



PROBLEM TATA KELOLA PEMERINTAHAN YANG BERBASIS WILAYAH KEPULAUAN DI PROVINSI MALUKU UTARA

¹Jamal Hi Arsyad✉, ²Bambang Daud
^{1,2}Fakultas Hukum Universitas Khairun
jamalros16@gmail.com,¹ bambangdaud1981²

Naskah diterima: 05 Sept. 2020; revisi: 23 Sept. 2020; disetujui: 15 Okt. 2020



Abstract

Indonesia is the largest archipelago in the world, which has various natural resources, especially in the marine and fisheries aspects. In the context of North Maluku which has such great potential and has an important meaning not only at the regional economic level but also at the national economy, it is necessary to have synergy between the Regional and Central Governments in planning and managing the various potentials that exist as a basic need. However, in practice the regional government experiences various problems, especially in the aspect of governance based on the archipelago in North Maluku. The results of this research indicate that there are regulations or various policies needed to answer these various problems, especially the utilization of various potentials for the prosperity and welfare, especially the people of North Maluku. Thus, strengthening governance is a must.

Keywords: *archipelago areas, governance, North Maluku.*

✉ Alamat korespondensi:
Fakultas Hukum, Universitas Khairun
Kampus Gambesi Kotak Pos 23372 Ternate
Telp.: (0921) 326440
E-mail: jamalros16@gmail.com

I. LATAR BELAKANG

Indonesia secara kodrati merupakan negara kepulauan terbesar di dunia dengan jumlah pulau sekitar 17.499, dari sekian yang ada yang telah didaftarkan ke PBB sebanyak 13.466 pulau (Kresno Buntoro, 2017:8). Sebagai negara kepulauan, Indonesia memiliki wilayah perairan yang sangat luas dimana sepertiga wilayah Indonesia adalah perairan yang terbentang diantara Samudera India dan Samudera Pasifik. Indonesia memiliki potensi geografis, demografis dan sumber kekayaan alam di wilayah perairan dan lautan sehingga harus dimanfaatkan semaksimal mungkin untuk kesejahteraan masyarakat.

Bahkan berdasarkan data yang diperoleh Negara Indonesia merupakan negara kepulauan terbesar di dunia. Luas wilayah Indonesia seluruhnya adalah 5.193.250 km². Dua pertiga wilayah Indonesia merupakan perairan atau wilayah laut. Luas wilayah perairan di Indonesia mencapai 3.287.010 km² Adapun wilayah daratan hanya 1.906.240 km². Wilayah laut teritorial merupakan laut yang masuk ke dalam wilayah hukum Negara Indonesia. Berdasarkan "*Territoriale Zee en Maritieme Kringen Ordonante*" tahun 1939, wilayah teritorial Laut Indonesia ditetakkan sejauh 3 mil diukur dari garis luar pantai. Lihat dalam (<http://letifebriyanti78.blogspot.com/2014/04/indonesia-adalah-negara-maritim.html> di unduh pada tanggal 11 November 2018)

Pembangunan daerah sebagai bagian integral pembangunan nasional sesuai dengan amanat Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 tahun 2015 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dengan menganut suatu prinsip demokrasi yang bermakna dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat. Dalam suatu negara yang demokratis rakyat sebagai obyek yang paling utama untuk dapat diperhatikan, maka kepentingan rakyat selalu bersanding dengan kepentingan negara.

Kehadiran daerah yang menjadi presentasi dari negara, setidaknya dapat memberikan harapan dan sekaligus menjawab berbagai problem yang dihadapi, baik dalam konteks pikiran atau gagasan yang sekaligus menjadi suatu konsep yang tidak hanya dikonsepsikan tetapi harus dapat diimplementasikan dalam kerja-kerja pemerintahan terutama dalam konteks pemerintahan daerah. Olehnya itu dalam berbagai upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat menjadi prasarat penting, namun harus dapat diakui bahwa letak geografis wilayah Maluku Utara sebagai wilayah kepulauan menjadi suatu problem terhadap akselarasi pemerintah daerah dalam mewujudkan proses pembangunan dengan konsep tata kelola pemerintahan yang berbasis pada kepulauan.

Gagasan tentang membangun pemerintahan yang berbasis kepulauan, sesungguhnya muncul sejak diberlakukan otonomi daerah yang mulai sejak tahun 1999 dan berlaku secara efektif sejak tahun 2002, memberikan harapan yang cukup besar dalam mewujudkan kemandirian daerah dalam memenuhi hak-hak warga negara dalam berbagai aspek kehidupan. Namun dalam kenyataanya bukan menjadi bagian dari upaya

penyelesaian persoalan tetapi dalam realitasnya dilapangan menimbulkan beberapa permasalahan pokok, yang sampai saat ini belum teratasi dengan baik, salah satu diantaranya khususnya di Maluku Utara adalah problematika pengelolaan pemerintahan daerah yang berbasis pada wilayah kepulauan. Problem tersebut harus dipecahkan dengan melibatkan berbagai pihak, dengan demikian maka kebutuhan terhadap akses publik atas terselenggaranya pemerintahan yang baik (*good governance*), menjadi suatu keharusan.

