

KEBIJAKAN DESENTRALISASI DAN KONFLIK SOSIAL

(Suatu Studi di Provinsi Maluku Utara)

Julfi Jamil

Dosen Prodi Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Pemerintahan

Universitas Bumi Hijrah Maluku Utara

Abstraksi

Implementasi kebijakan desentralisasi seringkali menimbulkan implikasi konflik sosial yang berkaitan dengan perebutan tapal batas wilayah otonomi dengan dalil mempertahankan identitas wilayah, namun tidak sedikit konflik perebutan wilayah merupakan by design untuk kepentingan tertentu. Analisis tulisan ini menggunakan pendekatan grounded theory untuk menganalisis beberapa temuan di lapangan yang berkaitan dengan konflik perebutan wilayah antara Kabupaten Halmahera Barat dan Kabupaten Halmahera Utara di Provinsi Maluku Utara dengan tujuan untuk mengungkapkan bagaimana konflik tapal batas wilayah antara kabupaten Halmahera Utara dan Halmahera Barat tersebut bisa terjadi dan bagaimana peran aktor kebijakan dalam mendesain konflik tersebut.

Kata Kunci: Desentralisasi, Konflik Sosial, Perebutan Wilayah Otonomi.

Abstract

Implementation of decentralization policies often lead to social conflict implications relating to the seizure of the boundary of the autonomous region with the argument of maintaining the identity of the area, but not a bit of a struggle for territory is by design for specific purposes. The analysis of this paper using a grounded theory approach to analyze some of the research findings related to a struggle for territory between West Halmahera and North Halmahera in North Maluku province with the aim to reveal how the conflict boundary area between the districts of North Halmahera and West Halmahera could happen and how the role of actors in designing policies that conflict.

Keywords: Decentralization, Social Conflict, Scramble Autonomous Region.

PENDAHULUAN

Kebijakan politik desentralisasi membawa sejumlah implikasi dalam pelaksanaan diberbagai daerah, bahkan dalam penyelenggaraannya seringkali memunculnya konflik kepentingan antar daerah. Konflik antar daerah berlangsung dengan mengambil bentuk aneka-rupa serta menyentuh hampir di segala aspek (*frame of conflict*) kehidupan masyarakat, meliputi konflik agraria, sumber daya alam, nafkah, ideologi, identitas-kelompok, batas teritorial, dan semacamnya. (Darmawan, 2006). Pada umumnya, konflik antar daerah berkaitan dengan permasalahan batas wilayah daerah terkait dengan pengelolaan sumber daya alam. Hal ini karena praktek desentralisasi di Indonesia lebih mengenal adanya

pembagian wilayah secara habis, sehingga sebagian pemerintah daerah memandang penting perlunya penegasan batas wilayah terutama batas wilayah yang memiliki potensi sumber daya alam untuk mendukung Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Disisi lain kebijakan otonomi daerah yang dijalankan di Indonesia lebih menitik beratkan pada pertimbangan politik dan kepentingan elit, demikian karena pemerintah pusat dalam merespon tuntutan pembentukan daerah otonom juga memberikan ruang kepada pemerintah daerah melakukan perebutan wilayah akibat dari ketidaktegasan dalam penentuan batas wilayah. Fenomena tersebut dapat dilihat dalam konflik perebutan tapal batas wilayah antara kabupaten Halmahera Barat dan Halmahera Utara di Provinsi Maluku Utara. Ketika pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2003 Tentang Pembentukan Kabupaten Halmahera Utara, Kabupaten Halmahera Selatan, Kabupaten Kepulauan Sula, Kabupaten Halmahera Timur, dan Kota Tidore, pasca pembentukan Povinsi Maluku Utara tidak mempertimbangkan kondisi sosiologis wilayah, padahal jauh sebelum keluarnya undang-undang tersebut di wilayah perbatasan Kabupaten Halmahera Barat dan Halmahera Utara mempersoalkan Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 1999 tentang pembentukan kecamatan Malifut.

Akibatnya, pemerintah Kabupaten Halmahera Barat dan Halmahera Utara memperebutkan wilayah tersebut, bahkan untuk mempertahankan wilayahnya Pemerintah Kabupaten Halmahera Barat mengesahkan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2005 tentang pembentukan Kecamatan Jailolo Timur. Kebijakan Pemerintah Kabupaten Halmahera Barat direspon Pemerintah Kabupaten Halmahera Utara dengan mengesahkan Peraturan Daerah Nomor 2 tahun 2006 tentang pemekaran kecamatan Kao Teluk, praktis di satu wilayah memiliki dua pemerintah tingkat kecamatan.

Berdasarkan uraian diatas, maka penelitian tentang Kebijakan Desentralisasi Dan Konflik Sosial, Suatu Studi di Provinsi Maluku Utara mempertanyakan bagaimana konflik tapal batas wilayah antara kabupaten Halmahera Utara dan Halmahera Barat itu bisa terjadi dan bagaimana peran aktor kebijakan dalam membentuk Kecamatan Kao Teluk dan Kecamatan Jailolo Timur.

Kebijakan Desentralisasi dan Otonomi Daerah

Konsep kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah dijalankan di Indonesia sebagai reaksi terhadap tuntutan dari daerah atau kelompok-kelompok etnik terhadap kontrol partisipasi yang lebih besar dalam proses politik, atau yang lebih *ekstrim* desentralisasi

digambarkan sebagai suatu upaya yang serius dari negara untuk mampu mengelola berbagai tekanan dan tuntutan secara lebih baik melalui pemberian otonomi yang sebesar-besarnya.

Tuntutan dari daerah atau kelompok etnik terjadi karena dalam perkembangan suatu bangsa didasarkan atas dasar kedaerahan, kesukuan, golongan politik yang berbeda ideologi, maka dari itu saat negara dibangun atas dasar sistem sentralistik akan memunculkan resistensi dari kelompok etnik kedaerahan hingga menimbulkan konflik. Di Indonesia sendiri, dasar-dasar kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah sejak jauh sebelum terjadinya krisis nasional telah dilakukan namun masih bersifat setengah-setengah dan dilakukan tahap demi tahap yang sesungguhnya sangat lamban. Bahkan dalam catatan, pasca merdeka hingga era reformasi Indonesia memiliki tujuh aturan perundang-undangan (tidak termasuk aturan) yang mengatur tentang pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah. (Soetandyo Wignjosebroto, 2010;65).

