**TERNATE DAN USAHA BINA NEGARA ABAD XVI -XIX**

Jamin Safi

(Pendidikan Sejarah STKIP Kie Raha, Ternate)

Email: [jasminsyafi@ymail.com](mailto:jasminsyafi@ymail.com)

***ABSTRAK***

Penelitian ini bertujuan untuk membahas tentang birokrasi tradisional kesultanan Ternate dan usaha bina negara. Penelitian ini menggunakan metode sejarah melalui tahapan heuristik, kritik, interpretasi dan historiografi. Kesultanan Ternate didirikan sekitar abad ke-15. Sejak terbentuk, Kesultanan Ternate dibagi dalam dua zaman yaitu zaman zaman pra-Islam dan Zaman Islam. Kedudukan Sultan sebagai kepala negara dan juga berfungsi sebagai kepala pemerintahan. Sultan diberi dua macam hak yaitu Idhin (perintah) Jaib (hak veto). Tugas utama Sultan adalah melaksanakan keputusan bobato nyangimoi se tufkange (dewan 18) dan berkewajiban melindungi rakyat, negara, dan menyebarkan Islam karena posisinya sebagai imam besar. Kaitannya dengan pajak dan sistem pembiayaan negara, negara memiliki sumber pendapatan sendiri dalam memenuhi kebutuhannya yaitu dalam bentuk ngase (pembagian) hasil pendapatan baik di darat maupun di laut. Di samping itu, negara juga memberlakukan sistem pajak dan upeti yang dibebankan kepada rakyat. Sumber pendapatan lainnya juga diperoleh dari rempah-rempah seperti cengkeh dan pala.

**Kata Kunci: Ternate, Struktur pemerintahan, Pajak, Pembiayaan Negara.**

***ABSTRACT***

*This study aims to discuss the traditional bureaucratic Ternate Sultanate and state building efforts. This study uses history through the stages heuristic, criticism, interpretation and historiography. Ternate Sultanate was founded around the 15th century. Since forming, Ternate Sultanate divided into two ages are the days of pre-Islamic and Islamic Zaman. Position Sultan as head of state and also serves as head of government. Sultan was given two kinds of rights that Idhin (command) jaib (veto). The main task is to implement the decision Bobato Sultan nyangimoi se tufkange (18 boards) and the duty to protect the people, the country, and spread Islam because of his position as high priest. Relation to tax and financing system of the country, the country has its own sources of revenue to meet their needs in the form ngase (division) revenues both on land and at sea. In addition, the state also introduced a system of taxes and tribute imposed on the people. Other sources of revenue are also derived from spices such as cloves and nutmeg.*

***Keywords : Ternate, The Structure of Government, Taxes, State Financing.***

**PENDAHULUAN**

Pada dasarnya sebuah negara memerlukan alat perlengkapan negara untuk menjaga dan melindungi rakyat dan negaranya. Pengaturan negara pada masa Ternate lampau sangat sederhana dalam mencukupi kebutuhan negara. Sultan sebagai pemimpin tertinggi negara bertanggung jawab penuh atas masa depan negara dan rakyat baik dalam kehidupan politik, ekonomi, sosial dan budaya. Prinsip hidup dan tata kelola negara berpegang teguh pada *adat se atorang. Adat se atorang* adalahhukum adat yang mengatur tentang prilaku hidup manusia baik individu maupun kelompok masyarakat.

Rakyat mengakui keberadaan Sultan sebagai pemimimpin mereka yang diutus dari Allah SWT. Dengan demikian segala tugas-tugas yang diemban oleh Sultan senantiasa untuk kepentingan rakyat. Dalam kehidupan negara tradisional, hubungan antara raja dengan rakyat sangat erat dan harmonis. Raja dan rakyat sama-sama bertanggung jawab atas tugas-tugas yang diemban dan keduanya saling menghormati. Hal ini juga diwujudkan dalam kehidupan sosial yang juga di atur dalam hukum adat yang mengandung nilai-nilai kemanusian.

Dalam hukum adat Ternate terdapat sebuah fatwa hukum adat yaitu *Jou Se Ngofangare* yang mengandung arti “Engkau” (Pemimpin) dan “Aku” (rakyat), apa yang ada pada engkau ada pada aku. Ini adalah filsafat hukum adat di Maluku Utara. Tujuan hukum yang ingin dicapai dengan alat yang dinamakan hukum adat merupakan kebahagiaan seseorang yang sejajar dengan kebahagian orang lainnya. Kehendak bersama yang melahirkan hukum adat itu harus membela kepentingan individu dan tidak merugikan kepentingan bersama dan sebalikya membela kepentingan bersama dengan tidak merugikan kepentingan individu (Syah, et.al, 2005: 33).

