



## **Analisis Konflik Perebutan Wilayah di Provinsi Maluku Utara :**

Studi Kasus Konflik Perebutan Wilayah Antara Kabupaten Halmahera Barat dan Kabupaten Halmahera Utara tentang Enam Desa.

Aziz Hasyim<sup>1</sup>, Arya Hadi Dharmawan<sup>2</sup>, dan Bambang Juanda<sup>3</sup>

### **1. PENDAHULUAN**

Diskursus tentang perencanaan dan pengembangan wilayah di Indonesia menjadi semakin menarik setelah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Otonomi Daerah yang kemudian direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Dengan pemberlakuan undang-undang tentang pemerintahan daerah tersebut, maka berbagai daerah menuntut pemekaran wilayah yang berlangsung secara massif. Namun, realitas menunjukkan bahwa upaya untuk melakukan pemekaran, sesungguhnya tidak didasari pada ide dan gagasan substansi dari pemekaran wilayah itu sendiri. Kondisi ini terlihat jelas dengan jalur yang ditempuh dalam mendorong gagasan pemekaran wilayah lebih mempertimbangkan aspek politik daripada aspek substansinya.

Dalam kajian ilmu perencanaan dan pengembangan wilayah, kebijakan otonomi daerah memiliki semangat untuk membangun keberimbangan pembangunan antar wilayah atau desa-kota. Keberimbangan pembangunan yang dimaksudkan adalah dengan adanya pemekaran wilayah, maka alokasi sumberdaya (alam, manusia, sosial dan buatan) akan terdistribusi secara merata sehingga kesejahteraan masyarakat dapat terwujud. Akan tetapi, fakta menunjukkan bahwa tujuan luhur pemekaran wilayah seringkali mengalami kesalahan pemaknaan, sehingga tujuan mensejahterakan masyarakat mengalami kemandekan, bahkan cenderung gagal total. Hal ini sebagaimana dijelaskan, Juanda (2008) bahwa tujuan pembentukan daerah otonom baru adalah untuk mensejahterakan masyarakat melalui peningkatan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan peningkatan pelayanan publik. Namun pemekaran juga seringkali menimbulkan berbagai permasalahan karena kurang memperhatikan aspek-aspek penting lainnya, seperti aspek sosial, ekonomi, keuangan dan kemampuan bertahan dalam perkembangannya, sehingga menyebabkan kontra-produktif terhadap otonomi daerah.

Pada hakikatnya, pemekaran wilayah harus mengedepankan aspek-aspek normatif yang telah dirumuskan, baik dalam undang-undang itu sendiri maupun peraturan pemerintah tentang syarat-syarat pemekaran wilayah. Namun hal penting yang tidak dapat diabaikan dalam mendorong pemekaran wilayah adalah aspirasi masyarakat menjadi sebuah keharusan untuk turut serta dipertimbangkan sehingga protes dan

atau resistensi penolakan warga pasca pemekaran atau penggabungan wilayah yang seringkali menghiasi daerah-daerah pemekaran dapat dihindarkan. Sebab, fakta menunjukkan berbagai protes dan penolakan yang dilakukan oleh warga masyarakat atas ide pemekaran maupun penggabungan wilayah diberbagai daerah akibat dari proses pemekaran wilayah didominasi oleh elite atau kelompok-kelompok tertentu tanpa melibatkan peran serta atau keterlibatan masyarakat secara aktif.

Fenomena pemekaran dan penggabungan wilayah yang mengakibatkan penolakan warga masyarakat akibat dari pengabaian aspirasi masyarakat terjadi di Provinsi Maluku Utara. Kasus ini terjadi pada masyarakat enam desa sengketa yang diperebutkan oleh pemerintah Kabupaten Halmahera Barat dan pemerintah Kabupaten Halmahera Utara pada saat ini. Penolakan warga masyarakat enam desa atas gagasan pemekaran dan penggabungan wilayah lebih disebabkan aspirasi masyarakat enam desa yang sejak awal menolak untuk menjadi bagian dari wilayah Kecamatan Malifut dipaksakan oleh pemerintah untuk tetap menjadi bagian dari Kecamatan Malifut yang dibentuk melalui Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 1999. Penolakan ini juga didasari oleh berbagai alasan, diantaranya adalah kedekatan emosional, historis dan identitas wilayah. Dimana wilayah enam desa, sebelum keluar PP Nomor 42 Tahun 1999 merupakan bagian wilayah administratif Kecamatan Jailolo, sehingga dari sisi kedekatan emosional dan historis, masyarakat di wilayah enam desa menganggap bahwa daerah ini (baca: enam desa) dibesarkan oleh jailolo sehingga harus tetap menjadi bagian dari Kecamatan Jailolo yang selanjutnya adalah bagian dari wilayah Kabupaten Halmahera Barat.

Sebagaimana dijelaskana sebelumnya, bahwa tujuan pembentukan daerah otonom baru adalah peningkatan pelayanan kepada masyarakat, percepatan pertumbuhan demokrasi, percepatan pelaksanaan pembangunan perekonomian daerah, percepatan pengelolaan potensi daerah, peningkatan keamanan dan ketertiban serta peningkatan hubungan yang serasi baik antara pemerintah pusat dan daerah, maupun sesama pemerintah daerah. Namun, harus jujur dikatakan bahwa gagasan luhur pemekaran wilayah sebagaimana diatas, terkadang tercoreng oleh adanya arogansi pemerintah daerah. Hal tersebut, dapat terlihat pada berbagai permasalahan yang berkaitan dengan pemekaran wilayah, se-misal konflik batas wilayah, penguasaan sumberdaya alam antar sesama pemerintah daerah yang banyak belum terselesaikan. Kelambanan ini dikarenakan lemahnya pengambilan keputusan pada level elite lokal (baca: Gubernur) yang merupakan wakil pemerintah pusat di daerah, juga dikarenakan proses penyelesaian berbagai permasalahan ini lebih dominan menggunakan pendekatan politik, sehingga terdapat pihak yang dikorbankan. Pada aras ini rakyatlah yang kemudian menjadi korban dari ketidak-bijaknya para elite-elite kekuasaan di daerah.

Menurut PP nomor 129 tahun 2000 tentang persyaratan pembentukan dan kriteria pemekaran, penghapusan dan penggabungan daerah, tujuan pemekaran adalah memaksimalkan pelayanan publik, meningkatkan kesejahteraan masyarakat, mendemokratisasi masyarakat, efisiensi pemerintahan dan dukungan pembangunan potensi ekonomi rakyat. Namun dalam implementasinya, berbagai tujuan mulia tersebut belum tercapai secara maksimal. Hal mana dapat dilihat pada evaluasi penyelenggaraan pemerintahan di daerah-daerah yang dilakukan oleh Departemen Dalam Negeri akhir tahun 2005, yang menjelaskan bahwa, penyelenggaraan

pemerintahan daerah-daerah pemekaran belum menunjukkan kondisi yang lebih baik dibandingkan dengan sebelum pemekaran (Laporan Depdagri, 2006; Dikutip Malia 2009).

Kenyataan tersebut selain disebabkan oleh beberapa kendala teknis administrasi dan fasilitas pendukung pelayanan yang belum memadai, juga terbatasnya komitmen pimpinan daerah untuk menciptakan sistem dan pelaksanaan pelayanan publik yang transparan, *accountable*, dan professional. Sebenarnya banyak aspek yang dapat dijadikan dasar dalam penentuan kebijakan pemekaran wilayah, namun sepertinya motivasi kalkulasi secara politik yang seringkali menjadi alasan dominan. Bahkan tak jarang persetujuan terhadap adanya pemekaran wilayah diberikan untuk meredam konflik. Hal lainnya adalah otonomi seringkali menjadi suatu komoditas yang bisa diperdagangkan untuk memberikan kekuasaan pada daerah tertentu. Meskipun tidak semua kasus, namun pada beberapa kasus pemekaran wilayah, memang benar menjadi tuntutan masyarakat akan perlunya otonomi daerah, tetapi tetap saja, pada faktanya kaum elite di daerah yang diuntungkan. Dan implikasi lanjutannya adalah masyarakat tidak pernah menjadi sejahtera serta perkembangan ekonomi wilayahpun menjadi tersendat-sendat (Sayori, 2009).

