analisis Data.....	27
G. Sistematika Penulisan	27

BAB II MALUKU SEBAGAI BAGIAN DARI NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA.

A. Indonesia Sebagai Negara Kesatuan	28
B. Hubungan Antara Pusat dan Daerah	35
C. Maluku Sebagai Provinsi Kepulauan.....	44

BAB III POVINSI MALUKU SEBAGAI DAERAH OTONOM

A. Otonomi Daerah dan Desentralisasi.....	51
B. Pengaturan Daerah Otonom Dalam Perundang-Undangan	57
C. Kewenangan Provinsi Maluku Sebagai Daerah Otonom.....	68

BAB IV PENYAJIAN DATA dan ANALISIS

A. Deskripsi Provinsi Maluku	80
1. Keadaan Geografis.....	80
2. Kondisi Demografi.....	81
3. Topografi.....	81
4. Kondisi Pemerintahan.....	82
B. Pengaturan Maluku Sebagai Provinsi Kepulauan Pasca UU No.23 Tahun 2014.	
1. Substansi UU No.23 Tahun 2014 yang Terkait dengan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.....	82
2. Kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi di Laut dan Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan Dalam UU No.23 Tahun 2014.....	86
C. Langkah-Langkah Yang Harus Di Lakukan Oleh Provinsi Maluku Sebagai Provinsi Kepulauan Yang Ideal.....	98
D. Faktor Pendukung dan Penghambat Dalam Pembangunan Provinsi Kepulauan Maluku	116

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan 133

B. Saran 134

DAFTAR PUSTAKA

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945, secara sekilas mengatur tentang desentralisasi dan keberadaan satuan pemerintahan daerah di Indonesia. Meskipun kerangka fikir kita mengasumsikan Indonesia menganut model desentralisasi simetris (seragam), namun di sana sebetulnya diakui adanya asimetri dalam desentralisasi. Hal ini kita temukan dalam beberapa pasal diantaranya, Pasal 18 ayat A ayat (1) yang berbunyi:

“Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah”.

Tentunya kekhususan dan keragaman daerah sebagaimana dimaksudkan diatas juga mencakup daerah kepulauan yang jelas-jelas memiliki karakteristik wilayah yang berbeda. Selanjutnya dalam pasal 18B ayat (1) menyatakan bahwa:

“Negara mengakui dan menghormati Satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dalam undang-undang”.

Selain itu Pasal 25A juga menegaskan bahwa :

“Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah Negara Kepulauan yang berciri nusantara dengan wilayah yang batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan undang-undang”.

Dengan demikian wujud suatu negara kepulauan merupakan karakteristik khas yang merepresentasikan wujud dari adanya daerah-daerah kepulauan. Apabila karakteristik kepulauan merupakan ciri khas bagi Indonesia, maka pengakuan terhadap karakteristik daerah-daerah kepulauan (baik Provinsi maupun kabupaten/Kota) adalah sebuah keharusan.

Pengakuan terhadap daerah kepulauan dapat diletakkan dalam konteks satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus karena sifat geografisnya, sebagaimana yang dimaksud pada Pasal 18A dan Pasal 18B UUD 1945.

Ketentuan konstitusional diatas menjamin peluang penataan daerah untuk mendapatkan perlakuan yang bersifat asimetris. Indonesia memerlukan tata pemerintahan yang sensitif dengan kekhususan, keistimewaan yang dimiliki, mengingat keberagaman yang telah menyebar. Indonesia menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat dan hak-hak tradisional. Hal itu juga berarti bahwa isi otonomi daerah tidak harus seragam, dan lebih dari daerah memiliki kesempatan untuk berkembang sesuai dengan konteks kedaerahannya. Bentuk dan isi otonomi daerah ditentukan oleh berbagai keadaan khusus dan berbagai keragaman setiap daerah. Otonomi untuk daerah-daerah pertanian dapat berbeda dengan daerah-daerah yang memiliki potensi industri, atau antara daerah pantai dan pedalaman dan lain sebagainya. Begitu pula perbedaan potensi daerah harus menjadi dasar menentukan bentuk dan isi otonomi. Lebih dari itu, setiap daerah dapat menuntut suatu kekhususan, semata-mata berdasarkan faktor-faktor tertentu tanpa suatu kriteria umum yang telah ditentukan dalam undang-undang. Apalagi kalau kekhususan itu mengandung muatan *privilege* tertentu yang tidak dimiliki oleh daerah lain¹.

Menyikapi hal diatas, maka asimetris dalam desentralisasi mengharuskan adanya peran simultan pemerintah nasional dan pemerintah lokal. Kalau desentralisasi dibayangkan sebagai proses mendesain, maka yang berlangsung adalah proses *co-designing*. Asimetrisme perlu diterapkan sebagai kaidah dalam sistem pemerintahan, sehingga proses yang berlangsung bukanlah semata-mata sebagai reaksi dalam meredakan gejolak separatisme². Meskipun pelaksanaan otonomi yang beragama (asimetris) memang sulit dan kompleks dibandingkan yang serba seragam (simetris), itulah keniscayaan yang terjadi. Yang jelas,

¹ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi*, PSH Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2001, Hlm.11-15

² Aceh dan Papua dapat dijadikan sebagai contoh riil implementasi desentralisasi asimetris di Indonesia.

pemerintahan bukanlah kemudahan untuk para pejabat dalam memegang jabatan, melainkan untuk mewujudkan cita-cita otonomi yaitu masyarakat daerah yang demokratis dan sejahtera.

Perlu ditegaskan bahwa desentralisasi didedikasikan untuk mengoptimalkan kinerja kebijakan dan pelayanan publik. Dari pembacaan terhadap Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, yang kemudian diganti menjadi Undang-undang No. 23 tahun 2014 tentang pemerintahan Daerah, terungkap secara jelas hal itu. Mari kita baca konsiderannya.

“Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintahan daerah, yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”.³

Selanjutnya ditegaskan bahwa:

“Efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan Negara”.⁴

Tentu saja, adanya ketentuan-ketentuan tersebut diatas tidak menjadikan daerah dengan serta-merta bisa mendapatkan perlakuan sekedar untuk memuaskan keinginan-keinginannya. Namun, penting untuk disadari bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sendiri tidak cukup kuat kesadaran bahwa daerah boleh diperlakukan secara seragam meskipun difahami betul bahwa kondisi lokal setiap daerah berbeda-beda. Paradigma unifirmitas tetap saja bercokol, bukan hanya di level pemerintahan nasional maupun local. Praktek-prekatek yang menafikan perbedaan dan keragaman tetap saja melekat pada eksponen nasional, dan eskoponen penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak merasa bisa berjuang

³Undang-Undang No 32 Tahun 2004, Tentang Pemerintahan Daerah

⁴*ibid*

untuk itu karena terbiasan dengan pemahaman bahwa proses penataan yang berlangsung haruslah bersifat top-down. Memang, untuk memudahkan pemerintah nasional bekerja, desentralisasi secara seragam⁵ untuk semua daerah lebih menguntungkan. Namun penting juga disadari bahwa perbedaan-perbedaan daerah ini bisa dilakukan tanpa harus menunggu ketentuan yang secara sukarela diberlakukan dari level nasional. Inovasi kebijakan, dalam berbagai bentuknya bisa dan perlu dilakukan, dan ketika hal itu berjalan terus, pada akhirnya menghasilkan kekhasan daerah.

Lebih dari itu, dalam prakteknya proses desentralisasi tidaklah sepenuhnya berangkat dari inisiatif, apalagi berangkat kemurahan hati pemerintah nasional. Asimetris desentralisasi telah diperjuangkan oleh daerah-daerah kepulauan dengan Rancangan Undang-undang tentang Propinsi Kepulauan. Penyusunannya bersamaan dengan revisi Undang-undang 32 tahun 2004. Proses advokasi berjalan dengan baik, meskipun RUU tersebut tidak berhasil diundangkan dalam undang-undang tersendiri. Sejumlah hal yang dikeluhkan, disajikan sebagai bagian dari naskah akademik RUU Propinsi kepulauan, yakni:⁶

1. Berlangsungnya pendekatan kebijakan pembangunan di Indonesia selama ini dilakukan dengan pendekatan pembangunan kawasan yang berorientasi pada daratan padahal Indonesia adalah negara kepulauan. Oleh karena itulah diperlukan pendekatan yang berbeda untuk pembangunan daerah kepulauan.
2. Adanya kesulitan dalam pola pengendalian wilayah. Pada provinsi yang berbasis darat, komunikasinya jauh lebih mudah dilakukan ketimbang provinsi yang berbasis kelautan.
3. Adanya kesulitan Pemda dalam memberdayakan pulau-pulau kecil di provinsi kepulauan.
4. Kecilnya dana alokasi umum (DAU) dan dana alokasi khusus (DAK) yang diberikan pemerintah pusat kepada provinsi kepulauan. Penyebabnya adalah perhitungan DAU dan DAK yang berjalan selama ini hanya didasari oleh formulasi luas wilayah daratan dan jumlah penduduk. Kalau formula ini yang digunakan, dibanding dengan daerah daratan, jatah untuk daerah kepulauan tentu kecil. Karena memang daratan daerah kepulauan itu kecil dan lebih banyak berupa pulau-pulau kecil.
5. Adanya persoalan isolasi. Daerah kepulauan Indonesia masih terisolasi, sehingga belum tersentuh pembangunan padahal, sebagai salah satu 'sabuk' pemersatu wilayah darat dan laut, daerah kepulauan yang memiliki ratusan pulau-pulau kecil, dan

⁵Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI*, Nusa Media, Bandung, 2014, hlm.55

⁶Badan Kerjasama Provinsi Kepulauan, *Naskah Akademik Undang-Undang Daerah Kepulauan*, Hal.7-8

memiliki wilayah perairan yang luas: memahat karakternya sebagai komponen dinamis, sebagai 'lidah' komunikasi strategis”.

Substansi usulan-usulan dalam RUU tersebut kemudian diserap dalam undang-undang hasil revisi, yakni Undang-undang No.23 tahun 2014, sebagai bab tersendiri. Adapun isi pokok dari usulan “dari bawah” tersebut adalah sebagai berikut :

Pertama, daerah Provinsi yang berciri kepulauan diberikan kewenangan untuk mengelola sumber daya alam di laut. Kewenangan pengelolaan itu mencakup eksplorasi, eksploitasi, konservasi, pengelolaan kekayaan laut diluar minyak dan gas bumi, pengaturan administrasi dan pengaturan tata ruang. Selain kewenangan diatas, daerah provinsi yang berciri kepulauan juga mendapat penugasan dari pemerintah pusat untuk melaksanakan kewenangan pemerintah pusat di bidang kelautan setelah memenuhi norma, standar, prosedur dan kriteria yang ditetapkan oleh pemerintah pusat. *Kedua*, Formulasi perhitungan DAU-DAK untuk daerah yang berciri kepulauan dilakukan dengan cara menghitung luas wilayah lautan yang menjadi kewenangan daerah setempat. Selain itu, sebagai dukungan terhadap percepatan pembangunan di daerah provinsi yang berciri kepulauan, pemerintah pusat dapat mengalokasikan dana percepatan diluar DAU dan DAK. *Ketiga*, Daerah provinsi yang berciri kepulauan diberi ruang gerak dengan menyusun strategi percepatan pembangunan yang bercirikan kepulauan sesuai kebutuhan lokal daerah setempat.

Maluku sebagai salah satu daerah kepulauan telah ikut berjuang demi terwujudnya tata pemerintahan yang sensitif (asimetris) terhadap watak kepulauan di sejumlah propinsi di Indonesia. Maluku senyatanya adalah propinsi kepulauan dan berdasarkan Undang-undang No. 23 tahun 2014 tersebut di atas berhak menyandang status dan fungsi sebagai Propinsi Kepulauan. Yang jelas, ketentuan tentang hal itu perlu dijabarkan dalam serangkaian proposes implementasi. Kajian ini bermaksud untuk mensimulasikan proses implementasi yang semestinya berlangsung dalam bingkai pemikiran asimetri desentralisasi.

Secara umum, daerah kepulauan Maluku memiliki karakteristik yang berbeda dari daerah-daerah lain pada umumnya. Perbedaan itu dapat terlihat pada banyak hal, beberapa diantaranya adalah: *Pertama*, kepulauan Maluku memiliki karakteristik akuatik terestrial (wilayah laut lebih besar dari daratan). Tantangan terbesar yang dihadapi oleh pemerintah daerah setempat adalah memberikan perhatian yang sama terhadap seluruh wilayah pulau dan sekaligus membangun keterkaitan antarwilayah pulau dalam satu kesatuan tata ruang wilayah pulau dan laut. *Kedua*, Secara demografis, penduduk wilayah kepulauan Maluku biasanya bersifat relatif sedikit dan persebaran penduduknya tidak merata dimana pada wilayah pulau-pulau kecil cenderung padat sedangkan dipulau besar penduduknya jarang. Wilayah Kepulauan Maluku yang tersebar dan dipisahkan perairan menyebabkan program pembangunan cenderung hanya terpusat pada pulau yang menjadi pusat pemerintahan daerah dan kurang menyebar ke pulau-pulau lainnya. Wilayah yang tersebar juga menghambat mobilitas sumberdaya dan penduduk akibat minimnya jaringan transportasi. Kondisi ini juga menyebabkan rendahnya pengawasan dan pengendalian kondisi ketertiban dan keamanan wilayah, serta munculnya potensi konflik dan politik-keamanan (separatisme). *Ketiga*, terbatasnya kegiatan ekonomi yang produktif dan berskala kecil hal ini disebabkan karena Sumber Daya manusia dalam pola pengembangan perekonomian yang terbatas serta tidak tersedia jaringan distribusi dan pemasaran yang memadai dan mudah dijangkau.

Begitu luasnya wilayah laut pada daerah kepulauan ini memang perlu didukung oleh aturan hukum mengenai kewenangan yang dapat menyatukan. Namun aturan hukum ini tidak harus menunggu dan tambahan kewenangan. Instrumentasi kebijakan diperlukan agar berbagai detail persoalan bisa diatasi untuk mengatasi satu persoalan besar. Perlu berbagai pengaturan detail agar tidak ketimpangan dalam pengaturan dan pemanfaatan sumber daya alam di wilayah laut maupun ketimpangan dalam penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan maupun pelayanan kepada masyarakat pada daerah kepulauan.

Fenomena empirik yang secara konkrit berkaitan dengan karakteristik daerah kepulauan Maluku diatas adalah sebagai berikut.⁷

1) Terbatasnya Sarana dan Prasarana Pelayanan Dasar

Dalam bidang sarana dan prasarana, secara garis besar permasalahan yang terjadi di Kepulauan Maluku ialah terkait dengan rendahnya kualitas dan kuantitas ketersediaan sarana dan prasarana, khususnya untuk jalan dan jembatan, serta sarana transportasi. Selain itu kurangnya keterpaduan transportasi antarmoda menjadi permasalahan utama, khususnya ketersediaan transportasi darat, laut, sungai, dan udara yang belum memadai. Minimnya infrastruktur yang dibangun juga mengakibatkan keterisolasian wilayah antar pulau dan dalam pulau. Di Kepulauan Maluku, jaringan jalan di pulau-pulau terpencil belum sepenuhnya berfungsi untuk mendukung transportasi lintas pulau dan melayani mobilitas masyarakat dalam mengembangkan potensi wilayah serta mengurangi kemiskinan. Adapun jalan desa yang dapat dilalui kendaraan roda empat sepanjang tahun baik di Provinsi Maluku masih belum memadai, yaitu masih sekitar 50 persen. Selain itu, armada angkutan jalan raya di Provinsi Maluku masih sangat terbatas, karena armada yang tersedia tidak sebanding dengan luas daratan pada setiap kabupaten. Jangkauan kapal PELNI, Kapal Ferry, Perintis dan Kapal Pelayaran Rakyat (Pelra) masih sangat terbatas dan belum memadai untuk kondisi geografis wilayah Maluku yang terdiri atas pulau-pulau kecil, sedang dan besar.

Selain itu, infrastruktur penyediaan air bersih di Kepulauan Maluku masih belum mampu menjangkau seluruh masyarakat, adapun persentase masyarakat yang menggunakan air bersih masih berada di bawah 50 persen. Terkait dengan sarana listrik, Wilayah Maluku terdiri atas beberapa system kelistrikan yang terisolasi. memiliki beban puncak mencapai 38,80 MW di Provinsi Maluku. Sebahagian besar energi listrik masih menggunakan PLTD dengan menggunakan bahan bakar minyak sebagai bahan bakarnya. Sementara itu, proporsi

⁷Rencana Kerja Pemerintah (RKP) III Wilayah Maluku Tahun 2012, hlm.7-1

desa yang memiliki sarana pos dan telekomunikasi masih terbatas, yaitu kurang dari 30 persen, dan Wilpos 11 (Maluku dan Papua) merupakan daerah dengan infrastruktur pos yang paling terbatas.

2) Tingginya Angka Kemiskinan

Pada tahun 2000 jumlah penduduk miskin di Kepulauan Maluku sebanyak 891,7 ribu jiwa yang tersebar 765,5 ribu jiwa di perdesaan dan 126,2 ribu jiwa di perkotaan, menurun pada tahun 2008 mejadi 496,4 ribu jiwa yang tersebar 442,7 ribu jiwa di daerah perdesaan dan 53,7 ribu jiwa di daerah perkotaan. Masih tingginya jumlah penduduk miskin di wilayah Maluku, yaitu sebanyak 391,3 ribu jiwa (29,66 persen). Permasalahan kemiskinan tersebut berkaitan dengan⁸ ketersediaan ketahanan pangan terutama di daerah pegunungan dan pedalaman, Kenaikan harga barang kebutuhan pokok dan Kenaikan biaya transportasi sebagai akibat rusaknya infrastruktur transportasi dan terjadinya hambatan gelombang laut yang tinggi.⁹

3) Rendahnya Derajat Pendidikan dan Kesehatan

Terdapat beberapa permasalahan yang cukup signifikan dalam pengembangan pendidikan di kepulauan Maluku yakni, (1) Mahalnya biaya pendidikan, (2) Belum meratanya jangkauan layanan pendidikan khususnya pada daerah terpencil serta wilayah perbatasan, (3) Rendahnya mutu pelayanan pendidikan serta mutu pendidik, (4) Minimnya sarana dan prasarana pendidikan pada wilayah terpencil.

Di Bidang kesehatan juga masih terdapat kendala yakni, keterbatasan akses layanan kesehatan, khususnya keluarga miskin di daerah-daerah yang memiliki karakteristik geografis yang sulit. Ketimpangan dalam mengakses pelayanan kesehatan tersebut khususnya dirasakan

⁸*Ibid*lm.7-2

⁹*Ibid*lm.7-3

oleh penduduk desa terpencil. Selain itu, rendahnya pemenuhan gizi terutama Ibu, bayi, dan balita dari keluarga miskin, serta rendahnya kesadaran perilaku hidup bersih dan sehat.

4) Adanya Ketergantungan Fiskal Yang Sangat Tinggi Kepada Pemerintah

Dalam bidang ekonomi, hingga tahun 2008, ketergantungan Kepulauan Maluku terhadap pusat yaitu sebesar 77 persen. Indeks kinerja PAD pemerintah daerah di Kepulauan Maluku menunjukkan peningkatan, dengan indeks kinerja PAD Maluku selalu lebih tinggi dari pada indeks kinerja PAD Maluku Utara. Namun demikian kontribusi PAD terhadap penerimaan daerah di Kepulauan Maluku baru mencapai 10 persen. Hal ini disebabkan karena, (1) Belum berkembangnya industri komoditi unggulan perikanan dan hasil perkebunan, (2) Rendahnya tingkat investasi karena hambatan stabilitas keamanan, (3) Masih rendahnya pertumbuhan ekonomi yang berada di bawah rata-rata pertumbuhan ekonomi nasional, (4) Terbatasnya sarana pendukung perdagangan lintas pulau, dan (5) Masih tingginya ketergantungan terhadap sumber dana perimbangan.

5) Terjadinya Gangguan Ketertiban dan Keamanan Sebagai Akibat Konflik

Isu dan permasalahan yang timbul dalam bidang politik dan hankam yang menonjol di setiap daerah menyangkut pelaksanaan otonomi daerah seperti inkonsistensi produk peraturan daerah, pemekaran wilayah administrasi, dan pemilihan kepala daerah secara langsung. Isu pemekaran wilayah dan pilkada tersebut memiliki dampak yang cukup panjang karena dapat menimbulkan konflik yang mengganggu keamanan, termasuk diantaranya konflik batas antar wilayah administrasi. Permasalahan di bidang pertahanan dan keamanan, antara lain yang menyangkut daerah perbatasan dengan negara lain dan kejahatan transnasional seperti perdagangan manusia, perdagangan narkoba, dan kegiatan ilegal lainnya. Reformasi birokrasi juga masih utama di beberapa provinsi, termasuk penegakkan hukum di berbagai tindak kejahatan. Provinsi Maluku mengalami permasalahan keamanan lebih serius yaitu dengan jenis kejahatan yang paling banyak terjadi di Maluku adalah pencurian, diikuti dengan

kejahatan jenis lainnya, penganiayaan, pembakaran, pembunuhan, perkosaan, narkoba dan terakhir adalah penjarahan.¹⁰

Kaidah asimetris tersebut diatas bukan hanya relevan melainkan sangat ditunggu oleh masyarakat dan pemerintah daerah Maluku. Sebagai salah satu provinsi Kepulauan, Maluku memiliki luas wilayah adalah 712.479,69 km². 92,4% dari luas Provinsi (658.294,69 km²) adalah lautan. Hanya 7,6% (54.185 km²) adalah daratan. Wilayah daratan inipun terdiri dari banyak pulau. Jumlah pulaunya adalah 632 baik besar atau kecil. Di Provinsi ini bekerja 9 entitas pemerintahan kabupaten dan 2 entitas pemerintahan kota, dengan kota Ambon sebagai kota Provinsi. Permasalahan yang dihadapi adalah jangkauan pelayanan masyarakat yang begitu luas dan berat harus tersebar pada pulau-pulau yang cukup banyak namun tidak mendapatkan perlakuan khusus dari pemerintah pusat. Kondisi ini menyebabkan pelayanan publik pada daerah kepulauan ini tidak dapat dilaksanakan secara efektif.

Perlakuan khusus terhadap daerah kepulauan Maluku sangatlah penting menjadi perhatian dalam kebijakan pemerintah terutama menyangkut kewenangan pengelolaan wilayah laut, sehingga tidak terkesan melakukan perlakuan yang bersifat diskriminatif baik penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan maupun pelayanan kepada masyarakat. Apabila karakteristik daerah kepulauan tidak menjadi perhatian dalam kebijakan pemerintah, maka dapat saja terjadi pelanggaran hak asasi manusia pada warga negara maupun warga masyarakat yang berada di daerah kepulauan. Hal ini penting karena pasal 28H ayat (2) UUD 1945 menegaskan bahwa:

“setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan “. Selanjutnya pasal 28I ayat (2) menegaskan “ setiap orang berhak bebas atas perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu”.

¹⁰*Ibid* hlm.7-4

Keengganan untuk merubah cara fikir yang serba seragam bisa dicurigai sebagai pemelihara naluri otoriter. Hanya saja, penambahan kewenangan tersebut bukanlah satu-satunya persoalan yang diharapkan. Realisasi gagasan Maluku yang asimetris dalam statusnya sebagai Propinsi Kepulauan mengaruskan adanya serangkaian inisiatif dan kapasitas dari dalam Maluku sendiri untuk mewujudkannya.

B. Rumusan Masalah

Studi ini dilakukan dengan prasangka baik bahwa pengaturan tentang Provinsi kepulauan akan mendasari penataan pemerintahan daerah di masa-masa mendatang. Oleh karena itu, perlu simulasi tentang pemberlakuan kaidah asimetris dalam pengembangan pemerintahan daerah. Berdasarkan uraian latar belakang diatas maka yang menjadi rumusan masalah adalah: Bagaimanakah model untuk optimalisasi pemberlakuan status Maluku sebagai Provinsi Kepulauan setelah lahirnya UU No.23 Tahun 2014? Untuk jelasnya, pertanyaan pangkal ini didetailkan dalam serangkaian pertanyaan sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan provinsi Maluku sebagai provinsi kepulauan setelah lahirnya UU No. 23 Tahun 2014?
2. Apa saja yang harus dilakukan oleh provinsi Maluku agar kapasitasnya sebagai Provinsi Kepulauan dapat terwujud secara optimal?
3. Apa saja faktor pendukung dan penghambat pembangunan provinsi kepulauan Maluku?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Mengetahui pengaturan Maluku sebagai provinsi kepulauan setelah lahirnya UU No.23 Tahun 2014.

2. Mengetahui langkah-langkah yang dilakukan oleh provinsi Maluku agar kapasitasnya sebagai provinsi kepulauan dapat terwujud secara optimal.
3. Mengetahui faktor pendukung dan penghambat pembangunan provinsi kepulauan Maluku.

D. Orisinalitas Penulisan

Setelah melakukan penelusuran terhadap literatur yang ada, ditemukan beberapa karya ilmiah yang dianggap memiliki substansi yang mirip dengan permasalahan yang dirumuskan penulis, hanya saja tidak ada satupun yang mengajukan pertanyaan penelitian yang sama. Adapun karya-karya itu adalah sebagai berikut.

Pertama, Karya Tulis Ilmiah tesis, yang disusun oleh Yohanis Anton Raharusun, 2008, dengan judul “Daerah Khusus Dalam Perspektif Negara Kesatuan Republik Indonesia (Telaah Yuridis Terhadap Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua)”, Sekolah Pasca Sarjana UGM. Dalam tesis ini yang menjadi permasalahan ialah apa yang menjadi dasar pertimbangan pemerintah memberikan kebijakan khusus bagi provinsi papua melalui otonomi khusus? Dari hasil pembahasan, kesimpulan yang didapat ialah dasar pertimbangan pemberian status otonomi khusus bagi Provinsi Papua adalah Tap. MPR No.IV/MPR/1999 tentang GBHN Tahun 1999-2004 dan Tap. MPR No.IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah. Serta Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 hasil amandemen¹¹.

Kedua, Karya Tulis ilmiah oleh Kotan Y. Stefanus dalam Jurnal Dinamika Hukum Vol.11 No. 1 Januari 2011 tentang “Daerah Kepulauan Sebagai Satuan Pemerintahan Daerah Yang Bersifat Khusus”, Fakultas Hukum dan Program Pascasarjana Universitas Nusa Cendana Kupang. Permasalahan yang diangkat dalam tulisan ini adalah apa yang menjadi

¹¹Yohanis Anton Raharusun, *Daerah Khusus Dalam Perspektif NKRI*, Konstitusi Press, Jakarta, 2009

landasan hukum daerah khusus Kepulauan serta Karakteristik dan permasalahan daerah kepulauan. Kesimpulannya, landasan hukum pembentukan daerah khusus kepulauan adalah Pasal 18 A ayat (1) dan Pasal 18 B ayat (1) UUD 1945. Kemudian daerah kepulauan memiliki karakteristik akuatik terestrial (wilayah laut lebih besar dari wilayah darat) yang membedakan dengan daerah-daerah lain pada umumnya dan permasalahan yang dihadapi adalah jangkauan pelayanan masyarakat yang demikian luas dan berat harus tersebar pada berbagai pulau yang terpisah satu sama lainnya namun tidak mendapatkan perlakuan khusus dari pemerintah.¹²

Dari literatur-literatur yang disebutkan diatas, belum ada yang secara spesifik membahas tentang *Pengaturan Maluku Sebagai Provinsi Kepulauan Setelah Lahirnya UU No.23 Tahun 2014*". Meskipun substansinya hampir sama dengan beberapa karya ilmiah yang disebutkan diatas yakni menyangkut masalah otonomi khusus (desentralisasi asimetris) tetapi tetap berbeda karena penelitian ini khusus menekankan pada Provinsi kepulauan Maluku saja yang tentunya memiliki kekhususan tersendiri yang berbeda dari daerah-daerah lainnya.

E. Landasan Teoritis

Berdasarkan uraian permasalahan di atas, maka ada beberapa landasan teori yang penulis gunakan untuk menunjang analisis dalam penelitian ini. Pemikiran ini di dasarkan pada kenyataan bahwa teori adalah serangkaian asumsi, konsep, konstra, defenisi, dan proposisi untuk menerangkan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan konsep.¹³ Sehingga dengan menggunakan teori yang menurut penulis

¹² Kotan.Y Stefanus, *Daerah Kepulauan Sebagai Satuan Pemerintahan Daerah Yang Bersifat Khusus*, Jurnal Dinamika Hukum, Vol.11 No.1 Januari 2011.

¹³ Masri Singaribuan dan Sofyan Effendi, *Metode Penelitian Survei*, Cet Ke-2, LP3ES, Jakarta, 1995, Hlm.37. Menurut defenisi ini juga, teori mengandung tiga hal, yakni: *Pertama*, teori adalah serangkaian proposisi antara konsep yang saling berhubungan; *Kedua*, teori adalah menerangkan secara sistematis suatu fenomena sosial dengan cara menentukan hubungan antar konsep; *Ketiga*, teori menerangkan fenomena tertentu

relevan dengan penelitian ini, akan memudahkan penulis dalam menjawab permasalahan yang telah dirumuskan dalam rumusan masalah diatas. Adapun kerangka teori yang penulis gunakan dalam penelitian ini terdiri atas tiga, yakni: (1) Teori Negara kesatuan, (2) Teori otonomi daerah, dan (3) Teori wawasan kepulauan (nusantara).

1. Negara Kesatuan

Konsep susunan negara yang berkaitan dengan bentuk-bentuk negara modern saat ini dapat ditinjau dari segi susunannya. Negara, apabila ditinjau dari segi susunan atau bentuk negara, maka akan ditemukan dua jenis bentuk negara, sebagaimana yang dikemukakan oleh Soehino berikut ini:¹⁴

- a. Negara yang bersusun tunggal, yang disebut dengan Negara Kesatuan
- b. Negara yang bersusun jamak, yang disebut Negara Federasi.

Selanjutnya, Soehino memberikan defenisi atau penjelasan mengenai negara kesatuan sebagai berikut :

“Negara kesatuan itu adalah negara yang tidak tersusun dari beberapa negara, melainkan hanya terdiri atas satu negara, sehingga tidak ada negara di dalam negara. Dengan demikian dalam Negara Kesatuan hanya ada satu pemerintah, yaitu pemerintah pusat yang mempunyai kekuasaan serta wewenang tertinggi dalam bidang pemerintahan negara, menetapkan kebijaksanaan pemerintahan dan melaksanakan pemerintahan negara baik di pusat maupun di daerah-daerah.”¹⁵

Sedangkan Abu Daud Busroh menyatakan :

“Negara kesatuan adalah negara yang tidak tersusun dari pada beberapa negara, seperti halnya dalam negara federasi, melainkan negara itu sifatnya tunggal, artinya hanya ada satu negara, tidak ada negara dalam negara. Dengan demikian, di dalam negara kesatuan itu hanya ada satu pemerintahan, yaitu pemerintahan pusat yang mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam segala lapangan pemerintahan. Pemerintahan pusat inilah yang pada tingkat terakhir dan tertinggi dapat memutuskan segala sesuatu dalam negara tersebut”.¹⁶

dengan cara menentukan konsep mana yang berhubungan dengan konsep lainnya dan bagaimana bentuk hubungannya.