Mempertimbangkan berbagai karakteristik pada wilayah kepulauan, setidaknya setidaknya menurut Mochtar Kusumaatmadja, bahwa secara klasik kita hanya mengenal adanya laut teritorial dan ada laut lepas, tetapi karena berbagai perkembangan yang ada khususnya dalam memanfaatkan sumber daya alam ada wilayah-wilayah yang memiliki karakter khusus, yaitu wilayah ZEE. Dengan adanya ZEE wilayah perairan itu adalah wilayah perairan internasional tetapi negara pantai bisa menerapkan hukumnya di ZEE dimana hukum nasional bisa diperlakukan di luar wilayah teritorialnya. Diluar itu berlaku prinsip laut lepas dengan prinsip kebebasan, namun kebebasan tersebut di masa kini terbatas, tidak ada lagi kebebasan yang sifatnya absolut apalagi kalau kita berbicara tentang sumber daya laut yang semakin menipis dan berkurang.

Indonesia memiliki peran yang cukup signifikan khususnya dalam membentuk rezim hukum Negara Kepulauan. Jadi kalau masih ingat dulu pada zaman Belanda kita punya aturan tentang wilayah maritim tahun 1939 pada saat itu pemerintah Belanda menetapkan setiap pulau yang ada di wilayah Indonesia memiliki laut teritorial sejauh 3 mil, Sumatera 3 mil, Kalimantan 3 mil, dan pulau-pulau lainnya 3 mil. Konsekuensinya banyak kantung-kantung laut lepas yang berada di pulau-pulau yang bertebaran di wilayah Indonesia, dan kalau ada wilayah laut lepas konsekuensinya kebebasan, kapal asing lalu-lalang seenaknya. Jadi ini menimbulkan masalah yang sangat serius karena bisa berdampak merugikan kepentingan nasional. Jadi apa yang kemudian kita lakukan kita mengeluarkan yang namanya deklarasi Djuanda tahun 1957 yang kalau kita lihat betul-betul terinspirasi kasus Inggris Norwegia. Jadi kita tidak lagi menarik garis pangkal berdasarkan lebar 3 mil dari masing-masing pulau tetapi kita menarik garis pangkal lurus yang menghubungkan antara titik-titik terluar dan pulau terluar dari wilayah Indonesia.

Salah satu masalah yang cukup penting dalam mengaplikasikan pemerintahan yang berbasis kepulauan, dengan menekankan pada penguatan dalam tata kelola pemerintahan itu sendiri maupun dalam penegakan hukum laut itu sendiri. Hal ini menjadi penting untuk ditegaskan karena melihat perkembangan terkini yang sekarang masih dibahas, luasnya wilayah laut Indonesia menjadi tantangan pula untuk Indonesia, ada beberapa titik wilayah laut Indonesia yang masih menimbulkan sengketa perbatasan dengan negara-negara lain, kita berhadapan dengan wilayah yang belum jelas batas-batasannya itu menjadi semakin pelik pada saat kita mau menegakkan hukum.

Kajian tentang pemerintahan yang berbasis pada kelautan dengan berbagai problem yang ada, maka secara umum harus dapat dimaknai bahwa pada daerah-daerah kepulauan memiliki karakteristik akuatik terestrial (wilayah laut lebih besar dari

wilayah darat), yang membedakannya dengan daerah-daerah terestrial maupun terestrial akuatik. Dalam konteks ini maka yang menjadi karakteristik dari provinsi yang berbasis kepulauan adalah antara lain : (1) Luas wilayah laut yang lebih besar dari wilayah daratan, (2) Dari segi persebaran demografis, penduduk wilayah kepulauan biasanya bersifat relatif sedikit dan penyebarannya tidak merata, (3) Dari segi sosial budaya, komunitas-komunitas di wilayah kepulauan tersegregasi dalam pemukiman menurut territorial suatu pulau, sehingga berimplikasi pada kuatnya rasa keterikatan pada tanah (baca: pulau), pola hidup pada pulau-pulau kecil senang selaras dengan alam (lamban menerima perubahan), (4) Dari segi ketersediaan sumber daya alam, relatif beragam, (5) Dari segi sistim kehidupan, ditentukan oleh tingkat isolasi geografis dengan keunikan habitat (endemis) dan keanekaragaman biotik (biodiversitas), (6) 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, (7) Dari segi lingkungan, sumber daya lingkungan kecil, rentan terhadap perubahan (entrophy), rawan bencana alam (gelombang di permukaan laut, didominasi oleh gelombang gravitasi yang ditimbulkan oleh angin; arus laut disebabkan oleh dua faktor yakni angin musim dan pasang surut), (8) Dari segi biogeografis, terdapat potensi keanekaragaman hayati darat dan perairan sekitar pulau-pulau (kecil), (9) Hampir semua provinsi kepulauan berada pada wilayah/kawasan perbatasan negara, yang memiliki pulau kecil terluar. (Rancangan Naskah Akademik RUU Daerah Kepulauan Versi Badan Kerja sama Daerah Kepulauan, 2010: 6)

Masa depan Indonesia khususnya Maluku Utara berada pada berbagai potensi yang dihasilkan dari laut. Bahkan menjadi sumber pertumbuhan ekonomi yang bisa kita harapkan untuk masa depan dengan berusaha untuk meningkatkan berbagai produksi terutama pada sector kelautan dan perikanan. Komitmen untuk menjadikan pemerintahan yang berbasis pada kepuulan bukan konsep yang lahir tanpa gagasan dan pikiran baik dalam jangka pendek maupun jangka panjang tetapi khususn di Maluku Utara konsep tersebut merupakan salah satu andalan untuk pembangunan masa depan Maluku Utara yang sudah lama di gagas. Gagasan-gagasan tersebut bisa dapat dilihat dari berbagai dokumen perencanaan pembangunan daerah yang dapat menjadikan perikanan dan kelautan sebagai titik berangkat bagi pembangunan Maluku Utara.