## **2. KONFLIK YANG BERKAITAN DENGAN PEMEKARAN WILAYAH**

Pemekaran daerah/wilayah tidak dapat dilepaskan dari persoalan garis batas wilayah. Penetapan garis batas wilayah antar daerah otonom memerlukan pertimbangan berbagai aspek agar tujuan desentralisasi dan otonomi daerah dapat tercapai. Salah satu aspek yang harus dipertimbangkan adalah konflik keruangan. Dalam tataran negara, batas wilayah teritorial negara mencerminkan wilayah kedaulatan dan hak berdaulat di atasnya (*sovereignty right*). Dengan mengacu prinsip tersebut maka garis batas wilayah menjadi faktor penting dalam pemekaran daerah. Berdasarkan hasil evaluasi Depdagri (Departemen Dalam Negeri RI) ditemukan 79% daerah pemekaran belum memiliki batas wilayah yang jelas. Hal ini berarti bahwa potensi konflik keruangan akibat garis batas wilayah yang belum jelas antar daerah otonom di Indonesia relatif tinggi. Daerah-daerah otonom tersebut sebagian besar tersebar pada provinsi-provinsi yang memiliki wilayah paling luas dengan kepadatan penduduk rendah seperti di Sumatera, Kalimantan, Sulawesi, Maluku dan Papua (Harmantyo, 2007).

Selain konflik keruangan yang menyertai agenda pembentukan daerah otonom baru, konflik sosial yang diakibatkan pemekaran wilayah juga seringkali terjadi. Salah satu contoh kasus implikasi pemekaran dan penggabungan wilayah yang menimbulkan konflik sosial adalah terdapat di Provinsi Maluku Utara. Provinsi dengan usia yang masih belia ini mengawali penataan dirinya sebagai sebuah provinsi dengan konflik di penghujung tahun 1999. Dapat dikatakan bahwa, konflik ini terjadi akibat dari pengabaian aspirasi masyarakat dalam melakukan pemekaran dan/atau penggabungan wilayah. Kondisi ini pada akhirnya memunculkan reaksi masyarakat dengan terus memprotes kebijakan dimaksud, namun aspirasi yang disampaikan berlalu dengan sendirinya, sehingga puncaknya memunculkan ketegangan sosial di level masyarakat dan berakhir dengan terjadinya konflik horizontal. Konflik ini bermula dari ketegangan antar warga masyarakat yang digabungkan kedalam sebuah kecamatan baru yang dibentuk oleh pemerintah Kabupaten Maluku Utara, sebagai

konsekuensi dari kebijakan transmigrasi lokal penduduk, atau yang lebih dikenal dengan kebijakan “bedol” kecamatan.

Kasus konflik yang dimaksudkan adalah konflik perebutan batas wilayah antara masyarakat Kecamatan Kao dan masyarakat Kecamatan Malifut. Konflik ini kemudian berlanjut menjadi konflik etnis, yakni antara etnis kao dan etnis makian. Selanjutnya, karena tidak adanya proses penyelesaian yang baik, konflik kemudian terjadi dengan isu agama pada tahun 1999. Selanjutnya kondisi mulai membaik, namun pada tahun 2003, konflik terjadi lagi, yakni konflik perebutan wilayah antara pemerintah Kabupaten Halmahera Barat dan pemerintah Kabupaten Halmahera Utara tentang wilayah enam desa yang juga telah dipermasalahkan saat pembentukan Kecamatan Malifut.

Akibat pemekaran Kecamatan Malifut dengan menggabungkan enam desa wilayah Kecamatan Jailolo dan lima desa wilayah Kecamatan Kao tersebut, maka penolakan masyarakat di enam dan lima desa kemudian terjadi. Penolakan masyarakat tersebut lebih disebabkan karena ketidak-inginan untuk menjadi bagian dari wilayah Kecamatan Malifut. Namun, penolakan masyarakat enam dan lima desa tidak mendapat tanggapan yang baik dari pemerintah, maka konflik tentang batas wilayah terjadi dan selanjutnya mengakibatkan konflik etnis dan agama di Provinsi Maluku Utara tahun 1999.

Selain dampak terjadinya konflik sosial akibat lambannya respon pemerintah atas aspirasi masyarakat enam dan lima desa, dampak selanjutnya adalah masyarakat enam dan lima desa menolak mendapat pelayanan dari Kecamatan Malifut. Masyarakat lima desa mendapat pelayanan dari Kecamatan Kao karena menyatakan sikap tetap menjadi bagian dari Kecamatan Kao, sementara masyarakat enam desa mendapat pelayanan dari Kecamatan Jailolo. Walaupun demikian, realitasnya secara administratif wilayah enam dan lima desa adalah bagian dari wilayah administrasi Kecamatan Malifut. Kondisi ini turut menambah kompleksitas permasalahan pemekaran wilayah karena terjadi ketimpangan atau ketidak-berimbangan dalam pengelolaan administrasi wilayah.

Penolakan masyarakat kembali muncul pada tahun 2003, dimana saat keluarnya Undang-Undang No. 1 tahun 2003 tentang pembentukan kabupaten di Provinsi Maluku Utara. Namun penolakan ini hanya terjadi atau dilakukan oleh masyarakat enam desa. Penolakan masyarakat enam desa terjadi karena penegasan undang-undang tersebut adalah Kecamatan Malifut merupakan bagian wilayah administratif pemerintah Kabupaten Halmahera Utara, dengan demikian enam desa yang merupakan bagian dari wilayah Kecamatan Malifut harus menjadi bagian dari wilayah administrasi Kabupaten Halmahera Utara. Pada konteks itu, maka masyarakat enam desa terus menyuarakan bahwa mereka tetap menolak bergabung atau digabungkan dengan Kecamatan Malifut.

Penolakan masyarakat enam desa ini didasari bahwa sejak awal mereka telah menolak bergabung dengan Kecamatan Malifut dan tetap menjadi bagian dari Kecamatan Jailolo, sehingga masyarakat menganggap bahwa sangat realistis jika enam desa menjadi bagian dari Kabupaten Halmahera Barat. Dengan dasar tersebut, maka pemerintah Kabupaten Halmahera Barat memberikan pelayanan kepada masyarakat enam desa. Disinilah titik awal konflik perebutan wilayah enam desa

antara pemerintah Kabupaten Halmahera Barat dan pemerintah Kabupaten Halmahera Utara terjadi.

### 3. KONFLIK HORIZONTAL DAN VERTIKAL

Gagasan pemekaran wilayah sebagaimana dijelaskan oleh banyak ahli, bahwa cenderung menimbulkan konflik horizontal dan vertikal. Hal ini dapat dilihat, pada beberapa daerah yang menjemput pemekaran wilayah dengan menguatnya gejala sosial atau konflik horizontal. Salah satu yang dapat dijadikan contoh kasus adalah Provinsi Maluku Utara, yang ditetapkan sebagai Provinsi pada akhir tahun 1999, dan bersamaan dengan itu pula, dipenghujung tahun yang sama terjadi konflik sosial yang menelan banyak korban jiwa. Kejadian ini berawal dari konflik antar kelompok masyarakat yang disebabkan oleh berbagai faktor seperti ideologi politik, ekonomi dan faktor primordial. Selain konflik horizontal yang sering menghiasi ruang pemekaran wilayah, konflik yang tak kalah menarik dan cenderung menyertai ide atau gagasan pemekaran wilayah adalah konflik vertikal, konflik ini terjadi, baik antara pemerintah atau penguasa dengan warga masyarakat. Selain pemerintah dengan warga, juga yang sering terjadi adalah pemerintah dengan pemerintah atau bahkan pengusaha dengan masyarakat setempat (Husen dan Oesman, 2005).

Berkaitan dengan konflik horizontal – vertikal tersebut, Dharmawan (2008) menjelaskan bahwa konflik sosial dapat berlangsung pada aras antar-ruang kekuasaan. Terdapat tiga ruang kekuasaan yang dikenal dalam sebuah sistem sosial kemasyarakatan, yaitu “ruang kekuasaan negara”, “masyarakat sipil atau kolektivitas sosial”, dan “sektor swasta”. Konflik sosial dapat berlangsung didalam setiap ruangan ataupun melibatkan agensi atau struktur antar-ruang kekuasaan. Lebih lanjut Dharmawan (2008), mengemukakan bahwa 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. Contoh klasik dalam hal ini adalah kasus “Pencemaran Teluk Buyat” yang memperhadapkan masyarakat lokal dengan perusahaan swasta asing di Sulawesi utara diawal dekade 2000an.
3. Konflik sosial yang berlangsung antara swasta dan negara atau sebaliknya. Berbagai tindakan yang diambil oleh pemerintah/ negara dalam mengawal jalannya sebuah kebijakan, biasanya memakan biaya sosial berupa konflik tipe ini secara tidak terelakkan.