¹⁴ Soehino, *Ilmu Negara*, Edisi III, Cetakan Ketiga, Liberty, Yogyakarta, 2000, Hlm.224

¹⁵ *ibid*

¹⁶ Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Cetakan Pertama, Bumi Aksara, Jakarta, 1990, Hlm.64-65

Bentuk Negara kesatuan atau *eenheidsstaat* adalah bentuk suatu Negara yang merdeka dan berdaulat, yang didalam seluruh wilayahnya hanya ada satu pemerintah yang berkuasa (pusat). Negara kesatuan mewujudkan kebulatan tunggal dan yang monosentris (berpusat satu). Kekuasaan pemerintah pusat merupakan kekuasaan yang menonjol dalam Negara dan tidak menjadi saingan dari badan legislatif Pusat dalam bentuk undang-Undang.¹⁷

Dalam Pasal 1 ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa:

“Negara Indonesia adalah Negara kesatuan yang berbentuk Republik”. Ketentuan ini selengkapnya mengandung makna bahwa: nama negara “Indonesia”, bentuk Negara “kesatuan”, bentuk pemerintahan “republik”, dan wilayah Negara “nusantara”. Artinya tidak ada Negara dalam Negara, seperti halnya Negara federal. Konsekuensi dari bentuk pilihan Negara kesatuan ini maka penyelenggaraan pemerintahan pada prinsipnya dilakukan oleh pemerintah pusat.¹⁸

Negara Kesatuan memiliki tiga ciri khas yang membedakan dari negara federasi yakni, mempunyai satu (1) UUD, mempunyai satu Presiden, dan hanya Pemerintah Pusat yang berhak membuat undang-undang. Selain itu, negara kesatuan juga terbagi atas dua macam, yaitu :

- 1) Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi dimana semua urusan negara langsung diatur oleh Pemerintah Pusat dan daerah hanya berperan sebagai eksekutor semata sesuai instruksi Pemerintah Pusat.
- 2) Negara Kesatuan dengan sistem desentralisasi yaitu kepala daerah sebagai pemerintah daerah yang diberikan hak otonomi yakni diberikan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri yang dinamakan dengan daerah otonom.

Karena mengandung prinsip “ tidak ada negara dalam negara” maka bagian-bagian dalam negara kesatuan disebut sebagai daerah yang bermakna sebagai “ bagian” atau unsur dari suatu lingkungan yang lebih besar sebagai suatu kesatuan¹⁹, berbeda dengan negara federasi yang menyebutnya sebagai negara bagian yang berdiri sendiri.

¹⁷ Nuktoh Arfawie Kurde, *Peranan Desentralisasi dan Otonomi Daerah Dalam Penguatan Integrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia, Analisis Konsep Desentralisasi Dan Otonomi Daerah Berdasarkan UUD 1945*, Disertasi FH UII, Yogyakarta, 2006, Hlm 41.

¹⁸ Dasril Radjab, *Hukum Tatanegara Indonesia*, Edisi Revisi, PT.Rineka Cipta, Cetakan Kedua, Jakarta, 2005, Hlm.19

¹⁹ J.Wajong, *Asas dan Tujuan Pemerintahan Daerah*, Jambatan, Jakarta, 1975, Hlm.24

Kesatuan dan keutuhan negara menjadi alasan Pemerintah Pusat dalam memegang kedaulatan tertinggi dalam segala pelaksanaan urusan pemerintahan dengan mengesampingkan peran pemerintah daerah untuk ikut terlibat secara langsung dan mandiri dalam memperjuangkan kepentingan daerahnya. Ternyata pada tataran implementasi, berpusatnya kekuasaan (sentralisasi) pada pemerintah pusat justru menimbulkan kerenggangan hubungan antara Pusat dan Daerah atau bahkan menimbulkan konflik antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang dapat menjadi ancaman bagi kesatuan dan keutuhan negara.

Dalam perkembangannya lebih lanjut juga di beberapa negara telah dilaksanakan asas desentralisasi (penyerahan urusan dari pemerintah pusat ke daerah otonom) untuk menjadi urusan rumah daerah otonom itu. Pelaksanaan asas desentralisasi inilah yang melahirkan daerah-daerah otonom. Daerah otonom dapat mengatur rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Penjelasan lebih lanjut mengenai negara kesatuan yang didesentralisasikan tersebut dapat dilihat dari uraian yang dikemukakan oleh Zulfikar Salahuddin, Al Chaidar dan Herdi Sahrasad dalam Ni'matul Huda berikut ini:

“Prinsip pada negara kesatuan ialah bahwa yang memegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara ialah pemerintah pusat tanpa adanya suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan pada pemerintah daerah (local government). Dalam negara kesatuan terdapat asas bahwa segenap urusan-urusan negara tidak dibagi antara pemerintah pusat (central government) dan pemerintah lokal (local government) sehingga urusan-urusan negara dalam negara kesatuan tetap merupakan suatu kebulatan (eenheid) dan pemegang tertinggi di negara itu ialah pemerintah pusat.”²⁰

Berdasarkan asas desentralisasi tersebut maka pemerintah pusat mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah, tetapi kedaulatan tertinggi tetap berada di tangan pemerintah pusat baik kedaulatan ke dalam maupun

²⁰ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2005, Hlm.92.

kedaulatan ke luar. Lebih lanjut Van Der Pot sebagaimana dikutip dalam Ni'matul Huda menuturkan bahwa, setiap negara kesatuan (*unitary state, eenheidsstaat*) dapat disusun dan diselenggarakan menurut asas dan sistem sentralisasi atau desentralisasi. Suatu pemerintahan sentralisasi sepenuhnya dapat dilaksanakan oleh dan dari pemerintah pusat atau oleh pusat bersama-sama organnya yang dipencarkan di daerah-daerah. Sentralisasi yang disertai pemencaran organ-organ yang menjalankan sebagian wewenang pemerintah pusat di daerah dikenal sebagai dekonsetrasi. Desentralisasi akan didapat apabila kewenangan mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat (*central government*), melainkan oleh satuan-satuan pemerintahan tingkat lebih rendah yang mandiri (*zelfstanding*) bersifat otonom (teritorial ataupun fungsional).

2. Otonomi Daerah

Setiap negara mempunyai sistem pemerintahan yang disesuaikan dengan falsafah Negara dan Undang-Undang Dasar yang berlaku. Indonesia memiliki falsafah Negara, yaitu Pancasila dan UUD 1945. Oleh karena itu, Indonesia menganut sistem pemerintahan yang sesuai dengan falsafah Negara, yaitu Pancasila dan UUD 1945.²¹ Oleh karena itu, para *Founding Fathers* dari semula telah menyadari bahwa efisiensi dan efektivitas demi mencapai hasil maksimal pengelolaan Negara, maka Negara Indonesia dibagi dalam daerah besar dan kecil. Pikiran itu tercermin dengan tegas dalam pasal 18 UUD 1945 (sebelum amandemen 2001) yang berbunyi:²²

“Pembagian Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan Negara dan hak-hak asal-usul daerah-daerah yang bersifat istimewa”.

²¹ C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Pemerintahan Daerah di Indonesia, Hukum Administrasi Daerah*, Cetakan Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 2002, Hlm.1.

²² B.N Marbun, *DPRD dan Otonomi Daerah Setelah Amandemen UUD 1945 dan UU otonomi Daerah 2004*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2005, Hlm.8.

Kemudian untuk mencapai satu kesatuan tafsir, maka rumusan pasal 18 diatas diperjelas dan dipertegas lagi dalam penjelasan UUD 1945 sebagai berikut:

“Oleh karena daerah Indonesia itu suatu *eenheidsstaat*, maka Indonesia tidak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat *staat* juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah Provinsi, dan daerah Provinsi akan dibagi dalam daerah yang lebih kecil. Daerah-daerah itu bersifat otonom (*streek dan locale rechtsgemeenschappen*) atau bersifat daerah administrasi belaka, semua menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan daerah. Oleh karena itu, di daerah pun pemerintahan akan bersendikan atas dasar permusyawaratan”.

Secara istilah, otonomi berasal dari bahasa Yunani, yakni *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti undang-undang. Otonomi bermakna membuat perundang-undangan sendiri (*zelfwetgeving*), namun dalam perkembangannya, konsep otonomi daerah selain mengandung arti *zelfwegeving* (membuat peraturan daerah), juga utamanya mencakup *zelfbestuur* (pemerintahan sendiri). C.W.Van Der Pot memahami konsep otonomi daerah sebagai *eigenhuishouding* (menjalankan rumah tangganya sendiri).²³

Secara terperinci, otonomi dapat mengandung beberapa pengertian antara lain sebagai berikut:²⁴

- 1) Otonomi adalah suatu kondisi atau ciri untuk tidak dikontrol oleh pihak lain ataupun kekuatan luar;
- 2) Otonomi adalah bentuk pemerintahan sendiri (*self government*), yaitu hak untuk memerintah atau menentukan nasib sendiri;
- 3) Pemerintahan sendiri yang dihormati, diakui dan dijamin tidak adanya control dari pihak lain terhadap fungsi daerah (*local internal affairs*) atau terhadap minoritas suatu bangsa.
- 4) Pemerintahan otonomi memiliki pendapatan yang cukup untuk menentukan nasib sendiri, memenuhi kesejahteraan hidup maupun mencapai tujuan hidup secara adil (*self determination, self sufficiency, self reliance*)
- 5) Pemerintahan otonomi memiliki supremasi/dominasi kekuasaan (*supremacy of authority*) atau hukum (*rule*) yang dilaksanakan sepenuhnya oleh pemegang kekuasaan di daerah.

²³ M. Laica Marzuki, *Berjalan-jalan di Ranah Hukum*, Buku Kesatu, disu Revisi Cetakan Kedua, Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, Hlm.161

²⁴ Sidik Jatmika, *Otonomi Daerah Perspektif Hubungan Internasional, Seri Kajian Otonomi Daerah*, BIGRAF Publishing, Yogyakarta, 2001, Hlm. 16.

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 1 poin ke-6 menyebutkan bahwa Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Untuk menyelenggarakan dan mengimplementasikan konsep otonomi daerah dalam pemerintahan, maka pemerintah daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut “asas otonomi dan tugas pembantuan”. Yang dimaksud dengan “asas otonomi dan tugas pembantuan” adalah bahwa pelaksanaan urusan pemerintahan oleh daerah dapat diselenggarakan secara langsung oleh pemerintahan daerah itu sendiri dan dapat pula penugasan oleh pemerintah provinsi ke pemerintah kabupaten/kota dan desa atau penugasan dari pemerintahan kabupaten/kota ke desa. Pemerintahan daerah provinsi bisa langsung memberikan penugasan terhadap pemerintahan kabupaten/kota atau penugasan pemerintahan kabupaten /kota ke desa, penugasan yang dimaksud ini tentu bukan hal-hal yang berkaitan dengan kepentingan politik sehingga seorang bupati atau walikota bisa dijabat gubernur, karena jelas bahwa UU Nomor 23 tahun 2014 ini memberikan kedaulatan sepenuhnya kepada rakyat untuk menilai, memilih atau memberhentikan kepala daerah sesuai dengan mekanisme perundang-undangan yang berlaku. Proses peralihan dari sistem dekonsentrasi ke sistem desentralisasi disebut pemerintah daerah dengan otonomi. Otonomi adalah penyerahan urusan pemerintah kepada pemerintah daerah yang bersifat operasional dalam rangka sistem birokrasi pemerintahan. Tujuan otonomi adalah mencapai efektivitas dan efisiensi dalam pelayanan kepada masyarakat.

Menurut World Bank, Otonomi daerah adalah pelimpahan wewenang dan tanggung jawab untuk menjalankan fungsi pemerintah pusat kepada organisasi-organisasi pemerintah yang menjadi bawahannya atau yang bersifat semi independen dan atau kepada sektor swasta. Sedangkan, Dennis Rondinelli menyebutkan otonomi daerah sebagai proses pelimpahan

wewenang dan kekuasaan, perencanaan, pengambilan keputusan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah (organisasi-organisasi pelaksana daerah, unit-unit pelaksana daerah) kepada organisasi semi-otonom dan semi otonom (parastatal) atau kepada organisasi non-pemerintah.

Pada umumnya, penyelenggaraan otonomi daerah menganut beberapa model/bentuk otonomi, diantaranya:

1) Otonomi Luas

Merupakan keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan fungsi pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan kecuali kewenangan di d bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter, fiscal, dan agama. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan untuk memberikan pelayanan, peningkatan peran serta prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan. Selain itu, terdapat kewenangan bidang lainnya yang meliputi; (a) Kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian nasional secara makro; (b) Dana perimbangan keuangan; (c) Sistem administrasi Negara dan lembaga perekonomian Negara; (c) Pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia; (e) Pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi yang strategis; dan (f) Konservasi dan standarisasi nasional.

2) Otonomi Nyata

Otonomi nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan brdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban pemerintah dibidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup, dan berkembang di daerah yang berpotensi dengan khas. Bidang yang wajib dilaksanakan oleh daerah kabupaten/kota, meliputi pekerjaan umum, kesehatan, kendidikan dan Kebudayaan, pertanian, perhubungan, industry dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertahanan, koperasi dan tenaga kerja.

3) Otonomi Yang Bertanggung Jawab

Bentuk otonomi ini merupakan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai pemberian otonomi daerah. Penyelenggaraannya pun harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan tujuan utama dari tujuan nasional yang berupa: (a) Peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik; (b) pengembangan demokrasi local; (c) Keadilan dan pemertaan pembangunan; dan (d) Pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah dalam rangka menuju NKRI.

Adapun tujuan pemberian otonomi kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, Daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman Daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Adapun lima variable sebagai faktor pokok untuk mengukur kemampuan suatu daerah untuk berotonomi adalah:

- 1) Kemampuan keuangan daerah. Nilainya ditentukan oleh berapa besar peranan pendapatan asli daerah terhadap jumlah total pembiayaan daerah
- 2) Kemampuan aparatur pemerintahan daerah
- 3) Partisipasi masyarakat
- 4) Kemampuan ekonomi dengan mengukur indicator nilai rata-rata pendapatan perkapita dalam lima tahun terakhir
- 5) Variabel demografi, pendapatan penduduk, pertumbuhan dan lain-lain.

3. Wawasan Kepulauan (Nusantara)

Sebagaimana kita ketahui bahwa saat ini Indonesia memiliki wilayah perairan terbesar di dunia. 2/3 dari wilayahnya merupakan wilayah perairan yang memiliki luas laut sebesar 5,8 Juta km² yang terdiri dari laut territorial dengan luas 0.8 juta km² , laut nusantara 2.3 juta km² dan zona ekonomi eksklusif 2.7 juta km². Disamping itu Indonesia memiliki pulau sebanyak 17.480 pulau dan garis pantai sepanjang 95.181 km.²⁵

Jauh sebelum Indonesia merdeka, semangat maritim sudah menggelora, bahkan beberapa kerajaan zaman dahulu mampu menguasai lautan dengan armada perang dan kapal dagang yang besar. Namun semangat maritim tersebut menjadi luntur tatkala Indonesia mengalami penjajahan oleh pemerintah kolonial Belanda. Pola hidup dan orientasi bangsa “dibelokkan” dari orientasi maritim ke orientasi agraris (darat). Di samping itu, secara geografis Indonesia terletak di antara dua benua, Asia dan Australia dan dua samudra, Hindia dan Pasifik yang merupakan kawasan paling dinamis dalam percaturan dunia baik secara ekonomis dan politis. Keunikan letak geografis tersebut menempatkan Indonesia memiliki ketergantungan yang tinggi terhadap sektor kelautan, dan sangat logis jika ekonomi kelautan dijadikan tumpuan bagi pembangunan ekonomi nasional.

Pada tanggal 13 Desember 1957 Pemerintah Republik Indonesia mengemukakan suatu pernyataan (Deklarasi) mengenai Wilayah Perairan Indonesia yang berbunyi sebagai berikut:

“Bahwa segala perairan di sekitar, diantara dan yang menghubungkan pulau-pulau atau bagian pulau-pulau yang termasuk daratan Negara Republik Indonesia, dengan tidak memandang luas dan lebarnya adalah bagian-bagian yang wajar daripada wilayah daratan Negara Republik Indonesia dan dengan demikian merupakan bagian daripada perairan pedalaman atau perairan nasional yang berada dibawah kedaulatan mutlak daripada Negara Republik Indonesia. Lalu lintas yang damai di perairan

²⁵ Dewan Kelautan Indonesia, *Satukan NKRI dengan mewujudkan Negara Maritim Indonesia yang Mandiri, maju, adil dan makmur*, Kementerian Kelautan dan Perikanan, Jakarta, 2011.

pedalaman ini bagi kapal asing terjamin selama dan sekedar tidak bertentangan dengan kedaulatan dan keselamatan negara Indonesia. Penentuan batas laut territorial yang lebarnya 12 mil yang diukur dari garis-garis yang menghubungkan titik-titik yang terluar daripada pulau-pulau Negara Republik Indonesia akan ditentukan dengan Undang-Undang”.²⁶

Pertimbangan-pertimbangan yang mendorong Pemerintah Republik Indonesia mengeluarkan pernyataan Wilayah Perairan Indonesia ini adalah :²⁷

1. Bentuk geografi Republik Indonesia sebagai suatu negara kepulauan yang terdiri dari beribu-ribu pulau mempunyai sifat dan corak tersendiri yang memerlukan pengaturan tersendiri.
2. Bagi kesatuan Wilayah (territorial) Negara Republik Indonesia semua kepulauan serta laut yang terletak diantaranya harus dianggap sebagai suatu kesatuan yang bulat. Bahwa menetapkan batas-batas laut territorial yang diwarisi dari pemerintah kolonial sebagaimana termaktub dalam “territoriale Zee en Maritime Kringen Ordonantie 1939” pasal 1 ayat (1) tidak sesuai lagi dengan kepentingan keselamatan dan keamanan negara Republik Indonesia.
3. Setiap negara yang berdaulat berhak dan berkewajiban untuk mengambil tindakan - tindakan yang dipandang perlu untuk melindungi keutuhan dan keselamatan negaranya.

Perlu dikemukakan bahwa pada waktu pernyataan pemerintah mengenai Wilayah Perairan Indonesia ini dikeluarkan, negara kita sedang menghadapi bahaya dari luar maupun dari dalam. Dari luar karena sengketa dengan Belanda mengenai Irian Jaya (Irian Barat pada waktu itu) sedang memuncak setelah dialami kegagalan untuk menyelesaikannya dengan jalan damai; dari dalam karena negara diancam oleh gerakan-gerakan separatis di daerah-daerah yang kemudian menjelma menjadi pemberontakan.

Pernyataan Pemerintah mengenai Wilayah Perairan Indonesia ini merupakan suatu peristiwa yang penting dan menentukan dalam usaha Pemerintah untuk meninjau kembali dan merubah cara penetapan batas laut territorial yang telah diusahakannya sejak pertengahan

²⁶ Nimatul Huda, *Perkembangan Hukum Tatanegara; Perdebatan & Gagasan Penyempurnaan*, UII PrESS, 2014, Hlm.252.

²⁷ Mochtar Kusuma Atmadja, *Dari Sumpah Pemuda Melalui Konsep Negara Kepulauan ke Wawasan Nusantara*, Disampaikan pada peringatan Sarasehan Syukuran Makassar Serui (SSMS96) di Ujung Pandang, 30 Juli 1996, Dalam Rangka Mengenang 50 Tahun pembuangan ketujuh Tokoh Pergerakan Kebangsaan Makassar ke Serui, Yapen, Irian Jaya Oleh Penjajah Belanda.

tahun 1956 dengan membentuk suatu Panitia Interdepartemental untuk meninjau kembali masalah laut territorial dan lingkungan maritim. Walaupun pernyataan Pemerintah tentang Wilayah Perairan Indonesia bukan merupakan hasil kerja Panitia tersebut diatas, setelah dinyatakan maka konsepsi dan materi isi pernyataan ini diserahkan kepada Panitia untuk dijadikan dasar bekerja selanjutnya. Panitia sendiri sesungguhnya telah menyiapkan suatu rencana undang-undang perairan wilayah untuk menggantikan batas lebar 3 mil yang lama yang pada dasarnya hendak merubah batas lebar 3 mil menjadi 12 mil terhitung dari garis pasang surut. Dengan diterima dan dinyatakannya deklarasi tanggal 13 Desember 1957 oleh Pemerintah maka dengan sendirinya konsepsi lama itu ditinggalkan.

Dari teks pernyataan Pemerintah tanggal 13 Desember 1957 maupun pertimbangan yang menjadi dasar tindakan tersebut jelas kiranya bahwa segi keamanan dan pertahanan merupakan aspek yang penting sekali bahkan dapat dikatakan merupakan salah satu sendi pokok daripada kebijaksanaan Pemerintah mengenai perairan Indonesia ini. Disamping itu sendi pokok lainnya yaitu menjamin integritas territorial daripada Wilayah Negara Indonesia sebagai satu kesatuan yang bulat yang meliputi unsur tanah (darat) dan air (laut) menggambarkan segi politik yang tidak kurang pentingnya. Didalam menghadapi situasi yang diancam disintegrasi (politik) karena gerakan-gerakan separatisme dan pemberontakan, pemerintah pada waktu itu membutuhkan suatu konsepsi yang dapat secara jelas nyata dan mudah dijadikan simbol daripada kesatuan dan persatuan bangsa dan negara Indonesia. Konsepsi nusantara sebagaimana dirumuskan dalam pernyataan Pemerintah 13 Desember 1957 memenuhi kebutuhan ini.

Pada tanggal 18 Pebruari 1960, setelah mengalami penundaan atau masa tunggu lebih dari dua tahun, pengaturan perairan Indonesia yang telah ditetapkan dasar-dasarnya dalam deklarasi 13 Desember 1957 ditetapkan menjadi undang-undang dengan menggunakan

prosedur peraturan pemerintah pengganti undang-undang. Apabila diambil intisarinya maka azas-azas pokok dari pada konsepsi nusantara sebagaimana diundangkan dalam Undang-Undang No. 4 Perpu tahun 1960 tentang Perairan Indonesia ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk kesatuan bangsa, integritas wilayah dan kesatuan ekonominya ditarik garis-garis pangkal lurus yang menghubungkan titik-titik terluar dari pulau-pulau terluar.
2. Negara berdaulat atas segala perairan yang terletak dalam garis-garis pangkal lurus ini termasuk dasar laut dan tanah bawahnya maupun ruang udara diatasnya, dengan segala kekayaan alam yang terkandung didalamnya.
3. Jalur laut wilayah (laut teritorial) selebar 12 mil dikukur terhitung dari garis-garis pangkal lurus ini.
4. Hak lintas damai kendaraan air / kapal asing melalui perairan nusantara (archipelagic waters) dijamin selama tidak merugikan kepentingan negara pantai dan mengganggu keamanan dan ketertibannya.

Beranjak dari penjelasan diatas maka, daerah-daerah dengan karakteristik khas kepulauan harus diberikan kesempatan dan keleluasaan untuk membangun daerahnya melalui kebijakan otonomi daerah. Menurut Soepomo, otonomi daerah sebagai suatu prinsip berarti menghormati kehidupan regional menurut riwayat adat dan sifat-sifat sendiri-sendiri, dalam kadar negara kesatuan. Tiap daerah mempunyai historis dan sifat khusus yang berlainan dari riwayat dan sifat daerah lain, karena itu pemerintah harus menjauhi segala urusan yang bermaksud menguniformisir seluruh daerah menurut satu model. Oleh karena itu, prinsip negara kepulauan mestinya diadopsi secara mutatis mutandis untuk dirumuskan pada pengaturan wilayah kewenangan daerah otonom dalam pengelolaan sumber daya alam di laut dengan daerah-daerah dengan karakteristik kepulauan.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian pustaka (library ressearch), yaitu bahan perpustakaan dijadikan sumber utama. Karena ini merupakan penelitian untuk mendeskripsikan suatu model pemerintahan bagi daerah kepulauan maka metode untuk

memperoleh data ialah dengan melakukan analisa terhadap ketentuan perundang-undangan dan peraturan lain dibawahnya yang berkaitan dengan pokok pembahasan.

2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian ini bersifat yuridis-normatif yakni untuk menelaah aturan hukum yang telah ada terkait dengan desentralisasi asimetris untuk menemukan suatu model pemerintahan pada daerah kepulauan. Meskipun demikian, kajian terhadap desentralisasi asimetris ini juga tidak terlepas dari pendekatan politik yang dipakai sebagai perspektif untuk memberikan arahan pada analisis data.

3. Objek Penelitian

Adapun yang menjadi objek penelitian ini adalah mengenai optimalisasi penerapan ketentuan tentang Maluku sebagai Provinsi Kepulauan.

4. Tehnik Pengumpulan Data

Data yang digunakan pada penulisan ini diperoleh dari bahan-bahan kepustakaan (library research) berupa data sekunder antara lain:

- a. Bahan Hukum Primer, yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang No 32 Tahun 2004 jo Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- b. Bahan Hukum Sekunder, diperoleh melalui berbagai literatur, jurnal hukum serta berbagai hasil penelitian hukum yang telah dipublikasikan dan beberapa ketentuan perundang-undangan yang relevan terkait langsung dengan penelitian ini.
- c. Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti kamus, ensiklopedia, dan sebagainya yang sifatnya relevan dengan penelitian ini.

5. Metode Analisis Data

Metode analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis yuridis. Bahan hukum atau data penelitian kepustakaan (library research) yang diperoleh melalui inventarisasi bahan hukum primer, sekunder dan tertier selanjutnya dianalisa dengan cara mengklasifikasikan data tersebut berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang masih relevan dengan penelitian ini.

G. Sistematika Penulisan

Dalam rangka menjawab pertanyaan atau rumusan masalah penelitian, kajian akan bagi dalam lima bagian atau bab, yakni sebagai berikut:

BAB I tentang Pendahuluan, yang terdiri dari latar Belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, landasan teoritis, dan metode penelitian.

BAB II tentang Maluku sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia yang kemudian dibagi lagi dalam beberapa sub bab yakni: Indonesia sebagai Negara kepulauan, hubungan pemerintah pusat dan daerah, dan Maluku sebagai provinsi kepulauan.

BAB III berisikan uraian tentang Provinsi Maluku sebagai daerah otonom yang kemudian dilanjutkan dengan uraian tentang otonomi daerah, pengaturan daerah otonom dalam perundang-undangan, dan kewenangan provinsi Maluku sebagai daerah otonom.

BAB IV memuat Penyajian Data dan Analisis yang mencakup Deskripsi Provinsi Maluku, Pengaturan Provinsi Kepulauan Pasca UU No.23 Tahun 2014, Langkah-langkah yang dilakukan oleh Provinsi Maluku sebagai Provinsi Kepulauan yang Ideal, dan Faktor pendukung dan Penghambat Pembangunan Daerah Kepulauan.

BAB V yakni penutup, berisi kesimpulan dan Saran.

BAB II

MALUKU SEBAGAI BAGIAN DARI

NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA

A. Indonesia Sebagai Negara Kesatuan

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

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

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

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

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

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

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

³⁰ *Ibid*, Hlm. 24.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

³⁴ *ibid*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

B. Hubungan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah

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

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

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

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

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

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

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

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

⁴¹ *ibid*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

C. Maluku Sebagai Provinsi Kepulauan

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁴⁸ *ibid*

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

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

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

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

BAB III

PROVINSI MALUKU SEBAGAI DAERAH OTONOM

A. Otonomi Daerah dan Desentralisasi

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 ayat (1) telah tegas menyatakan bahwa Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Pernyataan ini menimbulkan sebuah akibat yang logis bagi penyelenggaraan pemerintahan dimana pemegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan Negara berada di tangan pusat tanpa ada suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada pemerintah daerah (local government). Di dalam Negara kesatuan terdapat asas bahwa segenap urusan Negara tidak dibagi antara pemerintah pusat (*central government*) dengan pemerintah daerah (local government) sedemikian rupa, sehingga urusan-urusan Negara dalam Negara kesatuan tetap merupakan suatu kebulatan (*eenheid*) dan bahwa pemegang kekuasaan tertinggi di Negara itu adalah pemerintah pusat.⁴⁹

Menurut M. Solly Lubis, "...Dalam Negara kesatuan pemerintah daerah itu adalah subordinate terhadap pemerintah pusat. Hubungan subordinasi itu, dapat dijalankan menurut beberapa asas atau teknik, yaitu asas sentralisasi, asas konsentrasi, dan asas dekonsentrasi. Dalam suatu Negara kesatuan dengan asas desentralisasi, terdapat daerah-daerah yang memerintah daerahnya diberi wewenang mengatur rumah tangganya itu, yang biasa disebut "swatantra" atau "otonomi"...".⁵⁰

Dalam banyak hal, otonomi dan desentralisasi adalah dua kata yang saling bisa dipertukarkan. Bahkan dalam praktek, dsentralisasi dan otonomi bersifat tumpang tindih. Namun dalam makna, keduanya memiliki perbedaan. Otonomi berasal dari kata

⁴⁹ M. Solly Lubis, *Asas-Asas Hukum Tatanegara*, Ibid, Hlm.151-152

⁵⁰ *ibid*

Yunani “autos” yang berarti “sendiri” dan “nomos” berarti “perintah”. Jadi otonomi bermakna “memerintah sendiri”. Dalam wacana administrasi public, daerah otonom sering disebut sebagai self government.

Selain itu, Bagir Manan mengemukakan bahwa otonomi mengandung arti kemandirian untuk mengatur dan mengurus urusan (rumah tangganya) sendiri. Lebih lanjut Bagir Manan memberikan pengertian otonomi sebagai berikut:

“Kebebasan dan kemandirian (*vrijheid dan selfstandingheid*) satuan pemerintahan lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintah. Urusan pemerintahan yang diatur dan diurus secara bebas dan mandiri itu menjadi atau merupakan urusan rumah tangga satuan pemerintahan yang lebih rendah tersebut. Kebebasan dan kemandirian merupakan hakekat isi otonomi”.⁵¹

Dengan demikian, yang dimaksud dengan otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁵²

Sementara itu, pengertian otonomi daerah menurut UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu hak, kewenangan, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.⁵³ Pengertian ini sedikit berbeda dengan UU No.23 Tahun 2014 yang mendefinisikan otonomi daerah sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

⁵¹ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1993, Hlm.2

⁵² Yogie S. Memet, *Implikasi Otonomi Daerah Terhadap Negara Kesatuan, dalam Hukum dan Politik Indonesia, Tinjauan Analitis Dekrit Presiden dan Otonomi Daerah*, Disunting oleh Martin H. Hutabarat, Zairin Harahap, Dahlan Thaib, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1996, Hlm.102

⁵³ Lihat UU No.32 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Dari otonomi daerah ini kemudian melahirkan daerah otonom yang selanjutnya disebut daerah, yaitu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Jadi timbulnya Negara otonom adalah konsekuensi logis dari adanya otonomi daerah yang sama-sama untuk dan berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat.⁵⁴

Berdasarkan penjelasan diatas, maka Pemerintah pusat disatu sisi dan pemerintah daerah di sisi lain memiliki hubungan diantara keduanya yang dibingkai dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintah pusat menyelenggarakan pemerintahan nasional, dan pemerintah daerah menyelenggarakan pemerintahan daerah. Dalam hubungan inilah pemerintah perlu melaksanakan pembagian kekuasaan kepada pemerintah daerah yang dikenal dengan istilah desentralisasi.

Menurut Warsito Utomo, secara konseptual ataupun formulasi tidaklah salah untuk mengatakan bahwa otonomi pada hakekatnya atau maknanya adalah demokrasi di tingkat lokal atau demokrasi di daerah.⁵⁵ Memang dalam penyelenggaraan otonomi daerah dipandang perlu untuk lebih menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan. Jadi demokrasi adalah salah satu tujuan otonomi daerah, dan yang dimaksud dengan demokrasi lokal. Apabila demokrasi lokal sudah tercapai, maka yang namanya hak, wewenang, dan kewajiban itupun akan tercapai.