Kesultanan Ternate merupakan salah satu dari empat kerajaan di Maluku Utara. Sejak zaman pra-Islam hingga zaman Islam, kesultanan Ternate sudah mengenal sistem dan tata kelola pemerintahan. Sistem pemerintahan pada negara tradisional jauh berbeda dengan sistem pemerintahan pada negara modern. Dalam negara tradisional, sultan diakui otoritasnya sebagai penguasa dalam wilayah kesultananya masing-masing, yakni sultan Bacan sebagai penguasa wilayah Bacan, sultan Jailolo sebagai penguasa wilayah Jailolo, sultan Tidore sebagai penguasa wilayah Tidore dan sultan Ternate sebagai penguasa wilayah Ternate. Hal ini berbeda dengan kekuasaan monarki lainnya di Nusantara yang setelah ditaklukan langsung dihapuskan penjajah terutama Belanda. Hal itu tidak lepas dari ikatan yang kuat antara sultan sebagai penguasa dan rakyat sebagai balanya. Berdasarkan pertimbangan pihak kolonial sejak Portugis, Spanyol hingga Belanda saat itu, penghapusan kesultanan dan perangkat Kelembagaan adatnya justru akan berpotensi besar menimbulkan gejolak pada masyarakat (Syah, 2009: 1).

Menurut cerita, bahwa kerajaan-kerajaan di Maluku Kie Raha terbentuk berawal dari kedatangan Syekh Djafar Sadik dari tanah Arab yang kemudian menikah dengan Nursifa. Perkawinan mereka dikarunia empat putra dan kemudian membentuk lembaga adat di daerah Maluku Kie Raha bersama empat putranya dengan pembagian wilayah sebagai berikut: (1) Kaicil Buka, sebagai *kolano* Kie Besi, Makian kemudian pindah ke Kasiruta dan terakhir menetap di Bacan (2) Daradjati sebagai *kolano* Tuanane, Moti kemudian pindah ke Jailolo, (3) Sahadjad, sebagai *kolano* Duko, Tidore, dan (4) Baab Mashur Malamo sebagai *kolano* Ternate.

Menurut versi sejarah Ternate yang ditulis Naidah, Jafar Sadek terdampar di Ternate dan kapalnya rusak dalam suatu pelayaran dari Jawa. Naidah mencatat bahwa Djafar Sadek tiba di Ternate pada hari Senin tanggal 6 Muharram tahun 643 Hijriah. Semantara dalam hikayat Bacan menyebutkan bahwa Jafar Sadek tiba di Gapi tanpa menggunakan alat pelayaran apapun. Ia tiba-tiba saja keluar dari laut dan naik ke pantai Gapi—ketika itu semua pulau masih bersambung menjadi satu semenanjung bernama Gapi (Amal, 2010: 20-21)

Sejak didirikan, kesultanan Ternate terbagi dalam dua kurun zaman yaitu (1) Zaman Momole atau zaman pra-Islam dan (2) Zaman Islam. Pada zaman Momole atau pra Islam tidak dijelaskan panjang lebar karena keterbatasan sumber tertulis maupun artefak yang mengisahkan tentang zaman tersebut. Hanya saja penulis menjelaskan dalam bentuk aspek adat istiadat dan kepercayaan yang diceritakan turun temurun di lingkungan masyarakat. Bahwa sebelum Islam masuk di Ternate telah terdapat empat kelompok masyarakat yaitu *Tubo*, *Tobona*, *Tabanga*, dan *Toboleu*, yang masing-masing dikepalai oleh seorang momole, dan sistem pemerintahannya masih bersifat sederhana.

Proses Islamisasi di Maluku sangat mempengaruhi kehidupan kerajaan-kerajaan di Maluku Utara. Kehadiran Islam telah mengubah struktur pemerintahan di kesultanan Ternate ketika Zainal Abidin dinobatkan sebagai raja. Masa ini pula disebut dengan zaman peralihan dari zaman pra Islam ke zaman Islam. Pada masa kepemimpinan Zainal Abidin gelar kesultanan pun telah diubah yang semula adalah kolano diganti dengan sultan.

Ternate pada di zaman *Momole* (Pra-Islam) berawal dari Baab Mansyur Malamo (1257-1277). Sedangkan Zaman Islam yaitu dimulai pada masa kepemimpinan Zainal Abidin (1486-1500) sampai dengan Mudaffar Syah (1975-2014). Ternate sebelumnya sudah mengenal istilah birokrasi. Sebagai sebuah negara tidak lepas dari seorang raja. Negara adalah lembaga, tempat raja memiliki dan mempertahankan kekuasaannya atas segala orang dan barang. Karena tidak heran bahwa negara harus dianggap sebagai Citra Alam Raya, tempat para dewa mempunyai kekuasaan mutlak (Moertono, 1985: 5). Dalam Tulisan ini akan diuraikan birokrasi tradisional Kesultanan Ternate; Pengelolaan, Penguasaan dan Kepemilikan Tanah; dan sistem pajak dalam pembiayaan negara.

**METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan metode sejarah. Metode sejarah adalah menganalisis secara kritis peristiwa sejarah dan merekonstruksi fakta-fakta sejarah. Gottschalk (1985:39) metode sejarah adalah proses menguji dan menganalisis secara kritis rekaman dan peninggalan masa lampau. Dalam memaparkan peristiwa ditempuh melalui metode sejarah antara lain, heuristik, kritik, interpretasi dan historiografi. Heuristik adalah mencari dan menemukan sumber-sumber pustaka, surat kabar dan artikel yang relevan dengan permasalahan yang diteliti. Kritik adalah proses pengujian sumber yang telah dikumpulkan. Tahapan ini dilakukan kritik eksternal dan kritik internal. Kritik eksternal adalah menilai autentisitas data. Sedangkan kritik internal adalah menilai kredibilitas data atau sumber apakah data tersebut dapat dipercaya atau sebaliknya.