Namun yang terjadi dengan melihat berbagai problema yang terjadi baik secara konsep maupun dalam kenyataan yang terjadi di lapangan dengan melihat berbagai fenomena yang terjadi, sesungguhnya dapat menunjukkan bahwa konsep pembangunan tersebut tidak lagi memiliki suatu orientasi yang jelas sebagai suatu paradigma pembangunan yang harus dapat diwujudkan. Berbagai problem yang dapat memaknai sebagai suatu usaha terhadap harapan untuk mewujudkan konsep tersebut setidaknya dengan adanya momentum visi poros maritim dan tol laut yang ingin diwujudkan oleh pemerintahan Jokowi dan Jusuf Kalla yang dapat menjadikan berbagai sektor dari potensi kelautan menjadi koordinat baru sebagai suatu peta pembangunan nasional maupun daerah. Olehnya yang terpenting adalah bagaimana memaknai konsep

pembangunan tersebut untuk menjadi komitmen bersama dalam desain tata kelola pemerintahan yang berbasis pada kepulauan.

Provinsi Maluku Utara ada di salah satu Alur Laut Kepulauan Indonesia (ALKI). ALKI ini di atur berdasarkan Konvensi Hukum Laut PBB Tahun 1982 untuk mengakomodasi hak lintas dari kapal dan pesawat asing yang terbang di atas perairan Indonesia jadi provinsi ini sangat penting jika kita berbicara tentang penegakan hukum kalau terjadi pelanggaran pada saat kapal atau pesawat itu melakukan lintasan. Bagian yang terpenting adalah dari permasalahan hukum laut kita dapat memberikan jaminan terhadap *sustainable development* (pembangunan berkelanjutan) artinya kita tidak hanya berhenti sampai disini tapi kita juga harus mewariskan apa yang kita miliki pada generasi berikut, potensi laut kita sangat besar, negara kepulauan terbesar, negara dengan garis pantai terpanjang di dunia, negara dengan jumlah pulau terbanyak, dan sebagainya. Tapi itu tidak berarti apabila kita tidak bisa memanfaatkan ini dengan cara-cara yang bijak. Masalah pembangunan berkelanjutan merupakan masalah yang harus kita jawab bersama dengan memulai dari hal-hal yang kecil.

Berdasarkan kajian hukum laut, maka setelah lahirnya Konvensi Internasional Internasional PBB mengenai Hukum Laut (U.N. Convention on the Law of the Sea) pada tahun 1982, arti hukum laut internasional semakin menonjol. Jika beberapa konvensi hukum laut yang lahir pada tahun 1958 mengatur hal-hal secara terpecah-pecah (a.i mengenai landas kontinen), maka pada Konvensi Hukum Laut tahun 1982 menciptakan suatu kerangka yang sangat luas bagi pengaturan seluruh tata ruang kelautan. Didalamnya antara lain diatur hal-hal sebagai berikut (1) Batas-batas ketataruangan semua ruang kelautan serta regim hukum mengenai kedaulatan nasional atau yuridiksi atas kawasan tata-ruang samudra yang menyambung dengan pantai, akses terhadap lautan, (2) Pelayaran, perlindungan dan pelestarian lingkungan terhadap pencemaran, (3) Eksploitasi sumber-sumber daya alam hayati dan non-hayati serta pelestariannya, riset ilmiah mengenai maritime, (4) Penambahan dasar laut, dan (5) Penyelesaian pertikaian. (M. Husen Umar, 2017:6).

Hukum laut dalam konteks Indonesia dalam arti mencakup segala aspek penggunaan atau pemanfaatan laut dan sumber-sumber yang terdapat di laut. Dalam literatur hukum di negara-negara kontinental seperti negara Belanda, hukum laut umumnya diartikan pula sebagai hukum pelayaran yang terutama berfokus pada pengaturan penyelenggaraan pengangkutan melalui laut dan hal-hal yang berhubungan dengan itu. Sedangkan di negara-negara yang menganut sistem hukum anglo-saxon dikenal istilah hukum maritim sebagai ketentuan-ketentuan yang berfokus pada pengangkutan melalui laut yang berhubungan dengan perdagangan internasional. Dengan demikian maka dapat dikatakan bahwa hukum maritim pada hakekatnya merupakan bagian yang khusus dari hukum laut dalam arti yang luas. Dengan demikian maka dalam mengkaji hukum maritim dengan hukum laut terdapat kaitan antara keduanya, dimana sama-sama mengatur kegiatan di laut, hukum laut mengatur asas-asas dan ketentuan-ketentuan pokok yang kemudian memperoleh penjabarannya dalam hukum maritim. Pemaknaan kedua hukum tersebut setidaknya dapat memberikan suatu