Dengan demikian, esensi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang bersifat otonomi ialah pemberian kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan

⁵⁴ Nuktoh Arfawie Kurde, *Peranan Desentralisasi dan Otonomi Daerah Dalam Penguatan Integrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia, Analisis Konsep Dasar Desentralisasi dan Otonomi Daerah Berdasarkan UUD 1945*, Disertasi, FH UII, Yogyakarta, 2006. Hlm.168

⁵⁵ Warsito Utomo, *Dinamika.....Op.Cit*, Hlm.133.

pemberian hak dan kewajiban tertentu. Meskipun dalam implementasinya ternyata kebijakana ini hanya tinggal kebijakan belaka, beberapa kewenangan tertentu yang berpotensi sering ditarik-ulur sehingga berpengaruh terhadap efektivitas dan efisiensi pemnyelenggaraan pemerintahan daerah.

Josep Riwu Kaho mengemukakan bahwa untuk sebuah otonomi paling tidak diperlukan empat faktor, yakni: *Pertama*, manusia pelaksanaannya harus baik; *Kedua*, keuangan harus cukup dan baik; *Ketiga*, peralatannya harus cukup dan baik; dan *Keempat*, organisasi dan manajemennya harus baik.

Berdasarkan uraian diatas, maka hakekat otonomi daerah adalah didesentralisasikan atau proses pendemokrasian pemerintahan dengan keterlibatan langsung masyarakat melalui pendekatan lembaga perwakilan sebagai personifikasi. Dalam tatanan operasional ada dua hal yang ingin dicapai dengan konsepsi otonomi daerah yaitu: Pertama, kesesuaian antara masalah dengan potensi daerah untuk mengatasi masalah tersebut; Kedua, ketertarikan masyarakat dalam proses politik dan pemerintahan.⁵⁶

Sedangkan secara etimologis, istilah desentralisasi berasal dari bahasa Latin yaitu “*de*” artinya lepas, dan “*centrum*” artinya Pusat. Jadi menurut perkataannya desentralisasi adalah melepaskan dari Pusat.⁵⁷ Menurut Bagir Manan, desentralisasi pada Negara ksatuan berwujud dalam bentuk satuan-satuan pemerintahan lebih rndah (territorial atau fungsional) yang berhak mengatur dan mengurus sendiri sebagian urusan pemerintah sebagai urusan rumah tangganya.⁵⁸

Lain halnya dengan Benyamin Hoessein yang mendefenisikan desentralisasi sebagai pembentukan daerah otonom dan/atau penyerahan wewenang tertentu kepada pmerintah

⁵⁶ J. Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 2002, Hlm.9

⁵⁷ Juanda, *Op.Cit*, Hlm.117

⁵⁸ Bagir Manan, *Hubungan....., Op.Cit*, Hlm.16.

daerah oleh pemerintah pusat. Lebih lanjut Philip Mawhood mengemukakan, desentralisasi adalah pembagian dari sebagian kekuasaan pemerintah oleh kelompok yang berkuasa di Pusat terhadap kelompok-kelompok lain yang masing-masing memiliki otoritas dalam wilayah tertentu di suatu Negara. Berdasarkan definisi tersebut, menurut Jayadi N.K, ada empat makna dari desentralisasi yaitu: Pertama, desentralisasi merupakan pembentukan daerah otonom; Kedua, daerah otonom yang dibentuk disertai wewenang tertentu oleh pemerintah pusat; Ketiga, desentralisasi juga merupakan pemencaran kekuasaan oleh pemerintah pusat; Keempat, kekuasaan yang diberikan dipencarkan diberikan kepada kelompok-kelompok masyarakat dalam wilayah tertentu.⁵⁹

Secara teoritik, desentralisasi berpangkal dari teori pemisahan dan atau pembagian kekuasaan. Hal ini sesuai dengan pendapatnya Moh.Mahfud MD yang mengatakan:⁶⁰

“Adanya desentralisasi atau otonomi daerah dapat juga dipandang sebagai bagian penting dari prinsip negara hukum, sebab dengan desentralisasi daerah otonomi dengan sendirinya pembatasan kekuasaan seperti yang dituntut di dalam Negara hukum dan penganut konstitusionalisme”.

Pentingnya desentralisasi dalam sebuah Negara menurut kalangan ilmuwan pemerintahan dan politik didasari atas beberapa alasan, yaitu antara lain:⁶¹

1. Dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan Pemerintahan;
2. Sebagai wahana pendidikan politik di daerah;
3. Dalam rangka memelihara keutuhan Negara kesatuan atau integrasi nasional;
4. Untuk mewujudkan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan di mulai dari daerah;
5. Memberikan peluang bagi masyarakat untuk membentuk karir dalam bidang politik dan pemerintahan;
6. Sebagai wahana yang diperlukan untuk memberikan peluang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses perencanaan dan pelaksanaan pemerintahan;
7. Sebagai sarana yang diperlukan untuk mempercepat pembangunan di daerah; dan
8. Untuk mewujudkan pemerintahan yang bersis dan berwibawa.

⁵⁹ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, Hlm.13

⁶⁰ Moh.Mahfud MD, *Perkembangan Politik Hukum, Studi Tentang Pengaruh Konfigurasi Terhadap Produk Hukum di Indonesia*, Disertasi, UGM, Yogyakarta, 1993, Hlm. 187.

⁶¹ Syaukani HR, Affan Ghaffar, dkk, Op.Cit, Hlm. XVII-XVIII.

Asep Nurjaman mengemukakan bahwa ada beberapa alternatif bagaimana hubungan pemerintah pusat dan daerah dibangun. *Pertama*, hubungan pemerintah pusat dan daerah dibangun dengan cara memberikan kekuasaan yang besar kepada pusat (*highly centralized*), cara ini lebih dikenal sebagai *unitary system* atau suatu system negara kesatuan; *Kedua*, hubungan pemerintah pusat dan daerah dibangun dengan cara memberikan kewenangan yang besar kepada daerah (*highly decentralized*), cara ini dinamakan “*confederal system*”, dalam hal ini jelas pemerintah pusat memiliki kewenangan yang sangat terbatas; *Ketiga*, hubungan pusat dan daerah berdasarkan pada “*sharing*” antara pusat dan daerah. Pola ini dinamakan system federal (*federal system*) yang banyak diadopsi oleh negara-negara besar dengan pluralisme etnik seperti Amerika Serikat, Kanada, India, dan Australia.⁶²

Amrah Muslimin mengartikan desentralisasi dengan membaginya ke dalam 3 macam pengertian sebagai berikut:⁶³

- 1) Desentralisasi politik adalah pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat yang menimbulkan hak mengurus kepentingan rumah tangga sendiri bagi badan-badan politik di daerah-daerah yang dipilih oleh rakyat dalam daerah-daerah tertentu;
- 2) Desentralisasi fungsional adalah pemberian hak dan kewenangan pada golongan-golongan yang mengurus suatu macam atau golongan kepentingan dalam masyarakat, baik terikat maupun tidak pada suatu daerah tertentu, umpamanya mengurus kepentingan irigasi bagi golongan tani dalam suatu atau beberapa daerah tertentu;
- 3) Desentralisasi kebudayaan (*culture decentralisatie*) memberikan hak pada golongan-golongan dalam masyarakat (minoritas) menyeenggarakan kebudayaan sendiri (mengatur pendidikan, agama, dan lain-lain). Dalam kebanyakan Negara kewenangan ini diberikan kepada kedutaan-kedutaan asing demi pendidikan warga Negara masing-masing Negara kedaulatan yang bersangkutan.

Lebih lanjut, Koesoemahatmaja menyebutkan “kelaziman desentralisasi” itu dibagi dalam 2 (dua) macam, yaitu dekonsentrasi dan desentralisasi ketatanegaraan atau disebut juga desentralisasi politik. Desentralisasi politik atau ketatanegaraan itu adalah pelimpahan kekuasaan perimbangan dan pemerintahan kepada daerah-daerah otonom dalam

⁶² Syahda Guruh, *Menimbang Otonomi vs Federal*, Remadja Rosdakarya, Bandung, Hlm.86.

⁶³ Amrah Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni Bandung, 1986, Hlm.5-6.

lingkungannya. Di dalam desentralisasi politik ini, dengan menggunakan saluran-saluran tertentu (perwakilan) ikut serta di dalam pemerintahan, dengan batas wilayah daerah masing-masing.⁶⁴

Menurut The Liang Gie, ada beberapa kebaikan dari pelaksanaan asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah di tinjau dari beberapa segi, diantaranya:⁶⁵

1. Di tinjau dari segi politik, desentralisasi adalah sarana untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja yang akhirnya menimbulkan tirani. Di samping itu pula, desentralisasi mempunyai hubungan yang erat dengan demokrasi dimana system desentralisasi dipandang sebagai perwujudan dari berlakunya asas demokrasi dalam suatu Negara yang berarti pula sebagai sarana untuk menarik perhatian rakyat untuk ikut serta dalam pemerintahan;
2. Dari segi kesusilaan, desentralisasi dapat membawa dampak yang baik terhadap kesusilaan dalam penyelenggaraan pemerintahan, ikut sertanya rakyat dengan aktif di daerahnya akan membawa pengaruh baik terhadap kesusilaan dalam pemerintahan;
3. Dari segi teknis dan organisatoris, asas desentralisasi ini penting untuk mencapai system pemerintahan yang efisien;
4. Dari segi administratif, salah satu segi administratif adalah manajemen, maka ditinjau dari segi manajemen desentralisasi sangat baik karena lebih cepat dan sedikit cacat dalam membuat keputusan dan mengurangi konflik-konflik yang timbul antar pemimpin;
5. Dari segi kultural, dapat dikemukakan bahwa faktor-faktor kultural dapat merupakan dorongan perlunya dilaksanakan desentralisasi. Kekhususan daerah seperti keadaan penduduk, geografis, kegiatan ekonomi, watak kebudayaan, latar belakang sejarah dan sebagainya menuntuk digunakannya desentralisasi dalam system penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu Negara;
6. Dari segi pembangunan, ekonomi, setelah PD II pembangunan ekonomi merupakan pokok perhatian semua Negara, lebih-lebih Negara berkembang. Maka pemerintah merupakan instansi yang dapat memberikan banyak bantuan dalam pembangunan.

B. Pengaturan Daerah Otonom Dalam Perundang-Undangan

Berdasarkan Pasal 18 UUD 1945, negara Indonesia adalah negara kesatuan yg didesentralisasikan. Konsekuensi dijatuhkannya pilihan pada negara kesatuan yg didesentralisasikan itu, maka kepada daerah-daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan

⁶⁴ Nukhtoh Arfawie Kurde, *Op.Cit*, Hlm.155.

⁶⁵ The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah Di Negara Republik Indonesia*, Jilid III, Gunung Agung, Jakarta, 1968, Hlm.35.

untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (hak otonomi) yang kemuddian disebut sebagai daerah otonom.

Sajchran basah mengemukakan bahwa pemerintah negara berdasarkan sendi teritorial pada hakekatnya mengenai hak setiap penguasa (pemerintah dan atau pemerintah daerah) terhadap suatu daerah tertentu yang menyangkut kewenangan secara umum atas “*regeling*” dan “*bestuur*”. Kewenangan secara umum atas “*regeling*” dan “*bestuur*” untuk dapat mengatur rumah tangganya sendiri.⁶⁶

Menurut Sugeng Istanto, daerah otonom adalah sebagian dari organisasi jabatan-jabatan negara yang merupakn suatu kesatuan (yang batas tugas dan wewenang hanya meliputi sebagian tertetntu dari wilayah negara yg bersangkutan) yang mempunyai selfstandigheid. Adapun selfstandigheid itu meliputi sebagian 3 hal yakni dalam kedudukannya secara organisatoris tarhadp pemerintah pusat atau pemerintah yang lebih tinggi dalam tugas serta wewenang dan dalam pembiayaan.

Logemman menyatakan bahwa kebebasan yang diberikan kepada daerah otonom berarti memberi kesempatan kepadanya untuk mempergunakan prakarsanya sendiri dari segala macam kekuasaan untuk mengurus kepentingan umum. Pemerintah yg demikia itu dinamakan otonom. Dalam uraian lain Logemman menyatakan bahwa kekuasaan bertindak yang diberikan kepada satuan-satuan kenegaraan yang memerintah sendiri daerahnya itu, adalah kekuasaan yng berdasarkan inisiatif sendiri, itulah, yang disebut otonomi yang oleh Van Volenhoven dinamakan “*eeigenmeesterschap*”.⁶⁷

Selain itu, Ateng syafirudin mengemukakan bahwa istilah otonomi mempunya makna kebebasan atas kemandirian (*selfstandigheid*) tetapi bukan kemerdekaan (*onafhankelijkheid*).

⁶⁶ Sjachran Basah, *Tiga Tulisan Tentang Hukum*, Bandung:Arnicco, 1986, Hlm.29

⁶⁷ M.Solly Lubis, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undangan mengenai Pemerintahan Daerah*, Alumni, Bandung, 1983, Hlm.20

Kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan.⁶⁸

Dari rumusan-rumusan mengenai apa yang disebut otonomi, pada prinsipnya selalu melihat otonomi sebagai hak dan kewenangan suatu daerah untuk mengatur daerahnya sendiri. Atas pengertian yang sudah lazim tersebut, maka daerah otonom adalah daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, tidak demikian halnya dengan pengertian daerah otonom, misalnya UU No.5 Tahun 1974 jika dikaitkan dengan rumusan yang diberikan UU ini mengenai otonomi daerah.

Seperti diketahui, UU ini mengintrodusir suatu konsep baru mengenai otonomi. Pasal 1 huruf (c) UU No.5 Tahun 1974 menyebutkan bahwa :

“Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

Dari unsur-unsur yang termuat dalam rumusan pengertian otonomi daerah tersebut, Penjelasan UU No.5 Tahun 1974 menyebutkan bahwa otonomi daerah itu lebih merupakan “kewajiban” dari pada “hak”. Dalam hubungan inilah Ateng Syafirudin mengemukakan bahwa UU No.5 Tahun 1974 yang memuat penjelasan bahwa “hak” dalam hal ini untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya dinyatakan “lebih bersifat kewajiban dari pada hak”.⁶⁹ Penekananan (stresing) terhadap otonomi daerah yang lebih merupakan kewajiban dari pada hak, merupakan suatu penyimpangan dari pengertian mengenai otonomi yang sudah lazim dalam dunia keilmuan.

Sejalan dengan stresing pengertian mengenai otonomi daerah yang diberikan UU No.5 Tahun 1974 (Pasal 1 huruf e) menyebutkan bahwa :

⁶⁸ Ateng Syafirudin, *Pasang Surut Otonomi.....,Op.Cit*, Hlm.5.

⁶⁹ Loc.cit

“Daerah otonom, selanjutnya disebut daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang berhak, berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Pengertian daerah otonom tersebut bila dihubungkan dengan rumusan mengenai otonomi daerah menurut penjelasan UU No.5 Tahun 1974, maka daerah otonom itu adalah daerah yang lebih berkewajiban dari pada berhak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Adanya penekanan terhadap otonomi daerah lebih merupakan kewajiban dari pada hak, kemungkinan besar bertolak dari kekhawatiran akan konsep otonomi yang seluas-luasnya. Dengan menekankan otonomi lebih merupakan kewajiban dari pada hak, maka kemungkinan daerah untuk menuntut otonomi yang lebih besar dan dapat mengganggu keutuhan Negara Kesatuan Indonesia dapat ditekan sedemikian rupa. Sebab otonomi yang dimiliki Daerah lebih merupakan kewajiban dari pada hak.

Menekankan otonomi lebih merupakan kewajiban daripada hak, memperlihatkan kecenderungan untuk bertindak membiarkan daerah dan pemerintahannya menjadi kuat, atau benar-benar dapat mandiri dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Indikasi dari kecenderungan tersebut seperti tercermin pada pengarah-pengarah yang diberikan UU No.5 Tahun 1974 dalam pemberian otonomi kepada daerah berdasarkan konsep otonomi nyata dan bertanggung jawab yakni:

1. Harus serasi dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa
2. Harus dapat menjamin hubungan yang serasi antara Pemerintah Pusat dan Daerah atas dasar Keutuhan Negara Kesatuan
3. Harus dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah.

Terhadap ketiga poin dalam pengarah dalam pemberian otonomi kepada daerah tersebut, Victor M. Simatupang dan Correntyna Sitanggang mengulasnya sebagai berikut:

1. Harus serasi dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa. Disini mengandung pengertian bahwa otonomi yang diberikan kepada daerah harus memperhatikan “pembangunan politik”. Dengan perkataan lain, aspek politik dari otonomi daerah adalah lebih menonjol dari aspek kepraktisannya. Pemberian otonomi kepa daerah tidak seharusnya menghambat pembinaan politik secara nasional. Dari pengalaman sejarah memang banyak kejadian-kejadian yang fanatik regionalis yang dapat menghambat pembinaan politik secara nasional. Kesemuanya ini antara lain berpangkal pada besarnya hak otonomi yang dipunyai suatu daerah tertentu. Begitu pula kalau ditinjau dari segi integrasi nasional atau kesatuan bangsa tidak menghdaki adanya rasa kedaerahan yang terlalu mendalam apalagi bersifat fanatisme. Adanya suatu otonomi yang luas akan dapat memupuk suburnya rasa fanatisme daerah sehingga melemahkan integrasi nasional atau kesatuan bangsa.
2. Harus menjamin hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah atas dasar keutuhan Negara kesatuan. Acuan yang demikian adalah didasarkan atas asumsi bahwa seluruh daerah di Indonesia yang mempunyai hak otonom adalah bagian yang terikat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia . Karenanya hubungan antara pusat dan daerah akan tetap selalu ada. Mekanisme pemerintahan hanya akan dapat berjalan dengan baik bilamana hubungan tersebut bersifat serasi. Kesorasian hubungan pusat dan daerah akan terganggu bilamana “kekuasaan” di daerah itu terlalu besar sehingga usaha untuk “membina” daerah yang bersangkutan akan mengalami kesulitan.
3. Harus menjamin perkembangan dan pembangunan daerah. Hal ini adalah sejalan dengan maksud dan tujuan pemberian otonomi kepada daerah menurut GBHN dalam rangka pembangunan. Untuk meningkatkan kemajuan suatu daerah maka daerah tersebut harus membangun diri atau dibangun, dalam hubungan ini kiranya masih dianut suatu anggapan bahwa suatu daerah tidak akan mampu untuk membangun sendiri daerahnya. Pembangunan daerah itu harus merupakan bagian dari pembangunan nasional secara menyeluruh. Dengan kata lain masih memerlukan dukungan dari luar daerah yang bersangkutan.⁷⁰

Apabila demikian halnya, maka tidaklah mengherankan mengapa pertumbuhan pemerintahan daerah dan pencapaian dayaguna dan hasil guna pemberian otonomi kepada daerah tidak mencapai sarannya. Artinya, urusan-urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah (baik kepada Provinsi maupun kepada Kabupaten/Kota) belum berjalan sesuai dengan esensi yang terkandung dalam otonomi. Hal ini tentu tidak terlepas dari sikap pemerintah dalam merealisasikan asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan Negara.

Dari suatu analisis menyimpulkan, bahwa walaupun telah dikeluarkan kebijaksanaan nasional secara umum agar pemerintah daerah membuat keputusan-keputusan yang lebih

⁷⁰ Ibid, Hlm.25

substantif mengenai proyek-proyek pembangunan, sebagai kebalikan dari sekedar hanya melaksanakan perintah dari pusat, namun dalam prakteknya upaya ini dilakukan dengan sangat hati-hati, sedikit demi sedikit dan sangat terbatas. Sebagian besar kewenangan-kewenangan yang diserahkan kepada daerah adalah berupa kewenangan untuk menjabarkan perencanaan-perencanaan, prioritas-prioritas, dan intruksi-intruksi dari tingkat nasional. Kebijakan umum untuk memperkuat kemampuan pemerintah daerah itu ternyata terhambat oleh tidak adanya arahan yang konsisten dan sistematis mengenai jenis-jenis kewenangan apa yang perlu diserahkan untuk memperkuat kemampuan daerah serta badan-badan mana dan tingkat pemerintahan mana yang perlu disertai itu. Apa yang pertama kali tampak sebagai kecenderungan umum untuk melakukan desentralisasi yang lebih luas, ternyata dalam kenyataannya jauh lebih kecil di banding idenya semula.⁷¹

Kondisi kemampuan pemerintah daerah sebagaimana dikemukakan diatas tentulah erat kaitannya dengan arahan-arahan yang diberikan UU No.5 Tahun 1974 dalam pemberian otonomi kepada daerah sebagaimana telah dikemukakan, terutama berkaitan dengan kecenderungan pemerintah pusat untuk tidak membiarkan daerah menjadi besar. Dengan demikian, keberadaan daerah otonom (yang sekarang disebut Provinsi dan kabupaten/kota) belum mencerminkan penyelenggaraan asas desentralisasi yang sebenarnya dalam penyelenggaraan pemerintahan Negara Indonesia.

Kecenderungan asas sentralisasi yang lebih dikuatkan dari asas desentralisasi tersebut sebenarnya tidak perlu terjadi apabila dipahami apa yang menjadi dasar pertimbangan para pendiri Negara dijatuhkannya pilihan pada bentuk Negara kesatuan yang didesentralisasikan. Keberadaan daerah otonom tidak perlu dibebani prasangka-prasangka. Bahkan semestinya kemampuan daerah otonom (Pemerintah Daerah) harus diperkuat

⁷¹ Michael Morfit dalam Colin Mac Andrews dan Ichlasul Amal (eds), *Hubungan Pusat Daerah Dalam Pembangunan*, Rajawali Press, Jakarta, 1993, Hlm.69

sedemikian rupa, bukan melemahkannya. Hal ini terutama karena Negara Republik Indonesia mempunyai wilayah/geografis kekuasaan yang luas dengan penduduknya yang padat. Terdapatnya berbagai kepentingan hidup yang khusus dan berbeda-beda pemerintah tidak dapat menghindarkan diri dari pemencaran kekuasaan yang dilaksanakan melalui desentralisasi, yang secara yuridis konstitusional dituangkan dalam Pasal 18 UUD 1945.

Oleh sebab daerah-daerah otonom dengan otonominya yang besar, tidak semestinya dipandang sebagai suatu yang dapat mengganggu keutuhan negara sebagai Negara kesatuan. Sebaliknya kehadiran dan keberadaan daerah otonom mestinya di pandang sebagai salah satu sendi untuk tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia. Keberadaan Daerah Otonom tidak hanya semata-mata dilihat dari sudut efektivitas dan efisiensi penyelenggara pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan. Perlunya suatu daerah otonom bukan sekedar untuk mencapai efisiensi dan efektivitas pemerintahan. Karena dengan teknologi modern, efisiensi dan efektivitas dapat dicapai meskiun daerah mempunyai hak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri.⁷²

Pemikiran dan konsepsi mengenai otonomi daerah dan daerah otonom sebagaimana yang ditemukan pada UU No.5 Tahun 1974 mengalami perubahan yang fundamental dan subtansial dengan diundangkannya UU No.22 Tahun 1999 dan kemudian diganti dengan UU No.32 Tahun 2004. Pemikiran dan konsepsi mengenai otonomi daerah dan daerah otonomi menjadi lebih baik dibanding UU No.5 Tahun 1974 yang sangat kuat nuansa sentralistiknya itu. Dalam konteks ini pendekatan yang dilakukan terhadap daerah otonomi lebih menyerab nilai-nilai dan prinsip-prinsip dsentralisasi sebagaimana yang telah dikenal dalam dunia teoritik.

⁷² Bagir Manan, *Pemerintahan Daerah: Bahan Penataran Administrative Organization and Planing*, kerjasama hukum Indonesia Belanda, Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta, 1989, Hlm.1

Dalam perspektif UU No.22 Tahun 1999 keperluan daerah otonom tidak lagi sarat dengan pertimbangan guna mencapai efisiensi dan efektivitas pemerintahan. Daerah otonom selain dibangun sebagai kehendak konstitusional, keberadaan daerah otonom dipertimbangkan dengan upaya menerapkan secara utuh asas desentralisasi . Setidaknya hal itu terlihat dari minimalisasi wilayah administrasi hanya pada tingkat provinsi yang ditandai dengan pran Gubernur yang juga sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Bahkan hal itu secara terang-terangan dinyatakan bahwa pngelolaan daerah otonom di bawah UUNo.22 Tahun 1999 dan UU No.32 Tahun 2004 bertolak dari pengalaman penyelenggaraan otonomi daerah pada masa lampau yang menganut prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab dengan penekanan pada otonomi yang lebih merupakan kewajiban daripada hak sebagaimana adanya pada UU No. 5 Tahun 1974.

Eksistensi daerah otonomi di bawah UU No.22 Tahun 1999 dan UU No.32 Tahun 2004 pemberian kewenangan otonomi kepada daerah kabupaten dan daerah kota didasarkan kepada asas desentralisasi saja dalam wujud otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Kewenangan otonomi luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan di bidang politik luar ngeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiscal, agama, serta kewenangan bidang lainnya yang akan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Hal ini sekaligus memperlihatkan adanya kesalahan dan kekeliruan dalam pengambilan kebijakan terkait pnyelenggaraan pemerintah daerah sebelumnya.

Perubahan paradigma baru penyelenggara pemerintahan daerah pasca reformasi itu tentu bisa pula dipandang sebagai sebuah energy baru bagi upaya peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, dan pemerataan, serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar-daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pengaturan daerah otonom dalam kedua UU yang lahir pasca reformasi itu juga memiliki nilai yang berbeda dengan sebelumnya, dimana daerah otonom diartikan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Konsepsi ini jauh berbeda dengan UU No.5 Tahun 1974 yang menyatakan daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang berhak, berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. UU No.22 Tahun 1999 soal daerah otonom tidak lagi menggunakan pendekatan batas wilayah tetapi batas daerah. Selain dalam konsepsi UU No.22 Tahun 1999 soal hak dan kewenangan menjadi unsur utama dan tidak membawa serta aspek kewajiban sebagai nilai dasar dari keberadaan daerah otonom sebagaimana adanya pada UU No.5 Tahun 1974. Hal yang sangat penting dan utamanya, dalam konsepsi terhadap daerah otonom pada UU No.22 Tahun 1999 dan UU No.32 Tahun 2004 di introdusir suatu asas prakarsa sendiri yang selama ini tidak terakomodasi dalam konsepsi daerah otonom di bawah UU No.5 Tahun 1974.

Dengan diakomodasinya asas prakarsa sendiri dalam kandungan daerah otonom, maka sesungguhnya itulah inti dari otonomi daerah dan sekaligus menjadi daya dorong bagi tumbuh dan berkembangnya aktivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang diharapkan. Meskipun kemudian dalam perjalanannya terlihat ada kecenderungan daerah-daerah terlalu “bernafsu” seolah-olah daerah bergerak “bebas merdeka”, tetapi hal itu sebenarnya hanya dinamika sesaat dan tidak mesti terburu-buru dikoreksi yang melahirkan UU No.32 Tahun 2004 sebagai pengganti UU No.22 Tahun 1999.

Tanpa melepas bagaimana dinamika pemberian nilai dan esensi serta format terhadap daerah otonom itu, yang tercermin dari pertimbangan dalam berbagai UU yang mengatur

mengenai pemerintahan daerah, maka pada prinsip dasar pembentukan daerah otonom itu adalah sebagai berikut:

1) Tuntutan Negara Hukum (konstitusional)

Indonesia adalah Negara hukum. Salah satu ciri Negara hukum adalah adanya pembagian kekuasaan dan pemencaran kekuasaan. Pembagian dan pemencaran kekuasaan tersebut sebagai upaya mencegah tumpuknya kekuasaan pada satu pusat pemerintahan yang akan memberikan beban pekerjaan yang harus dijalankan. Dengan pemencaran kekuasaan, pusat akan diringankan dalam menjalankan pekerjaan. Tidak pula kalah penting pemencaran mempunyai fungsi “check and balances”.

2) Tuntutan Negara Kesejahteraan

Negara kesejahteraan adalah negara hukum yang memusatkan perhatian pada upaya mewujudkan kesejahteraan orang banyak. UUD 1945 baik dalam pembukaan maupun batang tubuh memuat berbagai ketentuan yang meletakkan kewajiban pada Negara atas pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan pada orang banyak. Bahkan sila kelima Pancasila dengan tegas menyatakan prinsip “keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”.

3) Tuntutan Demokrasi

Sila keempat Pancasila kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawartan/perwakilan” adalah bagian terpenting dari unsur demokrasi. Dalam batang tubuh UUD 1945 ditegaskan “kedaulatan adalah ditangan rakyat”. Kerakyatan atau demokrasi menghendaki partisipasi. Daerah otonom disertai badan perwakilan merupakan (yang memperluas) kesempatan rakyat berpartisipasi.

4) Tuntutan Kebhinekaan

Bangsa Indonesia, baik sosial, ekonomi, maupun budaya adalah masyarakat pluralistik yang mempunyai sifat dan kebutuhan yang berbeda-beda. Untuk mewujudkan keadilan, kesejahteraan dan keamanan tidak mungkin “memaksakan” keseragaman (uniformitas), Setiap keseragaman dapat meningkatkan gangguan terhadap rasa keadilan, kesejahteraan dan keamanan. Daerah otonom merupakan sarana mewedahi perbedaan tersebut dengan prinsip “Bhineka Tunggal Ika”.⁷³

Berdasarkan beberapa pertimbangan perlunya daerah otonom di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia tersebut, pemberian otonomi yang luas kepada daerah sebenarnya tidak akan mengganggu atau menimbulkan persoalan terhadap keutuhan Negara Kesatuan, sebab pemerintah pusat masih berhak mengawasi daerah-darah sesuai dengan prinsip yang terkandung dalam Negara kesatuan.

Dengan senantiasa berpegang pada pertimbangan-pertimbangan perlunya daerah otonom dalam Negara kesatuan Republik Indonesia, didapat pula pemahaman yang tepat mengenai manfaat atau keharusan membentuk pemerintahan daerah otonom, baik berdasarkan pandangan teoritik maupun empirik, antara lain: Pertama, Untuk menumbuhkan kebiasaan yang baik dalam mnyerap, merumuskan, dan mengambil keputusan memecahkan masalah yang terjadi dalam lingkungan daerahnya sendiri dengan memperhatikan kepentingan yang sifatnya nasional baik berupa perencanaan maupun pelaksanaa; Kedua, untuk menyalurkan semangat kebebasan secara bertanggung jawab, mndidik, dan melatih diri melakukan dan menetapkan kegiatan politik pada taraf lokal sejalan dengan politik luar negeri; Ketiga, untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat yang telah memberikan kepercayaan kepada wakil-wakilnya; Keempat, untuk memelihara dan memanfaatkan potensi

⁷³ Loc.cit

daerah baik sebagai sumber daya alami maupun insani dalam rangka mensejahterakan masyarakat dan menunjang upaya pemerintah pusat.

Selanjutnya, dengan memperhatikan unsur-unsur yang terkandung dalam pengertian otonomi dalam pelbagai kepustakaan, suatu daerah dikatakan otonom apabila:⁷⁴

- 1) Mempunyai kewenangan atau urusan tertentu yang disebut urusan atau kewenangan rumah tangga daerah. Urusan rumah tangga daerah ini merupakan urusan yang tumbuh berdasarkan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah;
- 2) Urusan yang menjadi kewenangan daerah itu diatur dan diurus/ diselenggarakan atas inisiatif/prakarsa, dan kebijakan daerah itu sendiri;
- 3) Untuk mengatur dan mengurus urusan yang menjadi kewenangan daerah tersebut, maka daerah memerlukan aparatur yang terpisah dari aparatur pemerintahan pusat, yang mampu untuk menyelenggarakan urusan rumah tangga daerahnya;
- 4) Mempunyai sumber keuangan sendiri yang dapat menghasilkan pendapatan yang cukup bagi daerah, agar dapat membiayai segala kegiatan dalam rangka penyelenggaraan urusan yang menjadi kewenangan daerahnya.