Namun ketika masa kejenuhan visi pembangunan orde baru yang dijalankan menimbulkan tuntutan adanya perubahan dan perbaikan menuju demokrasi, bahkan negara dinyatakan gagal melakukan pembangunan yang adil. Maka sejak tahun 1998 yang diawali dengan penuntutan turunnya Soeharto, pilihan politik desentralisasi yang ditandai dengan dikeluarkannya undang-undang 22 tahun 1999 dan undang 25 tahun 1999 adalah sebagai solusi dan rekonsiliasi atas ketegangan politik antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, bahkan dinilai sebagai mediasi yang efektif antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam menyelesaikan masalah kesenjangan pembangunan orde baru. Bahkan McCarthy 2004, dalam Green, 2005:3 menyebut Undang-undang desentralisasi difokuskan pada pemberdayaan pemerintah daerah dan dibuat tanpa transisi dan rencana implementasi yang baik.

Pandangan McCarthy tersebut tentu lebih karena dasar kebijakan desentralisasi yang terjadi di Indonesia sebagai reaksi terhadap tuntutan kelompok-kelompok etnik. Dalam konteks itu, Muluk 2009: 4-5, mencoba menggunakan pendekatan teori demokrasi liberal dalam memberikan dukungan bagi desentralisasi, menurutnya, desentralisasi mampu memberikan dukungan demokrasi pada dua tingkatan. Pertama, Desentralisasi dapat memberikan kontribusi positif bagi perkembangan demokrasi nasional karena *local government* mampu menjadi sarana bagi pendidikan politik rakyat, dan memberikan pelatihan bagi kepemimpinan politik, serta mendukung penciptaan stabilitas politik. Kedua, *local government* mampu memberikan manfaat bagi masyarakat setempat (*locality*). Manfaat bagi masyarakat setempat ini dapat berupa *political aqulity, accountability dan rcsponsiveness*.

Syarif (2010;7) memberikan rangkuman tujuan desentralisasi dari pemerintahan daerah yang didasarkan pada beberapa pendapat para ahli (Simith 1985; Maddick 1963; Robert A Dahl 1981; Jurgen Ruland 1993), tentang gambaran tujuan desentralisasi dari sisi kepentingan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Tujuan desentralisasi dari kepentingan pusat antara lain sebagai berikut; *Pertama*, pendidikan politik. Seperti diakui Smith, tujuan itu sangat diilhami oleh ide dasar desentralisasi demokrasi dan oleh karena tidak dapat dihindari. *Kedua*, sebagai ajang pelatihan kepemimpinan politik, tujuan berangkat dari asumsi dasar bahwa pemerintahan daerah merupakan wadah pelatihan yang paling tepat bagi politikus dan birokrat sebelum menduduki berbagai posisi penting di tingkat nasional, oleh karena itu kebijakan desentralisasi diharapkan mampu memotivasi dan melahirkan calon-calon pemimpin pada aras nasional. *Ketiga*; Desentralisasi juga menciptakan stabilitas politik. Para pendukung desentralisasi sangat percaya bahwa kebijakan desentralisasi akan mampu mewujudkan kehidupan sosial yang harmonis dan kehidupan politik yang stabil.

Sementara itu, tujuan desentralisasi dari sisi kepentingan pemerintah daerah yaitu sebagai berikut; *Pertama*, untuk mewujudkan kesetaraan politik, artinya desentralisasi diharapkan dapat membuka lebih banyak kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam berbagai aktivitas politik ditingkat local. Masyarakat daerah dapat mempraktekkan bentuk-bentuk partisipasi politik secara elegan. *Kedua*, akuntabilitas lokal. Dalam hal ini dapat dipercayai bahwa desentralisasi akan meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam memperhatikan hak-hak komunitasnya atau cenderung untuk mengoperasionalkan istilah *local accountability* dalam konteks pembangunan sosial ekonomi. *Ketiga*; adanya tanggap lokal (*local responsiveness*), salah satu asumsi dasarnya adalah pemerintah daerah dianggap mengetahui lebih banyak masalah yang dihadapi oleh komunitasnya sehingga pelaksanaan desentralisasi diharapkan dapat menjadi jalan terbaik dalam mengatasi sekaligus meningkatkan akselerasi pembangunan sosial ekonomi di daerah.

Dari pandangan di atas bila menggunakan pendekatan teori demokrasi liberal, secara konseptual kebijakan desentralisasi yang dijalankan lebih mengarah pada perspektif politik yang didefinisikan sebagai devolusi kekuasaan (*devolution of power*) dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, sementara dalam perspektif administratif yang didefinisikan sebagai pendelegasian wewenang dalam pengambilan keputusan, perencanaan dan pengaturan fungsi publik dari pemerintahan pusat ke pemerintah daerah belum dijalankan dengan baik. Smith (1985: 20), juga memberikan pandangan bahwa devolusi kekuasaan sebagai pengalihan kekuasaan dari jenjang ke atas ke jenjang ke bawah dalam hierarki teritorial yang bisa berarti satu pemerintahan di dalam suatu negara bagian atau jawatan di dalam suatu organisasi.

Konflik di Era Otonomi Daerah

Konflik yang terjadi pada era otonomi daerah lebih pada konflik kekuasaan yang mengacu pada konflik antara pemerintah daerah dalam tingkatan yang sama, (antara provinsi atau antar kabupaten dan kota). Konflik ini terjadi karena adanya perbedaan kepentingan dan persepsi yang menghasilkan benturan-benturan akibat dari meningkatnya kewenangan daerah, bahkan masalah perbatasan antara daerah kabupaten dan kota menjadi sumber konflik terutama bagi daerah yang secara ekonomis mempunyai potensi untuk peningkatan sumber pendapatan daerah atau akibat dari elit daerah yang berupaya merebut dan mempertahankan wewenang dan kekuasaan antara kelompok-kelompok sosial yang ada di dalamnya.