Dinamika konflik sosial antar-ruang kekuasaan akan berlangsung makin kompleks, manakala unsur-unsur pembentuk sebuah kekuasaan tidak merepresentasikan struktur sosial dengan atribut atau identitas sosial yang homogen. Diruang kekuasaan **Negara**, termuat sejumlah konflik sosial internal baik yang bersifat latent maupun manifest. Dalam perspektif ini, contoh yang paling mudah terjadi adalah konflik sosial yang berlangsung dalam praktek manajemen pemerintahan akibat olah-kewenangan dalam pengendalian pembangunan yang berlangsung secara

hierarkhikal antara pemerintah kabupaten, provinsi dan pusat. Konflik yang lebih banyak mengambil bentuk “ konflik kewenangan “ tersebut mengemuka sejak rezim pengaturan pemerintahan desentralisasi berlangsung sejak UU No. 22 Tahun 1999 dan dilanjutkan dengan UU No. 32 Tahun 2004 sebagai konsekuensi dari otonomi daerah. Konflik sosial horizontal, juga berlangsung antar departemen sektoral di pemerintahan pusat, ataupun antara satu pemerintah kabupaten berhadapan-hadapan melawan pemerintah kabupaten lain dalam suatu kebijaksanaan tertentu.

Lebih lanjut Dharmawan (2008), menjelaskan bahwa diruang kekuasaan masyarakat sipil, juga berlangsung konflik sosial yang tidak kalah intensifnya antara sesama kolektivitas sosial dalam mempertentangkan suatu obyek yang sama. Hal ini dipicu oleh cara pandang yang berbeda dalam memaknai suatu persoalan. Perbedaan mazhab atau ideologi yang dianut masing-masing pihak bersengketa menjadikan friksi sosial dapat berubah menjadi konflik sosial yang nyata. Beberapa contoh atas konflik ini bisa disebutkan antara lain, tawuran antar warga yang dipicu oleh hal-hal yang dalam kehidupan normal dianggap sederhana, seperti masalah batas wilayah administratif yang hendak dimekarkan sebagai konsekuensi otonomi daerah. Sementara itu, diruang ini juga bisa berlangsung konflik sosial yang melibatkan perbedaan identitas sosial komunal seperti ras, etnisitas dan religiusitas.

Selanjutnya Dharmawan (2008) bahwa konflik-konflik sosial yang berlangsung antara para penganut mazhab pada sebuah agama tertentu (konflik sektarian sebagaimana terjadi antara penganut ahmadiyah versus non-ahmadiyah) juga terjadi secara dramatis di ruang masyarakat sipil di Indonesia. Konflik sosial yang berlangsung diruang masyarakat sipil menghasilkan dampak yang paling beraneka warna (karena diverse-nya persoalan yang dijadikan obyek konflik) dan berlangsung cukup memprihatinkan (berujung pada kematian, cedera dan kerusakan) di Indonesia.

Sementara itu diruang kekuasaan swasta, konflik sosial lebih banyak terjadi oleh karena persaingan usaha yang makin ketat. Kendati demikian, konflik sosial juga bisa di picu oleh karena kesalahan negara dalam mengambil kebijakan dalam pemihakan kepada kaum lemah. Misalnya, konflik sosial para pedagang UKM (usaha Kecil Menengah) melawan perusahaan retail swasta multinasional yang merasuki kawasan-kawasan yang sesungguhnya bukan lahan bermain mereka. Selain itu, konflik-konflik berdarah yang berlangsung antara nelayan trawl (pukat harimau) bermodal kuat melawan nelayan atau koperasi nelayan kecil (bermodal lemah) di berbagai daerah, adalah salah satu contoh klasik konflik di ruang ini (Dharmawan 2008).

#### **4. PEMEKARAN WILAYAH DAN PEMBANGUNAN DAERAH**

Pemekaran wilayah yang semangat kehadirannya didorong oleh adanya kesenjangan pembangunan yang terjadi antara pusat-daerah, pada hakikatnya mendapat respon yang sangat baik dari masyarakat atas harapan hadirnya perubahan. Namun terkadang harapan-harapan atas pembangunan yang pesat ternyata tidak berbanding-lurus dengan kebutuhan masyarakat, melainkan tuntutan dan keinginan elite politik lokal. Kondisi ini dikarenakan indikator pembangunan hanya menggunakan PDB atau PDB perkapita saja. Ada banyak pendapat yang kemudian menjadi kesepahaman bersama, bahwa perkembangan yang tidak lain adalah perkembangan wilayah sebagai dampak dari pembangunan tidak lagi hanya diukur dari kenaikan

PDB atau PDB perkapitanya saja. Misra (1981-b) dan Todaro (1981) dalam Indraprahasta (2009), mengemukakan bahwa perkembangan sebenarnya adalah tidak lain, yakni keberhasilan seseorang dalam mencapai nilai budaya yang lebih tinggi.

Lebih lanjut, menurut Anwar dan Rustiadi (2000), bahwa telah terjadi evolusi strategi pembangunan dari masa ke masa, mulai dari strategi pembangunan yang menekankan pertumbuhan ekonomi, pertumbuhan dan kesempatan kerja, pertumbuhan dan pemerataan, penekanan pada pemenuhan kebutuhan dasar, pertumbuhan dan lingkungan hidup, sampai pembangunan yang berkelanjutan. Sementara, menurut Agusniar (2006) bahwa pemekaran wilayah berdampak positif pada pertumbuhan ekonomi daerah – studi kasus pemekaran Kabupaten Aceh Singkil-, laju pertumbuhan PDRB sebelum pemekaran yang terus menurun, mengalami peningkatan setelah adanya pemekaran. Selanjutnya Sihombing (2006),- studi kasus Kabupaten Humbang Hasundutan-, mengemukakan bahwa pemekaran berdampak pada perubahan perekonomian daerah yang lebih baik.

Sementara Tuerah (2006), berpendapat berbeda, yakni bahwa tujuan pemekaran daerah untuk dapat memberikan pelayanan dasar (pendidikan dan kesehatan) yang lebih baik kepada masyarakat, ternyata masih jauh dari yang diharapkan. Pemekaran daerah belum dapat dimanfaatkan oleh daerah pemekaran untuk memperbaiki kondisi ekonomi daerah semakin baik dan berkembang. Besarnya dana yang ditransfer oleh pemerintah pusat untuk daerah-daerah pemekaran belum diikuti dengan peningkatan pelayanan publik.

## **5. SEJARAH KONFLIK DAN RESISTENSI PENOLAKAN MASYARAKAT ENAM DESA**

Pada zaman kerajaan sampai menjadi kabupaten, wilayah Maluku Utara memiliki 4 (Empat) KPS<sup>1</sup>, yakni KPS Bacan, KPS Sanana, KPS Jailolo dan KPS Tobelo. Sebagaimana diketahui bahwa batas KPS Tobelo dan Jailolo adalah tanjung tabobo loloda. Dengan demikian maka wilayah enam desa adalah merupakan bagian dari KPS Jailolo. Sebelum PP 42 tahun 1999 dikeluarkan oleh pemerintah, di era tahun 1970-an, tepatnya pada tahun 1975 di wilayah Kabupaten Maluku Utara diadakan transmigrasi lokal, yaitu penduduk dari berapa desa di Kecamatan Makian Pulau yang dipindahkan ke wilayah Kecamatan Kao, sebagai akibat bahaya meletusnya Gunung Kie Besi di Pulau Makian Kabupaten Daerah Tingkat II Maluku Utara. Perpindahan ini dilakukan secara bedol kecamatan atau mengangkat semua sarana dan prasarana baik perangkat pemerintahan maupun masyarakat untuk dipindahkan ke daratan halmahera yang merupakan bagian dari tanah adat masyarakat kao.

Sejak mendiami wilayah baru di daratan halmahera masyarakat makian pulau telah menjalin hubungan baik dengan warga disekitarnya, termasuk dengan masyarakat kao, kondisi ini terpelihara dengan baik karena diantara masyarakat sudah ada ikatan kekeluargaan akibat perkawinan yang terjalin antar komunitas. Namun kondisi yang sudah terjalin secara baik ini pada akhirnya harus sirna ditelan zaman akibat kepentingan elite politik lokal untuk kekuasaan dan penguasaan dengan mendorong sebuah Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 1999 Tentang Pembentukan

---

<sup>1</sup> Kepala Pemerintahan Setempat (KPS)/Pembantu Bupati yang membawahi beberapa Kecamatan pada zaman dulu

Kecamatan Malifut dan selanjutnya akan diperjuangkan menjadi Kabupaten Malifut masa depan.

Dengan terbentuknya Kecamatan Malifut, maka penolakan warga kemudian mencuat ke permukaan, penolakan ini terjadi karena pembentukan Kecamatan Malifut tidak *an-sich* dengan desa-desa sebagaimana desa-desa eks eksodus dari Kecamatan Makian Pulau yang berjumlah 16 desa, akan tetapi mengambil sebagian wilayah (baca: lima desa) Kecamatan Kao dan sebagian wilayah (baca: enam desa) Kecamatan Jailolo. Dengan kondisi ini, maka memunculkan ketersinggungan masyarakat enam dan lima desa, karena dianggap telah melakukan pencaplokkan ganda atas tanah miliknya dan mencerabut nilai identitas wilayah yang telah mereka tempati sejak lama sebagai bagian dari Kecamatan Jailolo dan Kecamatan Kao.