Dari beberapa hal yang dikemukakan diatas, dapat disimpulkan bahwa keberadaan daerah otonom seharusnya didorong ke arah kemandirian dalam berotonomi dengan memperkuat kemampuannya dalam mengurus dan mengatur urusan rumah tangganya. Keberadaan daerah otonom dan otonomi yang diperbesar, serta kemampuan yang makin kuat pada saat ini bukan waktunya lagi dibebani prasangka-prasangka yang akan dapat membahayakan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Keberadaan daerah otonom justru menempati peran penting dalam berbagai bidang pembangunan.

C. Kewenangan Provinsi Maluku Sebagai Daerah Otonom

Kewenangan Provinsi sebagai daerah otonom mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas Kabupaten/Kota sebagaimana yang telah diatur dalam pasal 13 ayat (3) UU No.23 Tahun 2014. Dalam klasifikasi urusan pemerintahan, daerah mendapatkan jatah kewenangannya dalam urusan pemerintahan yang bersifat konkuren yang

⁷⁴ Josep Riwu Kaho, *Prospek....., Op.Cit*, Hlm.80.

meliputi urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Selanjutnya urusan pemerintahan wajib juga di bagi atas dua bagian yang mencakup urusan pemerintah yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar sebagaimana yang telah dirinci dalam Pasal 12 UU No.23 Tahun 2014.

Pelaksanaan kewenangan wajib merupakan pelayanan minimal pada bidang-bidang sebagaimana dimaksud dalam pasal 12 UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sesuai dengan standar yang ditentukan Provinsi berdasarkan Pedoman yang ditetapkan oleh Pemerintah.

Selain kewenangan yang dimaksud, pelayanan minimal yang wajib dilaksanakan oleh kabupaten/kota, Provinsi dapat melaksanakan kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota. Kewenangan kabupaten/kota dibidang tertentu dan bagian tertentu dari kewenangan wajib dapat dilaksanakan oleh Provinsi.

Kewenangan Provinsi dapat dikelompokkan dalam berbagai bidang sebagai berikut:

1. Bidang Pendidikan

- a) Pengelolaan Pendidikan Menengah;
- b) Pengelolaan Pendidikan Khusus;
- c) Penetapan Kurikulum Muatan Lokal Pendidikan Menengah dan muatan lokal pendidikan khusus;
- d) Pindahan Pendidik dan tenaga kependidikan lintas daerah kabupaten/kota dalam satu(1) daerah Provinsi;
- e) Penertiban izin pendidikan menengah yang diselenggarakan oleh masyarakat;
- f) Pembinaan sastra dan bahasa yang penuturnya lintas daerah kabupaten/kota dalam satu (1) daerah provinsi.

2. Bidang Kesehatan

- a) Pengelolaan UKP rujukan tingkat daerah provinsi/ lintas daerah kabupaten/kota;
- b) Pengelolaan UKM daerah provinsi dan rujukan tingkat daerah provinsi/lintas daerah kabupaten/kota;
- c) Penerbitan izin rumah sakit kelas B dan fasilitas pelayanan kesehatan tingkat daerah provinsi;

- d) Perencanaan dan pengembangan sumber daya kesehatan untuk UKM dan UKP Daerah provinsi;
- e) Penerbitan pengakuan pedagang besar Farmasi (PBF) cabang dan cabang penyalur alat kesehatan (PAK);
- f) Penertiban izin usaha kecil obat tradisional (UKOT);
- g) Pemberdayaan masyarakat bidang kesehatan melalui tokoh nasional dan internasional, kelompok masyarakat, organisasi swadaya masyarakat, dan dunia usaha tingkat provinsi.

3. Bidang Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang

- a) Pengelolaan SDA dan bangunan pengaman pantai pada wilayah sungai lintas daerah kabupaten/kota;
- b) Pengembangan dan pengelolaan system irigasi primer dan sekunder pada daerah irigasinya yang luasnya 1000 ha-3000 ha dan daerah irigasi lintas daerah kabupaten/kota;
- c) Pengelolaan dan pengembangan SPAM lintas daerah kabupaten/kota;
- d) Pengembangan system dan pengelolaan persampahan regional;
- e) Pengelolaan dan pengembangan system air limbah domestik regional;
- f) Pengelolaan dan pengembangan system drainase yang terhubung langsung dengan sungai lintas daerah kabupaten/kota;
- g) Penyelenggaraan infrastruktur pada permukiman di kawasan strategis daerah provinsi;
- h) Penyelenggaraan bangunan gedung untuk kepentingan strategis daerah provinsi;
- i) Penyelenggaraan penataan bangunan dan lingkungan di kawasan strategis daerah provinsi dan penataan bangunan dan lingkungannya lintas daerah kabupaten/kota;
- j) Penyelenggaraan jalan provinsi;
- k) Penyelenggaraan pelatihan tenaga ahli konstruksi ;
- l) Penyelenggaraan system informasi dan jasa konstruksi cakupan daerah provinsi;
- m) Penyelenggaraan penataan ruang daerah provinsi.

4. Bidang Perumahan dan Kawasan Permukiman

- a) Penyediaan dan rehabilitasi rumah korban bencana provinsi;
- b) Fasilitasi penyediaan rumah bagi masyarakat yang terkena relokasi program pemerintah daerah provinsi;
- c) Penataan dan peningkatan kualitas kawasan permukiman kumuh dengan luas 10 ha sampai dengan dibawah 15 ha;
- d) Penyelenggaraan PSU Permukiman;
- e) Sertifikasi atau registrasi bagi orang atau badan hukum yang melaksanakan perancangan dan perencanaan rumah serta perencanaan PSU tingkat kemampuan menengah;

5. Bidang Ketentraman, Ketertiban, serta Perlindungan Umum

- a) Penanganan gangguan ketentraman dan ketertiban umum lintas daerah kabupaten/kota dalam satu daerah provinsi;
- b) Penanggulangan bencana provinsi;
- c) Penyelenggara pemetaan rawan kebakaran;

6. Bidang Sosial

- a) Penertiban izin pengumpulan sumbangan lintas daerah kabupaten/kota dalam satu daerah provinsi;
- b) Pemberdayaan potensi sumber kesejahteraan sosial provinsi.
- c) Pemulangan warga Negara migran korban tindak kekerasan dari titik debarkasi di Daerah provinsi untuk dipulangkan ke Daerah kabupaten/kota asal.
- d) Rehabilitasi sosial bukan/tidak termasuk bekas korban penyalahgunaan NAPZA, orang dengan *Human Immunodeficiency Virus/ Acquired Immuno Deficiency Syndrome* yang memerlukan rehabilitasi pada panti.
- e) Penerbitan izin orang tua angkat untuk pengangkatan anak antar WNI dan pengangkatan anak oleh orang tua tunggal.
- f) Pengelolaan data fakir miskin cakupan Daerah provinsi
- g) Penyediaan kebutuhan dasar dan pemulihan trauma bagi korban bencana provinsi.
- h) Pemeliharaan taman makam pahlawan nasional provinsi

7. Bidang Tenaga Kerja

- a) Pelaksanaan pelatihan berdasarkan klaster kompetensi;
- b) Pelaksanaan akreditasi lembaga pelatihan kerja;
- c) Konsultasi produktivitas pada perusahaan menengah;
- d) Pengukuran produktivitas tingkat Daerah provinsi;
- e) Pelayanan antar kerja lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi;
- f) Penerbitan izin LPTKS lebih dari 1 (satu) Daerah kabupaten/kota dalam 1(satu) Daerah provinsi;
- g) Pengelolaan informasi pasar kerja dalam 1 (satu) Daerah provinsi;
- h) Perlindungan TKI di luar negeri (pra dan purna penempatan) di Daerah provinsi;
- i) Pengesahan RPTKA perpanjangan yang tidak mengandung perubahan jabatan, jumlah TKA, dan lokasi kerja dalam 1 (satu) Daerah provinsi;
- j) Penerbitan perpanjangan IMTA yang lokasi kerja lebih dari 1 (satu) Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi;
- k) Pengesahan peraturan perusahaan dan pendaftaran perjanjian kerja bersama untuk yang mempunyai wilayah kerja lebih dari 1 (satu) kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi;
- l) Pencegahan dan penyelesaian perselisihan hubungan industrial, mogok kerja dan penutupan perusahaan yang berakibat/berdampak pada kepentingan di 1 (satu) Daerah provinsi;
- m) Penempatan upah minimum provinsi (UMP), upah minimum sektoral provinsi (UMSP), upah minimum kabupaten/kota (UMK) dan upah minimum sektoral kabupaten/kota (UMSK);
- n) Penyelenggaraan pengawasan ketenagakerjaan.

8. Bidang Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak

- a) Pelembagaan PUG pada lembaga pemerintah tingkat Daerah provinsi;
- b) Pemberdayaan perempuan bidang politik, hukum, sosial dan ekonomi pada organisasi kemasyarakatan tingkat Daerah provinsi;
- c) Penguatan dan pengembangan lembaga penyedia layanan pemberdayaan perempuan tingkat Daerah provinsi;

- d) Pencegahan kekerasan terhadap perempuan yang melibatkan para pihak lingkup Daerah provinsi dan lintas Daerah kabupaten/kota;
- e) Penyediaan layanan rujukan lanjutan bagi perempuan korban kekerasan yang memerlukan koordinasi tingkat Daerah provinsi dan lintas Daerah kabupaten/kota;
- f) Penguatan dan pengembangan lembaga penyedia layanan perlindungan perempuan tingkat Daerah provinsi;
- g) Peningkatan kualitas keluarga dalam mewujudkan kesetaraan gender (KG) dan hak anak tingkat Daerah provinsi dan lintas Daerah kabupaten/kota;
- h) Penguatan dan pengembangan lembaga penyedia layanan peningkatan kualitas keluarga dalam mewujudkan KG dan hak anak yang wilayah kerjanya lintas Daerah kabupaten/kota;
- i) Penyediaan layanan bagi keluarga dalam mewujudkan KG dan hak anak yang wilayah kerjanya lintas Daerah kabupaten/kota.
- j) Pengumpulan, pengolahan, analisis dan penyajian data gender dan anak dalam kelembagaan data ditingkat Daerah provinsi;
- k) Pelembagaan PHA pada lembaga pemerintah, nonpemerintah, dan dunia usaha tingkat Daerah provinsi;
- l) Penguatan dan pengembangan lembaga penyedia layanan peningkatan kualitas hidup anak tingkat Daerah provinsi dan lintas Daerah kabupaten/kota;
- m) Pencegahan kekerasan terhadap anak yang melibatkan para pihak lingkup Daerah provinsi dan lintas Daerah kabupaten/kota;
- n) Penyediaan layanan bagi anak yang memerlukan perlindungan khusus yang memerlukan koordinasi tingkat Daerah provinsi;
- o) Penguatan dan pengembangan lembaga penyedia layanan bagi anak yang memerlukan perlindungan khusus tingkat Daerah provinsi dan lintas Daerah kabupaten/kota.

9. Bidang Pangan

- a) Penyediaan infrastruktur dan seluruh pendukung kemandirian pangan pada berbagai sektor sesuai kewenangan Daerah provinsi;
- b) Penyediaan dan penyaluran pangan pokok atau pangan lainnya sesuai dengan kebutuhan Daerah provinsi dalam rangka stabilisasi pasokan dan harga pangan;
- c) Pengelolaan cadangan pangan provinsi dan menjaga keseimbangan cadangan pangan provinsi;
- d) Penentuan harga minimum daerah untuk pangan lokal yang tidak ditetapkan oleh Pemerintah Pusat;
- e) Promosi pencapaian target konsumsi pangan perkapita /tahun sesuai dengan angka kecukupan gizi melalui media provinsi;
- f) Penyusunan peta kerentanan dan ketahanan pangan provinsi dan kabupaten/kota;
- g) Penanganan kerawanan pangan provinsi;
- h) Pengadaan, pengelolaan, dan penyaluran cadangan pangan pada kerawanan pangan yang mencakup lebih dari 1 (satu) Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi;
- i) Pelaksanaan pengawasan keamanan pangan segar distribusi lintas Daerah kabupaten/kota;
- j) Pemberian izin lokasi lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi;
- k) Penetapan lokasi pengadaan tanah untuk kepentingan umum provinsi;
- l) Penyelesaian sengketa tanah garapan lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi;

- m) Penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan oleh Pemerintah Daerah provinsi;
- n) Penetapan subyek dan obyek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah *absentee* lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi;
- o) Penetapan tanah ulayat yang lokasinya lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi;
- p) Penyelesaian masalah tanah kosong lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi;
- q) Inventarisasi dan pemanfaatan tanah kosong lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi;
- r) Perencanaan penggunaan tanah yang hamparannya lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi.

10. Bidang Lingkungan Hidup

- a) RPPLH provinsi;
- b) KLHS untuk KRP provinsi;
- c) Pencegahan, penanggulangan dan pemulihan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi;
- d) Pengelolaan Kehati provinsi;
- e) Pengumpulan limbah B3 lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi;
- f) Pembinaan dan pengawasan terhadap usaha dan/atau kegiatan yang izin lingkungan dan izin PPLH diterbitkan oleh Pemerintah Daerah provinsi;
- g) Penetapan pengakuan MHA, kearifan lokal atau pengetahuan tradisional dan hak kearifan lokal atau pengetahuan tradisional dan hak MHA terkait dengan PPLH yang berada di dua atau lebih Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi;
- h) Peningkatan kapasitas MHA, kearifan lokal atau pengetahuan tradisional dan hak kearifan lokal atau pengetahuan tradisional dan hak MHA terkait dengan PPLH yang berada di dua atau lebih Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi;
- i) Penyelenggaraan pendidikan, pelatihan, dan penyuluhan lingkungan hidup untuk lembaga kemasyarakatan tingkat Daerah provinsi;
- j) Pemberian penghargaan lingkungan hidup tingkat Daerah provinsi.

11. Bidang Administrasi Kependudukan dan Pencatatan Sipil

- a) Penetapan susunan kelembagaan, pengisian jabatan, dan masa jabatan kepala desa adat berdasarkan hukum adat;
- b) Fasilitasi kerja sama antar- Desa dari Daerah kabupaten/kota yang berbeda dalam 1 (satu) Daerah provinsi;
- c) Pemberdayaan lembaga kemasyarakatan yang bergerak di bidang pemberdayaan Desa dan lembaga adat tingkat Daerah provinsi serta pemberdayaan masyarakat hukum adat yang masyarakat pelakunya hukum adat yang sama berada di lintas Daerah kabupaten/kota;
- d) Pemaduan dan sinkronisasi kebijakan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah provinsi dalam rangka pengendalian kuantitas penduduk;
- e) Pemetaan perkiraan pengendalian penduduk cakupan Daerah provinsi;

- f) Pengembangan desain program, pengelolaan dan pelaksanaan advokasi, komunikasi, informasi dan edukasi (KIE) pengendalian penduduk dan KB sesuai kearifan budaya lokal;
- g) Pemberdayaan dan peningkatan peran serta organisasi kemasyarakatan tingkat Daerah provinsi dalam pengelolaan pelayanan dan pembinaan kesertaan ber-KB;
- h) Pengelolaan pelaksanaan desain program pembangunan keluarga melalui pembinaan ketahanan dan kesejahteraan keluarga;
- i) Pemberdayaan dan peningkatan peran serta organisasi kemasyarakatan tingkat Daerah provinsi dalam pembangunan keluarga melalui pembinaan ketahanan dan kesejahteraan keluarga.

12. Bidang Perhubungan

- a) Penetapan rencana induk jaringan LLAJ Provinsi;
- b) Penyediaan perlengkapan jalan di jalan provinsi;
- c) Pengelolaan terminal penumpang tipe B;
- d) Pelaksanaan manajemen dan rekayasa lalu lintas untuk jaringan jalan provinsi;
- e) Persetujuan hasil analisis dampak lalu lintas untuk jalan provinsi;
- f) Audit dan inspeksi keselamatan LLAJ di jalan provinsi;
- g) Penyediaan angkutan umum untuk jasa angkutan orang dan/atau barang antar kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi;
- h) Penetapan kawasan perkotaan untuk pelayanan angkutan perkotaan yang melampaui batas 1 (satu) Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi;
- i) Penetapan rencana umum jaringan trayek antarkota dalam Daerah provinsi dan perkotaan yang melampaui batas 1 (satu) Daerah kabupaten/kota;
- j) Penetapan rencana umum jaringan trayek pedesaan yang melampaui 1 (satu) Daerah kabupaten dalam 1 (satu) Daerah provinsi;
- k) Penetapan wilayah operasi angkutan orang dengan menggunakan taksi dalam kawasan perkotaan yang wilayah operasinya melampaui Daerah kota/kabupaten dalam 1 (satu) Daerah provinsi;
- l) Penerbitan izin penyelenggaraan angkutan orang dalam trayek lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi;
- m) Penerbitan izin penyelenggaraan angkutan taksi yang wilayah operasinya melampaui lebih dari 1 (satu) Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi;
- n) Penetapan tarif kelas ekonomi untuk angkutan orang yang melayani trayek antarkota dalam Daerah provinsi serta angkutan perkotaan dan pedesaan yang melampaui 1 (satu) Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi;
- o) Penerbitan izin usaha
- p) angkutan laut bagi badan usaha yang berdomisili dalam wilayah dan beroperasi pada lintas pelabuhan antar-Daerah kabupaten/ kota dalam wilayah Daerah provinsi;
- q) Penerbitan izin usaha angkutan laut pelayaran rakyat bagi orang perorangan atau badan usaha yang berdomisili dan yang beroperasi pada lintas pelabuhan antar-Daerah kabupaten/kota dalam Daerah provinsi, pelabuhan antar-Daerah provinsi, dan pelabuhan internasional;
- r) Penerbitan izin trayek penyelenggaraan angkutan sungai dan danau untuk kapal yang melayani trayek antar-Daerah kabupaten/kota dalam Daerah provinsi yang bersangkutan;
- s) Penetapan lintas penyeberangan dan persetujuan pengoperasian kapal antar-Daerah kabupaten/kota dalam Daerah provinsi yang terletak pada jaringan jalan provinsi dan/atau jaringan jalur kereta api provinsi.

13. Bidang Komunikasi dan Informatika

- a) Pengelolaan informasi dan komunikasi public Pemerintah Daerah provinsi;
- b) Pengelolaan nama domain yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat dan sub domain di lingkup Pemerintah Daerah provinsi;
- c) Pengelolaan *e-government* di lingkup Pemerintah Daerah provinsi.

14. Bidang Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah

- a) Penerbitan izin usaha simpan pinjam untuk koperasi dengan wilayah keanggotaan lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi;
- b) Penerbitan izin pembukaan kantor cabang, cabang pembantu dan kantor kas koperasi simpan pinjam untuk koperasi dengan wilayah keanggotaan lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi;
- c) Pemeriksaan dan pengawasan koperasi yang wilayah keanggotaannya lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi;
- d) Pemeriksaan dan pengawasan koperasi simpan pinjam/unit simpan pinjam koperasi yang wilayah keanggotaannya lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi;
- e) Penilaian kesehatan koperasi simpan pinjam/unit simpan pinjam koperasi yang wilayah keanggotaannya lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi;
- f) Pendidikan dan latihan perkoperasian bagi koperasi yang wilayah lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi;
- g) Pemberdayaan dan perlindungan koperasi yang keanggotaannya lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi;
- h) Pemberdayaan usaha kecil yang dilakukan melalui pendataan, kemitraan, kemudahan perijinan, penguatan kelembagaan dan koordinasi dengan para pemangku kepentingan;
- i) Pengembangan usaha kecil dengan orientasi peningkatan skala usaha menjadi usaha menengah.

15. Bidang Penanaman Modal

- a) Penetapan pemberian fasilitas/insentif di bidang penanaman modal yang menjadi kewenangan Daerah provinsi;
- b) Pembuatan peta potensi investasi provinsi;
- c) Penyelenggaraan promosi penanaman modal yang menjadi kewenangan Daerah provinsi;
- d) Pelayanan perizinan dan nonperizinan secara terpadu satu pintu untuk Penanaman modal yang ruang lingkungannya lintas Daerah kabupaten/kota;
- e) Pengendalian pelaksanaan penanaman modal yang menjadi kewenangan Daerah provinsi;
- f) Pengelolaan data dan informasi perizinan dan nonperizinan penanaman modal yang terintergrasi pada tingkat Daerah provinsi;

- g) Penyadaran, pemberdayaan, dan pengembangan pemuda dan kepemudaan terhadap pemuda pelopor provinsi, wirausaha muda, dan pemuda kader provinsi;
- h) Pemberdayaan dan pengembangan organisasi kepemudaan tingkat Daerah provinsi;
- i) Pembinaan dan pengembangan olahraga pendidikan pada jenjang pendidikan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi;
- j) Penyelenggaraan kejuaraan olahraga tingkat Daerah provinsi;
- k) Pembinaan dan pengembangan olahraga prestasi tingkat nasional;
- l) Pembinaan dan pengembangan organisasi olahraga tingkat Daerah provinsi

16. Bidang Statistik

- a) Penyelenggaraan statistik sektoral di lingkup Daerah provinsi;
- b) Penyelenggaraan persandian untuk pengamanan informasi Pemerintah Daerah provinsi;
- c) Penetapan pola hubungan komunikasi sandi antar-Perangkat Daerah provinsi.

17. Bidang Kebudayaan

- a) Pengelolaan kebudayaan yang masyarakat pelakunya lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi;
- b) Pelestarian tradisi yang masyarakat penganutnya lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi;
- c) Pembinaan lembaga adat yang penganutnya lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi;
- d) Pembinaan kesenian yang masyarakat pelakunya lintas Daerah kabupaten/kota;
- e) Pengelolaan cagar budaya peringkat provinsi;
- f) Pengelolaan museum provinsi.

18. Bidang Perpustakaan

- a) Pengelolaan perpustakaan tingkat Daerah provinsi;
- b) Pelestarian karya cetak dan karya rekam koleksi Daerah di Daerah provinsi;
- c) Pengembangan koleksi budaya etnis nusantara yang ditemukan oleh Pemerintah Daerah provinsi.

19. Bidang Kearsipan

- a) Pengelolaan arsip dinamis Pemerintah Daerah provinsi dan BUMD provinsi;
- b) Pengelolaan arsip statis yang diciptakan oleh Pemerintah Daerah provinsi, BUMD provinsi, perusahaan swasta yang cabang usahanya lebih dari 1 (satu) Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi, organisasi kemasyarakatan tingkat Daerah provinsi, organisasi politik tingkat Daerah provinsi, tokoh masyarakat tingkat Daerah provinsi;
- c) Pengelolaan simpul jaringan dalam SIKN melalui JIKN pada tingkat provinsi;
- d) Penyelamatan arsip Perangkat Daerah provinsi yang digabung dan/atau dibubarkan, dan pemekaran Daerah kabupaten/kota;

- e) Melakukan autentikasi arsip statis dan arsip hasil alih media yang dikelola oleh lembaga kearsipan provinsi;
- f) Melakukan pencarian arsip statis yang pengelolaannya menjadi kewenangan Daerah provinsi yang dinyatakan hilang dalam bentuk daftar pencarian arsip;
- g) Penerbitan izin penggunaan arsip yang bersifat tertutup yang disimpan di lembaga kearsipan Daerah provinsi.

20. Bidang Kelautan dan Perikanan

- a) Pengelolaan ruang laut sampai dengan 12 mil di luar minyak dan gas bumi;
- b) Penerbitan izin dan pemanfaatan ruang laut di bawah 12 mil di luar minyak dan gas bumi;
- c) Pemberdayaan masyarakat pesisir dan pulau-pulau kecil;
- d) Pengelolaan penangkapan ikan di wilayah laut sampai dengan 12 mil;
- e) Penerbitan izin usaha perikanan tangkap untuk kapal perikanan berukuran di atas 5 GT sampai dengan 30 GT;
- f) Penerbitan izin pengadaan kapal penangkap ikan dan kapal pengangkut ikan dengan ukuran di atas 5 GT sampai dengan 30 GT;
- g) Pendaftaran kapal perikanan di atas 5 GT sampai dengan 30 GT;
- h) Penerbitan IUP di bidang pembudidayaan ikan yang usahanya lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi;
- i) Pengawasan sumber daya kelautan dan perikanan sampai dengan 12 mil;
- j) Penerbitan izin usaha pemasaran dan pengolahan hasil perikanan lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi

21. Bidang Pariwisata

- a) Pengelolaan daya tarik wisata provinsi;
- b) Pengelolaan kawasan strategis pariwisata provinsi;
- c) Pengelolaan destinasi pariwisata provinsi;
- d) Pemasaran pariwisata dalam dan luar negeri daya tarik, destinasi dan kawasan strategis pariwisata provinsi;
- e) Pelaksanaan peningkatan kapasitas sumber daya manusia pariwisata dan ekonomi kreatif tingkat lanjutan.

22. Bidang Pertanian

- a) Pengawasan peredaran sarana pertanian;
- b) Penerbitan sertifikasi dan pengawasan peredaran benih tanaman;
- c) Pengelolaan SDG hewan yang terdapat pada lebih dari 1 (satu) Daerah kabupaten dalam 1 (satu) Daerah provinsi;
- d) Pengendalian penyediaan dan peredaran benih/bibit ternak, dan hijauan pakan ternak lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi;
- e) Penataan prasarana pertanian;
- f) Penerbitan izin usaha pertanian yang kegiatan usahanya lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi;
- g) Penerbitan izin usaha peternakan distributor obat hewan.

23. Bidang Kehutanan

- a) Pelaksanaan tata hutan kesatuan pengelolaan hutan kecuali pada kesatuan pengelolaan hutan konservasi (KPHK).
- b) Pelaksanaan rencana pengelolaan kesatuan pengelolaan hutan kecuali pada kesatuan pengelolaan hutan konservasi (KPHK).
- c) Pelaksanaan pemanfaatan hutan di kawasan hutan produksi dan hutan lindung yang meliputi Pemanfaatan kawasan hutan, Pemanfaatan hasil hutan bukan kayu, Pemungutan hasil Hutan, Pemanfaatan jasa lingkungan kecuali pemanfaatan penyimpanan dan/atau penyerapan karbon;
- d) Pelaksanaan rehabilitasi di luar kawasan hutan Negara;
- e) Pelaksanaan perlindungan hutan di hutan lindung, dan hutan produksi;
- f) Pelaksanaan pengolahan hasil hutan bukan kayu;
- g) Pelaksanaan pengolahan hasil hutan kayu dengan kapasitas produksi < 6000 m³/tahun;
- h) Pelaksanaan pengelolaan KHDTK untuk kepentingan religi;
- i) Pelaksanaan perlindungan, pengawetan dan pemanfaatan secara lestari taman hutan raya (TAHURA) lintas Daerah kabupaten/kota;
- j) Pelaksanaan penyuluhan kehutanan provinsi;
- k) Pemberdayaan masyarakat di bidang kehutanan;
- l) Pelaksanaan pengelolaan DAS lintas Daerah kabupaten/kota dan dalam Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi.

24. Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral

- a) Penetapan zona konservasi air tanah pada cekungan air tanah dalam Daerah provinsi;
- b) Penerbitan izin pengeboran, izin penggalian, izin pemakaian, dan izin perusahaan air tanah dalam Daerah provinsi;
- c) Penetapan nilai perolehan air tanah dalam Daerah provinsi;
- d) Penetapan wilayah izin usaha pertambangan mineral bukan logam dan batuan dalam 1 (satu) Daerah provinsi dan wilayah laut sampai dengan 12 mil;
- e) Penerbitan izin usaha pertambangan mineral logam dan batubara dalam rangka penanaman modal dalam negeri pada wilayah izin usaha pertambangan Daerah yang berada dalam 1 (satu) Daerah provinsi termasuk wilayah laut sampai dengan 12 mil laut;
- f) Penerbitan izin usaha pertambangan mineral bukan logam dan batuan dalam rangka penanaman modal dalam negeri pada wilayah izin usaha pertambangan yang berada dalam 1 (satu) Daerah provinsi termasuk wilayah laut sampai dengan 12 mil laut.
- g) Penerbitan izin pertambangan rakyat untuk komoditas mineral logam, batubara, mineral bukan logam dan batuan dalam wilayah pertambangan rakyat;
- h) Penerbitan izin usaha pertambangan operasi produksi khusus untuk pengolahan dan pemurnian dalam rangka penanaman modal dalam negeri yang komoditas tambangnya berasal dari 1 (satu) Daerah provinsi yang sama;
- i) Penerbitan izin usaha jasa pertambangan dan surat keterangan terdaftar dalam rangka penanaman modal dalam negeri yang kegiatan usahanya dalam 1 (satu) Daerah provinsi;
- j) Penetapan harga patokan mineral bukan logam dan batuan;
- k) Penerbitan izin pemanfaatan langsung panas bumi lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi;

- l) Penerbitan surat keterangan terdaftar usaha jasa penunjang yang kegiatan usahanya dalam 1 (satu) Daerah provinsi;
- m) Penerbitan izin, pembinaan dan pengawasan usaha niaga bahan bakar nabati (*biofuel*) sebagai bahan bakar lain dengan kapasitas penyediaan sampai dengan 10.000 (sepuluh ribu) ton per tahun;
- n) Penerbitan izin usaha penyediaan tenaga listrik non badan usaha milik negara dan penjualan tenaga listrik serta penyewaan jaringan kepada penyedia tenaga listrik dalam Daerah provinsi;
- o) Penetapan tarif tenaga listrik untuk konsumen dan penerbitan izin pemanfaatan jaringan untuk telekomunikasi, multimedia, dan informatika dari pemegang izin yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah provinsi;
- p) Persetujuan harga jual tenaga listrik dan sewa jaringan tenaga listrik, rencana usaha penyediaan tenaga listrik, penjualan kelebihan tenaga listrik dari pemegang izin yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah provinsi;
- q) Penyediaan dana untuk kelompok masyarakat tidak mampu, pembangunan sarana penyediaan tenaga listrik belum berkembang, daerah terpencil dan perdesaan.

25. Bidang Perdagangan dan Perindustrian

- a) Penertiban surat izin usaha perdagangan minuman beralkohol toko bebas bea dan rekomendasi penerbitan SIUP-MB bagi distributor;
- b) Penerbitan surat izin usaha perdagangan bahan berbahaya pengecer terdaftar, pemeriksaan sarana distribusi bahan berbahaya, dan pengawasan distribusi, pengemasan dan pelabelan bahan berbahaya di tingkat Daerah provinsi;
- c) Penerbitan angka pengenal importir (API);
- d) Pelaksanaan perlindungan konsumen, pengujian mutu barang, dan pengawasan barang beredar dan/atau jasa di seluruh Daerah kabupaten/kota;
- e) Penerbitan IUI Besar;
- f) Penerbitan IPUI bagi industri besar;
- g) Penerbitan IUKI dan IPKI yang lokasinya lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi.

26. Bidang Transmigrasi

- a) Pencadangan tanah untuk kawasan transmigrasi lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi;
- b) Penataan persebaran penduduk yang berasal dari lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi;
- c) Pengembangan satuan permukiman pada tahap pemantapan.

