

BAB I

Pendahuluan

I.1 Latar Belakang Masalah

Diskursus tentang pembentukan daerah otonom baru (DOB) di Indonesia melaju dengan cepat seiring dengan pemberlakuan Undang-undang No 22 Tahun 1999 yang kemudian direvisi menjadi Undang-Undang No 32 Tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah. Dengan pemberlakuan undang-undang tersebut, maka berbagai daerah menuntut pemekaran wilayah yang berlangsung secara masif. Tak tanggung-tanggung selama kurun waktu dua tahun, euforia pemekaran terus meningkat tajam. Hal ini dapat dilihat dari tiga pintu usulan pemekaran yaitu Depdagri, DPR, dan DPD, terus dibanjiri usulan pemekaran. Dari pintu DPR, menurut Ketua DPR-RI, Marzuki Ali ada 203 usulan, (<http://nasional.sindonews.com>) termasuk didalamnya usulan pemekaran provinsi sebanyak 33 usulan. (<http://www.waspada.co.id>)

Sejak pintu otonomi daerah (Otda) dibuka pada tahun 1999, dengan berbagai alasan telah terjadi ledakan desentralisasi, sehingga dalam waktu 10 tahun jumlah daerah otonom bertambah sebanyak 205 buah, yakni 7 provinsi, 164 Kabupaten dan 34 kota (Kemendagri, 2010).

Berdasarkan hasil evaluasi bersama Pemerintah dan DPR, ternyata tidak semua Daerah Otonom baru hasil pemekaran wilayah menunjukkan kemajuan positif. Hanya ada beberapa saja daerah otonom baru itu yang menunjukkan hasil mengembirakan berupa tugas efektivitas pelayanan Pemerintahan dan percepatan pertumbuhan ekonomi daerah. Sementara sebagian besar sisanya justru terjebak

dalam masalah kekurangan SDM berkualitas dan PAD yang selalu minus serta isu konflik perebutan wilayah.¹

Ironisnya, gagasan pemekaran wilayah dalam perjalanannya tak lepas dari fenomena-fenomena konflik sosial dengan aktor konflik; masyarakat, negara dan tak terkecuali swasta. Fenomena yang tak jarang terjadi adalah konflik tentang batas wilayah (teritorial) dan Sumber Daya Alam. Dengan berbagai konflik ini, sebagian komponen bangsa mempertanyakan urgensi dari pemekaran wilayah atau pembentukan daerah otonom. Bahkan tak jarang sebagian lagi menggugatnya. karena semangat pemekaran yang sesungguhnya adalah memperpendek rentang kendali dan terlebih untuk meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan masyarakat, ternyata, faktanya hanya menjadi komoditas politik elite lokal untuk memperebutkan kekuasaan. sehingga substansi pemekaran tidak menyentuh pada inti dan hakikat tujuan pemekaran itu sendiri melainkan hanya justru menghadirkan raja-raja kecil di level lokal.

Dalam catatan Tri Ratnawati (2009), ada beberapa contoh permasalahan konflik yakni, (1) Konflik dengan kekerasan yang terjadi di Polewali-Mamasa yang dimekarkan pada 2002 terjadi konflik antara Kecamatan Aralle, Tebilahan dan Mambi (ATM) yang menolak bergabung dengan Kabupaten Mamasa. (2) Perebutan Wilayah dan masalah Ibukota Pemekaran yang terjadi antara Pemda Kampar dan Pemda Rokan Hulu yang memperebutkan tiga desa, yaitu, Tandun,

¹ Hasil evaluasi bisa dilihat *Studi Evaluasi Dampak Pemekaran Daerah* Bappenas dan UNDP pada tahun 2008.. atau Lembaga Administrasi Negara (2005) melakukan Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Otonomi Daerah untuk periode 1999-2003, Bappenas (2005) telah melakukan Kajian Percepatan Pembangunan Daerah Otonom Baru (DOB). Pusat Litbang Otonomi Daerah Departemen Dalam Negeri (2005) melakukan penelitian Efektivitas Pemekaran Wilayah di Era Otonomi.