peningkatan tata kelola pemerintahan, dengan kewenangan pemerintahan daerah yang diberikan sebagaimana yang ditegaskan dalam amanat Undang-undang Dasar 1945 yang menegaskan Indonesia sebagai negara Kepulauan yang mengedepankan peran daerah dalam menggerakkan upaya-upaya pembangunan kelautan seperti ditegaskan pada Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan. UU 23 Tahun 2014 mengatur penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang kelautan oleh Pemerintah Daerah Provinsi dengan kewenangan untuk mengelola sumber daya alam di laut yang ada di wilayahnya 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, ("Indonesia Poros Maritim Dunia : Memperkuat Peran Pemerintah Daerah", dalam <http://agroobserver.com/857/>. Diunduh pada tanggal 21 Oktober 2018).

Kewenangan daerah Provinsi untuk mengelola sumber daya alam di laut sebagaimana dimaksud paling jauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah Perairan Kepulauan. Bahkan untuk daerah provinsi yang berciri kepulauan, pemerintah pusat dalam menyusun perencanaan pembangunan dan menetapkan kebijakan DAU dan DAK harus memperhatikan ciri kepulauan tersebut. Pemerintah juga harus mendukung strategi percepatan pembangunan kelautan daerah dengan memberikan prioritas pembangunan dan pengelolaan sumber daya alam di laut, percepatan pembangunan ekonomi, pembangunan sosial budaya, pengembangan sumber daya manusia, pembangunan hukum adat terkait pengelolaan laut, dan partisipasi masyarakat.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan menekankan juga bahwa pemerintah daerah berwenang melakukan pengelolaan kelautan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat melalui pemanfaatan dan pengusahaan sumber daya kelautan. Pemanfaatan sumber daya kelautan yang penting dikembangkan yakni perikanan, energi dan sumber daya mineral, sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil dan sumber daya nonkonvensional. Untuk pengusahaan sumber daya kelautan pemerintah daerah perlu memfokuskan pada industri kelautan, wisata bahari, perhubungan laut; dan bangunan Laut.

II. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan penelitian normatif-empiris dengan suatu pengkajian hukum laut, dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (Kadarudin, 2020:253), maka diharapkan melahirkan berbagai kebijakan atau mereformasi yang sudah ada, dan melihat dengan berbagai norma hukum yang sudah ada. Dengan demikian maka model tata kelola pemerintahan yang berbasis pada kelautan yang fokusnya kepada masyarakat menjadi suatu keniscayaan bisa dapat terwujud sebagaimana yang diharapkan dalam penelitian ini.

III. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Model Tata Kelola Pemerintahan Daerah yang Berbasis Wilayah Kepulauan.

Secara geografis Provinsi Maluku Utara terletak pada koordinat 3°40' LS - 3°0' LU dan 123°50' BT - 129°50' BT. Luas wilayah provinsi Maluku Utara adalah 145.801,10 km², terdiri dari lautan seluas 114.288,94 km² dan wilayah daratan 31.512,16 km². Dari data tersebut tampak bahwa $\frac{3}{4}$ wilayah Maluku Utara adalah lautan. Dari aspek rasio (perbandingan) wilayah lautan dan daratan, Provinsi Maluku Utara menduduki peringkat kelima diantara provinsi-provinsi kepulauan, dengan rasio lautan dan daratan 3,63 berbanding 1.

Selain itu, Maluku Utara memiliki 8 gugusan kepulauan. Gugusan kepulauan tersebut antara lain gugus pulau Halmahera, Morotai, Ternate-Tidore, Bacan, Obi, Taliabu, Mangoli dan gugus pulau Sula. Pergerakan perekonomian daerah di Maluku Utara sebagian besar bersumber dari perekonomian rakyat yang bertumpu pada sektor pertanian, perikanan dan jenis hasil laut lainnya. Komoditas utama yang mendukung perekonomian Maluku Utara antara lain kopra, pala, cengkeh, tuna dan cakalang, emas serta nikel.

Mengingat letak geografis tersebut diatas maka problem tata kelola pemerintahan yang ingin diwujudkan juga harus memperhatikan kondisi tersebut. Olehnya itu salah satu model tata kelola pemerintahan untuk daerah kepulauan atau daerah yang disebut dengan model partisipatif masyarakat. Model ini menunjukkan bahwa wilayah yang didominasi perairan harus melibatkan partisipasi masyarakat dalam setiap penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan khususnya di bidang kelautan dan selama ini konsep tersebut dibelum difungsikan sebagaimana yang diharapkan karena rakyat selalu diposisikan sebagai subyek bukan obyek. Keterlibatan masyarakat tersebut merupakan wujud dari pemerintahan demokratis dimana masyarakat diberi kesempatan yang luas untuk ikut merencanakan pembangunan sesuai dengan kebutuhan yang diinginkan masyarakat. Tidak hanya pada aspek perencanaan, keterlibatan masyarakat juga menghendaki dukungan dalam pelaksanaan pembangunan dan pelayanan umum, ikut menikmati hasil-hasil pembangunan dan pelayanan, sekaligus memantau dan mengevaluasi kinerja pemerintahan baik pemerintahan di tingkat pusat maupun di daerah.