Hadi, Syamsul, *et al*, (2007: 272), menyatakan pada hakekatnya, konflik tercipta dari adanya kompetisi memperebutkan akses terhadap otoritas (kekuasaan) dan sumber ekonomi/kemakmuran dari aktor-aktor yang berkepentingan. Dalam teori konflik, setiap elemen-elemen yang terdapat pada masyarakat dianggap mempunyai potensi terhadap disintegrasi sosial. Menurut teori ini, keteraturan yang terdapat dalam masyarakat hanyalah karena ada tekanan atau pemaksaan kekuasaan dari golongan yang berkuasa. Adanya perbedaan peran dan status di dalam masyarakat menyebabkan adanya golongan penguasa dan yang dikuasi. Distribusi kekuasaan dan wewenang yang tidak merata menjadi faktor terjadinya konflik sosial secara sistematis. Hal ini tidak lepas dari fakta hubungan kekuasaan dalam sistem sosial, dan sifat kekuasaan adalah dominasi dan diperebutkan. Fakta ini menciptakan *steering problem* (masalah yang selalu muncul). Sosiolog konflik dari mazhab kritis yang dikembangkan oleh Habermas melihat pada kondisi dan dominasi struktur. Kelompok yang berbeda dalam struktur dengan berbagai perangkat wewenang maupun mengarahkan berbagai bentuk kebijakan pada orang lain diluar struktur wewenang tersebut. Kondisi ini merupakan bentuk dominasi. (Habermas, 1998;2, dalam Novri, 2008;69), sama halnya juga dengan Charles W Mills melihat hubungan konflik yang mengandaikan hubungan dominasi sangat dipengaruhi oleh ekonomi politik. (Novri, 2009; 71).

Hubungan dominasi itu sendiri diciptakan oleh jaringan segelintir orang yang menguasai ekonomi politik. Mereka dapat disebut sebagai jaringan. Mills mempunyai pengertian bahwa elit kekuasaan dikomposisikan dari orang-orang yang memungkinkan mereka melebihi lingkungan biasa dari orang-orang biasa, laki-laki atau perempuan; mereka ada di posisi pembuatan keputusan yang memiliki konsekuensi besar. Mereka menempati posisi pimpinan strategis dari struktur sosial. Seperti pimpinan partai politik atau keagamaan yang memusatkan alat-alat efektif dari kekuasaan, kekayaan dan kemashuran. Elit kekuasaan

bukan penguasa Negara, mereka adalah para politisi profesional dari level menengah kekuasaan, dan dalam kelompok-kelompok penekan. Posisi penting mereka dalam mempengaruhi opini publik dan mengarahkan pada tindakan sosial masa merupakan keahlian yang mereka miliki karena tingkat pengetahuan dan kepemilikan terhadap alat-alat kekuasaan, seperti usaha ekonomi, politik dan militer.

Oleh karena itu, memperebutkan wilayah tapal batas antara kabupaten yang satu dengan kabupaten lainnya lebih dipengaruhi oleh faktor kekuasaan yang dimainkan oleh para elit pemangku kebijakan demi memperoleh kepentingan ekonomi politik. Bahkan tidak sedikit para pemangku kekuasaan berkonflik dengan melibatkan warga masyarakat sehingga konflik yang berkaitan dengan kekuasaan terpolarisasi menjadi konflik-konflik komunal antara sesama warga masyarakat. Dahrendrof membedakan golongan atau kelompok yang terlibat konflik, yaitu kelompok semu (*Quasi Group*) atau sejumlah pemegang posisi dengan kepentingan yang sama atau merupakan kumpulan dari para pemegang kekuasaan atau jabatan dengan kepentingan yang terbentuk karena munculnya kelompok kepentingan. Kelompok yang kedua adalah kelompok kepentingan. Kelompok kepentingan terbentuk dari kelompok semu yang lebih luas, mempunyai struktur, organisasi program, tujuan, serta anggota yang jelas. Kelompok kepentingan inilah yang menjadi sumber nyata timbulnya konflik (Dahrendrof, 1959: 180).

Dahrendrof juga mempertegas istilah wewenang dan kekuasaan tersebut digambarkan sebagai berikut: (1) hubungan wewenang adalah selalu hubungan antara superior dan subordinasi, hubungan atas bawah; (2) di mana ada hubungan wewenang disitu ada unsur atas (*superordinasi*) secara sosial diperkirakan dengan perintah dan komando, peringatan dan larangan dan mengendalikan perilaku unsur bawah (*subordinasi*). (3) perkiraan demikian secara relatif lebih dilekatkan kepada posisi sosial daripada karakter individu; (4). Berdasarkan pada kenyataan hubungan wewenang selalu meliputi spesifikasi orang-orang yang harus tunduk kepada pengendalian dan spesifikasi dalam bidang-bidang yang mana saja pengendalian itu diperbolehkan. (5) Wewenang adalah sebuah hubungan yang sah. Tidak tunduk pada perintah orang-orang berwewenang dapat dikenai sanksi tertentu, wewenang merupakan salah satu dari kebiasaan hukum semu dan norma-norma guna mendukung efektifitas pelaksanaan wewenang yang sah. (Dahrendrof, 1959; 203)

Dalam konteks konflik tapal batas antara Kabupaten Halmahera Barat dan kabupaten Halmahera Utara yang menjadi tersubordinat adalah masyarakat enam desa yang berada di wilayah yang disengketakan menjadi korban dari kebijakan elit yang hanya mengejar kepentingan ekonomi dan politik. Polarisasi konflik terjadi karena tidak ada titik temu antara

pemerintah Kabupaten Halmahera Barat dan Kabupaten Halmahera Utara dalam pembentukan Kecamatan Jailolo Timur dan Kecamatan Kao Teluk.

METODE PENELITIAN

Metode yang digunakan dalam tulisan ini adalah metode kualitatif dan untuk menganalisis data-data yang di peroleh di lapangan menggunakan metode *Grounded theory*, yang bertujuan untuk mendapatkan informasi yang selengkap mungkin dengan menggunakan sejumlah prosedur sistematis guna untuk mengungkap sejumlah fenomena. Strauss & Corbin (2009.10) menyatakan *Grounded* adalah teori yang diperoleh secara induktif dari penelitian tentang fenomena yang dijelaskannya. Karenanya teori ini ditemukan, disusun dan dibuktikan untuk sementara melalui pengumpulan yang sistematis dan analisis data yang berkenaan dengan fenomena itu.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Dalam pembahasan ini, penulis tetap merujuk pada tema utama tentang Kebijakan Desentralisasi Dan Konflik Sosial dengan memfokuskan pada pertanyaan bagaimana konflik tapal batas wilayah antara kabupaten Halmahera Barat dan Halmahera Utara itu bisa terjadi dan bagaimana peran aktor kebijakan dalam membentuk konflik antara Kabupaten Halmahera Barat dan Halmahera Utara.