Dengan terbentuknya Kecamatan Malifut, maka secara otomatis penantian panjang selama kurang lebih 25 tahun tidak memiliki status penduduk yang tidak jelas pun ikut berakhir. Namun berakhirnya ketidakjelasan status masyarakat makian pulau dengan hadirnya PP 42 Tahun 1999, justru memunculkan polemik berkepanjangan, yakni penolakan masyarakat enam desa (eks. Kecamatan Jailolo) untuk bergabung dengan Kecamatan Malifut. Hal yang sama pula ditunjukkan oleh masyarakat lima desa (eks. Kecamatan Kao). Penolakan ini dilakukan dengan alasan proses penggabungan wilayah enam dan lima desa tidak melalui sebuah mekanisme pemekaran dan atau penggabungan wilayah yakni jaring aspirasi masyarakat. Bahkan jauh sebelum itu, penolakan masyarakat untuk bergabung ke Kecamatan Malifut sudah dilakukan dan sampai mengirimkan delegasinya untuk melakukan konsultasi ke Jakarta pada tahun 1998, namun tidak membuahkan hasil yang signifikan, melainkan pemerintah memaksakan mengeluarkan PP No. 42 tahun 1999 dengan memasukkan desa-desa yang dimaksudkan diatas.

Berbagai permasalahan inilah yang pada akhirnya menambah potensi skala penolakan sehingga tepatnya di penghujung tahun 1999 terjadi konflik komunal di Provinsi Maluku Utara dengan mengusir secara paksa penduduk makian malifut keluar dari daratan halmahera. Karena langkah untuk meredam konflik terlambat dilakukan oleh aparat keamanan dan negara, maka konflik-pun kemudian berlanjut menjadi konflik dengan tidak lagi membawa isu teritorial melainkan isu etnis dan pada akhirnya agama. Dan tak dapat dielakkan bahwa banjir darahpun kemudian mengalir di daratan halmahera dan seluruh pelosok desa di *Jazirah Almamlakatul Mulkiyah* (negeri para raja-raja).

## **6. ISSU PENOLAKAN/KONFLIK MASYARAKAT ENAM DESA**

Realitas menunjukkan bahwa wilayah enam desa merupakan wilayah administrasi Kabupaten Halmahera Utara, namun pelayanan, baik pelayanan publik maupun pelayanan pemerintahan juga dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Halmahera Barat. Fakta tersebut terlihat pada akses masyarakat enam desa dalam pembuatan KTP dan akte kelahiran yang dominan dilayani oleh pemerintah Kabupaten Halmahera Barat. selain itu pelayanan diatas, terdapat pelayanan lainnya, semisal pelayanan kesehatan dan pendidikan dengan membangun fasilitas kesehatan dan pendidikan di wilayah enam desa. Bahkan pemerintah Kabupaten Halmahera Barat juga membangun fasilitas Kantor Camat Jailolo Timur di wilayah enam desa. Kondisi ini tentunya akan mengakibatkan ketimpangan dalam pengelolaan wilayah. Hal ini disebabkan

wilayah enam desa adalah wilayah administrasi pemerintah Kabupaten Halmahera Barat.

Dalam kajian yang dilakukan, ditemukan bahwa akses pembuatan KTP oleh masyarakat di enam desa hampir kurang lebih 80 % (hasil wawancara) memiliki KTP domisili Kabupaten Halmahera Barat, walaupun terdapat sebagian masyarakat yang juga memiliki KTP Kabupaten Halmahera Utara, tetapi hal itu lebih karena untuk akses pelayanan kesehatan di Kabupaten Halmahera Utara dan juga bantuan-bantuan sarana dan prasarana dari pemerintah daerah Kabupaten Halmahera Utara melalui dana *community development* dari PT. NHM berupa, seng rumah, semen dan beras.

Sebagai manifestasi pelayanan pemerintahan di enam desa, maka pemerintah daerah Kabupaten Halmahera Barat membangun sebuah Kantor Camat di Jailolo Timur dengan ibukotanya di desa Akelamo Kao, dan membangun SD, SMP dan SMA di Bobane Igo. Hal yang sama juga dilakukan oleh pemerintah daerah Kabupaten Halmahera Utara yang membangun Kantor Camat Kao Teluk di Dum-Dum yang juga adalah ibukota kecamatannya. Selain itu berbagai pelayanan pemerintahan dilakukan juga oleh kedua kabupaten, diantaranya pelayanan kesehatan, pendidikan dan sarana fasilitas publik lainnya.

Sarana kesehatan merupakan salah satu komponen yang sangat vital dalam memberikan pelayanan kesehatan kepada penduduk. Karena disadari begitu pentingnya aspek kesehatan, maka pemerintah pada berbagai level selalu memberi perhatian khusus pada dimensi ini. Tak terkecuali kedua pemerintah daerah, yakni pemerintah Kabupaten Halmahera Barat dan pemerintah Kabupaten Halmahera Utara juga turut memberikan pelayanan kesehatan pada masyarakat di enam desa. Pelayanan dalam bidang kesehatan ini dilakukan sebagai bagian dari perwujudan keberpihakan kedua pemerintah daerah Kabupaten atas masyarakat di wilayah enam desa sengketa.

Pelayanan kesehatan yang dilakukan kepada masyarakat di enam desa adalah dengan membangun berbagai sarana infrastruktur di wilayah enam desa. Realitas ini mencerminkan adanya ketimpangan pelayanan pemerintahan kepada masyarakat di wilayah tersebut. Hal ini dikarenakan, Pemerintah Kabupaten Halmahera Barat yang secara *de jure* bukan wilayahnya tetapi turut memberi pelayanan kesehatan kepada masyarakat enam desa melalui pembangunan fasilitas kesehatan. Padahal faktanya wilayah ini adalah bagian dari wilayah administratif pemerintah Kabupaten Halmahera Utara.

Penyediaan dan penyebaran fasilitas kesehatan di wilayah Kabupaten Halmahera Utara diperlukan guna menunjang pelayanan kepada masyarakat. Hal ini disebabkan wilayah Kabupaten Halmahera Utara cukup luas, sehingga akses pelayanan kesehatan masyarakat di wilayah enam desa sengketa sangat jauh.

Menurut kajian yang dilaksanakan, dapat dikatakan bahwa presentase keberpihakan pelayanan kesehatan di enam desa lebih tinggi dilaksanakan oleh pemerintah Kabupaten Halmahera Barat dengan banyaknya fasilitas 14 yang terbagi dari 1 puskesmas, 1 pustu dan 12 posyandu, sementara Kabupaten Halmahera Utara dengan jumlah 8 unit yang terbagi 2 puskesmas pembantu dan 6 posyandu. Hal yang

sama juga terlihat pada keberpihakan atas dunia pendidikan di enam desa dimana nampak lebih signifikan dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Halmahera Barat.

## 7. PANDANGAN MASYARAKAT ENAM DESA DENGAN PENGGABUNGAN WILAYAH MENJADI BAGIAN KECAMATAN MALIFUT.

Sebagian besar masyarakat enam desa berpandangan bahwa pemekaran dan/atau penggabungan wilayah penting dilakukan karena untuk mendorong kesejahteraan masyarakat, namun harus melalui tahapan-tahapan terutama mendengarkan aspirasi masyarakat. Terlebih untuk penggabungan dan/atau pemekaran wilayah dalam lingkup enam desa. Karena dalam rangka mengantisipasi gejolak sosial yang ditimbulkan akibat pemekaran dan/atau penggabungan yang mengabaikan aspirasi masyarakat setempat. Dalam studi yang dilakukan dapat disimpulkan bahwa dari jumlah enam desa yang berada di Kecamatan Kao Teluk dan Kecamatan Jailolo Timur, dapat diklasifikasikan bahwa 4 desa memiliki kecenderungan lebih besar bergabung ke Kabupaten Halmahera Barat dan 2 desa bergabung ke Kabupaten Halmahera Utara. Tabel dibawah ini dapat menjelaskan kondisi dimaksud.