Konsep partisipasi masyarakat sendiri sebagaimana yang dikemukakan oleh Davis bahwa partisipasi adalah *define as mental and emotional involvement of a person in a group situation which encourages him to contribute to group goals and share responsibilities in them*, (G. Rathnakar, 2012:135-141). Pendapat tersebut menunjukkan bahwa, partisipasi dapat diartikan sebagai keterlibatan mental dan emosional seorang individu dalam situasi kelompok tertentu yang mendorongnya untuk berkontribusi untuk mencapai tujuan kelompok dan berbagi tanggung jawab di dalam pencapaian tujuan tersebut. Lebih lanjut Davis mengatakan bahwa kontribusi masyarakat dalam pencapaian tujuan (manajemen) pembangunan tersebut dilakukan dalam tiap-tiap

tahapan mulai dari perencanaan, perumusan agenda kerja pembangunan, pelaksanaan pembangunan, hingga evaluasi kegiatan pembangunan. Hal yang sama juga dikemukakan oleh Siagian berpendapat bahwa partisipasi itu ada yang bersifat aktif dan ada juga partisipasi yang bersifat pasif. Partisipasi yang bersifat pasif berarti bahwa dalam sikap, perilaku dan tindakannya tidak melakukan hal-hal yang mengakibatkan terhambatnya suatu kegiatan pembangunan. Sedangkan partisipasi aktif dapat berwujud dengan melihat pada, (a) Turut memikirkan nasib sendiri dengan memanfaatkan lembaga-lembaga sosial dan politik yang ada di masyarakat sebagai saluran aspirasinya, (b) Menunjukkan adanya kesadaran bermasyarakat dan bernegara yang tinggi dengan tidak menyerahkan nasib kepada orang lain, seperti kepada pimpinan, kelompok masyarakat, baik yang sifatnya formal maupun informal, (c) Memenuhi kewajiban sebagai warga negara yang bertanggung jawab seperti membayar pajak secara jujur serta berkewajiban lainnya, (d) Ketaatan kepada berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku, (e) Kerelaan melakukan pengorbanan yang dituntut oleh pembangunan demi kepentingan bersama yang luas dan penting, (Sondang P. Siagian, 1994:6).

Menurut Conyers, partisipasi masyarakat memiliki arti sangat penting dalam pelaksanaan pembangunan. Terdapat tiga alasan mengapa partisipasi masyarakat diperlukan, yakni: (a) Masyarakat merupakan sumber informasi yang memberikan gambaran tentang kondisi dan kebutuhan daerah setempat, (b) Masyarakat akan lebih percaya kepada program kegiatan pembangunan bilamana mereka dilibatkan dalam perencanaan, serta memiliki tanggung jawab dan kepedulian untuk menyukseskan pelaksanaannya karena adanya rasa memiliki terhadap program dan kegiatan tersebut, dan (c) Keterlibatan masyarakat sebagai bentuk terlaksananya hak demokrasi untuk turut serta menentukan dan memantau terlaksananya pembangunan. (Diana Conyer 1994:154).

Partisipasi masyarakat dapat diwujudkan atas dasar inisiatif masyarakat sendiri, artinya masyarakat berpartisipasi atas kesadarannya sendiri untuk mendukung program pemerintah atau berinisiatif mewujudkan kondisi yang ia inginkan. Selain itu, partisipasi masyarakat juga dapat terwujud apabila diminta, artinya partisipasi ada apabila pemerintah meminta atau memaksa masyarakat untuk melakukannya. Partisipasi bentuk lain adalah keterlibatan masyarakat atas adanya timbal balik finansial atau karena adanya insentif, yakni partisipasi yang dilakukan masyarakat bukan atas kesadaran sendiri melainkan adanya iming-iming bayaran atau insentif tertentu apabila dilakukan.

Cohen dan Uphoff sependapat dengan Conyers, bahwa partisipasi merupakan bentuk kepedulian masyarakat untuk mengambil bagian atau peran dalam pembangunan.

Faktor-faktor Penghambat dalam Mewujudkan Tata Kelola Pemerintahan yang Berbasis Wilayah Kepulauan Khususnya di Maluku Utara.

Kondisi Geografis.

Daerah kepulauan memiliki berbagai keunikan ciri geografis. Keunikan utama adalah bahwa untuk mencapai daerah kepulauan memerlukan transportasi laut sebagai sarana utama, dan infrastruktur lain yang memerlukannya. Provinsi Maluku Utara terdiri dari 10 Kabupaten/ Kota yang menyebar di pulau-pulau dan dipisahkan oleh lautan. Sehingga dengan jarak tempuh yang jauh, infrastruktur yang tidak memadai membuat kawasan kepulauan menjadi tertinggal dari pembangunan. Keunikan yang kedua, adalah bahwa daerah kepulauan ditandai dengan wilayah pemukiman masyarakat yang umumnya berdiam di daerah pesisir, dimana ada perbedaan antara komunitas kepulauan dengan komunitas daratan. Suatu keadaan riil yang terjadi bahwa dalam jangka panjang kehidupan nelayan dan pulau-pulau akan tertinggal dan terus menurun. Ketiga, pembangunan daerah kepulauan sangat bervariasi, tergantung besarnya pulau-pulau dan lanskap tanahnya. Daerah yang relatif sempit kepulauannya dan jauh dari pusat pembangunan, biasanya relatif tertinggal, (Mashuri, 2001:73-98).