Konflik Tapal Batas antara Kabupaten Halmahera Barat dan Halmahera Utara

Konflik ini berawal dari resistensi masyarakat terhadap kebijakan pemerintah pusat tentang pembentukan Kecamatan Malifut melalui Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 1999 sebagai respon terhadap ketidakjelasan status 16 desa yang di relokasi dari pulau Makean atas ancaman gunung kie besi. Namun pembentukan kecamatan Malifut yang menggabungkan lima desa dari Kecamatan Kao dan enam Desa dari Kecamatan Jailolo menimbulkan resistensi dari masyarakat dengan alasan sejarah dan tradisi masyarakat setempat tidak cocok dengan masyarakat suku Makean yang di relokasi di wilayah Malifut.

Namun Eskalasi penolakan pembentukan kecamatan Malifut reda seiring konflik horisontal di Maluku Utara pada tahun 2000, namun ketika keluarnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2003 Tentang Pembentukan Kabupaten Halmahera Utara, Kabupaten Halmahera Selatan, Kabupaten Kepulauan Sula, Kabupaten Halmahera Timur, dan Kota Tidore. Paska pembentukan Povinsi Maluku Utara, konflik kembali terjadi dan mengalami pergeseran isu dari resistensi terhadap kebijakan pembentukan kecamatan Malifut menjadi

konflik perebutan wilayah terhadap penegasan tapal batas, bahkan pergeseran isu tersebut tidak hanya terjadi ditingkatan masyarakat namun justru dimainkan elit-elit dari Pemerintah Kabupaten Halmahera Barat dan Kabupaten Halmahera Utara untuk merebut wilayah perbatasan.

Sesuai Undang-Undang Nomor 1 tahun 2003 wilayah perbatasan yang meliputi enam desa masing-masing Desa Bobaneigo, Desa Pasir Putih, Desa Tetewang, Desa Akelamo Kao, Desa Dum-Dum, Desa Akesahu yang diperebutkan berada dalam wilayah hukum Kabupaten Halmahera Utara, sebagai konsekuensi dari Kecamatan Malifut yang menjadi bagian dari Kabupaten Halmahera Utara. Namun sebagian besar masyarakat berada di enam desa menyatakan menolak bergabung dengan Kabupaten Halmahera Utara dengan alasan secara geografis maupun budaya memiliki kedekatan dengan Kabupaten Halmahera Barat, bahkan dalam pelayanan publik Kabupaten Halmahera Barat dinilai lebih serius, dibuktikan dengan penyebaran fasilitas pelayanan kesehatan maupun pendidikan kabupaten Halmahera Barat memiliki 1 unit Puskesmas, 1 unit Puskesmas Pembantu dan 12 unit posyandu, sementara disisi sarana pendidikan memiliki 9 unit Sekolah Dasar, fasilitas pendidikan sekolah menengah pertama serta penyediaan pendidikan SLTA dan SMK di wilayah yang disengketakan. (data pemerintah Kabupaten Halmahera Barat; 2009)

Sedangkan untuk Kabupaten Halmahera Utara dalam penyebaran fasilitas dianggap minim, dilihat dari pendistribusian sarana pendidikan yang tersebar di wilayah enam desa yaitu 7 unit Sekolah Dasar dan 1 unit SMP, sedangkan untuk fasilitas kesehatan hanya memiliki 2 Puskesmas Pembantu dan 6 posyandu. Namun semua fasilitas terdistribusi tidak seluruhnya berada di wilayah yang disengketakan namun juga tersebar di beberapa desa yang tergabung dalam Kecamatan Kao Teluk. (data pemerintah kabupaten Halmahera Utara; 2008). Meski Pemerintah daerah Kabupaten Halmahera Utara minim fasilitas umum sejak konflik perebutan wilayah terjadi pemerintah Kabupaten Halmahera Utara memanfaatkan kondisi warga yang berada di wilayah yang sengketa pemberian dana *community development* dari PT Nusa Halmahera Mineral untuk menarik simpati warga yang semula menolak bergabung dengan Kecamatan Malifut dan berkeinginan bergabung dengan Kecamatan Jailolo berbalik mendukung Kabupaten Halmahera Utara. Disisi lain Nusa Halmahera Minerals juga memberikan dukungan kepada pemerintah Kabupaten Halmahera Utara untuk merebut wilayah enam desa melalui sinergitas program *Community Development* maupun *Corporate social responsibility* (CSR) dan berbagai program pemerintah daerah Halmahera Utara.

Tetapi disisi lain pemerintah Kabupaten Halmahera Barat juga memberikan pelayanan publik kepada masyarakat wilayah enam desa, akibatnya, kedua pemerintah daerah saling mengklaim memiliki wilayah tersebut, puncaknya ketika tahun 2005 pemerintah Kabupaten Halmahera Barat membentuk pemerintahan tingkat kecamatan di wilayah yang disengketakan dengan mengesahkan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2005 tentang pembentukan Kecamatan Jailolo Timur yang membawahi enam desa. Kebijakan pemerintah Kabupaten Halmahera Barat diambil sebagai sikap keberpihakan untuk mempertahankan wilayah enam desa dengan alasan *historis* dan emosional wilayah enam desa lebih dekat dengan wilayah Halmahera Barat. Kebijakan Pemerintah Kabupaten Halmahera Barat direspon Pemerintah Kabupaten Halmahera Utara dengan mengesahkan Peraturan Daerah Nomor 2 tahun 2006 tentang pemekaran kecamatan Kao Teluk yang meliputi wilayah enam desa ditambah tiga desa yang dinilai netral dalam konflik tapal batas yaitu desa Tabanoma, Makaeling, Tiowor dengan dasar hukum wilayah enam desa merupakan bagian dari Kabupaten Halmahera Utara yang didasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 1 Tahun 2003 tentang pembentuk beberapa kabupaten di Maluku Utara. Dampaknya masyarakat enam desa yang sebelumnya hanya memiliki satu pemerintah desa berubah menjadi dua pemerintahan desa berdasarkan pilihan masyarakat untuk bergabung dengan kabupaten yang diinginkan.

Pembentukan kecamatan Kao Teluk dinilai tidak melalui mekanisme yang jelas karena yang lazim dilakukan, bahkan tidak didasarkan pada keputusan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) maupun Keputusan kepala desa. Sementara pembentukan Kecamatan Jailolo Timur sendiri diawali dengan sikap para kepala desa dengan mengajukan Surat Permohonan Nomor 03/KSP/2003, tanggal 8 Nopember 2003 yang tujuan kepada Bupati Halmahera Barat, untuk tetap menjadi bagian dari Kabupaten Halmahera Barat, bahkan masyarakat serta tokoh agama, tokoh masyarakat dan tokoh pemuda mengajukan pernyataan sikap kepada pemerintah dan DPRD Halmahera Utara untuk memberikan pengakuan terhadap masyarakat di wilayah yang di sengketa untuk membentuk Kecamatan Jailolo Timur. Warga di wilayah sengketa juga menunjukkan sikap untuk memiliki kecamatan Jailolo Timur dengan tetap menyampaikan pilihan politik ke Kabupaten Halmahera Barat baik dalam momentum pemilihan kepala daerah maupun pemilihan legislatif.