Intrepretasi dilakukan dengan cara menafsirkan fakta serta menghubungkan suatu fakta dengan fakta-fakta lain menjadi peristiwa sejarah. Rekonstruksi peristiwa masa lampu sangatlah hati-hati dan bersifat objektif. Tahapan terakhir adalah historiografi. Historiografi adalah proses penyusunan fakta sejarah dari berbagai sumber yang telah diseleksi dalam bentuk penulisan sejarah (Sulasman, 2014:147). Fakta-fakta yang telah ditafsirkan tersebut kemudian disajikan dalam bentuk tulisan sejarah yang sederhana yang berjudul Ternate dan Usaha Bina Negara abad XVI-XIX yang menguraikan tentang birokrasi tradisional Kesultanan Ternate dan sistem pajak dan pembiayaan negara.

**PEMBAHASAN**

Kesultanan Ternate merupakan sebuah kerajaan Islam yang terbentuk melalui proses sejarah yang panjang, mulai dari zaman pra-Islam hingga zaman Islam. Pada masa penjajahan, sistem pemerintahan diwarnai oleh kekuasaan kolonial Portugis, Spanyol, dan Belanda. Birokrasi pemerintah terus berproses dalam rangka mencari bentuk yang ideal. Proses sejarah yang panjang, sistem pemerintahan kesultanan Ternate mulai mengalami perubahan dan penataan secara perlahan-lahan dan berubah gelar dari Kolano menjadi Sultan.

Menurut Weber, birokrasi merupakan sebuah organisasi legal-rasional yang paling efektif untuk menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan dan pembangunan dibandingkan dengan organisasi lain yang lebih berbasiskan pada *charismatic domination* maupun *traditional domination.* Organisasi yang berbasis pada dominasi karismatik lebih banyak menyadarkan pada sifat-sifat *personality* yang dimiliki oleh seorang pemimpin. Sedangkan dalam organisasi yang berbasiskan dominasi tradisional, kepemimpinan seseorang hadir dan diakui karena mendapatkan hak-hak tradisional seperti keturunan/warisan dan kasta (Pramusinto, 2009: 321).

**Sistem Pemerintahan Kesultanan Ternate**

Kedudukan raja yang menguasai segalanya dalam kehidupan negara, birokrasi sebagai kelengkapan teknis kedudukan raja harus mencerminkan perhatian utama raja, yaitu pemeliharaan keselarasan (Moertono, 1985: 97). Masyarakat Ternate percaya bahwa keberadaan Sultan adalah utusan dari Allah untuk memimpin mereka. Setiap persoalan yang dihadapi oleh rakyat akan dikembalikan kepada Sultan untuk menghindari perpecahan dan diselesaikan secara bijaksana dan seadil-adilnya.

Kedudukan Sultan sebagai kepala negara dan juga berfungsi sebagai kepala pemerintahan. Dalam menjalankan roda pemerintahan Sultan dibantu oleh para pejabat yang diangkat untuk membantu dan mengawal agenda pemerintahan kesultanan Ternate. Sebagai kepala negara atau raja, Sultan diberi dua macam hak yakni: (1) *Idhin kolano* dan (2) *Jaib kolano*. Tugas utama Kolano dalam tata negara kesultanan adalah melaksanakan keputusan dewan 18 dan berkewajiban untuk melindungi dan menyebarkan Islam karena dengan posisi sebagai imam besar yang melekat pada dirinya. Sebagai seorang pemimpin dalam sebuah negara, raja bertanggung jawab atas negara dan rakyatnya. Kedua hak yang dimiliki raja menjadikannya terhormat selama menduduki tahta kerajaan.

Dalam struktur negara Ternate, terdapat dua jenis *bobato* atau pejabat negara. Karena melayani Sultan, seorang *bobato* tentu saja adalah pejabat negara tetapi fungsinya juga mewakili kepentingan bala-nya atau ‘rakyat jelata’. Mereka adalah bobato dunia atau bobato sekuler yaitu kelompok yang terdiri dari empat kepala utama *(dopolo ngaruha)* yaitu dikepalai oleh *gogugu* atau *jogugu.* Tingkatan dibawahnya adalah *kapiten laut,* *hukum soasio* dan *hukum sangaji. Jogugu* dan *kapiten laut* adalah dua posisi paling berkuasa di bawah Sultan. *Jogugu* melaksanakan fungsi menteri kepala atau eksekutif kepala, sementara *kapiten laut* melakukan tugas penguasa lautan yang memimpin armada dan mengurusi masalah maritim (Widjojo, 2013: 72).

Selain *dopolo ngaruha*, dalam sistem struktur pemerintahan kesultanan Ternate juga terdapat *bobato nyangimoi se tufkange.* Istilah Bobato berasal dari kata *fofato* artinya mari mengatur dan sementara *nyangimoi se tufkange* artinya delapan belas. *bobato nyangimoi se tufkange* adalah dewan delapan belas yang mengatur. Badan ini seperti Legeslatif. Dalam sistem tata negara, *bobato nyangimoi se tufkange* memiliki peran dan tugas antara lain: (a) Menentukan arah pembangunan (b) Mengangkat dan memberhentikan Sultan*,* dan(c)Pemegang kedaulatan, mengawasi sistem yang dijalankan kolano, sistem tersebut adalah *bala kusu se kano kano* (rakyat).