Tabel. 7.1. Keberpihakan Masyarakat Enam Desa ke Kedua Kabupaten

Desa	Perkiraan Jumlah KK		Jumlah KK
	Yang Pro Halbar	Yang Pro Halut	
Pasir Putih	30	63	93
Bobane Igo	409	33	442
Tetewang	73	25	98
Akelamo Kao/Raya	162	38	200
Ake Sahu/Gamsungi	50	20	70
Dum-Dum	41	69	110
Jumlah Total	765	248	1.013

*Sumber : Hasil FGD, 2009*

Data diatas menunjukkan terjadi ketimpangan dalam pengelolaan administratif wilayah, tata kehidupan demokrasi dan politik serta pelayanan publik antara pemerintah Kabupaten Halmahera Barat dan pemerintah Kabupaten Halmahera Utara. Hal ini dikarenakan wilayah enam desa secara administratif adalah wilayah Kabupaten Halmahera Utara, namun keberpihakan masyarakat enam desa lebih banyak ke Kabupaten Halmahera Barat. Pada sisi yang lain pelayanan pemerintahan juga dilaksanakan oleh pemerintah Kabupaten Halmahera Barat.

Penolakan masyarakat enam desa sesungguhnya pada penggabungan wilayah enam desa menjadi bagian dari Kecamatan Malifut dengan alasan bahwa penggabungan enam desa hanyalah kepentingan elite politik lokal dan penguasaan sumberdaya alam. Isu yang juga menjadi alasan kuat bagi masyarakat enam desa dan terutama lima desa eks wilayah Kecamatan Kao yang menolak bergabung ke Kecamatan Malifut tetapi menerima bergabung ke Kabupaten Halmahera Utara adalah isu atas identitas wilayah yang dianggap oleh mereka sebagai bentuk pencaplokan ganda yang dilakukan oleh pemerintah.

Adapun sebaran masyarakat yang memilih untuk bergabung ke Kabupaten Halmahera Barat maupun yang berkeinginan bergabung dengan Kabupaten

Halmahera Utara sebagaimana data diatas dilandasi oleh berbagai alasan. Alasan-alasan dimaksud diantaranya sebagai berikut :

- Emosional, yakni karena dibesarkan oleh Jailolo, maka ingin tetap bergabung di Kecamatan Jailolo
- Alasan Historis, yakni karena merupakan bagian dari Kepala Pemerintahan Setempat (KPS) Jailolo.
- Pencaplokan ganda, yakni sebagai penduduk asli mereka telah kehilangan identitas wilayah juga kehilangan identitas harga diri.
- Skenario pembentukan Kabupaten Malifut, yakni adanya upaya pemerintah dengan memindahkan Kecamatan Makian Pulau ke daratan halmahera adalah merupakan langkah awal untuk selanjutnya mendirikan sebuah abupaten baru dengan nama malifut
- Sosio-Kultural, yakni masih kuatnya sentimen etnis dan masa depan generasi ( adanya kekhawatiran adanya hegemoni atas suku asli)
- Tuntutan PP No. 42 Tahun 1999 dan Undang-Undang No. 1 Tahun 2003

### **8. Derajat konflik dan resistensi penolakan masyarakat enam desa**

Pada konteks, konflik perebutan wilayah enam desa yang disengketakan oleh pemerintah Kabupaten Halmahera Barat dan pemerintah Kabupaten Halmahera Utara, derajat konfliknya meliputi aksi-aksi yang mengarah pada kekerasan, sehingga dapat mengganggu stabilitas keamanan dan ekonomi, serta aspek-aspek lainnya. Sebagaimana kasus pemblokiran jalan di wilayah dum-dum yang mengakibatkan terjadinya kemandekan aktivitas masyarakat yang menuju dan keluar dari kota Tobelo ibukota Kabupaten Halmahera Utara.

Dampak dari konflik perebutan wilayah atas enam desa, sesungguhnya sangat signifikan – walaupun hanya berlangsung sesuai dengan momentum -. Dengan demikian, agar konflik perebutan wilayah dan penolakan warga di wilayah enam desa sengketa dapat berakhir, maka dibutuhkan solusi strategis guna menjembatani proses penyelesaian konflik ini. Karena di khawatirkan, apabila konflik perebutan wilayah ini tidak segera diselesaikan, akan berimplikasi secara signifikan pada aspek-aspek lainnya, seperti aspek ekonomi, politik, keamanan serta aspek sosial. Terutama pada aspek pelayanan publik.

### **9. Keadaan Pasca konflik**

Konflik yang melanda Maluku Utara di penghujung tahun 1999, perlahan mulai mengalami situasi yang kondusif. Namun kondisi ini belum sepenuhnya dapat dikatakan normal. Hal ini dikarenakan konflik perebutan wilayah enam desa belum terselesaikan secara bijaksana. Walaupun demikian keadaan yang terjadi, namun kesadaran masyarakat mulai tumbuh, yakni dengan menyadari bahwa konflik yang terjadi beberapa waktu lalu adalah bagian dari *design* elite lokal yang tak bertanggungjawab dengan mengatas-namakan perang antar agama. Keraguan akan issu perang antar agama dan justifikasi bahwa konflik ini di *design* dapat dilihat, pada kondisi 2 (dua) desa muslim yang berada di wilayah enam desa yang abai dari amukan massa. Desa yang dimaksud adalah desa Bobane Igo dan desa Akelamo Kao.

Kondisi konflik ini diciptakan untuk membangun gugatan kolektif masyarakat bahwa dampak dari hadirnya Kecamatan Malifut melahirkan konflik di Maluku Utara, sehingga masyarakat tidak respek dan memprotes eksistensi Kecamatan Malifut. Skenario ini didasari kecurigaan adanya kecenderungan untuk membentuk Kabupaten Malifut di masa depan.

### **10. Konflik Laten yang Masih Terpelihara**

Konflik di Maluku Utara memiliki sejarah panjang dan sangat kompleks, namun sampai saat ini, konflik yang cenderung masih tetap terpelihara adalah konflik dengan membangun isu etnonasionalisme (etnis). Kondisi ini sangat jelas terlihat pada momentum suksesi kepala daerah, baik di tingkat kabupaten maupun provinsi. Menguatnya isu-isu etnis ini, disebabkan karena semangat etno-nasionalisme sering dijadikan sebagai komoditas politik.

Simbol-simbol ini begitu menguat dalam konteks Maluku Utara, sebuah sikap yang dalam hemat sebagian orang adalah bentuk pembodohan terhadap masyarakat. Dapat dilihat pada pemilihan gubernur di Provinsi Maluku Utara pada tahun 2007, yang berakibat pada berlalutnya keputusan pelantikan. Dalam mana konflik ini pun tak luput dengan isu etnis, dimana terjadi pembakaran dan mobilisasi massa dari masing-masing calon gubernur dengan dominan isu etnis tertentu.

Menjadi tugas semua elemen yang pro perdamaian di Maluku Utara, adalah mencoba mengidentifikasi isu-isu, masalah dan kebutuhan stakeholder serta masyarakat untuk pembangunan perdamaian di berbagai bidang, di berbagai tingkatan, guna penciptaan perdamaian berkelanjutan. Termasuk melakukan revitalisasi nilai-nilai budaya, Ahmad & Oesman (2000).

### **11. Konflik Dalam Sejarah Maluku Utara**

Dapat dikatakan bahwa akar konflik yang terjadi pada kerajaan-kerajaan di Maluku Utara disebabkan oleh beberapa hal : *Pertama ; kuatnya hegemoni kekuasaan dari kerajaan tertentu terhadap kerajaan lainnya atau dengan bahasa lainnya adalah tuntutan kehormatan dari kerajaan satu dengan lainnya. Kedua ; upaya untuk melakukan ekspansi wilayah. Ketiga : Sumberdaya alam dan kepemilikan tanah adat.* Tetapi pada dasarnya konflik yang terjadi lebih disebabkan oleh motif ekonomi dan arogansi antar kerajaan, hal mana terlihat dalam konflik yang terjadi antara Ternate dan Tidore, dimana Ternate bersekutu dengan belanda dan Tidore dengan Portugis. Terlepas dari motif diatas, yang patut disadari adalah strategi yang diterapkan penjajah melalui *divide et impera*. Sehingga menciptakan konflik antar kerajaan di Moloku Kie Raha.

Konflik dalam sejarah Maluku Utara juga terkait dengan konflik ekonomi, selain konflik dengan isu perebutan wilayah, agama dan etnis. Hal ini, sebagaimana dijelaskan oleh Mangunwijaya, dalam novel sejarah “Ikan-ikan Hiu Ido Homa,” mendeskripsikan, betapa keserakahan raja-raja yang berkaitan dengan kehormatan dan sumber – sumber ekonomi dan kekuasaan sesudah Sultan Babullah, membuat rakyat begitu menderita, dan mewariskan dendam yang diturunkan secara turun-temurun dalam bentuk pepata-pepiti kuno, yang menyimpan arti mendalam. Selain sepak terjang para raja dan kerajaan di wilayah ini dalam berebut sumberdaya ekonomi, kolonialisme selama kurang lebih 350 tahun, baik oleh Portugis, Spanyol,

apa lagi Belanda, telah memporak-porandakan bangunan sosial yang sudah terbangun kurang lebih 200 tahun.