Sikap pemerintah Halmahera Barat membentuk kecamatan Jailolo Timur diklaim pemerintah Halmahera Utara melanggar aturan dan tidak memiliki payung hukum sebab sesuai PP 42 tahun 1999 dan undang-undang nomor 1 tahun 2003 tentang pembentukan

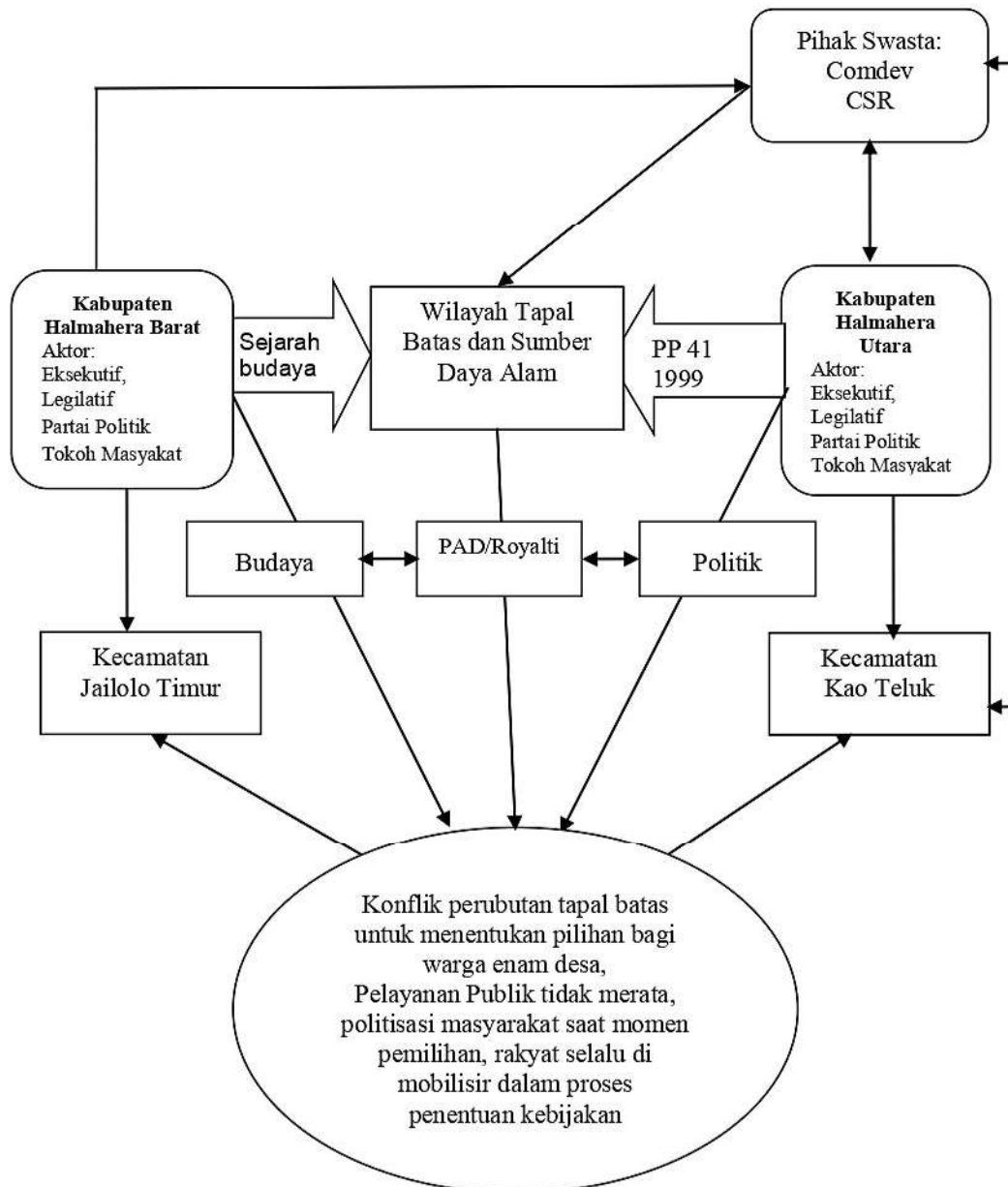
beberapa kabupaten di provinsi Maluku Utara, wilayah Kecamatan Jailolo Timur merupakan bagian dari wilayah dari Kabupaten Halmahera Utara. Sementara itu pada konteks polarisasi konflik tapal batas antara Kabupaten Halmahera Barat dan kabupaten Halmahera Utara berlangsung dalam tiga pola konflik. *Pertama*, konflik antara pemerintah yaitu konflik antara Kabupaten Halmhera Utara dan Kabupaten Halmahera Barat, konflik ini dapat dilihat pada penyelesaian permasalahan tapal batas dengan landasan memikirkan kepentingan rakyat, melainkan arogansi masing-masing pemerintahan untuk tetap mempertahankan wilayah perbatasan menjadi bagian dari wilayahnya yang ditandai dengan pembentukan kecamatan Kao Teluk sebagai representasi kekuatan kabupaten Halmahera Barat dan Kecamatan Jailolo Timur yang mewakili kabupaten Halmahera Barat.

Kedua, konflik antara masyarakat dan pemerintah, dapat dilihat dari polarisasi masyarakat yang menentang kebijakan pemerintah tentang status enam desa yang berada di wilayah yang di sengkatakan kedua pemerintah daerah, misalnya sebagian besar masyarakat enam desa masing-masing Desa Pasir Putih, Bobane Igo, Tetewang, Akelamo Raya, Ake Sahu/Gamsungi dan Dum-Dum menyatakan menolak bergabung dengan kabupaten Halmahera Utara karena alasan sejarah dan kedekatan masyarakat dengan wilayah serta pelayanan publik yang diberikan pemerintah Kabupaten Halmahera Barat, disisi lain sebagian masyarakat yang sebelumnya menyatakan penolakan kebijakan itu kini juga terpolarisasi Kabupaten Halmahera Utara dengan alasan penegasan undang-undang tetang perbatasan wilayah. *Ketiga*, konflik sesama masyarakat yang ditandai penentuan masyarakat untuk memilih wilayah berdasarkan pilihan untuk bergabung dengan kedua kabupaten itu. Bahkan desa-desa di wilayah konflik juga didesak untuk membentuk pemerintah desa berdasarkan pilihannya. Bila sebelumnya setiap desa hanya memiliki satu kepala desa kini setiap desa memiliki dua kepala desa. Akibatnya antara masyarakat mengalami ketegangan sesama warga masarakat.