BAB IV

PENYAJIAN DATA DAN ANALISIS

A. Deskripsi Provinsi Maluku

1. Keadaan Geografis

Secara geografis, bagian utara Provinsi Maluku berbatasan dengan Provinsi Maluku Utara, bagian timur berbatasan dengan Provinsi Papua Barat, bagian barat berbatasan dengan Provinsi Sulawesi Tengah dan Tenggara, sedangkan bagian selatan Provinsi Maluku berbatasan dengan Timor Leste & Australia. Secara astronomis, Provinsi Maluku terletak antara 3°- 8.30° lintang selatan, dan 125.45°-135° bujur timur, dengan luas wilayah 712.479,69 km² dimana 658.294,69 (92.4%) terdiri dari lautan dan 54.185 km² (7.6%) adalah daratan. Sedangkan garis pantainya mencapai 11.000 km². Provinsi Maluku merupakan Provinsi Kepulauan yang terdiri dari 632 pulau besar dan kecil. Dari 632 pulau tersebut, hanya Pulau Seram saja yang dikategorikan sebagai pulau besar (18.625km²), selebihnya sebanyak 631 pulau dikategorikan sebagai pulau kecil (luasnya ≤ 10.000 km² dan jumlah penduduknya kurang dari 500.000 jiwa), termasuk Pulau Buru (9.000 km²).⁷⁵

Wilayah kepulauan Maluku memiliki posisi yang strategis karena terletak diantara Samudera Pasifik dan Samudra Indonesia yang mempunyai karakteristik masa air yang berbeda, menjadikan perairan Maluku subur sehingga menjadi jalur raya atau migrasi ikan dan terletak ditengah segitiga terumbu karang dunia yang berfungsi sebagai amazonnya lautan ikan. Secara umum, kepulauan Maluku beriklim tropis dan Muzon dimana iklim ini sangat dipengaruhi oleh lautan yang luas dan berlangsung seirama dengan musim yang ada, dengan suhu rata-ratanya berkisar 27 C.⁷⁶

⁷⁵ Badan Pusat Statistik Provinsi Maluku Tahun 2014.

⁷⁶ *ibid*

2. Kondisi Demografi

Jumlah penduduk Provinsi Maluku pada tahun 2009 mencapai 1.457.070 jiwa dengan tingkat pertumbuhan penduduk 1,14%. Jumlah tersebut mendiami wilayah seluas 54.185 Km², yang tersebar di 9 kabupaten dan 2 kota se-provinsi Maluku dengan kepadatan penduduk 27 jiwa per Km². Jumlah dan sebaran penduduk Provinsi Maluku per Kab/Kota adalah sebagai berikut: di Kab. Maluku Tenggara Barat (MTB) sebanyak 155.645 jiwa; Kab. Maluku Tenggara (Malra) + Kab. Kep. Aru yang dimekarkan sebanyak 205.965 jiwa; Kab. Maluku Tengah 549.054 jiwa (termasuk di dalamnya Kab. Seram Bagian Barat/SBB, dan Kab. Seram Bagian Timur/SBT). Kab. Buru sebanyak 127.058 jiwa, sedangkan Kota Ambon sebanyak 239.697 jiwa. Penyebaran penduduk di Maluku tidak merata, dimana Kab. Malteng lebih tinggi persentasinya yakni 43,15%, sedangkan persentasi paling rendah adalah pada Kab. Buru yakni 10,63%. Sedangkan angka kepadatan penduduk tertinggi adalah di Kota Ambon yang mencapai 619 orang per km². Sedangkan laju pertumbuhan penduduk di Maluku cukup tinggi khususnya pasca 2002 nyaris 3%.⁷⁷

3. Topografi

Keadaan topografi di Provinsi Maluku secara umum berbukit-bukit sepanjang garis pantai menuju dataran tinggi, karakteristik wilayah ini dipengaruhi oleh adanya pertemuan dua buah lempeng bumi yang disebut dengan Sirkum Pasifik dan Mediterania. Karakteristik tersebut menjadikan wilayah ini hampir 70 persen terdiri dari dataran tinggi dengan ketinggian yang bervariasi. Daratan Provinsi Maluku tidak terlepas dari gugusan gunung yang terdapat hampir di seluruh kabupaten/ kota, yang berjumlah empat gunung. Gunung yang tertinggi yaitu Gunung Binaya dengan ketinggian 3.055 m, terletak di Pulau Seram,

⁷⁷ *ibid*

Kabupaten Maluku Tengah. Gunung lainnya adalah Salahutu di Pulau Ambon, Gunung Api di Pulau Banda, dan Gunung Kapala Madan di Pulau Buru.

4. Kondisi Pemerintahan

Provinsi Maluku terdiri dari 9 kabupaten, 2 kota, 90 kecamatan, dan jumlah desa/kelurahan definitive sebanyak 1.022 terdiri dari 33 kelurahan dan 989 desa. Kabupaten/kota tersebut adalah Kota Ambon, Kabupaten Maluku Tengah, Kabupaten Maluku Tenggara, Kabupaten Buru, Kabupaten Maluku Tenggara Barat, Kabupaten Seram Bagian Barat, Kabupaten Seram Bagian Timur, Kabupaten Kepulauan Aru, Kabupaten Buru Selatan, Kota Tual, dan Kabupaten Maluku Barat Daya. Ibu kota Provinsi Maluku adalah Kota Ambon.⁷⁸

B. Pengaturan Maluku Sebagai Provinsi Kepulauan Pasca UU No. 23 Tahun 2014.

1. Substansi UU No. 23 Tahun 2014 yang Terkait Dengan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Pemerintahan Daerah merupakan salah satu alat dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pemerintahan daerah merujuk pada otoritas administratif suatu daerah yang lebih kecil dari sebuah negara dimana negara Indonesia merupakan sebuah negara yang wilayahnya terbagi atas daerah-daerah Provinsi yang kemudian dibagi lagi atas daerah kabupaten/kota dan seterusnya sampai tingkat Desa.

Menurut UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintah Daerah merupakan kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Sedangkan Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas

⁷⁸ *ibid*

pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana yang dimaksud dalam UUD 1945. Adapun ketentuan UUD 1945 Pasal 18 ayat (5) menegaskan bahwa “ Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat”.

UU No.23 Tahun 2014 mengklasifikasikan urusan pemerintahan menjadi 3 (tiga) bagian, yakni: (1) Urusan pemerintahan Absolut, yaitu urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat yang penyelenggaraannya dilaksanakan sendiri atau yang dilimpahkan kepada instansi vertikal yang ada di daerah atau Gubernur berdasarkan asas dekonsentrasi; (2) urusan pemerintahan Konkuren adalah urusan pemerintahan yang kewenangan penyelenggaraannya dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Kabupaten/kota yang terdiri atas urusan pemerintahan Wajib (Pelayanan Dasar dan Tidak Berkaitan dengan Pelayanan Dasar) dan urusan pemerintahan pilihan; (3) Urusan Pemerintahan Umum, yakni urusan pemerintahan yang kewenangan penyelenggaraannya berada pada Presiden sebagai kepala pemerintahan dan dilaksanakan oleh Gubernur dan Bupati/Walikota di wilayah kerja masing-masing serta dibantu oleh instansi vertikal.

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, pemerintah daerah menjalankan urusan pemerintah yang bersifat konkuren, berbeda dengan pemerintah pusat yang melaksanakan urusan pemerintahan absolut. Urusan pemerintahan konkuren dibagi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota. Pembagian urusan tersebut didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas serta kepentingan strategi nasional.

Urusan pemerintahan konkuren terdiri dari urusan wajib dan pilihan. Urusan pemerintahan wajib kemudian terbagi lagi menjadi urusan pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan

dasar. Adapun urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar maupun yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar serta urusan yang bersifat pilihan dapat dikategorikan sebagai berikut:

1. Urusan Wajib Yang Berkaitan dengan Pelayanan Dasar
 - a. Pendidikan
 - b. Kesehatan
 - c. Pekerjaan umum dan penataan ruang
 - d. Perumahan rakyat dan kawasan permukiman
 - e. Ketentraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat
 - f. Sosial

2. Urusan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar
 - a. Tenaga Kerja
 - b. Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak
 - c. Pangan
 - d. Pertahanan
 - e. Lingkungan hidup
 - f. Administrasi kependudukan dan catatan sipil
 - g. Pemberdayaan masyarakat dan desa
 - h. Pengendalian penduduk dan keluarga berencana
 - i. Perhubungan
 - j. Komunikasi dan informatika
 - k. Koperasi, usaha kecil dan menengah
 - l. Penanaman modal
 - m. Kepemudaan dan olahraga
 - n. Statistik
 - o. Persandian
 - p. Kebudayaan
 - q. Perpustakaan
 - r. Kearsipan

3. Urusan Pemerintahan yang bersifat Pilihan
 - a. Kelautan dan perikanan
 - b. Pariwisata
 - c. Pertanian
 - d. Kehutanan
 - e. Energi dan sumber daya mineral
 - f. Perdagangan
 - g. Perindustrian
 - h. Transmigrasi.

Ditinjau dari sisi wewenang, kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama. Khusus dibidang keagamaan, sebagian kegiatannya dapat ditugaskan oleh pemerintah kepada pemerintah daerah sebagai upaya meningkatkan keikutsertaan Daerah dalam menumbuhkembangkan kehidupan beragama. Sedangkan kewenangan dibidang lain meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara, dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standarisasi nasional.

Ditinjau dari sisi jabatan, UU No. 23 Tahun 2014 menempatkan Gubernur disamping sebagai Kepala daerah otonom juga menjadi wakil pemerintah pusat, sedangkan untuk kabupaten atau kota diberlakukan peran satu saja, yang artinya Bupati/Walikota hanya berkedudukan sebagai kepala daerah otonom. Bupati/Walikota menurut UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tidak merangkap sebagai wakil pemerintah pusat. Dalam jabatannya sebagai Wakil Pemerintah Pusat, Gubernur mempunyai tugas: (1) Melakukan koordinasi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Tugas Pembantuan di daerah kabupaten/kota; (2) melakukan monitoring, evaluasi, dan supervisi terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota yang ada di wilayahnya; (3) memberdayakan dan memfasilitasi Daerah Kabupaten/Kota di wilayahnya; (4) melakukan evaluasi terhadap rancangan perda kabupaten /kota tentang RPJPD, RPJMD, APBD, Perubahan APBD, tata ruang daerah, pajak daerah, dan retribusi daerah; (5) melakukan pengawasan terhadap perda kabupaten/kota; dan melaksanakan tugas lain sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam penataan urusan pemerintahan, pembagian urusan pemerintahan diatur dalam lampiran undang-undang sehingga memberikan status otonomi yang lebih kuat kepada daerah otonom. Untuk menghindari tumpang tindih kewenangan dan ketidakjelasan kewenangan, ditentukan pula pola pembagian urusan pemerintahan antar tingkatan/susunan pemerintahan. Selain itu, terdapat keseimbangan beban urusan berdasarkan kriteria dan prinsip pembagian urusan pemerintahan yang sudah ditentukan. Terakhir dalam hal urusan yang mempunyai dampak ekologis yang serius hanya didelegasikan sampai ke daerah provinsi seperti urusan pemerintahan di bidang kehutanan, kelautan, dan pertambangan sehingga relatif mudah dikendalikan. Semua bentuk penataan ini, merupakan perubahan atas pola pengaturan urusan pemerintahan yang dianut dalam UU No.32 Tahun 2004.

2. Kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi di Laut dan Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan dalam UU No. 23 Tahun 2014

Sumber daya kelautan yang sangat potensial dan paling banyak terkait dengan hajat hidup rakyat adalah sektor perikanan. Potensi lestari sumber daya ikan di Perairan Indonesia sebagian besar berada di perairan nusantara yakni 6,2 juta ton/tahun. Berdasarkan data *Food and Agriculture Organization* di 2012, Indonesia pada saat ini menempati peringkat ketiga terbesar dunia dalam produksi perikanan di bawah China dan India.

Salah satu daerah dengan potensi kelautan dan perikanan yang melimpah adalah Daerah Provinsi Maluku. Sebagai salah satu provinsi kepulauan yang telah ditetapkan oleh pemerintah sebagai “Lumbung Ikan Nasional”, Maluku memiliki potensi sumberdaya perikanan sebesar 1.640.160 ton/tahun sesuai dengan hasil kajian Badan Riset Kelautan dan Perikanan bekerjasama dengan Pusat Penelitian dan Pengembangan Oceanologi Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) pada tahun 2001. Potensi sumberdaya hayati perikanan dimaksud terdiri dari pelagis, demersal dan biota laut lainnya yang perlu dieksploitasi secara

optimal. Selain itu, perairan Maluku masih menyimpan berbagai sumber daya kelautan yang berlimpah dan beraneka ragam. Dengan potensi sumber daya kelautan yang ada, maka perlu kebijakan pemerintah untuk pengelolaan dan pemanfaatan secara berkelanjutan.⁷⁹

UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah memberikan kewenangan kepada daerah-daerah untuk memanfaatkan dan mengelola kekayaan alam yang ada di wilayahnya masing-masing sebagaimana yang tertera pada pasal 18 yang menyatakan bahwa, "daerah yang memiliki wilayah laut diberikan kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut. Daerah mendapatkan bagi hasil atas pengelolaan sumber daya alam di bawah dasar dan/ atau di dasar laut sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kewenangan daerah untuk mengelola sumber daya di wilayah laut meliputi: a). Eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut; b). Pengaturan Administratif; c). Pengaturan Tata ruang; d). Penegakan hukum terhadap peraturan dikeluarkan oleh daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh pemerintah; e). Ikut serta dalam pemeliharaan keamanan, dan ikut serta dalam pertahanan kedaulatan negara".

Namun demikian, kewenangan ini perlu penjabaran lebih lanjut. Hal ini disebabkan karena potensi kelautan dan perikanan yang begitu besar memerlukan kejelasan pengaturan agar dapat dikelola secara efisien dan efektif untuk kepentingan pembangunan daerah. Selain itu, pola pengaturan pembagian kewenangan secara concurrent dan proporsional yang dijabarkan dalam UU No.32 Tahun 2004 ini, belum ditindak lanjuti dengan suatu ketegasan mengenai kewajiban pemerintah untuk memfasilitasi penyelenggaraan pemerintahan terutama untuk daerah-daerah kepulauan.

Dalam upaya untuk membijaki pengaturan yang di rasa masih kurang ideal untuk menjawab kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan daerah, maka pemerintah kemudian

⁷⁹ Analisis Hasil Pendataan Lengkap Sensus Pertanian Sub Sektor Perkebunan, Kehutanan, Peternakan dan Perikanan, BPS Maluku, 2014.

merevisi UU No.32 Tahun 2004 menjadi UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Terkait dengan kewenangan pemerintah daerah provinsi dalam pengelolaan wilayah laut telah diatur dalam pasal 27 ayat (1) sampai (5) UU No.23 Tahun 2014 sebagaimana berikut:

- (1) Daerah Provinsi diberi kewenangan untuk mengelola sumber daya alam di laut yang ada di wilayahnya.
- (2) Kewenangan daerah provinsi untuk mengelola sumber daya alam di laut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. Eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut di luar minyak dan gas bumi;
 - b. Pengaturan administratif;
 - c. Pengaturan tata ruang;
 - d. Ikut serta dalam memelihara keamanan di laut; dan
 - e. Ikut serta dalam mempertahankan kedaulatan Negara.
- (3) Kewenangan Daerah provinsi untuk mengelola sumber daya alam di laut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling jauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/ atau ke arah perairan kepulauan.
- (4) Apabila wilayah laut antardua daerah provinsi kurang dari 24 (dua puluh empat) mil, kewenangan untuk mengelola sumber daya alam di laut dibagi sama jarak atau diukur sesuai dengan prinsip garis tengah dari wilayah antardua daerah provinsi tersebut.
- (5) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan (4) tidak berlaku terhadap penangkapan ikan oleh nelayan kecil.

Sedangkan untuk daerah-daerah dengan karakteristik kepulauan seperti Maluku dan lain-lainnya, sedikit telah diberi ruang gerak melalui undang-undang ini. Pasalnya substansi RUU kepulauan yang semula diperjuangkan oleh Provinsi Maluku dan enam daerah kepulauan lainnya yakni menyangkut kewenangan pengelolaan wilayah laut, formulasi perhitungan Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK), dan kebijakan pemerintah pusat dalam memfasilitasi penyelenggaraan pemerintahan daerah kepulauan, telah terakomodir dalam UU No.23 Tahun 2014 khususnya pada Bab V Pasal 27 sampai

dengan pasal 30 Tentang Kewenangan Daerah Provinsi di Laut dan Daerah Provinsi Yang Berciri Kepulauan.

Terkait dengan kewenangan pemerintah daerah provinsi yang berciri kepulauan ditegaskan dalam pasal 28 bahwa:

- (1). Daerah provinsi yang berciri kepulauan mempunyai kewenangan untuk mengelola sumber daya alam di laut sebagaimana dimaksud pada pasal 27.
- (2). Selain mempunyai kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), daerah provinsi yang berciri kepulauan mendapat penugasan dari pemerintah pusat untuk melaksanakan kewenangan pemerintah pusat di bidang kelautan berdasarkan asas tugas pembantuan.
- (3). Penugasan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat dilaksanakan setelah pemerintah daerah provinsi yang berciri kepulauan memenuhi norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh pemerintah pusat.

Lebih lanjut pada Pasal 29 menegaskan:

- (1). Untuk mendukung penyelenggaraan pemerintahan di daerah provinsi yang berciri kepulauan, pemerintah pusat dalam menyusun perencanaan pembangunan dan menetapkan kebijakan DAU dan DAK harus memperhatikan daerah provinsi yang berciri kepulauan.
- (2). Penetapan kebijakan DAU sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan cara menghitung luas lautan yang menjadi kewenangan daerah provinsi yang berciri kepulauan dalam pengelolaan sumber daya alam di wilayah laut.
- (3). Dalam menetapkan kebijakan DAK sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintah pusat harus memperhitungkan pengembangan daerah provinsi yang berciri kepulauan sebagai kegiatan dalam rangka pencapaian prioritas nasional berdasarkan kewilayahan.
- (4). Berdasarkan alokasi DAU dan DAK sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan (3), daerah provinsi yang berciri kepulauan menyusun strategi percepatan pembangunan daerah dengan berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (5). Strategi percepatan pembangunan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (4) meliputi prioritas pembangunan dan pengolahan sumber daya alam di laut, percepatan pembangunan ekonomi, pembangunan sosial budaya, pengembangan sumber daya manusia, pembangunan hukum adat terkait pengelolaan laut, dan partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerah provinsi yang berciri kepulauan.
- (6). Dalam rangka mendukung percepatan pembangunan di daerah provinsi yang berciri kepulauan sebagaimana dimaksud pada ayat (5), pemerintah pusat dapat

mngalokasikan dana percepatan di luar DAU dan DAK sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3).

Ketentuan UU No.23 Tahun 2014 di atas, mempunyai implikasi yuridis terhadap seluruh daerah kepulauan yang ada di Indonesia termasuk Provinsi Maluku. Meskipun Maluku dan daerah kepulauan yang ada kemudian tidak disebutkan secara eksplisit dalam ketentuan ini, tetapi pada Pasal 1 angka ke-19 menyebutkan secara jelas bahwa yang dimaksud dengan daerah Provinsi Yang Berciri Kepulauan adalah daerah provinsi yang memiliki karakteristik secara geografis dengan wilayah lautan lebih luas dari daratan yang di dalamnya terdapat pulau-pulau yang membentuk gugusan pulau sehingga menjadi satu kesatuan geografis dan sosial budaya. Berangkat dari defenisi ini maka Maluku jelas termasuk dalam salah satu Daerah Provinsi Berciri Kepulauan yang dimaksud oleh Undang-Undang ini.

Berangkat dari ketentuan diatas, maka ada beberapa hal yang sekaligus menjadi faktor pendukung percepatan pembangunan daerah kepulauan telah disikapi oleh pemerintah melalui UU ini, yakni; *Pertama*, menyangkut formulasi perhitungan DAU dan DAK yang selama ini cenderung merugikan daerah kepulauan telah disiasati melalui pasal 29 ayat (2) dan (3). Mengingat telah adanya ketentuan formulasi DAU-DAK untuk daerah kepulauan sebagaimana diatas, maka yang perlu dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kepulauan lebih khusus Daerah Kepulauan Maluku adalah fokus pada upaya untuk merevisi UU No 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Sebab di dalam Undang-Undang ini, terdapat klausul yang harus diatur ulang tentang Dana Bagi Hasil (DBH) migas dan perikanan. Untuk Dana Bagi Hasil perikanan misalnya, dalam undang-undang itu terdapat klausul yang sangat merugikan, dimana 20 % (Dua Puluh Persen) hasil perikanan menjadi bagiannya Pemerintah Pusat sedangkan 80 % (Delapan Puluh Persen) sisanya dibagi sama rata oleh seluruh daerah di Indonesia. Hal ini membuat daerah-daerah tanpa garis

pantapun akan mendapat jatah yang sama dengan daerah-daerah penghasil dan kaya ikan seperti Maluku. Jika hal ini tidak diperjuangkan untuk diataur, maka visi maritim Pemerintah Pusat dan visi Provinsi Kepulauan Pemda Maluku tidak akan membawa manfaat banyak bagi Maluku.

Kedua, adanya kebijakan Pemerintah Pusat untuk memfasilitasi penyelenggaraan pemerintahan di daerah kepulauan sebagaimana yang tertera pada pasal 29 ayat (6).

Ketiga, dalam upaya pembangunan daerah yang menyangkut urusan pemerintahan wajib (non pelayanan dasar) dan urusan pemerintahan pilihan, dilaksanakan berdasarkan sinkronisasi, harmonisasi, dan koordinasi teknis pembangunan antara kementerian atau lembaga pemerintahan nonkementerian dan daerah. Koordinasi teknis pembangunan yang dimaksud, dilaksanakan mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, dan evaluasi pembangunan daerah. Ditegaskan lebih lanjut dalam pasal 260 ayat (1) dan 261 ayat (1-4) bahwa “ Daerah sesuai dengan kewenangannya menyusun rencana pembangunan daerah sebagai satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan nasional, menggunakan pendekatan teknokratik, partisipatif, politis, serta pendekatan atas-bawah dan bawah-atas.

Lebih lanjut dijelaskan bahwa pendekatan teknokratik ini adalah suatu pendekatan dengan menggunakan metode dan kerangka pikir ilmiah untuk mencapai tujuan dan sasaran pembangunan daerah. Pendekatan partisipatif dilakukan dengan melibatkan berbagai pemangku kepentingan, sedangkan pendekatan politis dilakukan dengan menerjemahkan visi dan misi kepala daerah terpilih ke dalam dokumen perencanaan pembangunan jangka menengah yang dibahas bersama DPRD. Sedangkan pendekatan atas-bawah dan bawah-atas merupakan hasil perencanaan yang diselaraskan dalam musyawarah pembangunan yang dilaksanakan mulai dari Desa, Kecamatan, Daerah Kabupaten/Kota, Daerah Provinsi hingga Nasional “.

Melalui UU No. 23 Tahun 2014 ini, daerah telah diberikan hak untuk menetapkan kebijakan daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana yang tercantum pada pasal 17 ayat (1) yang menyatakan bahwa :

“Dalam menetapkan kebijakan daerah, Pemerintah Daerah wajib berpedoman pada norma, standar, prosedur dan kriteria (NSPK) yang telah ditentukan oleh pemerintah pusat. Apabila dalam hal kebijakan daerah yang dibuat dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kemudian tidak berpedoman pada NSPK yang ditentukan, maka kebijakan daerah tersebut akan dibatalkan oleh pemerintah pusat”.

Meskipun demikian, UU No.23 Tahun 2014 belum maksimal untuk dijadikan payung hukum dalam penyelenggaraan otonomi daerah khususnya untuk daerah-daerah dengan karakteristik kepulauan. Harapan adanya pemberlakuan desentralisasi asimetris dengan tujuan untuk memperhatikan kebutuhan daerah-daerah dengan karakteristik khusus seperti Maluku pun belum terakomodir dalam undang-undang ini. Ada banyak point terkait pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah yang masih perlu dibenahi dan/atau diperjelas, diantaranya:

Pertama, terkait pengelolaan wilayah laut, UU No 23 Tahun 2014 hanya memberikan Kewenangan tersebut kepada Pemerintah Provinsi sedangkan Pemerintah kabupaten/kota tidak lagi memiliki kewenangan untuk mengelola sumber daya wilayah laut termasuk melaksanakan pengaturan tata ruang (penyusunan dan penetapan RZWP-3-K) karena RZWP-3-K ditetapkan melalui Peraturan Daerah (perda) Provinsi.. Selain itu, pemerintah kabupaten/kota juga tidak memiliki kewenangan terkait perizinan pengelolaan sumber daya alam di laut. Pemerintah kabupaten/kota hanya akan mendapatkan bagi hasil pengelolaan sumber daya wilayah laut yang dihitung berdasarkan hasil kelautan yang berada dalam batas wilayah 4 (empat) mil yang diukur dari garis pantai kearah laut lepas/ atau ke arah perairan kepulauan.

Kedua, dalam urusan perikanan tangkap, kewenangan Pemerintah Pusat masih mendominasi 50%, Provinsi 40% dan kabupaten/kota 10%. Dominasi Pemerintah Pusat dalam urusan perikanan tangkap di daerah tentu bisa saja menimbulkan dampak buruk bagi daerah tersebut. Misalnya terkait berbagai perizinan yang pengelolaannya ke pusat dan Daerah Provinsi tentu berdampak pada pendapatan hasil daerah kabupaten/kota. Hal lain dalam urusan Pengolahan dan pemasaran, Pemerintah pusat mengambil 80%, Pemerintah Daerah provinsi 20%, sedangkan Pemerintah Kabupaten/Kota tidak mendapatkan kewenangan dalam urusan Pengolahan dan pemasaran. Belum lagi urusan karantina ikan, pengendalian mutu dan keamanan hasil perikanan, pengembangan SDM Masyarakat Kelautan dan Perikanan yang mana semuanya 100% kewenangan dilakukan oleh pusat. Agar lebih rinci dan jelas, pembagian kewenangan pengelolaan bidang kelautan dan perikanan dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 1.2. Pembagian Urusan Bidang Kelautan dan Perikanan.

No	Sub Urusan	Pemerintah Pusat	Daerah Provinsi	Kabupaten/ Kota
1	Kelautan, Pesisir dan Pulau-Puau Kecil	a. Pengelolaan ruang laut diatas 12 mil b. Penertiban izin pemanfaatan ruang laut nasional c. Penertiban izin pemanfaatan jenis dan genetik ikan antarnegara d. Penetapan jenis ikan yang dilindungi dan diatur perdagangannya secara internasional e. Penetapan kawasan konservasi	a. Pengelolaan ruang laut sampai dengan 12 mil diluar minyak dan gas bumi b. Penertiban izin dan pemanfaatan ruang laut dibawah 12 mil diluar minyak dan gas bumi c. Pemberdayaan masyarakat dan pulau-pulau kecil	-----

		f. Database pesisir dan pulau-pulau kecil		
2	Perikanan Tangkap	<p>a. Pengelolaan penangkapan ikan di wilayah laut di atas 12 mil</p> <p>b. Estimasi stock ikan nasional dan jumlah tangkapan ikan yang diperbolehkan</p> <p>c. Penertiban izin perikanan usaha tangkap untuk kapal perikanan berukuran di atas 30 Gross Tonase (GT) dan di bawah 30 GT yang menggunakan modal asing dan/atau tenaga kerja asing</p> <p>d. Penetapan Lokasi pembangunan dan pengelolaan pelabuhan perikanan nasional dan internasional</p> <p>e. Penertiban izin pengadaan kapal penangkap ikan dan kapal pengangkut ikan dengan ukuran di atas 30 GT</p> <p>f. Pendaftaran kapal perikanan di atas 30 GT.</p>	<p>a. Pengelolaan penangkapan ikan di wilayah laut sampai dengan 12 mil</p> <p>b. Penertiban izin usaha perikanan tangkap untuk kapal perikanan berukuran di atas 5 GT sampai dengan 30 GT</p> <p>c. Penetapan lokasi pembangunan serta pengelolaan Pelabuhan perikanan Provinsi</p> <p>d. Penertiban izin pengadaan kapal penangkap ikan dan kapal pengangkut ikan dengan ukuran di atas 5 GT sampai dengan 30 GT</p>	<p>a. Pemberdayaan nelayan kecil dalam daerah Kabupaten/Kota</p> <p>b. Pengelolaan dan penyelenggaraan tempat Pelelangan Ikan (TPI)</p>
3	Perikanan Budidaya	<p>a. Sertifikasi dan izin edar obat/dan pakan ikan</p> <p>b. Penertiban izin pemasukan ikan dari luar negeri dan pengeluaran ikan hidup dari</p>	<p>a. Penertiban IUP dibidang pembudidayaan ikan yang usahanya lintas daerah kabupaten/kota dalam satu (1)</p>	<p>a. Penertiban IUP di bidang pembudidayaan ikan yang usahanya dalam satu (1) daerah</p>

		<p>wilayah RI</p> <p>c. Penertiban izin usaha perikanan (IUP) di bidang pembudidayaan ikan lintas Daerah Provinsi dan/atau yang menggunakan tenaga kerja asing</p>	daerah Provinsi	<p>kabupaten/kota</p> <p>b. PEMBERDAYAAN usaha kecil pembudidayaan ikan</p> <p>c. Pengelolaan pembudidayaan ikan</p>
4	Pengawasan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan	Pengawasan sumberdaya kelautan dan perikanan diatas 12 mil, strategis nasional dan ruang laut tertentu	Pengawasan sumberdaya kelautan dan perikanan sampai dengan 12 mil	-----
5	Pengolahan Pemasaran	<p>a. Standardisasi dan sertifikasi pengolahan hasil perikanan</p> <p>b. Penertiban izin pemasukan hasil perikanan konsumsi dan non konsumsi ke dalam wilayah RI</p> <p>c. Penertiban izin usaha pemasaran dan pengolahan hasil perikanan lintas daerah, Provinsi dan lintas negara</p>	a. Penertiban izin usaha pemasaran dan pengolahan hasil perikanan lintas daerah kabupaten/kota dalam satu (1) daerah Provinsi	
6	Karantina Ikan, Pengendalian Mutu dan Keamanan Hasil Perikanan.	Penyelenggara karantina ikan, pengendalian mutu dan keamanan hasil perikanan	-----	-----
7	Pengembangan SDM Masyarakat Kelautan dan	<p>a. Penyelenggara penyuluhan perikanan nasional</p> <p>b. Akreditasi dan</p>		

	Perikanan	sertifikasi penyuluhan perikanan c. Peningkatan kapasitas SD Masyarakat kelautan dan perikanan	-----	-----
--	-----------	---	-------	-------

Berdasarkan pembagian urusan bidang antara Pemerintah Pusat, Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana tercantum pada tabel di atas, terkhusus pada sektor kelautan dan perikanan pada undang-undang ini terjadi banyak pembatasan-pembatasan kinerja Kabupaten/Kota yang diambil alih oleh Pemerintah Pusat dan Provinsi. Pemerintah Kabupaten/Kota terkesan tidak diberi akses banyak untuk mengembangkan daerahnya. Dalam bidang kelautan, pesisir dan pulau-pulau kecil, 70 persen kewenangan diambil alih oleh Pemerintah Pusat, 30 Persen diambil alih oleh Pemerintah Daerah Provinsi dan tanpa melibatkan Pemerintah Kabupaten/Kota. Hal ini dapat menimbulkan masalah ketika hampir keseluruhan urusan daerah diurus oleh pusat. Contohnya saja dalam hal database pesisir dan pulau-pulau kecil, kewenangannya tidak dilimpahkan kepada wilayah kabupaten/kota yang bersangkutan melainkan diambil alih oleh pemerintah pusat.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa ketentuan-ketentuan dalam UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sangat jelas isinya sebagian besar mereduksi kewenangan Bupati/Walikota untuk membangun daerah dan melayani rakyatnya. Kewenangan tersebut selanjutnya ditarik dan diberikan kepada Gubernur bahkan sebagian lagi malah dikembalikan ke pusat. Hal ini dianggap sebagai upaya resentralisasi kekuasaan yang sangat berlawanan dengan semangat reformasi rakyat Indonesia yang juga melemahkan hak rakyat karena menghalangi pemerintah daerah mensejahterakan rakyatnya dan membangun wilayahnya

Ketiga, porsi kewenangan yang diberikan kepada daerah kepulauan sebagaimana tercantum dalam pasal 28 ayat (2) terkait pengelolaan kelautan yang diserahkan oleh pemerintah pusat kepada daerah kepulauan melalui asas tugas pembantuan adalah sebuah kewenangan yang bersifat abstrak. Pasalanya, kewenangan pengelolaan di bidang kelautan ini hanya dapat dilaksanakan setelah Pemerintah Daerah Provinsi yang berciri kepulauan memenuhi norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Hal ini mengisyaratkan sebuah kewenangan yang tidak mutlak bersumber dari undang-undang melainkan kebijakan yang diambil oleh pemerintah pusat. Oleh karena itu, kewenangan pengelolaan wilayah laut hanya bisa dijalankan oleh Pemerintah Daerah Maluku jika ada komando dan inisiatif dari Pemerintah Pusat. Tentu ini tidak akan banyak membantu pembangunan daerah kepulauan apalagi jika hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah berlansung secara politis.