*Bobato nyangimoi se tufkange* yang dalam negara kesultanan Ternate mewakili 41 soa/marga Ternate, yang kedelapan belas soa/marga itu merupakan suatu *gemainschaft,* masing-masing soa mempunyai kepala soa/marga yang mempunyai nama pangkat sendiri-sendiri. *Soa Sio* yang terdiri dari soa/marga yang mempunyai kepala soa/marga berlainan nama pangkatnya yaitu *Kimalaha* dan *Fanyira*, antara lain adalah: *(1) kimalaha marsaoli, (2) kimalaha tomaito, (3) kimalaha payahe, (4) kimalaha tomagola, (5) kimalaha tamadi, (6) fanyira jiko, (7) fanyira jawa dan (8) fanyira soa ngare dan (9) fanyira tabala*. *Soa sangaji* yang terdiri dari sembilan soa/marga yang kepala soa/marga yang sama nama pangkatnya yaitu *Sangaji* sebagai berikut: *(1) sangaji tomajiko, (2) sangaji limatahu, (3) sangaji kulaba (4) sangaji malayu ciem, (5) sangaji malayu konora, (6) sangaji toboleu (7) sangaji takofi, (8) sangaji tafaga dan (9) sangaji tafamutu* (Jusuf, 2005: 46)

Dalam sistem tata negara Ternate, Sultan sebagai kepala pemerintahan yang mempunyai dua hak yaitu hak perintah dan hak menolak keputusan *bobato nyangimoi se tufkange.* Dalam sebuah musyawarah mufakat jika dihadiri kapita laut maka sidang dewan 18 dianggap sah, akan tetapi kapita laut tidak memiliki hak suara untuk mempengaruhi sidang dewan 18. Segala keputusan yang diambil oleh dewan delapan belas kemudian disampaikan kepada Sultan untuk dibahas oleh *dopolo ngaruha* kemudian diserahkan kembali oleh para dewan untuk diadakan peninjauan kembali, karena dalam pembahasan pemerintah, Sultan diberi kesempatan untuk menerima atau menolak dengan kata lain melakukan perubahan. Setelah perubahan yang dilakukan oleh para dewan 18 kemudian keputusan tersebut diserahkan kepada Sultan untuk ditetapkan. Bahwa semua ini dilakukan untuk kepentingan para *bala kusu se kano kano.* Wujud dari semua ini adalah merupakan sebuah sistem pemerintahan yang demokratis.

Struktur pemerintahan kesultanan Ternate terdapat semacam Majelis Permusyawaratan Rakyat yang disebut dengan *gam raha.* Wilayah yang terdiri dari pejabat perwakilan dari empat wilayah terdiri dari (1) *Soa sio,* Komunitas masyarakat terdiri dari sembilan kelompok soa yang berada di wilayah pusat kesultanan, (2) *Sangaji,* komunitas berapa distrik di negeri sebrang/wilayah taklukan, (3) *Heku,* komunitas masyarakat Ternate yang wilayahnya mulai dari Ake Santosa ke Utara hingga pulau Hiri termasuk Halmahera, dan (4) *Cim,* komunitas masyarakat dari Ake Santosa ke selatan hingga mencapai batas desa Kalumata. Dalam tradisi pengangkatan kepala negara (sultan), para calon sultan harus mendapat persetujuan dari *gam raha.* Calon diajukan oleh *soa sio* dan *sangaji,* dan selanjutnya apabila calon tersebut ditolak oleh pihak *heku* dan *cim,* maka calon tersebut harus diganti (Doa, 2005: 99).

Mekanisme pengangkatan kepala negara berpegang teguh pada hukum adat yang telah ditetapkan. Sistem tersebut merupakan ciri demokrasi negara tradisional, walaupun bentuk pemerintahannya adalah kerajaan namun dalam penunjukan kepala negara harus berdasarkan kriteria yang telah ditetapkan. Hal ini menunjukan bahwa putra tertua dari sultan belum tentu menjadi pewaris tahta jika tidak melewati tahapan demokrasi.

Selain dari *bobato dunia* yang mengurus segala bentuk urusan keduniaan, dalam kesultanan Ternate juga disebut dengan *bobato akhirat,* yang dengan tugasnya adalah mengurus segala ikhwal yang berkaitan dengan keagamaan. Dari segi spiritual, dalam kesultanan Ternate ditangani oleh sebuah badan yang disebut dengan *jou lebe* (badan Syara’h). Badan ini dipimpin oleh seseorang *Qadhi (pejabat tertinggi dalam urusan keagamaan)*.Keanggotaan terdiri dari para imam, khatib, dan para staf pelaksana, Qadhi membawa empat orang imam besar kesultanan, para pejabat dalam bidang ini adalah: *(1) imam jawa, (2) imam sangaji, (3) imam moti,* dan *(4) imam bangsa*. Sementara jabatan lain adalah para khatib, yaitu pejabat pelaksana da’wah dan syiar islam di bawah imam. Terdapat enam jabatan khatib dalam struktur kesultanan. Tiap khatib membawahi beberapa orang modim (muazzin). Keenam orang khatib tersebut adalah: *(1) khatib jiko, (2) khatib jawa, (3) khatib sangaji, (4) khatib moti, (5) Khatib bangsa* dan *(6) khatib jutru tulis* (Doa, 2005: 100-101).