Bebbington, 1997 (dalam Darmawan, 2006), melihat polarisasi konflik sosial antar “pemangku kekuasaan” dapat berlangsung dalam tiga bentuk, yaitu: (1) Warga masyarakat sipil atau kolektivitas sosial berhadap-hadapan melawan Negara dan sebaliknya. Dalam hal konflik sosial dapat terjadi dalam bentuk protes warga masyarakat atas kebijakan publik yang diambil oleh negara/pemerintah yang dianggap tidak adil dan merugikan masyarakat secara umum. (2) Konflik sosial yang berlangsung antara warga masyarakat atau kolektivitas sosial melawan swasta dan sebaliknya. (3) Konflik sosial yang berlangsung antara swasta berhadap-hadapan melawan Negara dan sebaliknya, akibat dari berbagai tindakan yang diambil oleh Pemerintah/Negara dalam mengawal jalannya sebuah kebijakan.

Gambar 1

**Skema Konflik Perebutan Tapal Batas Kabupaten Halmahera Barat
dan Kabupaten Halmahera Utara**



Secara faktual, proses penyelesaian konflik tidak berjalan lancar meski kedua pemerintah daerah telah beberapa kali melakukan pertemuan untuk mengakhiri konflik tersebut, bahkan Pemerintah Provinsi Maluku Utara selaku perwakilan pemerintah pusat di daerah sulit mengambil kebijakan penyelesaian sengketa tapal batas tersebut. Bahkan, Pemerintah Provinsi Maluku Utara menyerahkan masalah sengketa tersebut untuk diselesaikan dan diputuskan oleh Pemerintah Pusat dalam hal ini Kementrian Dalam Negeri.

Pemerintah Pusat sendiri sejak awal 2010 lalu memberikan penegasan melalui surat Kementerian Dalam Negeri (Mendagri) nomor 146.3/111/SJ, tertanggal 15 Januari 2010 menyatakan bahwa wilayah yang disengketakan meliputi Desa Bobaneigo, Pasir Putih, Tetewang, Akelamo Kao, Dum-Dum, Akesahu merupakan bagian dari wilayah kabupaten Halmahera Utara sebagai konsekwensi dari undang-undang nomor 1 tahun 2003 tentang pemekaran kabupaten Halmahera Utara dan beberapa kabupaten dan Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 1999 tentang pembentukan dan penataan beberapa kecamatan wilayah Kabupaten tingkat II Maluku Utara yang memberikan isyarat wilayah wilayah enam desa bagian dari kecamatan Malifut.

Namun kebijakan pemerintah pusat itu justru ditolak warga di wilayah yang di sengketakan yang pro Kabupaten Halmahera Barat, warga menilai pemerintah pusat dalam mengambil langkah tersebut lebih memberikan pertimbangan yang tidak rasional, sebab bila merujuk pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 tahun 2006 tentang Pedoman Penegasan Batas Daerah memberikan isyarat dalam perumusan kebijakan penataan batas daerah harus didasarkan beberapa aspek baik itu aspek yuridis, *historis*, *geografis* administrasi dan sosial budaya, maka seharusnya wilayah enam desa menjadi bagian dari kabupaten Halmahera Barat. Selain itu, rekomendasi pemerintah Provinsi Maluku Utara yang didasarkan pada hasil kesepakatan antara pejabat pada tanggal 11 November 2004 yang di hadiri Penjabat Bupati Halmahera Utara Jidon Hangewa dan Bupati Halmahera Barat Gahril Syah yang disaksikan Wakil Gubernur Madjid Abdullah dengan menetapkan tiga butir kesepakatan yang berbunyi "*Pertama*; Pengurusan administrasi pemerintahan keenam desa tetap dilaksanakan oleh pemerintahan Kecamatan Jailolo Kabupaten Halmahera Barat namun perlu diproses untuk mendapatkan legitimasi tidak menjadi pertimbangan padahal hasil kesepakatan tersebut juga disampaikan Pemerintah Provinsi Maluku Utara ke Kementrian Dalam Negeri sebagai tindaklanjut hasil kesepakatan dengan nomor 147/1524 tertanggal pada tanggal 23 November 2004 dengan pertimbangan bahwa dari aspek sejarah, aspek rentang kendali dan aspek kesamaan sosial wilayah enam desa memiliki kedekatan dengan kecamatan Jailolo Kabupaten Halmahera Barat maka itu atas pertimbangan kesepakatan yang diambil kedua pemerintah bersengketa, maka pemerintah Provinsi Maluku Utara memohon pertimbangan pemerintah pusat untuk ditindak lanjuti sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Dalam kontek itu, terlihat kebijakan pemerintah pusat tidak mencerminkan upaya menyelesaikan konflik tapal batas melainkan adanya kepentingan yang tersembunyi (Hidden Interest) untuk mengamankan kepentingan PT Nusa Halmahera Minerals yang melakukan eksplorasi tambang emas di wilayah yang disengketakan. Bila kondisi ini benar adanya maka

perkembangan suatu negara terutama di negara-negara dunia ketiga selalu menghadirkan dimensi keragaman konflik antar warga negara dengan semua kepentingan penguasa. Ketika suatu negara tetap berperan sebagai “actor” utama dalam urusan-urusan dunia, maka negara akan kehilangan kedaulatan, fungsi, dan kekuatannya. Akan tetapi ketika negara hadir sebagai identitas alamiah yaitu dimensi penguasaan dan kekuasaan atas warga negara maka yang terjadi adalah negara hegemonik. Negara memiliki struktur spartanisme yang kuat untuk menekan menjadi penguasaan atas kebijakan publik serta memendam kepentingan masyarakatnya dalam tirani dan Fasisme. Konflik penguasaan negara terhadap warga negara ini telah melahirkan Negara semi-chaos. (Huntinton; 2001.23)

Akibatnya Negara yang memiliki cita-cita untuk melindungi rakyat dari hak-hak sipil, politik, ekonomi, sosial, dan hak-hak budaya dikorbankan. Bahkan negara dinyatakan gagal dalam melindungi masyarakat sebagai akibat dari tidak dijalankannya amanat konstitusi untuk melindungi masyarakat. Selain itu, Negara terjatuh dalam lingkaran kebijakan global neoliberalisme yang memaksa Negara sekedar sebagai wasit dalam kompetisi antara perusahaan-perusahaan transnasional.