Gambaran di atas nampak bahwa hambatan terbesar bagi partisipasi masyarakat dalam pembangunan di provinsi kepulauan seperti Maluku Utara adalah faktor kondisi geografis. Geografis yang terdiri dari ratusan pulau dengan sebaran penduduk yang tidak merata menjadi kesulitan tersendiri dalam pelaksanaan program pembangunan. Tersebarunya penduduk di ratusan pulau, tentu menjadi kendala dalam melaksanakan koordinasi, konsolidasi dan integrasi antar wilayah. Pendekatan pembangunan di wilayah yang bercirikan daratan tidak dapat diseragamkan dengan wilayah yang bertipologi gugusan pulau karena karakteristiknya yang berbeda. Wilayah kepulauan cenderung terisolasi, minim fasilitas dan memiliki lingkungan yang peka. Oleh karenanya, pembangunan infrastruktur wilayah perlu disesuaikan dengan karakteristik wilayah kepulauan.

Kurangnya Sumber Daya Manusia Masyarakat Sipil

Wilayah pesisir di Indonesia mempunyai kekayaan sumber daya alam yang berlimpah, tetapi potensi tersebut belum dimanfaatkan secara optimal disebabkan oleh beberapa faktor, diantaranya rendahnya kualitas sumber daya manusia. Penduduk yang tinggal di wilayah pesisir pada umumnya hidup dengan kondisi ekonomi yang masih memprihatinkan diindikasikan dari tingginya kasus kemiskinan di wilayah ini. Kehidupan penduduk di wilayah pesisir, khususnya nelayan pada umumnya tergantung pada pemanfaatan sumber daya alam dengan menggunakan teknologi dan modal yang terbatas. Untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia dan mengurangi kemiskinan di wilayah pesisir berbagai program pemberdayaan ekonomi masyarakat telah dilakukan.

Tantangan yang dihadapi dalam upaya meningkatkan kualitas sumber daya manusia, khususnya berkaitan dengan pendidikan penduduk adalah rendahnya apresiasi tentang pentingnya pendidikan. Masyarakat, khususnya, nelayan belum memandang arti penting pendidikan bagi masa depan anak keturunannya. Mereka masih

beranggapan bahwa untuk melakukan kegiatan penangkapan ikan tidak perlu mempunyai latar belakang pendidikan formal yang tinggi. Hal ini menyebabkan rendahnya motivasi untuk melanjutkan pendidikan ke jenjang yang lebih tinggi, sehingga angka putus sekolah cukup tinggi. Oleh karena itu, alternatif solusi untuk meningkatkan sumber daya manusia di wilayah pesisir dalam jangka pendek adalah pendidikan untuk anak nelayan tidak bisa diseragamkan, tetapi perlu disesuaikan dengan kondisi aktual masyarakat setempat. Model pembelajaran yang dikembangkan adalah pembelajaran yang berorientasi pada *life skill* (kecakapan hidup) yang memberikan bekal dasar dan latihan tentang nilai-nilai untuk bisa menanggulangi permasalahan dalam kehidupan. Salah satu contohnya adalah bagaimana anak nelayan dibekali kecakapan hidup untuk mengelola keuangan sehingga dapat mengurangi kebiasaan hidup yang cenderung konsumtif. Dalam jangka panjang, upaya untuk meningkatkan pendidikan formal masyarakat pesisir tetap dilakukan dengan membedah faktor-faktor yang mempengaruhi rendahnya kesadaran dan kepedulian masyarakat tentang arti penting pendidikan. Pembangunan sarana dan prasarana perekonomian seyogyanya telah mendorong pemasaran hasil tangkapan nelayan menjadi lebih baik, sehingga mampu meningkatkan pendapatan masyarakat sekaligus juga meningkatkan produksi perikanan di tingkat kabupaten. Akan tetapi ancaman terhadap degradasi sumber daya laut yang diakibatkan adanya pemanfaatan berlebih *over fishing* juga semakin meningkat (Kadarudin, 2020:512).

The Bangkok Declaration on Combating Marine Debris in the ASEAN Region and ASEAN Framework of Action on Marine Debris is a form of awareness of ASEAN member countries in combating marine debris. Not only that, every country leader has agreed to take a national strategic policy in implementing these two regional documents in order to be effective and have value in improving the marine environment. Both of these instruments have become regional laws that are soft law because they have created general legal norms that will be used by the international community as key principles in the future to resolve international environmental issues, moreover, both of these declarations are in accordance with the Principles of Due Diligence and Harm Prevention and the Principles of Transboundary Co-operation in Cases of Environmental Risk within the framework of international environmental law, so the challenge is ASEAN member countries' compliance with the regional legal agreement (Kadarudin, 2020:902).