Perkembangan elit Indonesia adalah dari bersifat tradisional yang berorientasi kosmologis dan berdasarkan keturunan kepada elit modern yang berorientasi kepada negara kemakmuran, berdasarkan pendidikan. Elit modern ini jauh lebih beraneka ragam daripada elit tradisional, tetapi di sini sedikit saja usaha dilakukan untuk menguraikan elit modern ini secara struktur (Niel, 1984: 12). Kehadiran Belanda di Ternate merupakan munculnya elit modern ditenga-tengah elit tradisional. Pengaruh elit modern dalam kesultanan Ternate secara perlahan-lahan mengubah kelas tradisional dan terus mengalami perubahan kelas sosial baik kelas atas maupun kelas bawah.

**Pengelolaan, Penguasaan dan Kepemilikan Tanah**

Tata pengaturan tentang pengelolaan, penguasaan, dan kepemilikan atas sumber daya alam telah diatur dalam hukum adat Ternate. Di darat, dikenal dengan hak penguasaan tanah *(kaha)*. Dengan tanah ini pula kerap terjadi konflik antara sesama manusia. Begitu pentingnya tanah sehingga manusia perlu membuat sejumlah peratuaran (hukum) sebagai hak yang melekat di dalam diri manusia guna mengatur penggunaanya termasuk yaitu bagaimana mendapatkannya dan apa yang harus dilakukannya terhadap *kaha* itu sendiri. Dan itu semua merupakan simbol dari kehidupan “materi” yang sangat diperlukan/dibutuhkan manusia. *Aha* selalu berkaitan dengan *kaha* maka dapat dikatakan bahwa antara Kaha dan Aha merupakan suatu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan. Jika kaha dimaksud dalam kaitan dengan *co’ou kaha kie se kalano* merupakan simbol dari materi yang dibutuhkan dalam kehidupan manusia, maka aha adalah hak yang dimiliki manusia merupakan hukum untuk mengaturnya. Atau aha merupakan hukum yang mengatur kehidupan manusia yang berkaitan dengan kaha (Sjah, 2005: 58)

Dalam kesultanan Ternate, tata pengaturan tentang pengelolaan, penguasaan dan kepemilikan atas tanah telah diatur dalam hukum adat Ternate demi melindungi rakyatnya. Hak penguasaan tanah yang bersifat tetap yaitu (1) *kaha* dalam *aha kolano,* merupakan tanah milik *Jou Kolano* dan merupakan hak *Jou Kolano* di dalam mengatur penggunaan *kaha* tersebut termasuk melepaskan hak atas *kaha*-nya untuk diberikan kepada warganya, (2) *kaha* dalam *aha soa,* adalah dikuasai dan milik atau hak warga yang tergabung dalam soa (marga) yang bersangkutan, dan (3) *kaha* dalam *aha cocato*, adalah hak milik pribadi dari warga masyarakat yang diberikan *Jou Kolano*. Selain hak penguasaan tanah yang bersifat tetap, terdapat pula hak atas tanah adat yang bersifat sementara yang dipergunakan oleh masyarakat untuk kebutuhan hidupnya dan tidak diperbolehkan mengelola dan mengakui sebagai hak milik sah karena tanah tersebut sudah jadi milik orang lain dan diijinkan mengelola hanya bersifat sementara saja. Hak atas tanah yang sifatnya sementara tersebut yaitu *hak tolagumi, hak safa, hak ruba banga, dan hak jurami* (Syah, 2009: 9).

Iskandar Muhammad Jabir Syah tidak menyerahkan tanah dan wilayah Moloku Kie Raha ke NKRI. Ia mengatakan bahwa segala sesuatu yang terkandung di atas tanah dan segala isinya adalah milik rakyat yang semestinya dimiliki dan dikuasai oleh rakyat demi kesejahteraan hidupnya berdasarkan adat istiadat masyarakat setempat. Dalam segi yang lain tata pengelolaan atas tanah telah diatur secara sempurna dalam hukum adat kesultanan dan masyarakat sehingga tidak boleh dikuasai oleh negara karena yang demikian akan menghilangkan sistem nilai lokal yang diwariskan oleh para leluhur dan diyakini sebagai amanah dari Tuhan untuk dijaga dan dilestarikan (Syah, 2009: 8-9).

Hugo de Groot dan Thomas Hobes mengakui bahwa kekuasaan negara memang berasal dari rakyat, tetapi kekuasaan itu diberikan justru untuk kepentingan rakyat itu sendiri (Budiman, 2002: 28). Pandangan tersebut mengisyaratkan bahwa pemimpin dalam sebuah negara harus bertanggung jawab atas amanah yang diberikan oleh rakyat kepadanya untuk kepentingan rakyat.