Tabel. 9.1. Derajat Konflik/Resistensi Penolakan Masyarakat Enam Desa, 2009

Tahun	Demonstrasi	Provokasi	Huru-Hara	Perang
1999	Protes masyarakat enam & lima desa atas penggabungan ke Kec. Malifut			
1999-2000		Antar masyarakat Asli sendiri saling memprovokasi untuk menolak bergabung ke kec. Malifut		Suku Kao Melawan Suku Makian dan Ummat Islam Melawan ummat Kristen
2000-2002				
2003-2005	Penolakan masy. Enam desa utk bergabung ke Kab. Halut (masih secara total)		Pemblokiran jalan utama menuju Tobelo (Halut) dilakukan masyarakat, sehingga terjadi ketegangan antar warga yg berdemo dengan masy, yang ke Tobelo dan keluar dari Tobelo	
2006-2007	Penolakan masy. Enam desa utk bergabung ke Kab. Halut mengalami polarisasi pilihan)	Antar sesama masy. Saling provokasi utk menggunakan pilihan politik pada pemilu Gubernur tahun 2007	Ketegangan antara masy. yang memilih menjadi jiwa pilih Halbar dan yang menentukan pilihan utk ke Halut	
2008-2009	Penolakan masy. Enam desa utk bergabung ke Kab. Halut (sudah mengalami polarisasi pilihan)	Antar sesama masy. Saling provokasi menggunakan pilihan politik pada pemilu legislatif	Ketegangan antara masy. yang memilih menjadi jiwa pilih Halbar dan untuk ke Halut. Jarak antar TPS hanya 300 meter	

Sumber : Data Primer, 2009

## **12. Kronologi Terbentuknya Kecamatan Malifut dan Penolakan Masyarakat Enam Desa**

Terbentuknya Kecamatan Malifut berawal dari program “bedol pulau” yang dilaksanakan pemerintah daerah Kabupaten Maluku Utara pada tahun 1975. Program tersebut kemudian memaksa masyarakat Makian Pulau untuk meninggalkan Kecamatan Makian Pulau menuju ke daratan Halmahera bagian utara karena alasan ancaman gunung berapi Kie Besi. Dengan perpindahan masyarakat Makian Pulau ke daratan Halmahera, sejalan dengan itu pemerintah daerah Kabupaten Maluku Utara menyatakan Pulau Makian ditutup. Dengan menempati wilayah baru di daratan Halmahera (tepatnya di wilayah pe'tuan'an adat Kao) masyarakat Makian Pulau menjalin hubungan yang baik dengan penduduk asli setempat. Namun, hubungan baik ini berakhir pahit dengan konflik horizontal yang terjadi di Maluku Utara tahun 1999 dengan start awal konflik pada wilayah ini. Konflik terjadi berawal dari penolakan masyarakat lima desa Kecamatan Kao dan enam desa Kecamatan Jailolo yang ingin digabungkan pemerintah menjadi bagian wilayah Kecamatan Malifut.

Konflik ini berlanjut hingga keluarnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2003 yang mengesahkan bahwa wilayah enam desa yang merupakan bagian dari wilayah Kecamatan Malifut harus menjadi bagian dari wilayah Kabupaten Halmahera Utara. Kondisi ini kemudian memunculkan protes warga masyarakat enam desa yang enggan bergabung dengan Kabupaten Halmahera Utara dan lebih memilih tetap menjadi bagian dari Kabupaten Halmahera Barat.

Polemik ini kemudian berakhir dengan pembentukan Kecamatan Jailolo Timur Kabupaten Halmahera Barat yang wilayahnya adalah wilayah enam desa sengketa kedua kabupaten dan pembentukan Kecamatan Kao Teluk Kabupaten Halmahera Utara dengan wilayah administratif yang sama, yakni wilayah enam desa sengketa. Hal lainnya adalah walaupun sebagian orang mengatakan bahwa konflik perebutan wilayah atas enam desa telah berakhir, sebagaimana surat edaran Menteri Dalam Negeri tahun 2010 telah menegaskan bahwa wilayah enam desa sah merupakan bagian dari Kabupaten Halmahera Utara, namun realitas ini tidak menghentikan pelayanan pemerintah Kabupaten Halmahera Barat ke masyarakat enam desa. Hal ini pada akhirnya mengakibatkan berbagai ketimpangan dalam pengelolaan administrasi wilayah di enam desa.

Berbagai ketimpangan ini terjadi akibat dari pemekaran wilayah Kecamatan Malifut dengan menggabungkan enam desa sebagai bagian dari wilayahnya, pada faktanya tidak melalui sebuah mekanisme yang turut mempertimbangkan aspirasi masyarakat setempat. Sehingga warga masyarakat enam desa melakukan protes sipil dalam rangka menolak upaya penggabungan yang dipaksakan oleh pemerintah.

Selain kronologi terbentuknya Kecamatan Malifut sebagaimana tabel di atas, Tabel 12.1. dibawah ini memberikan penjelasan tentang dinamika terbentuknya tiga kecamatan yang memiliki wilayah yang sama. Ketiga kecamatan yang memiliki wilayah yang sama ini dapat dikatakan sebagai kecamatan yang terbentuk dengan berbagai kontroversi kepemilikan wilayah.

Tabel. 11.1. Kronologi Pembentukan Wilayah Kecamatan Malifut Kabupaten Halmahera Utara.

Wilayah Administrasi	Sebelum 1999	1999-2003	2003-skrng
<b>Kecamatan Kao</b>	Menjadi Bagian Kabupaten Maluku Utara	Keluar PP No. 42 Tahun 1999. Sebagian wilayah Kecamatan Kao menjadi wil. Malifut.	Menjadi bagian dari wilayah Kab. Halmahera Utara
<b>Kecamatan Jailolo</b>	Merupakan bagian dari Kabupaten Maluku Utara	Keluar PP No. 42 Tahun 1999. Sebagian wilayah Kec. Jailolo menjadi wil. Malifut	Bagian dari wilayah Kab. Halmahera Barat, yang merupakan perpindahan wilayah kab. Induk (Maluku Utara) ke Jailolo
<b>Kecamatan Malifut</b>	Belum Terbentuk Kecamatan Malifut	Terbentuknya Kecamatan Malifut melalui PP No. 42 Tahun 1999 dengan 5 desa ex- Kec. Kao, 6 desa ex- Kec. Jailolo dan 16 desa ex- dari Kec. Makian Pulau	Bagian dari wilayah Kabupaten Halmahera Utara

Sumber : Data Primer, 2009

Argumentasi ini bukan tanpa alasan, karena pembentukan Kecamatan Malifut dengan menggabungkan beberapa desa selain desa-desa eks eksodus dari Kecamatan Makian Pulau pada akhirnya mengakibatkan konflik sosial di Provinsi Maluku Utara pada tahun 1999. Hal yang sama terjadi pada pembentukan Kecamatan Jailolo Timur dan Kecamatan Kao Teluk yang mengakibatkan pemblokiran jalan utama menuju Tobelo ibukota Kabupaten Halmahera Utara oleh masyarakat enam desa yang berkeinginan tetap berada dalam wilayah Kecamatan Jailolo Kabupaten Halmahera Barat dan pemogokan para sopir angkutan umum yang semula trayek Sidangoli (Kecamatan Jailolo Selatan Kabupaten Halmahera Barat) menuju Tobelo (Kabupaten Halmahera Utara).

Selain tabel yang memberikan penjelasan tentang kronologis dan dinamika konflik wilayah enam desa sebagaimana diatas, di bawah ini akan diberikan gambaran posisi masyarakat enam desa yang berada dalam wilayah tiga kecamatan.

### 13. Solusi Pemekaran Wilayah ke Depan

Permasalahan pemekaran dan penggabungan wilayah di enam desa sangat kompleks sehingga dibutuhkan strategi pemekaran dan penggabungan wilayah yang lebih bijaksana dalam rangka mengatisipasi terjadi konflik sosial. Kasus pemekaran dan penggabungan wilayah di enam desa dalam konteks pembentukan Kecamatan Malifut, harus jujur dikatakan bahwa proses pemekaran dan penggabungan wilayah tidak melalui sebuah mekanisme yang memadai dalam melakukan jaring aspirasi masyarakat, sehingga pada akhirnya menimbulkan permasalahan yang lebih besar dengan *socia cost* yang juga sangat mahal. Dengan demikian, diharapkan kedepan, proses pemekaran dan/atau penggabungan wilayah, seyogyanya melihat aspek

penting yang telah diamanatkan oleh aturan perundang-undangan sehingga pemekaran dan/atau penggabungan wilayah benar-benar mewakili aspirasi masyarakat dan bukan keinginan dan kepentingan elite politik lokal.