Keempat, terkait dengan ketentuan pengelolaan minyak dan gas bumi di wilayah laut terdapat kekaburan norma (*vague van het normen*) antara UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dengan UU No.22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi. Dimana dalam pasal 14 ayat (3) UU No.23 Tahun 2014 menyatakan bahwa hanya Pemerintah Pusat yang dapat melakukan pengelolaan kegiatan usaha minyak dan gas bumi, akan tetapi dalam pasal 11 ayat (3) UU No.22 Tahun 2001 masih mengatur kewenangan/keterlibatan pemerintah daerah dalam pemenuhan klausul kontrak kerjasama sebagai instrumen kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi. Dengan demikian, pemberlakuan pasal 14 ayat (3) UU No.23 Tahun 2014 tidak menjadikan kewenangan Pemerintah Daerah dalam kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi sepenuhnya hilang. Keterlibatan pemerintah daerah dalam usaha hulu minyak dan gas bumi masih dimiliki oleh pemerintah daerah, hal ini tersirat dalam pasal 11 ayat (3) UU Migas berupa penentuan wilayah kerja dan pengelolaan lingkungan hidup. Lebih lanjut, dalam pasal 12 ayat (1) UU Migas menyebutkan bahwa “ wilayah kerja

yang akan ditawarkan kepada Badan Usaha atau Bentuk Usaha tetap ditetapkan oleh Menteri setelah berkonsultasi dengan Pemerintah Daerah”.Kemudian dalam pengelolaan lingkungan hidup, kewenangan pemerintah daerah tersebut juga diatur dalam pasal 12 ayat (2) huruf e UU No.23 Tahun 2014, serta diatur pula dalam lampiran huruf K mengenai pembagian urusan pemerintahan bidang lingkungan hidup.

C. Langkah-Langkah Yang Harus Dilakukan Oleh Provinsi Maluku Sebagai Provinsi Kepulauan Yang Ideal.

Sebagai salah satu langkah untuk mewujudkan tujuan nasional yang hendak dicapai, maka kebijakan desentralisasi tidak dapat berdiri sendiri, namun harus terkait dan sejalan dengan kebijakan-kebijakan pada bidang lainnya.⁸⁰ Selain itu, implementasi kebijakan desentralisasi harus memperhatikan karakteristik, potensi, dan kekhususan-kekhususan yang dimiliki oleh masing-masing daerah. Karena kebijakan desentralisasi tanpa mempertimbangkan aspek-aspek diatas secara sungguh-sungguh dipercaya akan menuai kegagalan dalam mencapai tujuan. Dengan demikian, jumlah dan ruang lingkup kekuasaan yang diserahkan juga tidak harus sama antara daerah satu dengan daerah lainnya.

Betolak dari kondisi empiris kepulauan Maluku sebagaimana yang telah di gambarkan pada latar belakang diatas, maka ada tantangan luar biasa besar bagi Pemerintah Propinsi Maluku dalam mewujudkan pembangunan daerah kepulauan Maluku. Dalam konteks ini, desentralisasi pada dasarnya adalah penataan infrastruktur pemerintahan, sedemikian sehingga pemerintahan Provinsi Maluku yang memiliki watak kepulauan betul-betul memiliki kapasitas yang diperlukan untuk berproses dan mengatasi masalah-masalah yang berkecamuk. Dalam konteks ini asimetrisme tidak hanya dituntut dari perlakuan pemerintah nasional, melainkan juga diidentifikasi dan diformulasikan dalam rangka mengoptimalkan kapasitasnya dalam *policy-making*. Yang jelas, desentralisasi melibatkan proses berskala

⁸⁰ Tim LIPI, *Membangun Format Baru Otonomi Daerah*, LIPI Press, Jakarta, 2006, Hlm.101

nasional yang ditangani oleh pemerintah pusat, dan proses lokal yang ditangani oleh masing-masing pemerintah daerah. Dalam studi ini, pelibatan pemerintah nasional dibatasi pada perumusan Bab Propinsi Kepulauan sebagaimana dicanangkan dalam UU 23 tahun 2014, dan keterlibatan pemerintah daerah dibasi pada Pemerintah Propinsi Maluku.

Dalam upaya untuk mengoptimalkan kemampuan Pemerintah Daerah (termasuk daerah kepulauan Maluku) dalam melaksanakan otonominya mencakup berbagai elemen-elemen dasar yang membentuk pemerintah Daerah. Elemen-elemen tersebut antara lain⁸¹:

- 1) Kewenangan atau urusan pemerintahan. Desiminasi dan penjelasan kerangka peraturan untuk mendukung dan mengakselerasi pelaksanaan desentralisasi sangatlah penting. Hal ini utamanya berkaitan dengan pemahaman tugas-tugas dan kewenangan baru daerah serta perubahan hubungan dengan pemerintah pusat, agar memungkinkan semua pelaku (*stakeholders*) di dalam daerah berpartisipasi dalam satu sistem pemerintahan daerah yang demokratis dan terdesentralisasi.
- 2) Penataan Kelembagaan. Memperhatikan hubungan antara lembaga /instansi dengan masyarakat dengan menempatkan peran dan kewenangan masing-masing elemen didalam proses pembuatan keputusan serta menetakan pola-pola interaksi yang baru antara elemen yang bersangkutan.
- 3) Peningkatan SDM Aparatur Pemerintahan. Meningkatkan kualifikasi atau kompetensi aparatur pemerintahan yang memadai. Hal ini perlu diperhatikan karena banyak praktek didaerah yang mengalami kekurangan pegawai cenderung mengedepankan “putra daerah” dalam jabatan struktural tanpa memperhatikan aspek kompetensi yang mengakibatkan rendahnya profesionalisme Aparatur pemerintahan daerah dan buruknya pelayanan publik di daerah.
- 4) Keuangan Daerah. Bidang ini utamanya membangun suatu pemahaman tentang sistem baru pengalihan fiskal (dana perimbangan), memahami dan menerapkan sistem baru pengelolaan keuangan daerah termasuk transparansi dan akuntabilitas dari APBD membentuk suatu proses yang terbuka bagi partisipasi stakeholder dalam proses perumusan kebijakan, penyusunan anggaran dan monitoring/evaluasi pelaksanaan anggaran.
- 5) Pelayanan Publik. Mendorong peningkatan pelayanan publik di daerah untuk memenuhi kebutuhan dasar masyarakat. Permendagri No.24 Tahun 2006 tentang pelayanan terpadu satu pintu (*One Stop Service*) dapat dijadikan rujukan untuk memberikan pelayanan yang makin bagus (*better*), murah (*cheaper*), cepat (*faster*) dan sederhana (*simpler*).
- 6) Kerjasama Antar Daerah. Hubungan Kerjasama antar daerah untuk mengembangkan pola interaksi dengan daerah-daerah lain memungkinkan pengalihan dan atau tukar-menukar praktek-praktek yang baik, inovasi-inovasi dan pendekatan baru antar daerah.
- 7) Pembinaan dan Pengawasan. Pembinaan dan pengawasan dari pemerintah pusat terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah harus maksimal. Karena pada

⁸¹Didik Sukriono, Hukum Konstitusi dan Konsep Otonomi, Setara Press, Malang, 2013, hlm.131

daerah-daerah tertentu dengan kondisi *civil societ* yang lemah menyebabkan terjadinya mal-administrasi.

Perlu dijelaskan bahwa suatu kebijakan tidak dengan serta merta memiliki kinerja yang baik ketika kewenangannya ditambah atau diperluas. Hal ini penting untuk dikemukakan dalam kaitannya dengan pemikiran desentralisasi, mengingat pokok persoalan desentralisasi adalah pelimpahan kewenangan. Tambahan kewenangan (hasil pelimpahan atau desentralisasi) tidak dengan serta merta menjadikan kapasitas dan kinerja pemerintah propinsi meningkat. Sebagai ilustrasi, tidak mungkin keinginan untuk mewujudkan demokratisasi ditingkat lokal akan dapat tercapai dengan hanya berpijak pada kebijakan pengaturan hubungan kekuasaan pusat-daerah tanpa terkait dan didukung oleh kebijakan dalam bidang kepartaian, organisasi kemasyarakatan (ormas), peran pers, lembaga swadaya masyarakat (LSM) dan sistem pemilihan umum. Demikian juga halnya dengan keinginan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, adalah mustahil untuk terwujud bila hanya didasarkan pada kebijakan pengaturan hubungan keuangan pusat-daerah, tanpa didukung oleh kebijakan dalam bidang investasi, pengelolaan sumber daya alam dan lain sebagainya.

Propinsi Maluku, dalam konteks ini harus memiliki dan menempuh cara-cara tertentu untuk memastikan bahwa setiap elemen dalam kondisi prima, dan masing-masing elemen saling bersinergi. Oleh karena itu, ada langkah-langkah strategi yang perlu ditempuh, diantaranya:

- 1) Menyempurnakan dan melengkapi perangkat peraturan perundang-undangan daerah.
- 2) Menata ulang (restruksuturisai) organisasi pemerintahan daerah secara komprehensif dengan cara mendesain ulang struktur organisasi dan tata kerja yang menyesuaikan dengan visi pemerintah daerah setempat.
- 3) Menyusun kebijakan penataan organisasi perangkat daerah yang inovatif, efektif dan efisien sesuai dengan beban kerja.
- 4) Mendorong peran masyarakat dalam kebijakan reformasi birokrasi daerah.
- 5) Meningkatkan kuantitas dan kualitas pelaksanaan kerjasama antardaerah melalui pengembangan kerjasama antardaerah, pemetaan potensi kerjasama antardaerah dll.
- 6) Melakukan pembinaan dan peningkatan kapasitas SDM dan kelembagaan pemerintahan daerah.

- 7) Meningkatkan PAD dengan mengintensifkan sumber pendapatan, baik pajak, retribusi, maupun laba perusahaan daerah serta menggali sumber pendapatan baru.
- 8) Menjaga soliditas dan kekompakan antar seluruh *stakeholders* pemerintah daerah, baik internal organisasi maupun seluruh komponen masyarakat.
- 9) Melakukan penguatan mekanisme monitoring dan evaluasi.

Perlu ditegaskan di sini bahwa, bekerjanya dan berkinerjanya kebijakan sangat ditentukan oleh infrastruktur yang tersedia. Sebagaimana kita ketahui dalam sistem transportasi, harus tersedia pra-sarana (infra-struktur) untuk berfungsinya sarana. Setiap sarana menuntut adanya pra-sarana tertentu. *Mismatch* antara sarana dengan pra-sarana, menjadikan kinerja kebijakan tidak bisa diandalkan. Kereta api tidak bisa beroperasi di atas jalan raya, sebaliknya bis tidak semestinya meniti jalur ril kereta api. Sungguh jadi persoalan jika kereta api diparkir di terminal bis.

Perlu ditegaskan pula bahwa muara dari desentralisasi adalah dapat diandalkannya kebijakan di setiap daerah untuk mengatasi masalah-masalah yang melilit daerah itu sendiri. Perjalanan untuk sampai pada kondisi dimana daerah dapat diandalkan ini, tidak linier dan juga tidak mungkin hanya dalam sekali tepuk (hanya sekedar melalui satu putaran implementasi). Yang jelas, perjalanannya melibatkan interaksi (aksi-reaksi) yang intens antara eksponen pusat dengan eksponen daerah.

Secara umum, keberhasilan atau kegagalan implementasi otonomi daerah menunjuk pada tiga faktor yang dominan, yakni: kerangka legal yang memadai, adanya dukungan politik, administratif dan keuangan dari level pemerintah pusat, dan adanya kemampuan (kapasitas) pemerintah daerah. Faktor ketiga inilah yang menjadi titik penentu keberhasilan otonomi daerah. Menurut Mas'ud Said, nilai penting konteks daerah dalam otonomi daerah dapat dijelaskan dari beberapa asumsi sebagai berikut⁸²:

⁸²M.Mas'ud Said, *Arah Baru Otonomi Daerah di Indonesia*, UMM Press, Malang, 2008, hlm

Pertama, jika kita memandang otonomi daerah sebagai pengalihan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, bisa dipahami bahwa sukses dan kegagalan otonomi daerah bukan hanya akan bergantung pada landasan hukumnya, namun banyak bergantung pada kemampuan dan kapasitas serta konteks sosio-politik daerah. Dalam konteks ini, Cheema dan Rondinelli (1983:299) menulis bahwa: “ *ultimately decentralisation can be effective only when agencies and actors at the regional and local levels have devolved the capacities to perform effectively the planning, decisions-making and management function that are formally granted to them*” (pada pokoknya, otonomi daerah bisa efektif hanya manakala badan-badan dan pelaku-pelaku pada level provinsi dan lokal telah mengembangkan kemampuannya untuk melaksanakan secara efektif perencanaan, pengambilan kebijakan dan fungsi-fungsi manajemen yang diserahkan kepada mereka).

Kedua, Untuk memiliki pemahaman yang lebih holistik terhadap otonomi daerah, kita harus mengarahkan perhatian secara memadai kepada kondisi pemerintah daerah, institusi di daerah, dan sikap-sikap kepala daerah terhadap program otonomi daerah serta pentingnya identifikasi lingkungan daerah, yaitu faktor sosial, ekonomi dan administratif yang mungkin berpengaruh terhadap keberhasilan atau kegagalan otonomi daerah.

Ketiga, Seperti yang dinyatakan oleh Bank Dunia (1999:107) “ *decentralisation itself is neither good or bad*” (otonomi daerah dalam dirinya sendiri tidaklah baik atau buruk). Otonomi daerah tidak bisa dinilai hanya atas dasar teori belaka, namun harus diuji dalam konteks ruang dan waktu tertentu. Landasan hukum, peraturan-peraturan positif yang dibuat para perancang otonomi daerah dan dukungan keuangan memang termasuk faktor-faktor penting, namun mengabaikan kondisi empiris daerah akan menghasilkan harapan yang terlalu tinggi.

Menyadari pentingnya pendayagunaan kapasitas lokal, maka Pelaksanaan pemerintahan otonomi di Propinsi Maluku ditingkatkan dengan peningkatan kemampuan

aparatur melalui penguatan manajemen dan kelembagaan; peningkatan kualitas sumber daya manusia, termasuk pemanfaatan, pengembangan dan penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi (iptek); peningkatan kemampuan memobilisasi berbagai sumber keuangan daerah, serta peningkatan kemampuan lembaga dan organisasi masyarakat, dan peningkatan peran serta masyarakat dalam pembangunan daerah. Menurut hasil penelitian otonomi daerah yang dilakukan oleh FISIPOL UGM bekerja sama dengan Badan Litbang Depdagri (1991) menyatakan bahwa ada lima macam faktor yang digunakan untuk mengukur kemampuan suatu daerah melaksanakan otonomi daerah yaitu kemampuan pertumbuhan ekonomi, kemampuan keuangan daerah, kemampuan aparatur, partisipasi masyarakat, dan kondisi demografi. Berikut penulis uraikan satu-persatu faktor-faktor untuk ukur kemampuan pemerintah daerah Maluku dalam berotonomi.

1) Pertumbuhan Ekonomi Daerah Maluku

Otonomi Daerah ditunjukkan untuk meningkatkan kemandirian daerah. Salah satu indikator yang sering digunakan untuk mengukur tingkat kemandirian ini adalah Pendapatan Asli Daerah. Sidik (2002) memberikan pendapat bahwa dalam era otonomi, idealnya PAD harus menjadi sumber penerimaan utama. Hal ini disebabkan sumber pendapatan lain dinilai terlalu berfluktuatif dan diluar kontrol (kewenangan) pemerintah.

Salah satu faktor yang dapat mendorong semakin tingginya kemampuan keuangan daerah adalah pertumbuhan ekonomi. Saragih (2013) mengatakan bahwa kenaikan PAD merupakan akses dari pertumbuhan ekonomi. Sependapat dengan hal itu Bappenas (2004) menyatakan bahwa pertumbuhan PAD seharusnya sensitif terhadap pertumbuhan ekonomi. Kedua pendapat ini menyiratkan perlunya prioritas kebijakan yang lebih tinggi terhadap upaya-upaya untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi daripada kebijakan yang lebih menekankan pada upaya peningkatan PAD secara langsung.

1.1 Pertumbuhan PDRB dari Sisi Lapangan Usaha

Pertumbuhan ekonomi Provinsi Maluku pada Tahun 2014 mengalami peningkatan yang positif meskipun cenderung melambat. Angka Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) atas dasar harga konstan adalah sebesar 7.99 Persen sedikit meningkat dari Tahun 2011 yang hanya sebesar 6.02 Persen. Pertumbuhan ekonomi ini seiring dengan ekspektasi konsumsi masyarakat yang cenderung optimis bahkan meningkat. Secara sektoral, seluruh sektor tumbuh positif dan rata-rata memiliki laju pertumbuhan lebih tinggi dibandingkan tahun sebelumnya. Sektor dengan laju pertumbuhan ekonomi tertinggi dan sekaligus penopang kinerja pertumbuhan ekonomi di wilayah Maluku adalah sektor konstruksi, sektor listrik-gas dan air, serta sektor pertambangan dan penggalian. Presentase pertumbuhan ekonomi Maluku dapat dilihat pada tabel (di halaman berikut).

Tabel 1-3 Pertumbuhan Ekonomi Maluku Menurut Lapangan Usaha atas Dasar Harga Konstan Tahun 2011-2014.

No	Lapangan Usaha	2011	2012	2013	2014
1	Pertanian	5.38	2.29	8.73	6.40
2	Pertambangan/penggalian	16.00	5,.3	6.30	7.31
3	Industri Pengolahan	4.98	6.42	6.93	10.91
4	Listrik Gas dan Air bersih	8.02	5.92	4.88	5.38
5	Konstruksi	13.51	1.50	12.57	9.8
6	Perdagangan, Hotel dan Restoran	9.33	5.74	11.50	9.60
7	Pengangkutan dan Komunikasi	6.47	5.99	9.45	7.78
8	Keuangan-persewaan dan Jasa Usaha	3.54	3.29	7.12	7.30
9	Jasa-Jasa	11,39	4.59	9.56	8.74

Secara keseluruhan, perekonomian wilayah Maluku masih ditopang oleh tiga lapangan usaha utama yakni sektor pertanian, sektor perdagangan hotel dan restoran, dan sektor jasa. Diluar ketiga sektor utama tersebut, sektor pengangkutan dan komunikasi dan sektro industri pengolahan juga memiliki peran yang lebih besar terhadap perekonomian Maluku. Struktur perekonomian tersebut relatif tidak mengalami pergeseran yang berarti. Dalam pembentukan PDRB wilayah, Provinsi Maluku memiliki peran yang relatif besar yakni mencapai 61,30 persen. Namun PDRB perkapita di wilayah provinsi Maluku masih berada jauh di bawah PDB perkapita Nasional.

1.2. PDRB dari Sisi Penggunaan

Dari sisi penggunaan, perekonomian Wilayah Maluku pada Tahun 2014 di dominasi oleh komponen kosumsi, yaitu sebesar 12.68 persen merupakan komsumsi rumah tangga dan 14.65 persen komsumsi pemerintah sebagai upaya Pemerintah Daerah untuk menyelesaikan proyek-proyek *multi-years* seperti, Sarana irigasi di Pulau Buru dan Seram Bagian Timur, Trans Maluku dan infrastruktur pendukungnya, Sarana dan prasarana air baku di Pulau Ambon, Lease, Pulau-Pulau terselatan Maluku dan adpel Ambon. Sementara komponen ekspor dan impor juga memiliki peran yang cukup besar yaitu masing-masing sebesar 7.84 persen dan 5.58 persen.

Pertumbuhan PDRB dari sisi permintaan, secara umum seluruh komponen permintaan tumbuh positif. Komponen komsusmi ruah tangga PMTB dan impor memiliki pertumbuhan tertinggi dan meningkat dibandingkan tahun sebelumnya. Sedangkan pertumbuhan komsumsi lembaga swasta nirlaba dan ekspor sedikit melambat dibandingkan tahun sebelumnya. Meski demikian, diprediksikan ekspor akan meningkat seiring dengan tumbuhnya permintaan dunia terhadap hasil laut dan hasil bumi Maluku dan terjaganya pergerakan harga ekspor komoditas-komoditas unggulan Maluku. Hasil laut yang meningkat ekspornya antara lain; udang beku/segar, ikan dan lain-lain. Sedangkan hasil bumi yang meningkat, misalnya, biji

pala dan cengkeh. Disamping dari sektor pertanian, ekspor dari sektor perindustrian diperkirakan juga meningkat, termasuk industri makanan berupa ikan olahan, logam olahan berupa besi dan tembaga olahan, dan mutiara. (Lihat tabel di halaman berikut).

**Tabel 1-4. Pertumbuhan PDRB menurut Penggunaan Wilayah Maluku
Tahun 2011-2014**

No	Jenis Penggunaan	2011	2012	2013	2014
1	Konsumsi Rumah Tangga	7.66	5.13	7.65	12.68
2	Konsumsi Nirlaba	5.48	2.38	4.19	13.37
3	Konsumsi Pemerintah	12.94	9.39	15.11	14.65
4	PMTB	17.41	14.45	10.27	16.23
5	Perubahan Stock	(292.71)	(71.01)	(1,793.02)	(766.35)
6	Ekspor	4.42	1.77	4.49	7.84
7	Impor	16.04	12.69	18.01	5.58

Dari sisi penawaran, Pertumbuhan ekonomi Maluku mendatang akan dipacu oleh sektor PHR, industri pengolahan, sektor jasa-jasa dan sektor bangunan. Sektor PHR meningkat seiring dengan meningkatnya kegiatan jual-beli dan ekspor-impor, belanja rumah tangga maupun belanja pemerintah. Sedangkan sektor industri pengolahan akan meningkat seiring dengan tingginya permintaan ekspor terhadap produk ikan olahan, mutiara dan logam olahan Maluku.

2) Tingkat Kemandirian Keuangan Provinsi Maluku

Buruknya pelaksanaan pembangunan di daerah sedikit banyak disebabkan oleh faktor ketidakmampuan keuangan daerah dalam membiayai kebutuhan pembangunan daerah. Hal ini tercermin dari rendahnya kemampuan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam menyumbang penerimaan daerah.

Rasio Kemandirian Keuangan Daerah menunjukkan tingkat kemampuan suatu daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintah, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber pendapatan yang diperlukan daerah. Rasio kemandirian ditunjukkan oleh besarnya pendapatan asli daerah dibandingkan dengan pendapatan daerah yang berasal dari sumber lain (pihak ekstern) antara lain, Bagi hasil pajak, Bagi hasil Bukan Pajak Sumber Daya Alam, Dana Pusat Alokasi Umum dan Dana Pusat Alokasi Khusus, Dana Pusat Darurat dan Dana Pusat Pinjaman.

Kemandirian daerah dapat dilihat dari besarnya derajat desentralisasi fiskal suatu daerah, yaitu dengan menggunakan variabel pokok kemampuan keuangan daerah. Sedangkan kemampuan keuangan daerah dapat dilihat dari rasio Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Anggaran dan Pendapatan Belanja Daerah (seluruh penerimaan daerah yang bersangkutan), sehingga peningkatan Pendapatan Asli Daerah erat kaitannya dengan kemandirian keuangan daerah.

Menurut Santoso (1995), Meskipun PAD tidak dapat seluruhnya membiayai APBD, tetapi porsi PAD terhadap total penerimaan tetap merupakan indikasi derajat kemandirian keuangan suatu pemerintah daerah. Kuncoro (1995) juga berpendapat yang sama bahwa indikator desentralisasi fiskal adalah rasio antara PAD dengan total APBD. Semakin besar ketergantungan daerah terhadap pusat berimplikasi pada kuatnya kontrol pemerintah pusat kepada daerah dalam berbagai kebijakan pengelolaan keuangan daerah dan pembangunan. Hal ini akan membatasi pemberdayaan masyarakat, prakarsa dan kreatifitas dan peran serta masyarakat.

Menurut hasil penelitian Tim Fisipol UGM (1991) presentase perbandingan antara PAD terhadap TPD menggunakan skala interval berikut:

Tabel 1.2
Skala Interval Derajat Desentralisasi Fiskal

PAD/TPD %	Kemampuan Keuangan Daerah
0,00 – 10,00	Sangat Kurang
10,10 – 20,00	Kurang
20,10 – 30,00	Sedang
30,10 – 40,00	Cukup
40,10 – 50,00	Baik
> 50,00	Sangat Baik

Berdasarkan Hasil Kajian dan Analisis Rasio Anggaran Pendapatan Daerah pada APBD di 34 (Tiga Puluh Empat) Provinsi di wilayah NKRI oleh Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPk), Maluku dengan pendapatan APBD Tahun 2014 sebesar Rp.1,839 Trilyun dengan PAD sebesar Rp.494 Milyar atau 23,89%.Rasio kemandirian keuangan daerah dan derajat desentralisasi fiskal dikategorikan “Cukup” (23,89 persen).Artinya kebutuhan pembangunan untuk biaya percepatan pembangunan di Provinsi Maluku ketergantungannya pada Dana Pusat/Fiskal Pusat sebesar Rp. 1,400 Trilyun atau 76,11 Persen.

a. Realisasi APBN Provinsi Maluku

Perubahan Daftar Isian Penggunaan Anggaran (DIPA-Revisi) Provinsi Maluku meningkat dibandingkan DIPA yang telah ditetapkan sebelumnya, dengan perubahan terbesar tercatat pada belanja barang.DIPA Provinsi Maluku tahun 2014 yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) adalah sebesar Rp 7.32 triliun, meningkat 2.22 persen dari DIPA yang telah ditetapkan sebelumnya yang tercatat sebesar Rp 7.16 triliun.Dari seluruh perubahan DIPA, pos-pos didalamnya semua mengalami peningkatan pagu.Belanja

barang menjadi pos dengan perubahan tertinggi, yakni sebesar 4.43 persen, Pos belanja bantuan sosial meningkat sebesar 2.40 persen, Pos belanja modal meningkat sebesar 2.02 persen, dan pos belanja pegawai meningkat sebesar 0.23 persen.

Realisasi APBN Provinsi Maluku sampai dengan triwulan II -2014 secara keseluruhan berkinerja baik dan mampu meningkat dibandingkan tahun sebelumnya seiring dengan meningkatnya realisasi pada beberapa pos belanja APBN dibanding tahun sebelumnya. Realisasi penggunaan anggaran mencapai 31.31 persen, lebih tinggi daripada triwulan yang sama tahun sebelumnya sebesar 30.41 persen. Realisasi pengeluaran tertinggi berasal dari pos belanja Pegawai sebesar 41.52 persen, diikuti secara berturut-turut oleh belanja barang, belanja modal dan belanja bantuan sosial, masing-masing sebesar 33.06 persen, 22.57 persen dan 22.50 persen.

Belanja Pegawai merupakan hal yang wajar dalam mencapai realisasi tertinggi diantara pos-pos lain pada setiap triwulannya karena penggunaan anggaran bersifat rutin, terarah, terkendali dan sesuai dengan rencana program atau kegiatannya, yaitu untuk pembiayaan pegawai. Sedangkan realisasi Belanja Barang yang tercatat relatif tinggi, meningkat dari 27.72 persen di triwulan I-2013 menjadi 33.06 persen di triwulan I-2014 sehubungan dengan pengadaan barang dan jasa yang cukup tinggi di triwulan laporan, khususnya pengadaan belanja barang cepat habis dan pemeliharaan gedung dan mesin kantor.

Realisasi Belanja Modal di triwulan II-2014 sebesar 25.57 persen, lebih tinggi daripada realisasi tahun sebelumnya sebesar 22.35 persen seiring dengan penyerapan yang besar pada pembangunan proyek-proyek infrastruktur. Meningkatnya realisasi pengeluaran Belanja Modal, utamanya disebabkan adanya optimalisasi penyerapan untuk pembiayaan program-program, seperti infrastruktur dasar dan bantuan sosial diantaranya, Bantuan Operasional Sekolah (BOS), beasiswa, jamkesmas, PNPM dan program sosial lainnya. Tingginya realisasi pos ini yang mencapai Rp 765.18 miliar sehubungan dengan

diselesaikannya beberapa kendala teknis di lapangan sehingga pembangunan beberapa proyek yang sempat tertunda dapat dilanjutkan.

b. Realisasi APBD Provinsi Maluku

Realisasi pendapatan daerah Maluku pada triwulan ke-II 2014 mengalami penurunan dibandingkan periode tahun sebelumnya. Pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Provinsi Maluku Tahun 2014, ditetapkan pengu pendapatan sebesar Rp 1.84 triliun. Sampai dengan triwulan ke-II 2014, realisasi pendapatan sebesar Rp 965.95 miliar atau 52.51 persen dari pengu pendapatan yang ditetapkan, lebih rendah daripada realisasi triwulan yang sama tahun sebelumnya yaitu sebesar 53.36 persen.

Realisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) Maluku juga sama mengalami penurunan dibandingkan Tahun sebelumnya. PAD Maluku sampai dengan triwulan pertama mencapai realisasi sebesar Rp 202.16 miliar atau 45.99 persen, menurun dibandingkan realisasi triwulan yang sama tahun sebelumnya sebesar Rp 52.62 persen. Menurut komponen penyusun PAD, realisasi pendapatan asli daerah diperoleh dari pendapatan pajak daerah sebesar Rp 120.30 miliar atau dengan realisasi sebesar 37.41 persen, menurun dibandingkan realisasi triwulan yang sama tahun sebelumnya sebesar 52.49 persen. Hasil retribusi daerah Rp 27.97 miliar dengan realisasi 60.25 persen, menurun dibandingkan tahun sebelumnya sebesar 60.57 persen. Sedangkan hasil pengolahan kekayaan daerah yang dipisahkan yang mulai direalisasikan pada triwulan II-2014 yakni sebesar 52.46 dengan nilai Rp 30.17 miliar dan lain-lain PAD yang sah sebesar Rp 23.72 miliar (168.42%), lebih tinggi daripada realisasi pada triwulan II-2013 sebesar 60.35 persen.

Pada Dana Perimbangan, realisasi pendapatan mencapai Rp 649,98 miliar atau sebesar 55,04 persen. Menurut komponen penyusun dana perimbangan, Subpos Dana Alokasi Umum (DAU) menunjukkan realisasi pendapatan sebesar Rp 594,83 miliar atau 58.33 persen. Selanjutnya subpos Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak dan subpos Dana Alokasi

Khusus (DAK) sudah mulai dilakukan penyerapan anggaran, dan nilainya meningkat dibandingkan tahun sebelumnya yang telah terealisasi masing-masing 37,43 persen dan 30,00 persen.

Realisasi Lain-Lian Pendapatan Daerah Yang Sah pada 2014 tercatat meningkat dibandingkan tahun sebelumnya. Pos Lain-Lain Pendapatan Daerah Yang Sah mencatatkan realisasi pendapatan sebesar Rp 113.81 miliar (51.94%) dari pagu pendapatan yang ditetapkan. Menurut komponen penyusun, realisasi pendapatan dari hibah mencapai Rp 3 juta (1.14%) menurun dibandingkan periode yang sama tahun sebelumnya sebesar 71.56 persen. Sedangkan dana penyesuaian dan otonomi khusus sebesar Rp 113.81 miliar atau 52.01 persen, lebih tinggi dari realisasi triwulan I-2013 sebesar 47.63 persen.