Seluruh sistem pertanian, industri, dan sosial di Maluku didasari pada pemahaman bahwa tanah atau lahan dan penguasaan lahan, termasuk juga laut dan ikan di dalamnya, adalah milik masyarakat sebuah pedesaan tertentu secara bersama artinya setiap penduduk desa memiliki hak mengusahakan sebidang lahan untuk kebunnya dan mencari ikan di laut di mana saja (Alwi, 2005: 305). Kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah milik rakyat. Rakyat berhak mengelola dan menyerahkan sebagian dari pendapatannya kepada negara dan dipergunakan untuk memenuhi kebutuhan pihak kesultanan.

Keadaan mulai berubah dan terjadi kericuhan ketika kaum kolonial, Portugis ikut campur tangan dalam urusan tata negara. Dengan maksud mendominasi situasi politik di Ternate. Salah satu bentuk campur tangan adalah pemilikan tanah, penyewaan tanah dan penguasaan tanah rakyat dikelola secara penuh oleh rakyat atas izin pihak kesultanan demi kesejahteraan rakyat hal ini menurut pihak Portugis tidak efektif dan tidak memiliki nilai komersil karena tanah kesultanan dikelola secara konvensional. Hal ini mendorong Portugis menerapkan pola kepemilikan dan hak atas tanah secara tidak otonom. Tanah yang awalnya milik rakyat dan dikelola sepenuhnya oleh rakyat berubah menjadi tanah sepenuhnya milik negara dan dikelola oleh rakyat untuk kepentingan produksi dan hasilnya diserahkan kepada pihak Portugis dengan sedikit biaya pajak dipundaknya yang diperuntukkan pihak kerajaan. Praktik ekonomi semacam ini, pihak kerajaan mendapatkan sedikit keuntungan dari pihak Portugis.

**Sistem Perpajakan dan Pembiayaan Negara**

Pungutan negara yang sangat sederhana pada zaman-zaman yang lalu sudah jelas bahwa menangani pengeluaran yang timbul sendiri-sendiri (*contingent*) dengan jalan pemungutan yang sendiri-sendiri pula sebagai dasar untuk memenuhi kebutuhan kebutuhan material maupun finansial adalah suatu konsekuensi logis dari pemikiran yang sederhana (Moertono, 1985: 139). Kaitannya dengan sistem pembiayaan negara dalam sebuah negara tradisional, negara memiliki sumber pendapatan sendiri dalam memenuhi kebutuhannya. Sumber pendapatan tersebut bisa diperoleh melalui tanah Sultan yang diberikan kepada rakyat untuk dikelola dan hasilnya sebagian diserahkan kepada Ssultan sebagai imbalan.

Di samping memperoleh pendapatan atas penggarapan tanah juga memperoleh pajak dengan persetujuan perintah dipungut daerah kesultanan, yakni dalam bentuk *ngase* (pembagian) damar yang berjumlah 17,50 per kepala dan setiap tahun dari semua orang mengumpulkan damar, juga *ngase* kebun, *ngase* kayu, *ngase* perahu, *ngase* bambu, *ngase* dendeng rusa, dan *ngase* kalero. Pendapatan lain kesultanan Ternate adalah seperti damar, rotan, kayu cendana, kayu besi, dan dan kayu jati (Marasabessy dkk, 2012: 146).

Sultan Ternate mengumpulkan kekayaan di wilayah yang jauh dari tempat tinggal mereka dan sering kali berada di pesisir Halmahera, negeri yang miskin dan tiada yang bekerja, tiada pula yang diubah, tiada juga yang digaru karena sedikitnya besi dan hewan. Tanah Ladang di sini digarap oleh orang alifuru dan ngofangare yang menghasilkan roti sagu, daging, tuak, ikan, pinang, sirih, dan semua kebutuhan lain termasuk sendok, kayu bakar, dan air bagi para penguasa (Hubert Jacobs, dalam Andaya, 2015: 67). Tetapi yang terpenting mereka bertanggung jawab dan memanen cengkeh di tanah milik penguasa karena hal itu dapat memudahkan raja untuk dapat memperoleh barang-barang impor yang diperlukan untuk menarik perhatian dan mempertahankan pengikut yang besar (Andaya, 2015: 67).

Selain potensi tersebut di atas, wilayah ini juga memiliki potensi lain seperti pohon cengkeh, pala, sagu dan kelapa. Cengkeh dan pala merupakan komoditas terpenting yang memikat hati bangsa barat melakukan pelayaran ke wilayah Maluku yang mencakup, Ternate, Makian, Bacan, Moti, Tidore, dan Jailolo.

Poesponegoro & Notosusanto (Leirissa dkk, 2012: 10) menjelaskan bahwa di kepulauan Maluku di ladang-ladang penduduk menanam pohon cengkeh dan pohon pala di samping tanaman pangan dan keperluan lokal. Hasil dari pala dan cengkeh sudah diekspor ke Asia dan Eropa sejak abad ke-15.