Peran dan Kepentingan Aktor Dalam Konflik Tapal Batas

Setiap peristiwa konflik atau gejala sosial yang terjadi tidak berdiri sendiri, namun konflik sosial seringkali hadir sebagai akibat tidak terakomodasinya kepentingan berbagai pihak yang berkonflik atau yang lebih dikenal dengan aktor konflik. Maka dari itu dalam konteks konflik perebutan tapal batas wilayah antara Kabupaten Halmahera Barat dan Kabupaten Halmahera Utara aktor konflik yang dikaji dalam penelitian ini adalah negara, elit masyarakat dan aktor swasta serta kelompok kepentingan yang terlibat secara tidak langsung. Dapat diidentifikasi aktor yang terlibat secara langsung dalam konflik tapal batas di wilayah enam desa merupakan Pemerintah Kabupaten Halmahera Barat dan Pemerintah Kabupaten Halmahera Utara. Kedua pemerintah daerah sangat memiliki kepentingan untuk merebut wilayah enam desa. Bahkan untuk memenuhi kepentingan tersebut kedua pemerintah daerah melalui para elitnya seperti Bupati, Wakil Bupati, Pimpinan DPRD dari masing-masing kedua pemerintah dengan menggunakan kekuasaan untuk menciptakan konflik. Kondisi itu, dibuktikan dengan sikap para elit eksekutif dan legislatif yang tetap membentuk struktur pemerintahan tingkat kecamatan yaitu kecamatan Kecamatan Jailolo Timur versi Halmahera Barat dan Kecamatan Kao Teluk versi Kabupaten Halmahera Utara di wilayah yang dalam proses disengketakan tersebut.

Penegasan kedua pemerintah daerah untuk membentuk struktur pemerintahan dianggap memiliki kepentingan yang tersembunyi untuk menguasai perusahaan tambang emas yang dikeloh oleh PT Nusa Halmahera Minerals dengan menggunakan sebagian wilayah konsesi wilayah yang disengketakan. Sebagaimana lazimnya sebuah perusahaan yang harus membayar royalti kepada pemerintah daerah, maka sebagai pemilik wilayah yang *legitimate* pemerintah Kabupaten Halmahera Utara yang menerima dana royalti. Tetapi disisi lain Nusa Halmahera Minerals dapat dilihat memiliki peran, bahkan dapat diidentifikasi sebagai elit bersama beberapa kelompok strategis seperti partai politik maupun tokoh masyarakat dan para pengusaha sebagai elit yang tidak sedang memerintah atau elit yang tidak berperan secara resmi dalam konflik perebutan wilayah tersebut. Karena Nusa Halmera Minerals juga memiliki kepentingan terhadap konflik perebutan wilayah tapal batas dengan mendukung Pemerintah Kabupaten Halmahera Utara untuk mempertahankan wilayah tersebut, fakta itu bisa dibuktikannya dengan pengelolaan dana *Community Development* (CD) dan *Corporate social responsibility* (CSR) lebih dipercayakan kepada pemerintah Halmahera Utara dan diberikan kepada warga bersengketa yang pro kepada kabupaten Halmahera Utara sementara warga yang pro Kabupaten Halmahera Barat tidak menerimanya bantuan dalam bentuk CD dan CSR.

Selain itu dapat diidentifikasi organisasi maupun gerakangerakan kritis dalam masyarakat yang secara struktur memiliki garis organisasi nasional maupun lokal dengan level komunitas yang berupa LSM, Ormas, maupun organisasi mahasiswa yang memberikan peran sebagai proses pembentukan opini publik (*public opinion*). Bahkan lembaga-lembaga memberikan legitimasi ke masing-masing pemerintah daerah, para elit kritis digunakan kedua pemerintah untuk mempengaruhi masyarakat, baik dengan cara-cara yang sedikit memaksa sampai pada cara-cara persuasif. Bahkan para elit ini memilki peranan untuk memobilisasi masyarakat agar menekan Pemerintah Provinsi Maluku Utara ketika akan mengeluarkan kebijakan tentang status enam desa tersebut

Selain itu para pengusaha-pengusaha lokal juga mengambil peran dalam perebutan wilayah dengan harapan dapat ikut menguasai perusahaan Nusa Halmahera Minierals, terbukti pemerintah Kabupaten Halmahera Utara melalui Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) juga dipercayakan untuk mengelola galian C. Bahkan terdapat pula elit-elit lokal di kabupaten Halmahera Utara yang juga memiliki fasilitas sebagai bagian sub kontraktor untuk memperoleh keuntungan.

Dari pemaparan peran elit atau aktor lokal diatas dapat dianalisis memiliki kesamaan pandangan seperti yang digambarkan Putra; (2005; 58-59) tentang aktor-aktor kebijakan di

Indonesia yang biasanya memberikan berbagai motif dan kepentingan dalam proses kebijakan publik. *Pertama*, pimpinan eksekutif, sebagai bagian dari pemerintah, presiden sebagai aktor yang sangat berpengaruh ditingkat nasional, sedangkan tingkat daerah Gubernur dan Bupati, walikota yang menentukan dan menentukan dan memutuskan satu kebijakan. *Kedua*, Lembaga teknis pemerintah yang melibatkan dalam kebijakan publik sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya. *Ketiga*, Lembaga eksekutif dianggap memiliki peran yang jauh lebih kuat karena posisi mereka sebagai aktor kebijakanpun menjadi semakin kuat. Sebab sistem politik Indonesia menempatkan lembaga legislatif sebagai legislator pokok yang akan menentukan arah serta teknis pelaksanaan pembangunan. *Keempat*, kelompok-kelompok gerakan kritis yang ada dalam masyarakat. Mereka bisa ditemukan dalam berbagai macam bentuk organisasi dan level komunitas, diantaranya ada yang secara struktur memiliki garis organisasi nasional maupun lokal dengan level komunitas yang berupa LSM, Ormas, maupun organisasi mahasiswa yang memberikan peran sebagai proses pembentukan opini publik (*public opinion*). *Kelima*, kelompok profesional ini biasanya adalah mereka yang bermain dalam wilayah teknis pelaksanaan dalam berbagai produk kebijakan publik. *Keenam*, lembaga keuangan internasional (*international funding institutions/IFI's*) dalam berbagai kontroversi yang mungkin muncul pada sebuah produk kebijakan publik, lembaga-lembaga ini biasanya tidak tampak ke permukaan. Dalam wacana ekonomi politik internasional mereka diperhitungkan sebagai salah satu kekuatan dalam perubahan politik global.