Masih rendahnya pemanfaatan informasi menyebabkan kesenjangan informasi di dalam masyarakat. Akibatnya masyarakat sulit berpartisipasi dan ikut terlibat dalam proses penyelenggaraan pemerintahan dan berperan dalam ruang publik, dan dalam mengawasi penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Hal ini tidak terlepas dari masalah penyediaan, pengelolaan, dan penyebarluasan informasi publik yang masih sampai saat ini masih mengalami berbagai kekurangan, akibat dari keterbatasan kapasitas sumber daya manusia bidang informasi dan komunikasi, belum memadainya regulasi di bidang komunikasi dan informasi, serta sarana dan prasarana komunikasinya.

Tingkat kemiskinan juga bagus digunakan sebagai indikator untuk mengukur pembangunan daerah. Untuk mengukur tingkat kemiskinan, BPS menggunakan konsep kemampuan memenuhi kebutuhan dasar (*basic needs approach*). Dengan pendekatan ini, kemiskinan dipandang sebagai ketidakmampuan dari sisi ekonomi untuk memenuhi kebutuhan dasar makanan dan bukan makanan yang diukur dari sisi pengeluaran. Jadi Penduduk Miskin adalah penduduk yang memiliki rata-rata pengeluaran perkapita perbulan dibawah garis kemiskinan. Garis Kemiskinan (GK) merupakan penjumlahan dari Garis Kemiskinan Makanan (GKM) dan Garis Kemiskinan Non Makanan (GKNM). Penduduk yang memiliki rata-rata pengeluaran perkapita per bulan di bawah Garis Kemiskinan dikategorikan sebagai penduduk miskin.

Kurangnya koordinasi antara Pemerintah Provinsi Maluku Utara dengan 10 Kabupaten/Kota.

Belum optimalnya penataan kelembagaan instansi pemerintah daerah mengakibatkan terjadinya tumpang tindih kewenangan. Demikian pula rumusan tupoksi yang kurang jelas sehingga menghambat terjadinya koordinasi dan sinergi dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan. Besarnya potensi sumber daya yang ada di laut mengakibatkan isu kewenangan pengelolaan wilayah laut menjadi perhatian serius dari berbagai stakeholder. Pemerintah Daerah beranggapan bahwa dengan dilaksanakannya desentralisasi maka kewenangan pengelolaan sumber daya kelautan yang ada dalam ruang lingkup wilayahnya mutlak berada di tangan daerah tersebut tanpa memperhatikan kepentingan-kepentingan daerah sekitar dan terlebih-lebih kepentingan pemerintah pusat.

Masalah perbedaan kepentingan yang telah disebutkan di atas yang sering menyebabkan terjadinya friksi-friksi antara beberapa daerah dan antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat. Dengan adanya pengaturan batas wilayah laut sejauh 12 mil yang merupakan kewenangan provinsi, beberapa daerah beranggapan bahwa pemanfaatan sumber daya laut yang ada diwilayahnya tidak boleh dilakukan oleh daerah lain bahkan oleh pemerintah pusat. Akibat persoalan ini adalah terjadi konflik kepentingan antara daerah dan antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat Muncul kesan ada "pengkavlingan" wilayah laut dan pembatasan eksplorasi dan eksploitasi sumber daya yang berada di wilayah laut. Bahkan tidak jarang kemudian timbul bentrokan dalam hal pemanfaatan sumber daya kelautan oleh beberapa stakeholder yang ada. Contoh kongkret adalah bentrokan dalam hal pemanfaatan sumber daya kelautan dalam hal penangkapan ikan. Persinggungan pengelolaan sumber daya di wilayah laut tidak hanya terjadi antar daerah otonom, tetapi juga terjadi antara daerah otonom dengan pemerintah pusat terutama berkaitan dengan pengelolaan sumber daya yang bersifat strategis. Beberapa fakta menunjukkan bahwa terjadi friksi antar tingkat pemerintahan dalam hal pengelolaan sumber daya laut. Misalnya dalam hal pengelolaan pelabuhan, pemerintah daerah merasa pelabuhan yang berada di daerah provinsi harus dikelola pemerintah daerah bukan oleh pemerintah pusat. Akan tetapi batas pengelolaan sumber daya di wilayah laut tidak ditafsirkan batas yurisdiksi seperti

dalam hal batas perbatasan negara. Ini artinya pengelolaan jangan sampai dimaknai seperti batas wilayah kedaulatan (Kausar AS, 2006:10).

Berbagai aspek tersebut diatas, sebagaimana yang dipahami bahwa Maluku Utara yang terdiri dari ratusan pulau tentu saja menimbulkan hambatan tersendiri dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang ideal di daerah kepulauan. Hal demikian juga ditegaskan Husen Alting, bahwa sebagai daerah kepulauan dengan kondisi geografis yang sulit serta belum didukung infrastruktur yang memadai, tentunya akan mengalami kesulitan, dalam pelayanan pemerintahan di Maluku Utara, (Husein Alting, 2010:603), bahkan Lebih lanjut menurut Husen Alting bahwa tata kelola pemerintahan tidak menjadi tanggungjawab pemerintah semata, akan tetapi menjadi tanggungjawab bersama. Tata kelola pemerintahan harus dapat dilihat sebagai suatu proses pembuatan serta pelaksanaan kebijakan, regulasi dan prioritas pembangunan melalui interaksi antar eksekutif, legislatif, dan birokrasi dengan masyarakat sipil dan masyarakat ekonomi. Kondisi di atas belum sepenuhnya dapat dilaksanakan secara baik di Maluku Utara, karena masih terdapat perbedaan persepsi antara stakeholder. Persepsi penyelenggaraan negara hanya dipahami sebagai domain pemerintah, sementara pihak lain tidak memiliki kewenangan untuk dilibatkan. Paradigma inilah yang menyebabkan hampir semua kebijakan pemerintahan selalu memberi-kan dampak ketidak sesuaian antara satu dengan yang lain.