Pendapatan kesultanan pada umumnya diambil dari pajak dan upeti. Upeti merupakan pemberian sesuatu barang kepada raja. Pemberian barang tersebut sebagai bentuk ucapan terima kasih rakyat kepada raja karena mendapat perlindungan atas segala haknya dan menjalin hubungan yang harmonis antara rakyat dan raja. Mengingat karena harmonisasi akan menciptakan kerukunan dan kedamaian antara sesama sebagai makhluk sosial. Pajak dan upeti yang diberikan oleh rakyat merupakan sumber keuangan negara yang kemudian dikelola untuk kepentingan negara.

Antonio Galvao menyebutkan bahwa Ternate memperoleh penghasilan negara karena upeti dan pajak yang diberikan oleh daerah taklukannya berupa gandum, anggang, ikan dan sebagainya. Di samping itu, bahwa penghasilan *bobato* dari masing-masing wilayah (distrik) di kesultanan Ternate tampaknya berbeda-beda. Hal ini terkait dengan fungsi dan peran dari masing-masing penguasa pada wilayah (distrik). Sebagai penguasa, para *bobato* di pulau Halmahera khususnya daerah taklukan Ternate, mereka tidak mengerjakan tanah. Dari pihak sultan pun mereka tidak menerima imbalan apapun kecuali hadiah-hadiah yang secara insidentil diserahkan, setelah pelaksanaan *exterpatie* berjalan baik. Untuk keperluan sehari-hari tampak para *bobato* (sangaji) mempunyai kebun-kebun yang dikerjakan oleh budak-budak yang juga melakukan tugas-tugas lainnya seperti mencari ikan dan membantu dalam rumah. Ketergantungan pada tenaga budak tersebut sangat menonjol karena para sangaji pada dasarnya tidak mendapat jatah tenaga dari masyarakat untuk membantunya dalam rumah tangga (Hubert Jacobs, 1971; Leirissa, 1996; dalam Muhammad, 2012: 50-51).

Leirissa yang juga dikutip Muhammad (2012: 51) menjelaskan bahwa tidak dapat dipastikan berapa jumlah budak yang dimiliki setiap sangaji. Seperti yang dilaporkan Cambier, dalam masa ini kategori tenaga budak sementara atau *pandelingen* yaitu karena satu dan lain hal, seperti utang, terpaksa bekerja untuk orang lain dengan status budak, jauh lebih banyak dari budak belian. Namun dalam situasi perang seperti terjadi dalam dekade-dekade terakhir abad ke-18 dan dekade pertama abad ke-19 di Halmahera Timur terdapat lebih banyak tenaga budak yang berupa tawanan yang diangkat selama peperangan itu dari kepualauan Sula dan Kepualauan Banggai serta Pulau Makian dan kepualauan lain dalam wilayah Kerajaan Ternate. Ternyata pihak Belanda tidak membenarkan tawanan yang dilakukan oleh Maba dan Weda para tawanan tersebut di bebaskan kembali ke kampung-kampung masing-masing.

Sebelum adanya pengaruh kebijakan kolonial terhadap pemerintaha di kesultanan, keuangan negara cenderung kacau. Hal ini karena keuangan pribadi dan keuangan keluarga dicampuradukan dengan keuangan negara. Setelah kehadiran kolonial Belanda, pemerintah kolonial mengeluarkan peraturan tentang sistem pengelolaan keuangan. Tujuannya adalah untuk menghindari pemborosan keuangan negara pada acara-acara yang sifatnya seremoni.

Asriyani Sulaiman yang dikutip Muhammad (2012: 89) menyebutkan bahwa tindak lanjut kebijakan pemisahan keuangan pribadi dengan keuangan kesultanan, maka dikeluarkanlah peraturan tanggal 11 Juli 1902. Peraturan itu menyebutkan bahwa uang yang diperoleh dari laba usaha dan harta milik yang lainnya akan diurus tersendiri terlepas dari sultan. Sedangkan keuangan yang bersumber dari *ngase* atau upeti digunakan untuk pembiayaan negara. Kebijakan tersebut memudahkan pihak kesultanan untuk mengelola keuangan negara.

Di Ternate, raja adalah kunci utama perdagangan mengumpulkan cengkeh dari tangan masyarakat sebagai hasil pajak, dan hanya memberikan sedikit imbalan kepada masyarakat, atau dalam keadaan tertentu mengambil dengan paksa atau menyita hasil bumi itu untuknya. Sehingga perdagangan rempah-rempah tidak membawa keuntungan bagi masyarakat biasa, yang mendapat untung besar hanyalah raja dan bawahan-bawahannya (Alwi, 2005: 319).

**PENUTUP**

Kesultanan Ternate terbentuk melalu perjalanan sejarah yang panjang. Zaman praIslam, Ternate terdapat empat kelompok masyarakat yaitu *Tubo*, *Tobona, Tabanga* dan *Tobeleu* yang masing-masing dikepalai oleh seorang momole. Sedangkan zaman Islam telah banyak mengalami perubahan dalam sistem pemerintahan. Pada masa Zainal Abidin, gelar kolano diubah menjadi sultan. Sultan berkedudukan sebagai kepala negara dan juga berfungsi sebagai kepala pemerintahan. Sultan diberi dua macam hak yakni: (1) *Idhin Kolano* (perintah)dan (2) *Jaib Kolano* (hak veto)*.* Dalam menjalankan tugas dan fungsinya, Sultan dibantu oleh para pejabat yang disebut *dopolo ngaruha* diantaranya *jogugu, kapiten laut,* *hukum soasio* dan *hukum sangaji.* Selain *dopolo ngaruha* juga terdapat *bobato nyangimoi se tufkange* (dewan 18) dan pejabat kesultanan lainnya. Tugas utama sultan adalah melaksanakan keputusan *bobato nyangimoi se tufkange* dan berkewajiban untuk melindungi dan menyebarkan agama Islam karena dengan posisi sebagai imam besar yang melekat pada dirinya.