Maka dari itu, dapat dilihat dalam konflik perebutan wilayah antara Kabupaten Halmahera Barat dan Halmahera Utara memberikan posisi masyarakat lokal sangat lemah, masyarakat lokal menjadi korban kebijakan secara langsung sementara para elit mengambil keuntungan baik itu kepentingan politik maupun kepentingan ekonomi. Ini membuat beberapa penganut teori Marxist menuduh desentralisasi tidak mampu menciptakan kondisi demokratis di tingkat lokal karena terhambat oleh faktor ekonomi, politik, dan ekologi. Menurut Muluk 2009:9, terdapat beberapa penjelasan yang melandasi ketidak berpihakan pandangan Marxian terhadap desentralisasi. *Pertama*, pandangan ini melihat bahwa pembagian wilayah dalam konteks desentralisasi hanya akan menciptakan kondisi terjadinya akumulasi modal sehingga memunculkan kembali kaum kapitalis. *Kedua*, desentralisasi juga akan memengaruhi konsumsi kolektif sehingga akan dipolitisasi. Konsumsi kolektif dimaksudkan untuk memberikan pelayanan atas dasar kepentingan semua kelas. Desentralisasi hanya akan menghasilkan ketidakadilan baru dalam konsumsi kolektif antar wilayah. *Ketiga*, meskipun demokrasi pada dasarnya akan menempatkan mayoritas dalam pemerintahan daerah (yang berarti seharusnya kelas pekerja yang mendominasi), tetapi ada

banyak cara yang bisa dilakukan oleh kaum kapitalis untuk menghalang-halangi munculnya kelas pekerja dalam pemedntahan. Lembaga lembaga perwakilan dalam pemerintahan daerah tetap merupakan simbol demokrasi liberal dan tetap akan dikuasai oleh kaum kapitalis. **Keempat**, dalam hubungan antar pemerintahan, maka pemerintah daerah hanya menjadi kepanjangan aparat pemerintah pusat untuk menjaga kepentingan *monopoly capital*. Dalam bidang perencanaan, desentralisasi juga tidak akan pernah menguntungkan daerah-daerah pinggiran dan membiarkannya dengan melindungi daerah kapitalis. **Kelima**, terdapat berbagai rintangan mengenai bagaimana demokrasi lokal akan berjalan dalam suasana desentralisasi. Rintangan ini mencakup aspek ekologis, politik, dan ekonomi yang menyebabkan demokrasi di tingkat lokal hanya akan mengalami kegagalan. Menurut pandangan Marxist semua ini hanya akan dapat ditanggulangi oleh sentralisasi yang bertujuan untuk redistribusi dan keadilan.

SIMPULAN

Berdasarkan dialog teori dan pembahasan tentang tema kebijakan desentralisasi dan konflik sosial dapat diambil kesimpulan bahwa Konflik perebutan wilayah perbatasan antara Kabupaten Halmahera Barat dan Halmahera Utara sengaja diciptakan (*by design*) dengan membentuk Kecamatan Jailolo Timur yang mewakili kepentingan Kabupaten Halmahera Barat dan Pembentukan Kecamatan Kao Teluk. Konflik perebutan batas wilayah antara Halmahera Barat dan Halmahera Utara merupakan hasil kolaborasi kepentingan antara negara dan pihak swasta dengan menggunakan kuasa negara, dimana elit negara mengambil peran dengan alasan pembangunan untuk kesejahteraan masyarakat, selain itu juga elit-elit lokal seperti pemerintah Halmahera Barat dan Halmahera Utara terus menciptakan skenario konflik perebutan batas wilayah dengan tujuan menguasai korporasi yang melakukan investasi di wilayah tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

- Dahrenrof; Ralp; 1959, *Konflik dan Konflik dalam Masyarakat Industri, Suatu Analisa Kritik*, CV Pustka Pelajar, Jakarta
- Hadi, Syamsul et al., 2007, *Disintegrasi Pasca Orde Baru: Negara, Konflik lokal dan Dinamika Internasional*. Yayasan Obor Indonesia. Jakarta

- Huntinton, P Samuel, 2001, *Benturan Antar Peradaban dan Masa Depan Politik Dunia*. Qalam Yogyakarta
- Muluk, Khairul MR, 2009. *Peta Konsep Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah*, ITS Press
Kerjasama Lembaga penerbit dan dokumentasi FIA UB.
- Putra, Fadillah; 1999, Devolusi, *Politik Desentralisasi sebagai Media Rekonsiliasi tegangan Politik Negara-Rakyat*. PB PMII berkerjasama Pustaka pelajar .Yogyakarta
- Smith, B.C, 1985, *Decentralization The Territorial Dimention of The State*, London, George Allen & Unwin Publish
- Strauss, Anselm & Corbin Juliet; 2009, *Dasar-dasar Penelitian Kualitatif, Tatalangka dan Teknik-teknik Teorisasi Data*. Pustaka pelajar, Yogyakarta
- Susan, Novri, 2009. *Sosiologi Konflik dan Isu-Isu Konflik Kontemporer*. Kencana Prenada Media Group, Jakarta

Jurnal

- Dharmawan; Arya Hadi, 2006; Konflik Sosial dan Resolusi Konflik: Analisis Sosio-Budaya (dengan fokus Perhatian Kalimantan barat” Makala dalam seminar PERAGI 10-11 Januari 2006
- Green, Keith, 20 05; Decentralization and Good Governance: The Case of Indonesia. http://mpra.ub.uni-muenchen.de/18097/MPRA_paper_nomor_18097. Akses 29 Desember 2010 / 21:14
- Syarif, Hidayat, 2010, Mengurai Peristiwa Meretas Karsa, Refleksi satu dasawarsa reformasi Desentarlisasi dan Otonomi daerah. Prisma, LP3ES, Volume 29 Juni
- Wignjosoebroto, Soetandyo 2010. Satu Abad Desentralisasi di Indonesia, Prisma LP3ES, Volume 29 Juni