Aliantan dan Kabun. (3) Konflik mengenai Ibukota Pemekaran terjadi juga di kabupaten Banggai – Sulawesi Tengah, (4) Perebutan asset yang terjadi di Kabupaten Nunukan yang dimekarkan pada tahun 1999 yang konfliknya adalah berebut gedung dan peralatan dengan kabupaten Induknya (Kabupaten Bulungan). Masalah ini juga terjadi di Kota Lhokseumawe (Kota Pemekaran) dengan Kabupaten Lhoksukon di Aceh (daerah induk). Perebutan asset berupa gedung pemerintahan juga terjadi di Maluku Utara antara Pemda Halmahera Barat (Kabupaten Induk) dengan Kota Ternate. Provinsi Maluku Utara dengan Kota Ternate dan lainnya, termasuk konflik tapal batas antara pemerintah daerah Kabupaten Halmahera Barat (Halbar) dan Kabupaten Halmahera Utara (Halut) dalam memperebutkan wilayah enam desa yang hingga kini konfliknya telah memasuki 10 tahun karena penyelesaiannya berlarut-larut.

Jelasnya, pemekaran daerah/wilayah tidak bisa dilepas pisahkan dari persoalan 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 territorial Negara mencerminkan wilayah kedaulatan dan hak berdaulat di atasnya (*sovereignty right*). Dengan mengacu prinsip tersebut maka garis batas wilayah menjadi factor penting dalam pemekaran daerah (Harmantyo;2007)

Pemekaran daerah berarti menambah segmen batas wilayah. Saat ini batas antar daerah yang ada berjumlah 946 segmen dan baru 14% yang telah ditegaskan

melalui Permendagri, selebihnya (86%) masih belum ditegaskan dilapangan dengan berbagai alasan (Sumaryo dalam Subowo,2012).

Pada tahun 2012, dari 365 segmen batas daerah yang dalam proses penegasan dilapangan, terdapat 74 segmen yang telah dilaporkan dalam status bersengketa (www.depdagri.go.id).

Daerah-daerah otonom tersebut sebagian besar tersebar pada provinsi-provinsi yang memiliki wilayah paling luas dengan kepadatan penduduk rendah seperti Sumatera, Kalimantan, Sulawesi, Maluku dan Papua.

Tak hanya itu, Kemendagri juga mencatat sedikitnya 845 sengketa perbatasan daerah baik tingkat kabupaten/kota maupun provinsi yang ada di Indonesia masih bermasalah. Masalah tapal batas yang terjadi selama ini rata-rata dipicu karena tidak tuntasnya masalah RTRW di beberapa daerah sehingga bermuara konflik. Konflik tapal batas itu sangat rentan terjadi apabila daerah yang diperebutkan itu memiliki potensi alam seperti emas, batubara, minyak maupun potensi lainnya.

Bahwa pemekaran untuk meningkatkan kesejahteraan daerah otonom baru (DOB) melalui desentralisasi adalah tujuan yang ingin dicapai. Namun pada sisi lain tak pelak menimbulkan masalah yakni, salah satunya adalah konflik perebutan wilayah berkaitan dengan tapal batas. Sekilas tidak ada masalah terkait batas-batas administratif dan geospasial ini karena di setiap Undang-Undang yang memayungi pembentukan daerah otonom baru tersebut selalu dicantumkan batas-batas antara daerah satu dengan daerah lain walaupun batas-batas tersebut sangat makro. Akan tetapi kondisi di lapangan seringkali lebih rumit daripada yang

diperkirakan sebelumnya. Dalam praktiknya, proses penegasan batas daerah tidak selalu dapat dilaksanakan dengan lancar, bahkan ada kecenderungan jumlah sengketa batas antar daerah meningkat (Qodir;2012)

Konflik Perebutan wilayah juga terjadi antara Kabupaten Halmahera Utara dengan Kabupaten Halmahera Barat yang memperebutkan enam desa (untuk lebih jelasnya, bisa dilihat peta dibawah) yakni, 1. desa Dum-dum, 2. desa Akesahu/Gamsungi, 3. Desa Akelamo, 4. Desa Tetewang, 5. Desa Bobane Igo,

Gambar. I.1

Peta Wilayah Enam Desa yang menjadi konflik perbatasan Pemda Halut & Halbar



Sumber <http://img262.imageshack.us>

dan 6. Desa Pasir Putih yang masih berlangsung sampai saat ini, dan belum ada penyelesaiannya.