Table 11.2. Dinamika Terbentuknya Tiga Kecamatan

Tahun	Malifut	Jailolo Timur	Kao Teluk
Pra 1999	Kecamatan Malifut belum terbentuk, sebagian besar desa-desanya menjadi bagian dari Kecamatan Makian Pulau yang terpisah dari pulau Halmahera, dan menjadi bagian dari administrative Kab. Maluku Utara	Kecamatan Jailolo Timur belum terbentuk, ia merupakan bagian dari Kecamatan Jailolo Kabupaten Maluku Utara	Kecamatan Kao Teluk belum terbentuk, ia merupakan bagian dari wilayah Kecamatan Kao Kabupaten Maluku Utara
1999 – 2000	Terbentuk Kec. Malifut dgn penduduk yang berasal dari 16 desa Kec. Makian pulau, 6desa Kec. Jailolo dan 5 desa Kecamatan Kao. dan Kecamatan Makian Pulau dinyatakan di tutup oleh Pemda Kab Maluku Utara	Kec. Jailolo Timur belum terbentuk ,ia menjadi bagian dari wilayah Kec. Malifut Kab. Maluku Utara sesuai dengan PP No. 42 Tahun 1999 dengan memasukkan enam desa didalamnya. Disinilah kekisruhan identitas wilayah terjadi	Kec. Kao Teluk belum terbentuk, ia menjadi bagian dari wilayah Kec. Malifut Kab. Maluku Utara sesuai dengan PP No. 42 Tahun 1999 dengan memasukkan enam desa didalamnya. Disinilah kekisruhan identitas wilayah terjadi
2000-Skrng	Kecamatan Malifut sudah terbentuk.pada tahun 2003 Kec. Makian pulau kembali dibuka oleh Pemda Provinsi Maluku Utara dan berada dlm wilayah Kab. Halmahera Selatan. Kondisi ini memunculkan pemikiran bahwa pemindahan masyarakat Makian Pulau ke Halmahera pada adalah kepentingan elite lokal	Pada tahun 2005 keluar perda tentang pembentukan Kec. Jailolo Timur dengan desa-desanya adalah enam desa yang semula menjadi desa-desa dari Kecamatan Jailolo yakni kemudian diperebutkan kedua Kabupaten Halbar dan Halut	Tahun 2006 terbentuk Kec. Kao Teluk, dengan desanya adalah 11 desa yang menolak bergabung dgn Kec. Malifut Kabupaten Halut. Desa-desa tersebut adalah enam desa ex. Kec.Jailolo Kab. Halbar dan lima desa ex. Kec. Kao Kabupaten Halut

Sumber : Data Primer

Tabel. 12.3. Posisi Enam Desa Sengketa di Kecamatan Malifut Kab. Halut

Tahun	Kab. Maluku Utara	Kab. Halmahera Barat	Kab. Halmahera Utara
Sebelum 1999	Wilayah enam desa sengketa merupakan bagian dari wilayah Kecamatan Jailolo Kabupaten Maluku Utara sebelum keluarnya PP. No. 42 Tahun 1999 yang kemudian menggabungkan wilayah ini sebagai bagian dari wilayah Kecamatan Malifut Kabupaten Maluku Utara	Kabupaten Halmahera Barat belum terbentuk, ia masih menjadi bagian dari Kabupaten Maluku Utara, dengan wilayah beberapa Kecamatan, salah satunya adalah Kecamatan Jailolo yang wilayahnya mencakup enam desa sengketa	Kabupaten Halmahera Utara belum terbentuk, ia masih menjadi bagian dari Kabupaten Maluku Utara, dengan wilayah beberapa Kecamatan, salah satunya adalah Kecamatan Kao
1999-skrng	Kabupaten Maluku Utara meningkat statusnya menjadi Provinsi Maluku Utara dengan ibukota sementara Kota Ternate dan definitive Kota Sofifi, selanjutnya Kab. Maluku Utara dipindahkan ke Jailolo dan menjadi Kabupaten Halmahera Barat	Secara politik, keinginan masyarakat enam desa adalah bergabung ke Kab. Halmahera Barat, dengan alasan kedekatan emosional dan historis sebagai bagian dari wilayah Kec. Jailolo, serta alasan pelayanan yang dilakukan oleh Pemda Kab. Halmahera Barat	Realitas administrasi enam desa sengketa adalah bagian dari wilayah Kec. Malifut sesuai PP dan UU, dimana wilayah Kec. Malifut adalah merupakan bagian dari wilayah Kabupaten Halmahera Utara

Sumber : wawancara, 2009

#### 14. Penolakan Masyarakat Enam Desa dari Perspektif Sosio-Budaya dan Historis Wilayah

Wilayah enam desa dalam perspektif historis merupakan bagian dari wilayah kekuasaan Kesultanan Jailolo yang merupakan raja Halmahera, namun wilayah ini kemudian menjadi bagian dari wilayah kekuasaan Kesultanan Ternate. Secara sosial, masyarakat enam desa memiliki kedekatan hubungan emosional dengan masyarakat Jailolo (di wilayah Kabupaten Halmahera Barat), sehingga saat penggabungan mereka ke dalam wilayah Kecamatan Malifut yang nota-bene sebagian besar masyarakatnya berasal dari Kecamatan Makian Pulau memunculkan ketersinggungan nilai-nilai budaya. Ketersinggungan ini terjadi karena masyarakat Makian Pulau yang dalam sejarahnya merupakan salah satu etnis non-austronesia atau etnis yang tidak termasuk dalam 9 (sembilan) etnis yang mendiami wilayah pulau Halmahera, sehingga penggabungan masyarakat enam desa menjadi bagian dari wilayah Kecamatan Malifut (Kabupaten Halmahera Utara), merupakan pencampuran atas **identitas wilayah** masyarakat yang telah mereka tempati sejak lama.

Secara budaya, sebenarnya masyarakat di enam desa masih memiliki kedekatan nilai-nilai kebudayaan dengan sebagian besar masyarakat di Kabupaten Halmahera Utara, karena realitas menunjukkan bahwa sebagian besar masyarakat di wilayah enam desa adalah masyarakat etnis Tobelo Boeng dan Kao Pagu selain masyarakat Tobaru dan pendatang lainnya. Dari sisi kedekatan emosional masyarakat enam desa lebih dekat dengan masyarakat Jailolo, tetapi harus disadari bahwa batas administrasi wilayah tidak akan membatasi batas budaya, karena itu, tidak menjadi signifikan konflik perebutan wilayah oleh Kabupaten Halmahera Barat dan Kabupaten Halmahera Utara ini harus terjadi. Hal ini ditegaskan oleh seorang informan, sebagai berikut:

Menurut, JB (50 tahun)...., bahwa secara administratif wilayah enam desa dalam pendekatan historis adalah ex. **Kepala Pemerintahan Setempat (KPS) Jailolo**, namun dengan keluarnya PP No. 42 tahun 1999, maka wilayah enam desa menjadi bagian dalam wilayah Kecamatan Malifut, dengan demikian, wilayah enam desa menjadi bagian dari wilayah administratif Kabupaten Halmahera Utara. Ditinjau dari aspek kebudayaan sebagian besar **masyarakat di enam desa secara budaya, masih memiliki kedekatan nilai budaya di beberapa wilayah Kabupaten Halmahera Utara**, karena sebagian besar penduduk di enam desa adalah masyarakat yang berasal dari suku Pagu dan Tobelo, selain suku Gorap dan Tobaru serta suku pendatang lainnya. Selain itu, bahwa masyarakat enam desa memiliki hubungan kedekatan emosional dengan Jailolo tidak dapat dipungkiri, hal itu karena masyarakat di wilayah ini sangat lama berhubungan dengan masyarakat di Jailolo saat masih menjadi bagian dari wilayah Kecamatan Jailolo. Sehingga walaupun terdapat keinginan bahwa masyarakat enam desa lebih memilih bergabung dengan Kabupaten Halmahera Barat ataupun sebaliknya, sesungguhnya tidak harus menjadi permasalahan signifikan. Akan tetapi harus disadari bahwa **batas administratif tidak akan dapat membatasi batas budaya**, karena nilai budaya akan menembus ruang dan waktu. Sehingga untuk **konteks konflik perebutan wilayah enam desa, hanya dibutuhkan niat baik dari semua komponen terutama Pemerintah Provinsi untuk dapat segera menyelesaikan permasalahan ini.**

## **15. Penolakan Masyarakat Enam Desa Perspektif Ekonomi Politik Sumber Daya Alam**

Wilayah enam desa dengan dualisme status kewilayahan memiliki sumber daya alam yang sangat potensial, yaitu tambang emas. Potensi sumberdaya alam ini dikelola oleh PT. NHM, sehingga sebagian masyarakat Maluku Utara menganggap bahwa konflik perebutan wilayah ini karena adanya **sumberdaya alam** yang di kelolah PT. NHM di kawasan ini. Namun argumentasi ini dibantah oleh masyarakat di wilayah enam desa sebagai berikut :