Keterlibatan masyarakat sipil dan masyarakat ekonomi hanya sebatas pemenuhan partisipasi prosedural, tanpa memperdulikan substansi dari apa yang disampaikan (bukan hubungan kolaborasi). Dalam perumusan kebijakan juga demikian, peraturan yang dirumuskan hanya menjadi domain birokrasi dan pemerintah, padahal regulasi tersebut nantinya akan mengatur masyarakat sipil dan masyarakat ekonomi. Hubungan ini yang kemudian diistilahkan sebagai *negative collaboration*, sering diberitakan oleh media massa namun tidak ada kesadaran untuk merubah ke arah yang lebih baik.

IV. PENUTUP

Sebagian bagian terakhir dari kajian ini maka penulis menyimpulkan beberapa hal pokok tulisan ini *Pertama* Model yang ideal bagi tata kelola pemerintahan Provinsi Maluku Utara yang Berbasis Wilayah Kepulauan adalah model partisipatif (partisipasi masyarakat), yaitu model tata kelola pemerintahan dimana masyarakat diberi kesempatan yang luas untuk ikut merencanakan pembangunan sesuai dengan kebutuhan yang diinginkan masyarakat. Tidak hanya pada aspek perencanaan, keterlibatan masyarakat juga menghendaki dukungan dalam pelaksanaan pembangunan dan pelayanan umum, ikut menikmati hasil-hasil pembangunan dan pelayanan, sekaligus memantau dan mengevaluasi kinerja pemerintahan baik pemerintahan di tingkat pusat maupun di daerah. *Kedua* Faktor-faktor yang dapat menjadi penghambat dalam mewujudkan Tata Kelola Pemerintahan Yang Berbasis Wilayah Kepulauan Khususnya di Maluku Utara antara lain faktor kondisi geografis, rendahnya Sumber Daya Manusia masyarakat, dan kurangnya koordinasi antara Pemerintah Provinsi Maluku Utara

dengan Pemerintah Kabupaten/Kota di Maluku Utara. Model pengelolaan partisipasi masyarakat. Olehnya itu Pemerintah Daerah harus mendorong partisipasi masyarakat secara aktif dalam pelaksanaan pembangunan.

DAFTAR PUSTAKA

- Husein Alting, **Dinamika Hukum dalam Pengakuan dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat atas Tanah**, Yogyakarta: LaksBang PersSindo, 2010.
- “Indonesia Poros Maritim Dunia: Memperkuat Peran Pemerintah Daerah”, dalam <http://agroobserver.com/857/>. Diunduh pada tanggal 11 Mei 2015.
- Kadarudin, **Riset Sederhana di Bidang Ilmu Hukum**, Ponorogo: Uwais Inspirasi Indonesia, 2020.
- Kadarudin, **Antologi Hukum Internasional Kontemporer**, Yogyakarta: Deepublish, 2020.
- Kadarudin, Ahsan Yunus, Andi Muhammad Aswin Anas, Andi Kurniawati, Mutiah Wenda Juniar, Andi Suci Wahyuni, Arini Nur Annisa (2020) **BANGKOK DECLARATION AND AWARENESS OF ASEAN MEMBER COUNTRIES: THE REGIONAL LAW OF CLEANING OUR OCEANS**. *Journal of Critical Reviews*, 7 (19), 900-904. [doi:10.31838/jcr.07.19.110](https://doi.org/10.31838/jcr.07.19.110)
- Kresno Buntoro, **Nusantara dan ALKI (Alur Laut Kepulauan Indonesia)**, Depok: PT Rajawali Pers, 2017.
- M. Hussenyun Umar, **Hukum Maritim dan Masalah-Masalah Pelayaran di Indonesia**, Jakarta: PT. Fikahati, 2017.
- Mashuri, **Penelitian Verifikatif: Edisi Pertama**. Yogyakarta: Andi, 2001.
- Mulyana W. Kusuma, **Perspektif Teori, dan Kebijakan Hukum**, Jakarta: CV. Rajawali, 1986.
- Nunung Mahmuda, **Ilegal Fishing-Pertanggungjawaban Pidana Kooperasi di Wilayah Perairan Indonesia**, Jakarta: Sinar Grafika, 2015.
- P. Joko Subagyo, **Hukum Laut Indonesia**, Jakarta: PT. Rineka Cipta, 2005.
- Ratnakar, R., & Nair, S., **A Review of Scientificon Spirituality**. *Bussiness Perspectives and Research*, 1(1), 2012.
- Sondang P. Siagian, **Teori dan Praktek Kepemimpinan**, Jakarta: Penerbit Rhineka Cipta, 1994.