Awal konfliknya dipicu oleh transmigrasi local penduduk Pulau Makian beserta perangkat pemerintahan desa dan kecamatan ke wilayah Malifut dan Jailolo dan kemudian melahirkan persoalan dalam penataan wilayah administrative dan etnisitas antara transmigran atau etnis Makian dengan penduduk local atau etnis Kao. Pemerintah daerah (saat itu Kabupaten Maluku Utara) membuat territorial baru yang diberinama Kecamatan Makian Daratan untuk tempat tinggal transmigran. Transmigran local atau yang dikenal dengan bedol kecamatan (Hasyim,et al;2010) disebabkan karena, penduduk pulau Makian yang mendiami Pulau Makian, harus mengungsi akibat letusan gunung api Kie Besi pada tahun 1975 di pulau tersebut. Penduduk Pulau Makian kemudian mendiami Malifut yang masih merupakan wilayah Kecamatan Kao yang menurut masyarakat local (Kao) Makian daratan adalah tanah adat yang dipinjamkan kepada etnis Makian. Logika ini berbeda dengan logika pemerintah dalam memandang hak atas tanah. Akibatnya terjadi kontestasi identitas ruang antara transmigran dengan penduduk local (Martanto; 2012)

Puncaknya, pada 11 September 1993, DPRD tingkat II Kabupaten Maluku Utara mengeluarkan keputusan untuk menghapus dan menggabungkan 5 (lima) desa di Kecamatan Jailolo dan 6 (enam) desa di Kecamatan Jailolo menjadi Kecamatan Makian-Malifut. Lima desa dari Kecamatan yang digabung itu adalah desa Sosol, Wangeotak, Tomabaru, Tabobo dan Gayok. Sementara 6 (enam) desa dari Kecamatan Jailolo adalah desa Dum-Dum, Akesahu, Akelamo Kao,

Tetewang, Bobane Igo dan Pasir Putih. Sontak, masyarakat di 11 sebelas desa menolak untuk bergabung dalam kecamatan bentukan pemerintah Makian-Malifut dengan alasan penambahan “Makian” pada nama kecamatan selain belum tuntasnya proses hidup bersama antara etnis Makian dan penduduk local. Tanpa penyelesaian yang tuntas, kedua persoalan ini diredam melalui instrument-instrumen kekuasaan (Martanto;2012)

Lebih spesifik, masalah pelayanan public diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 tahun 2009 Pasal 1 ayat (1) bahwa Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan public.

Persoalannya, bagaimana pelayanan publik bisa berlangsung di wilayah konflik perbatasan dan menjadi sengketa pemerintah daerah sebagai penyedia layanan selama 10 tahun. Dan apa yang membuat masyarakat enam desa memiliki daya tahan ditengah konflik dua Kabupaten pemerintah daerah. Apakah pelayanan berjalan efektif atau sebaliknya. Hasil penelitian Qodir (2012) menunjukkan pelayanan pemerintahan yang terdapat di enam desa demikian minimal. Infrastruktur tidak memadai, baik kantor pemerintahan kecamatan, desa, puskesmas, sekolah dan jalan yang menghubungkan antar desa di wilayah enam desa. Jeleknya pelayanan pemerintahan merupakan dampak paling serius dari konflik berkepanjangan yang menimpa warga enam desa. Studi ini ingin mengeksplorasi lebih jauh tentang seberapa jauh efektivitas pelayanan publik di

wilayah konflik perbatasan antara Kabupaten Halmahera Barat dan Kabupaten Halmahera Utara Provinsi Maluku Utara.

I.2. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang masalah yang sudah dibahas, maka rumusan masalah penelitian adalah

1. Bagaimana efektivitas pelayanan publik di wilayah konflik perbatasan enam desa antara pemerintah Kabupaten Halmahera Barat dan Pemerintah kabupaten Halmahera Utara tahun 2009-2012?
2. Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi efektivitas pelayanan publik di wilayah konflik perbatasan tersebut ?

I.3. TUJUAN DAN KEGUNAAN PENELITIAN

I.3.1 Tujuan Penelitian

- a. Untuk mengetahui efektivitas pelayanan publik di wilayah konflik perbatasan enam desa antara pemerintah kabupaten Halmahera Barat dan Pemerintah Kabupaten Halmahera Utara tahun 2009-2012
- b. Untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas pelayanan publik di wilayah konflik perbatasan.

I.3. 2. Kegunaan Penelitian

- a. Memberikan kontribusi bagi perkembangan ilmu-ilmu pemerintahan khususnya yang terkait dengan pelayanan publik di wilayah konflik perbatasan

- b. Menyediakan bahan informasi dan *feedback* bagi pemerintah Kabupaten Halmahera Utara dan Pemerintah Kabupaten Halmahera Barat dalam upaya perbaikan pelayanan publik.
- c. Merangsang munculnya penelitian sejenis untuk memperkaya kajian ilmu pemerintahan terutama pada aspek pelayanan publik.