Realisasi Belanja Pemerintah Daerah Menunjukkan kinerja yang baik namun cenderung menurun dibandingkan realisasi di periode tahun sebelumnya. Realisasi Belanja sampai dengan triwulan II-2014 mencapai Rp 604.37 miliar atau 31.70 persen dari pagu belanja yang ditetapkan sebesar Rp 1,91 triliun pada APBD Provinsi Maluku Tahun 2014. Pos Belanja Tidak Langsung mencatatkan realisasi yang lebih besar daripada pos belanja Langsung, dimana pos yang pertama mencapai penyerapan sebesar Rp 347.91 miliar atau 37.59 persen, menurun dibandingkan realisasi periode yang sama tahun sebelumnya sebesar 50.79 persen, sedangkan pos yang lainnya mencatat angka penyerapan sebesar Rp 256.45 miliar atau 26.14 persen, lebih rendah daripada realisasi triwulan yang sama tahun sebelumnya sebesar 28.33 persen.

Belanja Bunga mencatatkan realisasi tertinggi diantara subpos-subpos dari belanja tidak Langsung. Belanja bunga sebesar Rp 631 miliar atau 52.92 persen dari pagu belanja yang ditetapkan. Selanjutnya, diikuti dengan belanja hibah sebesar Rp 132.66 miliar atau 44.62 persen, Belanja bagi hasil kepada Provinsi /Kabupaten/Kota, Pemerintah Desa sebesar Rp 53.88 miliar (38.64%), Belanja Pegawai Rp 159.78 miliar (37.63%), Belanja tidak

Terduga Rp 612 juta(3.49%), Belanja Bantuan Keuangan kepada Provinsi/Kabupaten/Kota, Pemdes, dan Parpol sebesar Rp 447 miliar (1,12%), sedangkan Beanja Bantuan Sosial belum terealisasi sampai dengan triwulan laporan.Realisasi Belanja Tidak Lansung dinilai berkinerja baik karena pos ini sebagian besar mencakup belanja rutin Pemerintah Daerah., seperti gaji pegawai dan tunjangan-tunjangan yang termasuk dalam subpos belanja pegawai dan dana bantuan Operasiona Sekolah (BOS) yang termasuk dalam subpos belanja modal.

Pada triwulan II-2014 ini, APBD Provinsi Maluku dilaporkan memiliki kinerja realisasi yang cukup baik.Hal ini ditunjukkan dengan realisasi pendapatan sebesar Rp 965.95 miliar, lebih tinggi daripada penyerapan anggaran sebesar Rp 604.37 miliar.Dengan demikian, APBD Provinsi Maluku triwulan II-2014 mencatatkan surplus anggaran sebesar Rp 361.58 miliar, lebih tinggi daripada surplus sebesar Rp 169.31 miliar yang dicatatkan APBD Provinsi Maluku triwulan II-2013.

3) Kemampuan Aparatur Pemerintahan Daerah

Faktor manusia merupakan unsur yang penting dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Hal ini disadari karena manusialah yang menjalankan mekanisme pemerintahan. Diantara beberapa sumber daya manusia yang secara potensial sangat berpengaruh terhadap pelaksanaan Otonomi Daerah adalah Aparatur Pemerintahan Daerah.Unsur ini menempati posisi yang bukan saja mewarnai, melainkan juga menentukan arah kemana suatu daerah akan dibawah.

Keberhasilan implementasi otonomi daerah di daerah, menuntut adanya keterbukaan, akuntabilitas, ketanggapan dan kreativitas dari seluruh stakeholder di daerah termasuk kemampuan Aparatur Pemerintah Daerah.Pelimpahan kewenangan yang begitu besar dari pemerintah pusat, tentunya memerlukan kemampuan birokrasi dan sumber daya aparatur untuk menopang berbagai kebijakan pemerintah daerah.Dengan demikian, aparatur

merupakan faktor yang dominan bagi berhasilnya penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Berkaitan dengan kemampuan aparatur pemerintahan daerah, Kaho menyatakan:

“Salah satu atribut penting yang memadai suatu daerah otonom adalah memiliki aparatur sendiri yang terpisah dari Aparatur Pemerintah Pusat yang mampu untuk menyelenggarakan urusan-urusan rumah tangganya. Sebagai unsur pelaksana, aparatur pemerintah daerah menduduki posisi vital dalam keseluruhan proses penyelenggara otonomi Daerah. Oleh karena itu, tidak berlebihan jika dikatakan bahwa keberhasilan penyelenggara otonomi daerah sangat bergantung pada kemampuan aparatnya”⁸³

Selanjutnya Miftha Thoha berpendapat bahwa “kemampuan merupakan salah satu unsur yang berkaitan dengan pengetahuan atau ketrampilan yang dapat diperoleh pegawai melalui pendidikan dan latihan atau pengalaman kerja”. Dalam hal ini, kemampuan aparatur pemerintah sangat bergantung pada pengetahuan, ketrampilan atau kecakapan. Adapun tingkat pengetahuan itu dapat dilihat melalui jenjang pendidikan formal yang ditempuh, pendidikan non formal (kursus, pelatihan/penataran), dan pengalaman kerja. Sedangkan pada tingkat keterampilan atau kecakapan bisa dilihat melalui cara pelaksanaan kerja, ketepatan waktu dalam pelaksanaan kerja, dan hasil yang dicapai.

Pendayagunaan aparatur pada hakekatnya merupakan upaya pembinaan, penyempurnaan dan pengendalian manajemen pemerintahan secara terencana, sistematis, bertahap, komprehensif, dan berkelanjutan untuk meningkatkan kinerja seluruh aparatur. Dalam tataran itu pula maka salah satu upaya reformasi aparatur yang ditempuh adalah dengan penataan dan penyempurnaan pengelolaan kepegawaian, penyusunan pedoman pelaksanaan pengelolaan pegawai, peningkatan penyelenggaraan administrasi kepegawaian, pengawasan dan pengendalian kepegawaian, serta pembangunan sistem informasi manajemen kepegawaian.

Pemerintah Daerah Provinsi Maluku dalam mengemban tugas dan fungsi pemerintahan daerah, dibantu oleh perangkat daerah yang terdiri dari Sekretariat Daerah,

⁸³ Josep Riwo Kaho, *Analisis Hubungan...Op.Cit*, Hlm. 249.

Sekretariat DPRD, Inspektorat, Dinas, dan Badan. Visi-misi dan program diarahkan pada penanganan problem dan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Kebijakan pendayagunaan aparatur ditempuh melalui penataan kelembagaan, ketatalaksanaan, kepegawaian, penataan manajemen sumber daya manusia, pelayanan publik, akuntabilitas, penataan infratraktur, penguatan birokrasi dan perubahan mindset aparatur. Gambaran kondisi Pemerintahan Daerah Maluku menunjukkan implementasi yang belum berjalan efektif, belum banyak menyentuh aspek ideologi yang mengarah pada perubahan mindset dan perilaku aparatur.

Pemahaman aparatur terhadap penyelenggaraan pemerintahan tergolong baik, namun penerapannya pada kinerja aparatur belum optimal sebagaimana yang diharapkan. Tingkat koordinasi, kerjasama, dan pelibatan partisipasi masyarakat masih lemah, dan pengelolaan sumber daya daerah dominan ada pada pemerintah daerah. Aparatur mengakui kalau kinerjanya telah menerapkan prinsi-prinsip *good governance*, tetapi ukuran keberhasilan kinerja aparatur tidak cukup sebatas pemahaman konsep dan penerapannya secara normatif, tetapi perlu dilihat dari seberapa jauh penerapan prinsip tersebut dapat memenuhi harapan dan kebutuhan masyarakat.

Menurut Julius R. Latumerissa⁸⁴, salah satu kelemahan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Maluku terletak pada manajemen aparatur pemerintahan. Hal ini dapat terlihat melalui penempatan pejabat eselon strategis termasuk kepala-kepala SKPD tidak berdasarkan asas kompetensi, profesionalitas, kapabilitas manejerial, integritas moral dan etik yang kuat, tetapi lebih pada pertimbangan politis, sistem perimbangan, dan suka atau tidak suka. Oleh karena itu tidak heran jika dalam penyelenggaraan pemerintahan banyak terjadi kemacetan bahkan pada tingkat bawah pada aspek teknis sebagai akibat ketidakmampuan aparatur dalam menterjemahkan visi pembangunan ke depan.

⁸⁴ Julius R. Latumerissa, *Keterpurukan Maluku Karena Kelemahan Manajemen Pemerintah Daerah*, Kompas 15 mei, 2015.

4) Partisipasi Masyarakat

Inti dari pelaksanaan Otonomi Daerah adalah terdapatnya keleluasan Pemerintah Daerah (*discretionary power*) untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri atas dasar prakarasa, kreativitas dan peran serta aktif masyarakat dalam rangka mengembangkan dan memajukan daerahnya. Era Otonomi Daerah dewasa ini telah menjadikan partisipasi masyarakat sebagai tolak ukur bagi keberhasilan implementasi suatu otonomi daerah. Partisipasi masyarakat merupakan faktor penentu sekaligus sebagai indikator keberhasilan otonomi daerah. Seberapa kerasnya usaha pemerintah membangun, jika tidak melibatkan serta menumbuhkan partisipasi masyarakat dan tidak didukung oleh masyarakat, maka tingkat keberhasilan penyelenggaraan otonomi daerah hanyalah sebuah mimpi yang tinggi.

Mengingat pentingnya partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerah, maka UU No.23 Tahun 2014 pasal 354 mengamanatkan bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, Pemerintah Daerah harus mendorong partisipasi masyarakat melalui: a) penyampaian informasi tentang penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada masyarakat; b) mendorong kelompok dan organisasi masyarakat untuk berperan aktif dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah melalui dukungan pengembangan kapasitas masyarakat; c) mengembangkan kelembagaan dan mekanisme pengambilan keputusan yang memungkinkan kelompok dan organisasi kemasyarakatan dapat terlibat secara efektif, dan kegiatan lainnya sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Adapun Partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan Pemerintahan Daerah mencakup:

1. Penyusunan Perda dan Kebijakan Daerah yang mengatur dan membebani masyarakat
2. Perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pemantauan, dan pengevaluasian pembangunan daerah
3. Pengelolaan aset dan/ atau sumber daya alam daerah, dan
4. Penyelenggaraan pelayanan publik

Dalam hal menyalurkan partisipasi masyarakat, dapat dilakukan dalam bentuk konsultasi publik, musyawarah, kemitraan, penyampaian aspirasi, pengawasan, dan/atau keterlibatan lain sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan daerah Maluku yang ditetapkan melalui musrenbang, pada kenyataannya tidak menghasilkan partisipasi yang ideal. Pemerintah belum mampu mengurangi perannya sebagai do-er dan mengimplementasikan peran pemerintah dengan benar sebagai fasilitator. Hal ini menyebabkan banyak kebijakan yang dibuat seolah-olah dilakukan melalui konsultasi publik. Partisipasi masyarakat hanya sebagai kegiatan formal yang bermaksud untuk menunjukkan bahwa proses partisipasi telah dilakukan sesuai dengan ketentuan.

D. Faktor Pendukung dan Penghambat Dalam Pembangunan Provinsi Kepulauan.

1. Faktor Pendukung

Pelaksanaan otonomi daerah memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengelola daerah masing-masing. Sejalan dengan terbukanya otonomi yang luas, pemerintah daerah selaku administrator penuh harus bertindak efektif dan efisien dalam pengelolaan sumber daya yang dimiliki terutama sumber daya alam. Dalam rangka mengoptimalkan pelaksanaan pembangunan daerah, pemerintah daerah harus dapat mengenali potensi dan mengidentifikasi sumber-sumber daya alam yang dimilikinya. Hal ini sangatlah penting, mengingat ketersediaan sumber daya alam yang tersedia akan menjadi sumber perekonomian dan pendapatan bagi daerah jika dikelola secara maksimal.

Provinsi Kepulauan Maluku merupakan salah satu wilayah kepulauan di Indonesia yang memiliki potensi pengembangan yang sangat besar berbasis sumber daya alam terutama perikanan dan pertambangan. Potensi ini merupakan modal yang besar untuk menyambut masa depan, dan jika otonomi berjalan sebagaimana mestinya niscaya Maluku akan memiliki masa depan yang baik. Ada beberapa kekuatan dasar dan besar bagi Maluku yang bisa

digunakan untuk mengembangkan diri di masa depan, dan sekaligus sebagai instrument untuk mewujudkan otonomi daerah yang demokratis dan mensejahterakan masyarakat. Setidaknya Maluku memiliki dua kekuatan besar yakni Sumber Daya Alam dan Letak geografis yang strategis.

1. Potensi Perikanan

Provinsi Maluku terletak di wilayah segitiga daerah penangkapan ikan (*golden triangle fishing ground*), yaitu Laut Banda, Laut Arafura dan Laut Seram. Adapun sediaan potensi sumberdaya perikanan di laut Banda adalah sebanyak 240.948 ton, di laut Arafura dengan sediaan potensi 171.093 ton, dan di Laut Seram dengan sediaan potensi 45.199 ton. Potensi sumberdaya kelautan dan perikanan di Maluku terdiri dari penangkapan perikanan tangkap dan budidaya. Untuk perikanan tangkap, besarnya sumberdaya perikanan di Maluku adalah sebesar 1.640.030 ton/tahun. Sejalan dengan itu, Masterplan Perluasan dan Percepatan Pembangunan Ekonomi Indonesia (MP3EI), menjadikan koridor Provinsi Maluku sebagai Kawasan Lumbung Ikan Nasional. Dalam sebuah Seminar Nasional Maluku Sebagai Lumbung Ikan Nasional pada Tahun 2010, Gubernur Maluku mengatakan bahwa membangun Maluku sebagai Lumbung Ikan Nasional berarti menjadikannya daerah tersebut sebagai produsen Perikanan terbesar di Indonesia yang mampu mensuplai kebutuhan konsumsi masyarakat dan industri nasional serta menjadi eksportir utama komoditas perikanan Indonesia. Selain itu, Maluku juga diharapkan mampu menjadi pusat riset laut dan pulau-pulau kecil berkelas dunia guna mendukung peran Indonesia dalam perekonomian global. Implikasi dari kebijakan ini merupakan tantangan bagi Pemerintah Daerah Maluku untuk memanfaatkan dan mengelola sumber daya perikanan yang dimiliki secara bertanggung jawab dan berkelanjutan.

Kondisi geografis Provinsi Maluku yang sebagian besar adalah wilayah lautan, turut berpengaruh terhadap mata pencaharian masyarakat yang sebagian besar adalah

nelayan. Tingginya presentase masyarakat Maluku yang menggantungkan kehidupannya dari sumber daya laut ini dapat berimplikasi pada tingginya kontribusi subsektor perikanan terhadap perekonomian Maluku. Diantara seluruh potensi yang ada di Maluku, perikanan merupakan subsektor yang memberikan kontribusi paling besar dalam pembentukan PDRB. Secara keseluruhan, dalam pembentukan PDRB Provinsi Maluku, subsektor perikanan mampu memberikan kontribusi sekitar 14 persen pada Tahun 2013.

Produksi perikanan yang cukup tinggi di kepulauan Maluku sebagian besar tersebar pada tiga wilayah pengelolaan perikanan (WPP) yakni WPP Laut Banda, WPP laut Seram dan sekitarnya dan WPP Laut Arafura. Ketiga wilayah ini mampu menghasilkan produksi perikanan yang besar khususnya produksi perikanan tangkap di perairan laut. Tingkat produksi perikanan selama periode terus menunjukkan peningkatan. Pada Tahun 2013, total produksi perikanan Provinsi Maluku mencapai 551,85 ribu ton. Komoditas perikanan yang penting dan diandalkan di wilayah dengan sebutan “Lumbung Ikan Nasional” ini adalah cakalang, kembung, layang, tuna, dan rumput laut. Produksi cakalang pada tahun 2013 mencapai 51.237 ton. Komoditas lain seperti kembung (41.634 ton), layang (34.955 ton), dan tuna (28.190 ton).

Selain itu, produksi rumput laut pada Tahun 2012 mencapai 595.388 ton. Jumlah produksi tersebut mengalami peningkatan yang signifikan bila dibandingkan dengan jumlah produksi rumput laut pada tahun sebelumnya yang hanya mencapai 219 ton. Produksi rumput laut sebagian besar dihasilkan dari budidaya perikanan khususnya budidaya perikanan yang berproduksi di Provinsi Maluku. Dalam pasar internasional, permintaan terhadap rumput laut semakin meningkat dari tahun ke tahun, sedangkan saat ini hanya beberapa negara saja yang memproduksi rumput laut diantaranya Indonesia (50 persen), Philipina (35 persen), dan negara lainnya (15 persen).

Kondisi geografis Provinsi Maluku sangat cocok untuk menjadi lahan budidaya rumput laut. Berdasarkan data kementerian perindustrian (2012) menyebutkan target dan peluang produk keragaman (produk dari rumput laut) pada Tahun 2014, Indonesia bisa memproduksi 30.000 ton/tahun dengan penyerapan tenaga kerja sekitar 111.000 orang, dan menghasilkan devisa negara sebesar US\$ 156 juta/tahun. Besarnya peluang ini bisa dimanfaatkan oleh pemerintah dan masyarakat Maluku untuk terus mengembangkan dan meningkatkan usaha budidaya rumput laut.

Daerah utama dengan penghasil rumput laut terbesar di beberapa wilayah di Provinsi Maluku seperti Seram Bagian Barat (SBB), Seram Bagian Timur (SBT) dan Kepulauan Aru. Rumput laut banyak dimanfaatkan untuk Produk olahan untuk konsumsi rumah tangga berupa manisan, es cendol, puding, dodol rumput laut, dan sebagainya serta untuk kebutuhan ekspor yang masih dalam bentuk bahan mentah berupa rumput laut kering. Saat ini, Provinsi Maluku mulai mengembangkan budidaya rumput laut secara luas dengan enam klaster rumput laut yang ada masing-masing di pulau Buru, Seram dan Ambon, Kabupaten Maluku Tenggara, Kepulauan Aru, Maluku Tenggara Barat (MTB), serta Maluku Barat Daya (MBD).

Di sektor perikanan tangkap, berdasarkan data Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Provinsi Maluku menyebutkan bahwa potensi perikanan tangkap di wilayah perairan Maluku mencapai **31,50%** atau **512.662** ton ikan tangkap. Selain itu, masih tersedia potensi pengembangan tangkap yang mencapai **8,50%** (**1.114.838** ton) dari total sediaan potensi **1.627.500** ton. Oleh karena itu, selain sebagai “Lumbung Ikan Nasional” dalam konteks nasional, Provinsi Maluku juga dikenal sebagai produsen skala besar komoditas perikanan di Indonesia. Sedangkan dalam konteks regional dan Global, Maluku

menjadikan Indonesia sebagai salah satu produsen makanan laut terbesar di Asia Tenggara (regional) dan sebagai negara penghasil tuna terbesar dengan peringkat ketiga dunia.⁸⁵

2. Potensi Pariwisata

Provinsi Maluku saat ini memiliki beberapa kabupaten, masing-masing kabupaten memiliki objek dan daya tarik wisata yang potensial dan beranekaragam. Beberapa daerah telah dikenal oleh wisatawan, baik wisatawan domestik maupun wisatawan mancanegara seperti daerah Ambon, Haruku, Saparua, Seram, Banda, Kepulauan Kei, Kepulauan Aru serta Kepulauan Tanimbar.

Pada sektor pariwisata, Maluku memiliki peluang yang sangat potensial untuk dikembangkan lebih maju lagi. Daerah Kawasan Timur Indonesia ini memiliki potensi wisata yang beragam baik wisata alam, wisata bahari, wisata budaya, maupun agrowisata. Banyaknya pulau dan taman laut di daerah ini menunjukkan betapa besarnya potensi di daerah Maluku yang masih dapat dikembangkan secara optimal.

Pada abad pertengahan, Maluku pernah menjadi pusat pertemuan dan perdagangan bangsa-bangsa Eropa dan Timur Tengah. Bangsa Eropa terus melakukan perjalanan dan pengembaraan menuju benua Australia, sedangkan para pedagang Timur Tengah melakukan akulturasi dengan kerajaan-kerajaan di perairan Nusantara. Penelusuran kembali sejarah bahari, merupakan peluang untuk mengembangkan wisata bahari (marine tourism) di Kepulauan Maluku. Setidaknya Maluku pernah dipromosikan dan dikembangkan oleh Belanda sebagai kawasan wisata bahari eksotis dan di juluki *Tropishe Holland* dan telah dilalui kapal-kapal pesiar, bukan saja yang berasal dari Belanda, tetapi juga negara-negara Eropa lainnya.

⁸⁵Centre For Political Studies Soegeng Sarjadi Syndicated, *Otonomi Potensi Masa Depan Republik Indonesia*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, Hlm.999

3. Potensi Pertambangan

Di bidang pertambangan dan energi, Wilayah Pulau Maluku merupakan penyumbang terbesar pertambangan nikel di Indonesia, dengan cadangan nikel sebesar 39 persen dan tembaga sebesar 92.48 persen dari total Nasional⁸⁶. Berdasarkan liaison ke Dinas Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) Provinsi Maluku, terdapat 78 izin usaha pertambangan (IUP) di Provinsi Maluku, dimana terdapat 9 (sembilan) pertambangan, baik mineral maupun batubara di Maluku yaitu, nikel, emas, tembaga, mangan, galena, magnetit, dan mineral nonlogam seperti belerang serta batubara. Hingga Tahun 2014 terdapat 3 (tiga) perusahaan pemegang IUP pertambangan mineral yang telah melakukan operasi produksi yaitu: PT.Manusela Prima Mining di Seram Bagian Barat (nikel), PT.Nusa Ina Buana di Seram Bagian Barat (nikel), dan PT.Batutua Karisma Permai di Maluku Barat Daya (tembaga). Pada triwulan I-2014, Produksi nikel siap jual di Kabupaten Seram Bagian Barat diperkirakan mencapai 250 ribu ton. Ekspor perdana nikel ke China oleh PT.Manusela Prima Mining mencapai 65 ribu ton. Sebagai informasi, PT.Batutua Kharisma Permai telah siap mengeksport tembaga batangan murni (*cooper cathode*). Plat tembaga yang diproduksi oleh PT.Batutua masuk kategori standarisasi *London Methalisc Exchange* (LME) *grade A* sehingga dijual dengan harga internasional. Kedua perusahaan tersebut merupakan *subsidiary* dari *Finder Resources* yang berdomisili di Australia.

Potensi sektor pertambangan Maluku masih dapat dikembangkan dan dapat memacu pertumbuhan sektor ini ke depannya. Kepulauan Maluku yang secara geografis terletak di pertemuan 3 (tiga) lempeng Benua yaitu, Eurasia (utara), Australia (selatan) dan Pasifik (barat) memberikan potensi tersendiri karena mengandung berbagai jenis bahan galian mineral, panas bumi, dan cekungan hidrokarbon. Untuk bahan galian golongan A, minyak bumi telah diproduksi di Seram Bagian Timur (cekungan seram), sedangkan Blok Marsela

⁸⁶Ibid, hlm.1003

direncanakan eksploitasi pada Tahun 2017 dengan nilai yang diperkirakan sebesar Rp 400 triliun dan PI (Participating Interest) Pemerintah Daerah Maluku sebesar 10% atau senilai 40 triliun. Pemerintah Provinsi Maluku telah membentuk BUMD PT. Maluku Energi Nusantara untuk menyetor kepesertaan saham ke inpeex corporation, ditemukan cadangan gas di wilayah blok Marsela yang diperkirakan terbesar di Indonesia Timur hingga saat ini sebesar 14 triliun kaki kubik (TCF). Cekungna-cekungan hidrokarbon yang masih dapat dieksplorasi, antara lain: cekungan disekitaran Buru, Buru Barat, Buru Selatan, Palung Aru, Banda dan Banda Barat, Moa, Seram Utara dan Selatan, Weber, Selaru Selatan, Wokam, Misol, dan Arafura Barat. Sedangkan untuk bahan galian golongan B seperti logam dasar (emas, perak dan tembaga) di Pulau Wetar, Romang dan Babar (Maluku Barat Daya); pasir besi di pulau Luang, Sermatang dan Romang (Maluku Barat Daya). Bahan galian golongan C seperti berbagai jenis batu dan pasir juga banyak terkandung di pulau-pulau di Maluku.

4. Potensi Tanaman Perkebunan

Potensi perkebunan di Provinsi Maluku cukup besar. Komoditas hasil produksi andalan sektor perkebunan antara lain kelapa, cengkeh, kakao dan pala. Jenis-jenis tanaman perkebunan ini mempunyai harga jual yang lumayan tinggi bila dibandingkan dengan hasil pertanian lainnya.

Salah satu hasil perkebunan yang cukup menonjol di Maluku adalah cengkeh. Sejak dulu, kepulauan Maluku dikenal orang sebagai salah satu produsen cengkeh terbesar di dunia. Di daerah kepulauan Maluku ini juga ditemukan tanaman cengkeh tertua di dunia. Cengkeh menjadi salah satu komoditas utama perkebunan baik yang dihasilkan dari perkebunan rakyat, perkebunan negara, maupun perkebunan swasta. Berdasarkan data dari Kementerian Pertanian, produksi cengkeh di Provinsi Maluku selama Tahun 2008-2012 terus mengalami peningkatan. Pada Tahun 2008 produksi cengkeh mencapai 10.630 ton dan

meningkat menjadi 14.397 ton pada Tahun 2013 dengan luas areal lahan yang sudah digunakan untuk tanaman cengkeh sekitar 41.441 hektar⁸⁷.

Selain cengkeh, kelapa juga menjadi komoditas utama. Dari total sebanyak 126.185 ton kelapa yang dihasilkan di Provinsi Maluku ini, sekitar 35 persen diproduksi oleh kabupaten Maluku Tenggara Barat. Hal ini terkait dengan lahan yang digunakan untuk penanaman kelapa di kabupaten Maluku Tenggara Barat lebih besar bila dibandingkan dengan luas lahan untuk penanaman kelapa di kabupaten/kota lainnya yaitu seluas 25.060 hektar. Hasil sensus pertanian 2013 menunjukkan jumlah rumah tangga usaha pertanian subsektor perkebunan di Provinsi Maluku sebanyak 131.377 rumah tangga. Sebanyak 131.354 rumah tangga mengusahakan tanaman tahunan, sementara jumlah rumah tangga yang mengusahakan tanaman semusim sebanyak 22. Rumah tangga usaha pertanian subsektor perkebunan terbanyak di Provinsi Maluku berada di Kabupaten Maluku Tengah, yaitu sebanyak 38.376 rumah tangga. Jumlah rumah tangga pada subsektor perkebunan terbanyak kedua dan ketiga berturut-turut adalah Seram Bagian Barat (22.410 rumah tangga) dan Seram Bagian Timur (13.780 rumah tangga). Rumah Tangga yang paling banyak mengusahakan tanaman tahunan berada di Maluku Tengah (38.376 rumah tangga), sementara untuk tanaman semusim paling banyak diusahakan oleh rumah tangga di Kepulauan Aru (99 rumah tangga). Secara umum, enam tanaman tahunan berdasarkan banyaknya rumah tangga yang mengusahakan di Provinsi Maluku berturut-turut adalah kelapa (84.915 rumah tangga), cengkeh (64.153 rumah tangga), kakao (46.372 rumah tangga), pala (42.704 rumah tangga), sagu (10.167 rumah tangga) dan kopi (4.166 rumah tangga).

Selain potensi Sumber Daya Alam diatas, secara geografis, Maluku memiliki letak yang sangat strategis. Letak daerah Maluku ini berbatasan langsung dengan Cekungan Pasifik dan berfungsi sebagai salah satu pintu gerbang ke dalam lingkaran Pasifik. Selain itu, Maluku

⁸⁷Analisis Hasil Pendataan Lengkap Sensus Pertanian BPS Maluku 2014, hlm.34

berada diantara segitiga besar Tokyo(Jepang), Los Angeles (Amerika Serikat) dan Sydney (Australia) yang merupakan pusat perdagangan besar Dunia dan sangat potensial untuk menjadi daerah pemasaran.Majunya perkembangan ekonomi Asia-Pasifik merupakan peluang besar untuk memperluas jaringan perdagangan dan pemasaran antar daerah dan regional bagi Provinsi Maluku dan kawasan Timur Indonesia lainnya.Begitu pula dapat dikembangkan kerjasama perdagangan dan wisata dengan Negara terdekat seperti Australia, Piliphina,dan Papua Nugini.

2. Faktor Penghambat

1. Terbatasnya infrastruktur dan Konektivitas Dalam Pulau dan Antar Pulau Sehingga Banyak daerah yang Terisolir.
 - a. Transportasi dan infrastruktur jalan

Ketersediaan infrastruktur merupakan salah satu faktor pendorong produktivitas daerah.Pembangunan ekonomi membutuhkan dukungan sarana transportasi dan ketersediaan jaringan listrik yang memadai.Sistem transportasi antarpulau diwilayah kepulauan Maluku yang mendukung posisi Maluku dengan kondisi relatif terisolir dan merupakan wilayah kepulauan adalah transportasi laut dan penyebrangan yang saat ini masih terbatas. ketersediaan sarana dan prasarana transportasi laut dan penyebrangan untuk mendukung transportasi antar pulau masih belum memadai dan kualitasnya relatif masih kurang baik.Rata-rata masyarakat belum dapat menikmati angkutan dengan aman,nyaman dan terjangkau.Fasilitas angkutan kapal yang terjangkau dari sisi ekonomi masyarakat sekarang yang dapat berlayar jauh menjangkau pulau-pulau terpencil dimana kebanyakan masyarakat ada disana adalah kapal perintis.Kapal perintis dijadikan angkutan alternatif yang mengangkut penumpang, barang dan hewan ternak.Untuk sarana transportasi laut yang lebih

dekat, digunakan kapal-kapal kayu yang jauh dari standar keselamatan dan bahkan ABK pun mungkin tidak memiliki lisensi berlayar.

Sementara untuk interkoneksi transportasi darat secara keseluruhan wilayah Maluku dilayani oleh jaringan jalan sepanjang 7.218 km. Jika dilihat dari sisi kuantitas, ketersediaan jaringan jalan di Maluku untuk mendukung transportasi darat belum cukup memadai. Hal ini terlihat dari indikator kerapatan jalan, yang menunjukkan rasio panjang jalan dalam kilometer terhadap luas wilayah dalam kilometer persegi, dan dinyatakan dalam persen. Pembangunan subsektor transportasi belum dapat dikatakan berhasil dengan mulus. Hal ini disebabkan pembangunan jalan raya di daerah-daerah tertentu belum dapat dilaksanakan sepenuhnya oleh pemerintah, khususnya pada daerah-daerah terpencil. Penyebabnya bukan saja karena kurangnya material perkerasan atau jauhnya mobilisasi bahan bangunan tetapi juga menyangkut ketersediaan sarana lain seperti kendaraan. Panjang jalan berdasarkan status pembinaannya pada tahun 2010 di wilayah Maluku, meliputi jalan nasional sepanjang 1.578 km, jalan Provinsi sepanjang 3.479 km dan jalan kabupaten/kota sepanjang 7.856 km. Jalan terpanjang antar provinsi di wilayah Maluku berada di Provinsi Maluku yang meliputi 56 persen. Perkembangan total panjang jalan dalam periode 2008-2010 meningkat sepanjang 2.331 km, dengan peningkatan tertinggi berasal dari jalan provinsi yaitu sepanjang 1.894 km.