Pengelolaan, penguasaan dan kepemilikan atas tanah telah diatur dalam hukum adat Ternate. Hak penguasaan tanah yang bersifat tetap adalah tanah milik sultan,merupakan hak sultan untuk mengatur penggunaan tanah dan melepaskan hak atas tanah untuk rakyatnya; *tanah warga adalah hak milik warga* yang tergabung dalam soa (marga); dan Tanah milik pribadi dari warga yang diberikan oleh Sultan.

Negara memiliki sumber pendapatan sendiri berupa tanah Sultan *(aha kolano)* yang dikelola oleh rakyat dan hasilnya dibagi dengan pihak kesultana. Sultan juga mengumpulkan kekayaan di wilayah pesisir Halmahera berupa ikan, sagu, kayu bakar, dan kebutuhan dapur lainnya. Sumber pendapatan lainnya juga diperoleh dari *rempah-rempah seperti cengkeh dan pala.* Pada umumnya sumber pendapatan negara diambil dari upeti dan pajak yang bersumber dari daerah taklukannya. Setiap *bobato* memiliki pendapatan yang berbeda-beda yang berhubungan dengan fungsinya dari masing-masing distrik. Para bobato tidak menerima bayaran apapun dari negara terkecuali berupa hadiah. Dalam memenuhi kebutuhan sehari-hari, kebun-kebun para bobato dikerjakan oleh para budak.

**UCAPAN TERIMA KASIH**

Penulis mengucapkan terima kasih kepada berbagai pihak yang telah membantu terlaksananya penelitian ini. Tak lupa, penulis juga menyampaikan ucapan terima kasih kepada dewan redaksi Jurnal Istoria terbitan Pendidikan Sejarah, Fakultas Ilmu Sosial, Universitas Negeri Yogyakarta atas kesempatan yang diberikan sehingga tulisan ini dapat dipublikasikan pada edisi Maret 2016.

**DAFTAR PUSTAKA**

Alwi, Des. 2005. *Sejarah Maluku, Banda Naira, Ternate, Tidore dan Ambon.* Jakarta: PT. Dian Rakyat

Amal, M. Adnan. 2010. *Kepulauaan Rempah-Rempah Perjalanan Sejarah Maluku Utara 1250-1950*. Jakarta: KPG.

Andaya, Leonard Y. 2015. *Dunia Maluku, Indonesia Timur pada Zaman Modern Awal.* Yogyakarta: Ombak.

Budiman, Arif. 2002. *Teori Negara “Negara, Kekuasaan dan Ideologi”*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka.

Doa, Busranto Abdullatif. 2005. *Moloku Kie Raha, Dalam Perpestiktif Budaya dan Masuknya Islam,*Ternate: HPMT Press.

Gottschalk, Louis. 1985. *Mengerti Sejarah.* Jakarta: UI Press.

Jusuf, Talabudin. 2005. *Moloku Kie Raha, Dalam Perpestiktif Budaya dan Masuknya Islam.* Ternate: HPMT Press.

Leirissa R.Z., G.A. Ohorella., Yuda B. Tangkilisan. 2012. *Sejarah Perekonomian Indonesia.* Yogyakarta: Ombak.

Moertono, Soemarsaid. 1985. *Negara dan Usaha Bina Negara Jawa Pada Masa Lampau*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Muhammad, Syahril. 2012. *Kesultanan Ternate, Sejarah Sosial Ekonomi dan Politik.* Yogyakarta: Ombak.

Pramusinto Agus, (ed). 2009. *Governance Reform di Indonesia,* Yogyakarta: Gava Media dan MAP-UGM.

Sjah, Hidayatullah M. 2005. *Suba Jou.* Ternate, HPMT Press.

Syah Mudaffar. 2009. *Eksistensi Kesultanan Ternate Dalam Sistem Tata Negara Republik Indonesia.* Bahan Orasi Ilmiah yang disampaikan pada Dies Natalis VI dan Wisuda Diploma dan Sarjana di STKIP Kie Raha Ternate.

Syah Mudaffar, et.al. 2005. *Moloku Kie Raha, Dalam Perpestiktif Budaya dan Masuknya Islam,*Ternate: HPMT Press.

Marasabessy, Abd. Rahman I. dkk. 2012. *Sejarah Sosial Kesultanan Ternate.* Yogyakarta: Ombak.

Van Niel, Robert. 1984. *Munculnya Elit Modern Indonesia.* Jakarta: Pustaka Jaya.

Widjojo, Muridan. 2013. *Pemberontakan Nuku: Persekutuan Lintas Budaya di*

*Maluku-Papua Sekitar 1780-1810.* Depok: Komunitas Bambu.