1. Penolakan masyarakat enam desa untuk bergabung ke dalam wilayah Kecamatan Malifut dan kemudian ke Kabupaten Halmahera Utara adalah bukan persoalan penguasaan sumberdaya alam, terutama tambang emas. Persoalan penguasaan sumberdaya alam hanya terjadi pada level pemerintah daerah masing-masing karena untuk kepentingan pendapatan daerah. Di level masyarakat, penolakan terjadi karena menyangkut **harga diri** dan **identitas**

**wilayah.** Hal tersebut sebagaimana dinyatakan oleh seorang informan sebagai berikut:

Menurut, MA (29 Tahun)....., penolakan masyarakat enam desa, terutama pada masyarakat di Bobane Igo adalah **penolakan yang berlangsung secara alamiah**. Karena sejak awal ketika pembentukan Kecamatan Malifut melalui PP No. 42 Tahun 1999 penolakan sudah dilakukan oleh masyarakat enam desa, namun penolakan ini tidak ditanggapi oleh pemerintah, sehingga yang terjadi seperti saat ini. Mengaitkan penolakan masyarakat enam desa dengan kepentingan sumber daya alam sangat sulit, karena penolakan ini sudah berlangsung sejak lama. Kalaupun kepentingan SDA itu ada, maka hanya pada konteks antara Pemerintah Kabupaten Halmahera Barat dan Pemerintah Kabupaten Halmahera Utara.

Namun konflik perebutan wilayah enam desa antara kedua pemerintah kabupaten, oleh sebagian masyarakat tetap menganggap sebagai konflik sumberdaya alam. Sebagaimana dikemukakan oleh seorang informan sebagai berikut :

Menurut, Zulkifli...(32 tahun).... Konflik perebutan wilayah enam desa antara Kabupaten Halmahera Barat dan Kabupaten Halmahera Utara sesungguhnya adalah **konflik yang berkaitan dengan sumber daya alam yang dikelola oleh salah satu perusahaan tambang emas (PT. Nusa Halmahera Minerals)**, yang eksistensinya berada dalam wilayah Kabupaten Halmahera Utara dengan wilayah konsesinya meliputi wilayah enam desa sengketa.bahwa terdapat issue tentang identitas wilayah dan lainnya, semua itu hanyalah issue ikutan dari kepentingan utama konflik perebutan wilayah enam desa tersebut.konflik perebutan wilayah ini juga terkait dengan perebutan royalty dari pihak PT. NHM untuk meningkatkan pendapatan dari daerah yang selama ini diperoleh oleh pemerintah daerah Kabupaten Halmahera Utara sebagai pemilik wilayah eksplorasi tambang emas.

## **16. Penolakan Masyarakat Enam Desa Perspektif Administrasi Wilayah**

Keluarnya PP No. 42 Tahun 1999 tentang pembentukan Kecamatan Malifut dengan menggabungkan enam desa wilayah Kecamatan Jailolo pada akhirnya menyebabkan berbagai permasalahan, diantaranya sebagai berikut :

1. Penolakan warga enam desa yang berada di Kecamatan Malifut Kabupaten Halmahera Utara untuk menjadi bagian dari Kabupaten Halmahera Utara. Kondisi ini menyebabkan terjadinya identitas kependudukan ganda dari warga, yakni warga/penduduk setempat memiliki KTP dari Kabupaten Halmahera Utara dan Kabupaten Halmahera Barat.
2. KTP Kabupaten Halmahera Utara diperoleh warga enam desa, karena sesuai peraturan, pemerintah Kabupaten Halmahera Utara adalah pemerintah daerah yang *legitimate* menurut PP No. 42 Tahun 1999, dengan wilayahnya mencakup enam desa. Sementara KTP yang diperoleh warga enam desa dari pemerintah Kabupaten Halmahera Barat, karena keinginan masyarakat enam desa untuk tetap menjadi bagian dari wilayah Kecamatan Jailolo yang selanjutnya adalah wilayah Kabupaten Halmahera Barat.

3. Kepemilikan dua KTP oleh masyarakat enam desa juga mengakibatkan terjadinya double penyaluran aspirasi politik masyarakat enam desa, dimana sebagian masyarakat enam desa dipastikan memilih pada dua tempat yang sah dalam agenda-agenda pemilihan umum.
4. Pelayanan publik dilakukan oleh kedua kabupaten secara bersama-sama. Fasilitas kesehatan, pendidikan, sarana ibadah dan infrastruktur lainnya (pembangunan fisik), bahkan fasilitas pelayanan pemerintahan di tingkat kecamatan dan desa juga pembangunannya turut dilaksanakan oleh masing-masing kabupaten. Sehingga yang terjadi adalah terdapat dualisme penguasaan wilayah yang terjadi di wilayah enam desa sengketa. Realitas menunjukkan bahwa wilayah enam desa memiliki dua pusat pemerintahan, yakni Kantor Camat Kao Teluk dan Jailolo Timur. Pada tingkat desa juga terjadi hal yang sama, yakni setiap desa memiliki dua kepala desa yang mewakili masing-masing kabupaten. Mengamati permasalahan yang sangat kompleks ini, maka penting dilakukan pengkajian untuk merumuskan solusi-solusi terbaik dalam mendorong proses penyelesaian konflik perebutan wilayah antara kedua pemerintah kabupaten.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Anwar, A. 2000. *Perspektif Otonomi Daerah dan Federasi Dalam Pembangunan Indonesia Di Masa Depan (Makalah Semiloka Nasional Pembangunan Wilayah dalam Perspektif Otonomi Daerah dan Federasi)*. Kerjasama PPs IPB dan BPS: Jakarta
- Ahmad H Kasman & Oesman H (2000). *Damai Yang Terkoyak ; Catatan Kelam dari Bumi Halmahera*. Pustaka Podium
- Agusniar A. 2006. *Analisis Dampak Pemekaran Wilayah Terhadap Perekonomian Wilayah dan Kesejahteraan Masyarakat ; Studi kasus di Kabupaten Aceh Singkil, Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam*. Tesis. Sekolah Pascasarjana. Institut Pertanian Bogor: Bogor.
- Dharmawan, A. H. 2008. *Bahan Kuliah Gerakan Sosial dan Dinamika Masyarakat Pedesaan*. Departemen Komunikasi dan Pengembangan Masyarakat IPB
- Harmantyo D, 2007. *Pemekaran Daerah dan Konflik Keruangan ; Kebijakan Otonomi Daerah dan Implementasinya di Indonesia ( MAKARA, SAINS. Vol.11.No.1,April 2007: 16-22)*.
- Indraprahasta G, S. 2009, *Strategi Pengembangan Wilayah di Era Otonomi Daerah (Studi Kasus; Kabupaten Bandung Barat)*.
- Juanda, B. 2008, *Dampak Pemekaran Terhadap APBN dan Kinerja Perekonomian Daerah*. Bahan Kuliah Teori dan Kebijakan Pembangunan, Institut Pertanian Bogor: Bogor.
- Malia, R. 2009. *Analisis Dampak Pemekaran Wilayah Terhadap Pembangunan Ekonomi Daerah ( studi kasus di Kota Cimahi Provinsi Jawa Barat)*. Tesis Sekolah Pascasarjana. Program Studi Ilmu-Ilmu Perencanaan Pembangunan Wilayah dan Perdesaan. Institut Pertanian Bogor: Bogor.

- Sayori, N. 2009 . *Analisis Dampak Pemekaran Wilayah Terhadap Perekonomian Wilayah Kepulauan Dan Pengembangan Pariwisata Bahari ( Studi kasus di Kabupaten raja empat, Provinsi Papua Barat)*. Tesis. Sekolah Pascasarjana. Program Studi Ilmu-Ilmu Perencanaan Pembangunan Wilayah dan Perdesaan. Institut Pertanian Bogor: Bogor.
- Sihombing, M, 2006. *Dampak Pemekaran Daerah Terhadap Pelayanan Publik Di Kabupaten Humbang Hasundutan*. Proceeding Workshop Nasional Penguatan Pelaksanaan Kebijakan Desentralisasi Fiscal Di Jakarta 6-7 Desember 2006. Departemen Keuangan.
- Tuerah, N. 2006. *Analisis Dampak Pemekaran Daerah Terhadap Pelayanan Public*. Proceeding Workshop Nasional Penguatan Pelaksanaan Kebijakan Desentralisasi Fiscal Di Jakarta 6-7 Desember 2006. Departemen Keuangan.