Berdasarkan rasio panjang jalan dengan luas wilayah yang mengindikasikan kerapatan jalan (road density) pada tahun 2010, kerapatan jalan di wilayah Maluku sebesar 0.16 km/km², lebih rendah dari kerapatan jalan tingkat nasional sebesar 0.25 km/km². Kondisi kualitas jalan menurut kriteria IRI⁸⁸ (International Roughness Index Departemen PU Agustus 2010), kualitas jalan nasional tidak mantap di wilayah Maluku cenderung menurun dibanding tahun 2006. Pada tahun 2010, dari total panjang jalan 1.925.92 km sebanyak 282 km kondisinya

⁸⁸Ditjen Bina Marga, Kementerian PU, 2012.

tidak mantap. Jalan tidak mantap tersebut sebesar 69.54 persen termasuk kategori rusak ringan dan 30.46 persen rusak berat.

b. Infrastruktur Energi Listrik

Di Provinsi Maluku potensi energi belum dapat dimanfaatkan dengan baik sehingga operasionalisasi ketenagalistrikan masih sangat tergantung tenaga mesin diesel dengan bahan bakar minyak solar sebagai energi primernya. Dengan kondisi geografis yang terdiri dari banyak pulau, maka sistem yang dipergunakan dalam pengoperasian listrik di provinsi Maluku seuruhnya menggunakan sistem isolated dengan hanya memiliki tegangan menengah dan tegangan rendah yang tersebar sesuai lokasi pembangkit, dan sampai saat ini pembangkit yang digunakan semuanya bertenaga diesel. Di lain sisi, pemakaian listrik pada saat beban puncak seringkali sudah melampaui perkiraan kemampuan PLN untuk menyediakan pasokan listrik bagi para pelanggan. Kondisi ini semakin parah dengan adanya perawatan pembangkit listrik sehingga otomatis terjadi pemadaman bergilir pada pelanggan. Pemadaman ini menunjukkan krisis listrik yang sering terjadi, artinya permintaan tidak seimbang dengan pasokan.

Kapasitas terpasang energi listrik PLN pada Tahun 2011 di wilayah Maluku mencapai 196.69 Mw⁸⁹. Kapasitas terpasang di Provinsi Maluku sebanyak 68.46 persen, dan sisanya di Provinsi Maluku Utara. Kedua pembangkit besar tersebut sebagian besar bersumber dari pembangkit listrik tenaga diesel (PLTD), yakni mencapai 99.93 persen. Penggunaan energi untuk pelanggan rumah tangga di setiap satuan PLN/Provinsi selama periode 2009-2011 bertumbuh sebesar 18 persen. Rasio elektrifikasi tertinggi pada tahun 2011 di Provinsi Maluku sebesar 61.8 persen. Konsumsi energi listrik per kapita pada Tahun 2011, tertinggi di Maluku sebesar 213.49 kWh/perkapita⁹⁰.

⁸⁹Abraham Kalalimbong, Kajian Infrastruktur Di Provinsi Maluku, Jurnal Teknologi, Vol.7 No.1, 2010, hlm.754

⁹⁰PT. PLN Wilayah Maluku dan Maluku Utara, 2011

c. Infrastruktur Telekomunikasi

Pada kenyataan hingga saat ini ada sebagian kecil masyarakat di Maluku yang mampu mengakses informasi. Kondisi ini diantaranya disebabkan oleh kurangnya infrastruktur telekomunikasi. Berbagai layanan telekomunikasi dan informasi tidak dapat dirasakan oleh masyarakat tanpa adanya infrastruktur yang memadai. Jangkauan pelayanan telekomunikasi di Maluku belum maksimal. Saat ini baru 13 persen Daerah yang tersedia layanan telekomunikasinya, daerah yang tidak mempunyai akses yang memadai tentu akan menjadi terisolasi dan tertinggal.

Sejalan dengan perkembangan teknologi, disamping penggunaan telepon kabel juga telah marak digunakan telepon seluler hingga sampai di perdesaan. Namun demikian, distribusi infrastruktur telekomunikasi tersebut masih belum merata, sehingga masih banyak desa-desa yang belum memperoleh pelayanan telepon kabel, atau belum mampu menjangkau sinyal telepon seluler. Untuk mendukung jangkauan sinyal telepon seluler tersebut, pada dasarnya dapat diindikasikan oleh adanya Base Transceiver Station (BTS) atau Menara Telepon Seluler (MTS) disekitar wilayah tersebut. Penyebaran BTS di desa/kelurahan (PODES 2011) di wilayah Maluku, terbanyak di Provinsi Maluku (138 desa) atau mencapai 13 persen dari total desa/kelurahan.

Berdasarkan ketersediaan layanan telepon kabel dan kemampuan menerima sinyal telepon seluler antar provinsi, layanan telepon kabel terbanyak adalah di Maluku Utara sebanyak 95 desa/kelurahan (8.8%). Berdasarkan desa/ kelurahan yang menerima sinyal telepon seluler dengan intensitas sinyal lemah sampai kuat baru mencapai sekitar 64.7 persen, namun diantaranya terdapat (567 desa/kelurahan) atau 27 persen yang masih menerima sinyal lemah, khususnya di wilayah Maluku Utara yang mencapai 29.8 persen.

d. Infrastruktur Air Bersih

Disadari bahwa air bersih merupakan kebutuhan yang sangat penting bagi rumah tangga dalam kehidupan sehari-hari, olehnya itu ketersediaan dalam jumlah yang cukup terutama untuk keperluan minum dan masak merupakan tujuan dari program penyediaan air bersih yang terus menerus diupayakan pemerintah. Perusahaan Air Minum (PAM)/ Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) yang merupakan lembaga pengolahan air minum hingga saat ini masih sangat terbatas pelayanannya. Berdasarkan data PODES 2011, di wilayah Maluku hanya baru menjangkau 8 (delapan) persen dari total desa/kelurahan. Pelayanan PAM/PDAM terbanyak berada di provinsi Maluku Utara yaitu mencapai 11 (sebelas) persen dari total desa/kelurahan. Untuk memperoleh air bersih, sebagian besar masyarakat (56) persen di wilayah Maluku menggunakan pompa listrik/tangan atau sumur. Kondisi yang paling memprihatinkan dalam memperoleh air bersih adalah bagi masyarakat yang bergantung terhadap air hujan. Kondisi ini paling banyak dihadapi masyarakat Maluku Utara yaitu mencapai 52 desa atau mencapai 6 (enam) persen dari total desa/kelurahan.

2. Tingginya Tingkat Kemiskinan Dan Pengangguran

Berdasarkan data BPS pusat, per maret 2014 Provinsi Maluku menempati peringkat keempat Provinsi dengan presentase penduduk miskin tertinggi di Indonesia. Pada September 2014, jumlah penduduk miskin di Provinsi adalah sebesar 307.020 jiwa atau 18.44 persen⁹¹. Presentase tersebut mengalami penurunan dibandingkan periode sebelumnya (september 2013) dengan penduduk Maluku tergolong miskin adalah sebesar 315.210 jiwa atau sekitar 19.27 persen. Dalam satu tahun ini tingkat kemiskinan turun sebanyak 0.83 poin dari sisi jumlah dan penduduk miskin berkurang sebanyak 8.190 jiwa.

⁹¹Berita Resmi Statistik No.05/01/81/Th.XVII,2 Januari 2015.Hlm.1

Garis kemiskinan di daerah perkotaan lebih tinggi daripada pedesaan .Garis kemiskinan di kota pada September 2014 sebesar Rp 369.738,-per kapita per bulan, sedangkan di pedesaan sebesar Rp 355.478- per kapita per bulan.Secara umum, Nilai Garis Kemiskinan yang digunakan sebagai dasar penentu status kemiskinan penduduk di Maluku pada September 2014 sebesar Rp 3661.022, yang juga berarti untuk memenuhi kebutuhan dasar 2100 kkal makanan per hari dan pengeluaran dasar nonmakanan dalam satu bulan per orang.

Meskipun tingkat kemiskinan menunjukkan trend yang semakin menurun, namun Provinsi Maluku masih tetap berada diatas angka kemiskinan Nasional sebesar 11.25 persen.Selain itu, Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) provinsi Maluku ini masih berada diatas TPT Nasional sebesar 8.99 Persen di tahun 2009 dan 6.21 persen pada tahun 2014⁹².

3. Kualitas Sumber Daya Manusia Yang Masih Rendah

Sumber daya Manusia yang berkualitas sangat penting dalam mendukung percepatan pertumbuhan dan perluasan pembangunan ekonomi daerah. Dari sisi peningkatan kualitas sumber daya manusia, Provinsi Maluku dapat dikatakan cukup baik.Hal ini diindikasikan dengan terus meningkatnya indeks pembangunan manusia (IPM) dari tahun ke tahun.Pada Tahun 2010, IPM antar provinsi di Maluku masih berada dibawah IPM Nasional dengan IPM tertinggi di Provinsi Maluku sebesar 71.42⁹³.Berdasarkan nilai rangking IPM antar provinsi di Indonesia, provinsi Maluku menduduki rangking ke 21.

4. Masih Adanya Ketimpangan pembangunan daerah

Berdasarkan struktur pertumbuhan ekonomi daerah Propinsi Maluku, yang termasuk dalam daerah maju dan berkembang cepat adalah Kota Ambon, hal ini ditunjukkan dengan besarnya pendapatan perkapita dan laju pertumbuhan yang dimilikinya. Sedangkan Kota Tual tergolong dalam daerah yang sedang berkembang dan Kabupaten Buru Selatan tergolong

⁹²BPS Provinsi Maluku, 2014

⁹³Badan Pusat Statistik, *Pembangunan Daerah Dalam Angka 2012*, Hlm.6-13.

dalam daerah yang maju tetapi tertekan. Sedangkan daerah lainnya seperti MTB, MBD, Malra, Kep Aru, Pulau Buru, SBB, SBT dan Malteng tergolong dalam daerah yang tertinggal.

5. Terbatasnya Sarana Prasarana Sosial, Ekonomi, pemerintahan dan fasilitas publik lainnya.

Keterbatasan untuk mengakses sarana dan prasarana fasilitas publik menjadi konsekuensi bagi Pulau-Pulau yang terpencar. Di bidang ekonomi misalnya, akses terhadap produk-produk perbankan khususnya yang berupa pinjaman cukup sulit dilakukan oleh penduduk yang tinggal di daerah yang jauh dari pusat kota. Masyarakat di daerah pedesaan sulit memperoleh dana untuk melakukan aktivitas usaha seperti kredit usaha rakyat atau jenis pinjaman lainnya.

6. Tingginya biaya Produksi

Kondisi Provinsi Maluku sebagai Provinsi Kepulauan, telah menyebabkan kegiatan produksi dan perdagangan di daerah ini relative lebih mahal. Pada daerah-daerah yang relatif terpencil dan terisolasi, kegiatan produksi dan perdagangan sangat terbatas, karena tingginya biaya produksi dan perdagangan. Kondisi ini lebih diperparah oleh terbatasnya sarana dan prasarana pendukung.

Karakteristik dan kondisi diatas mengakibatkan pengembangan wilayah dipulau Maluku masih tergolong rendah, apalagi jika dilihat dari kondisi infrastruktur yang masih sangat terbatas baik dalam hal kualitas maupun kuantitas. Tantangan terbesar bagi pemerintah Daerah Maluku saat ini adalah memberikan perhatian yang sama terhadap seluruh wilayah pulau, dan sekaligus membangun keterkaitan antarwilayah pulau dalam suatu kesatuan tata ruang wilayah pulau dan laut.

Bertolak dari penjabaran terkait potensi dan tantangan maluku sebagaimana dijelaskan di atas adalah mencerminkan kepada kita bahwa provinsi maluku sebagai provinsi kepulauan telah berusaha secara maksimal untuk meningkatkan tingkat pembangunan dan

kesejahteraan maluku itu sendiri, tentu dengan menjadikan laut sebagai sumber kekayaan atau penghasilan utama. Keterbelakangan dan masalah yang dihadapi provinsi maluku saat ini perlu dikaji secara komprehensif untuk mendapatkan formulasi yang tepat dalam memajukan provinsi tersebut. Akan tetapi selain kurangnya kreatifitas dan kemampuan sumber daya manusia untuk mengelola kekayaan alam laut yang dimilikinya adalah juga karena keterbatasan kewenangan dan kecilnya bantuan anggaran pusat untuk daerah maluku yang memiliki ketertinggalan pembangunan dan rentang kendali antar pulau yang begitu besar.

Terlepas dari upaya melahirkan sumber daya manusia yang handal dan mempunyai kreatifitas untuk mendorong tumbuhnya proses pembangunan dan perekonomian daerah tersebut dalam konteks pemerintahan di negara hukum, kewenangan adalah modal utama yang menentukan seorang atau suatu badan untuk dapat bertindak atau tidak. Upaya provinsi maluku dalam memajukan daerahnya terutama untuk meningkatkan taraf kesejahteraan rakyatnya dengan memperjuangkan RUU kepulauan sebagaimana yang kita ketahui bersama adalah sebagai wujud untuk merubah sistem dan sudut pandang dalam menyikapi persoalan kedaerahan dari *top down* ke *bottom up*, hal ini dikarenakan pemberlakuan undang – undang tentang otonomi daerah mulai dari undang – undang 29/1999 sampai undang – undang 32/2004 tidak sama sekali kondisional bahkan lebih banyak mengkebiri hak – hak daerah kepulauan. Betapa tidak, provinsi maluku sebagai provinsi yang terdiri atas gugus pulau dengan sebagian besar dari wilayahnya adalah terdiri atas lautan, tentu memiliki rentang kendali yang amat besar. Sekalipun pada sisi yang lain memiliki kekayaan laut yang sangat mendukung. Akan tetapi undang – undang 32 / 2004 sama sekali sangat tidak memberikan ruang agar provinsi kepulauan ini (provinsi maluku) bangkit dari ketertinggalannya. Hal ini dapat dilihat dari pembatasan kewenangan dalam pengelolaan laut dan pembagian anggaran pusat untuk daerah yang masih ditentukan berdasarkan jumlah penduduk dan luas wilayah daratan. Tentu hal itu sangat merugikan provinsi maluku sebagai provinsi kepulauan.

Dengan dipenuhinya permintaan provinsi maluku dalam hal pengelolaan laut dalam bentuk eksploitasi, eksplorasi, konversi, pengelolaan kekayaan lain di luar minyak dan gas, pengeturan administrasi, pengaturan tata ruang melakukan tugas pembantuan serta pemerataan anggaran pusat untuk daerah bagi daerah kepulauan ditentukan berdasarkan wilayah laut sebagai mana terakumodir dalam undang- undang 23 tahun 2014. Adalah sebuah harapan dan samangat baru untuk provinsi maluku dalam mengatur daerahnya dan menolong pertumbuhan kesejahteraan rakyatnya.

BAB V

KESIMPULAN

A. Kesimpulan

- 1) Dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyat secara kolektif dari pusat sampai di daerah maka, pemerintah pusat berkewajiban melahirkan kebijakan dan perundang-undangan yang sehat dan aspiratif, undang-undang yang mampu mengakomodir kepentingan dan kebutuhan masyarakat secara kolektif dari pusat sampai di daerah terutama Maluku sebagai provinsi kepulauan. Sehingga dalam pelaksanaannya mudah di terima oleh masyarakat dan tidak melahirkan kesenjangan kepentingan antara pemerintah pusat dan daerah hingga terkesakan dipaksakan. Secara yuridis, UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sedikit telah memberikan ruang kepada provinsi kepulauan Maluku dalam mengembangkan daerahnya. Namun dari sekian kewenangan yang di berikan itu, terdapat sejumlah kewenangan yang terkesan abstrak sehingga perlu di perjelas dan di komunikasikan lebih lanjut terutama menyangkut kewenangan di bidang kelautan.
- 2) Untuk mewujudkan sistem pemerintahan kepulauan yang ideal, maka pemerintah provinsi Maluku harus memaksimalkan kewenangan yang di berikan kepadanya dengan melakukan peningkatan pertumbuhan ekonomi dan keuangan daerah, peningkatan kapasitas aparatur pemerintahan daerah, peningkatan partisipasi masyarakat, dan memperhatikan kondisi demografi daerah.
- 3) Dalam upaya penyelenggaraan pembangunan daerah kepulauan, ada sejumlah potensi daerah yang dapat dijadikan sebagai faktor pendukung pembangunan, diantara adalah potensi perikanan dan kelautan, potensi pertambangan, potensi pariwisata, dan potensi kehutanan dan perkebunana. Selain itu, ada juga faktor-faktor penghambat pembangunan daerah kepulauan, seperti keterbatasan infrastruktur, tingginya angka

kemiskinan dan pengangguran, keterbatasan sumber daya manusia, adanya ketimpangan pembangunan daerah, dan lain-lainnya.

B. Saran

- 1) Dalam upaya untuk merealisasikan pembangunan daerah kepulauan, pemerintah daerah harus terus berkoordinasi dengan pemerintah pusat melalui pendekatan teknokratik, partisipatif, politis, maupun pendekatan atas-bawah atau bawah-atas sebagaimana yang telah diamanatkan dalam UU No. 23 Tahun 2014, sehingga pelaksanaan pembangunan dalam implementasinya tidak semata-mata berdasarkan intruksi pusat ke daerah melainkan direduksi sebagai sebuah proses yang terus menerus melibatkan negosiasi antara pemerintah pusat dan daerah.
- 2) Dalam meningkatkan kapasitas pemerintahan daerah Maluku sendiri terutama menyangkut kebijakan restrukturisasi/ transformasi lembaga-lembaga publik di level pemerintah provinsi dan dibawahnya agar lebih disesuaikan dengan karakteristik wilayah Maluku.
- 3) Memaksimalkan potensi daerah yang ada dengan fokus pada pemberdayaan dan pengembangan di bidang kelautan dan perikanan sebagai sektor utama daerah Maluku.

DAFTAR PUSTAKA

- Amrah Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, 1986.
- Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 1993.
- Adirini Pujayanti dkk, *Masalah Negara Kepulauan di Era Globalisasi*, Pusat Pengkajian, Pengolahan Data, dan Informasi Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat, Republik Indonesia, 2011.
- Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPI), *Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Desentralisasi, Demokrasi, Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, LIPI Press, Jakarta, 2002.
- Abdul Gaffar Karim, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003.
- Albert Hasibuan dkk, *Otonomi Daerah, Peluang dan Tantangan*, Penebar Swadaya, Jakarta, 2002.
- Agus Dwiyanto, *Kinerja Tata Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Pusat Study Kependudukan dan Kebijakan UGM, Yogyakarta, 2007.
- *Teladan dan Pantangan Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Dan Otonomi Daerah*, Pusat Study Kependudukan dan Kebijakan UGM, Yogyakarta, 2003.
- *Reformasi tata pemerintahan dan otonomi daerah*, pust study kependudukan dan kebijakan ugm, yogyakrta, 2003.
- Abraham Kalalimbong, *Kajian Infrastruktur Provinsi Maluku*, jurnal Teknologi, Vol.7 Nomor 1, 2010.
- Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Cet.4. Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FH-UII. 2005.
- *Pemerintahan Daerah*, Bahan Penataran Administrative Organization and Planning, Kerjasama Hukum Indonesia- Belanda, Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta, 1986.
- *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994.
- Badan Kerjasama Provinsi Kepulauan, *Naskah Akademik Undang-Undang Daerah Kepulauan*, 2009.
- B.N Marbun, *DPRD dan Otonomi Daerah Setelah Amandemen UUD 1945 dan UU otonomi Daerah 2004*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2005
- Bahar Safroedin, *Risalah Sidang BPUPKI dan PPKI 28 Mei 1945-22 Agustus 1945*, Edisi III, Jakarta: Sekretariat Negara RI, 1995
- Ben Mesakh, “*Ke depan Pilihan Cocok Adalah Federasi*”, Media Indonesia, 26 September 1998.
- C. F. Strong, *Modern Political Constitution : An introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*, The English Book Society and Sidgwick & Jackson Limited, London, 1966.

- C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Pemerintahan Daerah di Indonesia, Hukum Administrasi Daerah*, Cetakan Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 2002
- Centre For Political Studies Soengeng Sarjadi Syndicated, *Otonomi Potensi Masa Depan Republik Indonesia*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta 2001.
- Chaidir Ellyadar, *Manajemen Pembangunan Hukum Di Daerah*, Jurnal Mahkamah, Vol. 19 No. 2. November 2007.
- Didik Sukriono, *Hukum Konstitusi dan Konsep Otonomi*, Setara Press, Malang, 2013.
- Dasril Radjab, *Hukum Tatanegara Indonesia*, Edisi Revisi, PT.Rineka Cipta, Cetakan Kedua, Jakarta, 2005.
- Dewan Kelautan Indonesia, *Satukan NKRI dengan mewujudkan Negara Maritim Indonesia Yang Mandiri, Maju, Adil dan Makmur*, Jakarta, 2011.
- Dwiyanto Indiahono, *Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Policy Analisis*, Gava Media, Yogyakarta, 2009.
- Deddy Supriady & Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraa Pemerintahan Daerah*, Gramedia Pustaka, Utama, Jakarta, 2002.
- Fauzan Muhammad, *Hukum Pemerintahan Daerah, Kajian tentang Hubungan Keuangan antara Pusat dan Daerah*, 2006.
- Geoffry Duedly dan Jeremy Ricadson, *Simultaneously published in the US and Canada by Routledge 29 West 35th Street, New York*.
- Hetifah Sj.Sumarto, *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2004.
- Hanif, *Teori dan Parktek Pemerintahan*, Grafindo, Yogyakarta, 2003
- Ibnu Jandi, *Kajian Analisis Rasio Anggaran Pendapatan Daerah Pada APBD di 34 Provinsi di Wilayah NKRI*, 2014.
- Jimly Ashidiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeser Kekuasaan Dalam UUD 1945*, FH UII Press, Cetakan Kedua, Jakarta, 2005.
- Johanis Leatmia, *Pengaturan Hukum Terhadap Kewenangan Daerah di Wilayah Laut di Lihat Dari Prinsip Negara Kepulauan*, Disertasi, UNHAS, Makassar, 2010.
- Jamil Gunawan dkk, *Desentralisasi, Globalisasi dan Demokrasi Lokal*, Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta, 2005.
- Josef Riwu Kaho, *Analisis Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 1999.
- J. Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 2002.
- J.Wajong, *Asas dan Tujuan Pemerintahan Daerah*, jambatan, jakarta, 1975
- JPP-UGM, *Desentralisasi Asimetris di Indonesia: Praktek dan Proyeksi*, JPP Fisipol UGM, Yogyakarta, 2010.

- Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*, Alumni, Bandung, 2004.
- Jaweng Robert Endi, *Anomali Desentralisasi Asimetris*, Suara Pembaruan, Desember 2010.
- Koirudin, *Sketsa Kebijakan Desentralisasi Indonesia. Format Masa Depan Otonomi enuju Kemandirian Daerah*, Averroes Press, Malang, 2005.
- Kementrian Kelautan dan Perikanan, Kbijakan Ekonomi Kelautan Dengan Model Ekonomi Baru, Jakarta 2012.
- Kotan.Y Stefanus, *Daerah Kepulauan Sebagai Satuan Pemerintahan Daerah Yang Bersifat Khusus*, Jurnal Dinamika Hukum, Vol.11 No.1 Januari 2011.
- Kementerian Keuangan Republik Indonesia, *Deskripsi dan Analisis APBD* , 2011.
- Michael Hill & Peter Hupe, *Implementation Theory: The Top-Down/Bottom-Up*, 2002.
- M. Laica Marzuki, *Berjalan-jalan di Ranah Hukum*, Buku Kesatu, disi Revisi Cetakan Kedua, Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006.
- Manuputty, *Penegakan Hukum Terhadap Penyelenggaraan Kewenangan Daerah di Bidang Kelautan*, Fakultas Hukum, UNHAS, Makassar, 2007.
- Moh.Hatta, *Kedaulatan Rakyat, Demokrasi, dan Otonomi*, Kreasi Wacana, Bantul, 2014.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008.
- Moh.Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999.
- *Perkembangan Politik Hukum, Studi Tentang Pengarus Konfigurasi Terhadap Produk Hukum di Indonesia*, Disertasi, UGM, Yogyakarta, 1993.
- M.Solly Lubis, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undangan mengenai Pemerintahan Daerah*, Alumni, Bandung, 1983.
- M.Zaki Mubarak dkk, *Blue Print Otonomi Daerah Indonesia*, Yayasan Harkat Bangsa, Jakarta, 2006.
- M. Ryaas Rasyid dkk, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003.
- Michael Morfit dalam Colin Mac Andrews dan Ichlasul Amal (eds), *Hubungan Pusat Daerah Dalam Pembangunan*, Rajawali Press, Jakarta, 1993.
- M. Mas'ud Said, *Arah Baru Otonomi Daerah di Indonesia*, UMM Press, Malang, 2005.
- Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI*, Nusa Media, Bandung, 2014.
- *Perkembangan Hukum Tata Negara, Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2014.
- *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2005
- *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2009.

- Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2014.
- Dinamika Ketatanegaraan Indonesia Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2007.
- Nuktoh Arfawie Kurde, *Peranan Desentralisasi dan Otonomi Daerah Dalam Penguatan Integrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia, Analisis Konsep Desentralisasi Dan Otonomi Daerah Berdasarkan UUD 1945*, Disertasi FH UII, Yogyakarta, 2006.
- Purwo Santoso, *Modul Kuliah Kebijakan Pemerintahan Dan Implementasinya*, Program Pascasarjana Studi Ilmu Politik UGM, Yogyakarta, 2002.
- Peter John, *Is there life after policy stream, advocacy coalitions, and punctuations : using evolutionary theory to explain policy change*, *The Policy Studies Journal*, Published by blackwell publishing
- Pantja Astawa I Gde, *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*. Alumni, Bandung, 2009.
- Pheni Chalid, *Otonomi Daerah (Masalah, pemberdayaan dan konflik)*, Kemitraan, Jakarta, 2005.
- Saptenno, *Beberapa Catatan Singkat Tentang Maluku Dalam Konteks Pembangunan Provinsi Kepulauan*, Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional tentang LOOK MALUKU 2013, “*Maluku Dalam Konteks Indonesia Hari Ini dan Esok*”, yang diselenggarakan oleh Persatuan Wartawan Indonesia (PWI) Pusat, bekerjasama dengan Pemerintah Provinsi Maluku, di Hotel Borobudur Jakarta, tanggal 17 Januari 2013
- Soehino, *Ilmu Negara*, Edisi III, Cetakan Ketiga, Liberty, Yogyakarta, 2000.
- Soetandyo Wignosubroto dkk, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Institute For Local Development Yayasan Tifa, Jakarta, 2005.
- Stefanus Kotan Y, *Mengembangkan Demokrasi Dalam Era Otonomi Daerah*, Jurnal Konstitusi, Vol. 2 No. November 2009.
- Sjachran Basah, *Tiga Tulisan Tentang Hukum*, Bandung:Arnicco, 1986.
- Santoso M Agus, *Otonomi Daerah Di Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Jurnal Ilmu Administrasi, Vol. VI No. 4. Desember 2009.
- Sunarno Siswanto, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Cet.3.Sinar Grafika, jakarta, 2009.
- Syamsuddin Haris dkk, *Membangun Format Baru Otonomi Daerah*, LIPI Press, Jakarta, 2006.
- Desentralisasi dan Otonomi Daerah (Desentralisasi, Demokratisasi dan akuntabilitas Pemerintahan Daerah)*, LIPI Press, Jakarta, 2007.

- Sofian Effendi, *Reformasi Tata pemerintahan Daerah*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2010.
- Stevaan Walgrave, *Governance: an International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol 21, No 3 July 2008.
- Sadu Wasistiono, *Kajian Hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah (tinjauan dari sudut pandang manajemen pemerintahan)*, dalam jurnal administrasi pemerintahan daerah, volume I, Edisi Kedua 2004.
- Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006.
- Syahda Guruh, *Menimbang Otonomi vs Federal*, Remadja Rosdakarya, Bandung.
- Thamrin Juni, *Menciptakan Ruang Bagi Demokrasi Partisipatif : Dinamika dan Tantangan*, Jurnal Analisis Sosial, Vol.9 No. 3. Desember 2004.
- The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah Di Negara Republik Indonesia*, Jilid III, Gunung Agung, Jakarta, 1968.
- Tri Ratnawati, *Potret Pemerintahan Lokal di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2006.
- Tridoyo Kusumastanto, *Ocean Policy dalam Membangun Negeri Bahari di Era Otonomi Daerah*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003.
- Yohanis Anton Raharusun, *Daerah Khusus Dalam Perspektif NKRI*, Konstitusi Press, Jakarta, 2009.
- Yogie S. Memet, *Implikasi Otonomi Daerah Terhadap Negara Kesatuan, dalam Hukum dan Politik Indonesia, Tinjauan Analitis Dekrit Presiden dan Otonomi Daerah*, Disunting oleh Martin H. Hutabarat, Zairin Harahap, Dahlan Thaib, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1996.

Jurnal/ Makalah/Seminar/ Media Massa

- Analisis Hasil Pendataan Lengkap Sensus Pertanian Sub Sektor Perkebunan, kehutanan, Peternakan dan Perikanan, BPS Maluku 2014.
- Rencana Kerja Pemerintah (RKP) III Wilayah Maluku Tahun 2012
- Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RJPMN) Tahun 2015-2019.
- Seri Analisis Pembangunan Daerah Provinsi Maluku Tahun 2014.
- Badan Pusat Statistik, 2012. Susenas. Penerbit BPS Provinsi Maluku.
- Berita Resmi Statistik No.05/01/81/Th.XVII,2 Januari 2015.
- Sektor Perikanan “ Masa Depan Maluku”, Kompas 19 mei 2014.
- Seminar Nasional Perlunya Perlakuan Khusus Bagi Maluku yang bertajuk “*Desentralisasi Asimetris*” diselenggarakan oleh Fakultas FISIPOL Universitas Pattimura (UNPATTI) Ambon di Swissbell Hotel, Ambon, Rabu 15 Oktober 2014.

Hasil Rekomendasi Rakernas Asosiasi Pemerintah Provinsi Seluruh Indonesia (APPSI),
Siwalima, Ambon, 28 Februari 2015.

Pemerintah Daerah Provinsi Maluku, Evaluasi Kinerja Pemerintah Daerah Bidang Politik,
Hukum, dan Keamanan Provinsi Maluku tahun, 2012.

“Keterpurukan Maluku Karena Kelemahan Manajemen Pemerintah Daerah”, Kompas 15
Mei 2015.

“Mewujudkan Manajemen Pemerintahan, Pembangunan, dan Pelayanan Masyarakat Yang
Berbasis Laut Pulau (Marine Island Governemnt)” Disampaikan Oleh Josep.A.
Ufi, Fakultas Fisipol, Universitas Pattimura Ambon, 14 Mei 2008.

Pembangunan Kelautan Dalam Rangka RPJMN 2015-2019, Disampaikan dalam Rapat
Koordinasi Kementerian Kelautan dan Perikanan dengan tema “ RKP 2015 DAN
RPJMN 2015- 2019, Jakarta, 28 januari 2014.

“ *Eksistensi Indonesia sebagai Negara Kepulauan*” disampaikan pada peringatan Sarasehan
Syukuran Makassar Serui (SSMS96) di Ujung Pandang, 30 Juli 1996, dalam
rangka mengenang 50 tahun pembuangan ketujuh tokoh pergerakan kebangsaan
Makassar ke Serui, Yapen, Irian Jaya.

“Momentum Mengembalikan Kejayaan Negara Maritim”, [Koran Sindo](#), Jum'at, 13
Desember 2013.

Kajian Ekonomi dan Keuangan Regional (KEKR) Provinsi Maluku Triwulan-I Tahun 2014

Kajian Ekonomi dan Keuangan Regional (KEKR) Provinsi Maluku Triwulan-II Tahun 2014

Kajian Ekonomi dan Keuangan Regional (KEKR) Provinsi Maluku Triwulan-III Tahun 2014

Kajian Ekonomi dan Keuangan Regional (KEKR) Provinsi Maluku Triwulan-I Tahun 2015.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang No.5 Tahun 1974 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi

.

.