



**Domestifikasi Etnisitas:
Pemekaran Wilayah dan Rutinisasi Kekerasan antar Etnis di Maluku Utara¹**

Oleh:

Nurul Aini

Abstrak

Tulisan ini melakukan analisis tentang sejauh mana pemekaran wilayah memiliki dampak pada terjadinya proses rutinisasi kekerasan, khususnya kekerasan yang berbasis pada etnik atau identitas tertentu. Pemekaran wilayah, juga menjadi arena konflik baru, dimana tujuan awal dari ide desentralisasi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat lokal menjadi diabaikan. Justru pemekaran wilayah telah menyulut adanya konflik di berbagai daerah, khususnya karena etnik, identitas, agama, dan solidaritas primordial, lebih banyak digunakan sebagai pertimbangan bagi sebuah daerah yang hendak dimekarkan, dibanding dengan berdasarkan pertimbangan penguatan masyarakat sipil.

Kata kunci: Etnisitas, rutinisasi kekerasan, konflik, pemekaran

Abstract

This paper is aimed at elaborating how splitting area (pemekaran wilayah) policy which put into effect in several areas of Indonesia has grown the process of routinization of violence which mainly based on ethnic and identity groups or sub-groups. To some extent, splitting areas has become the new conflict arena, and it has made the aim of the notion of decentralization to strengthen people's welfare is left behind. On contrary, there is the fact that splitting area has ignited conflict in local area, since splitting area is mainly based on ethnic, identity, religion and other primordial solidarity considerations rather to the need to strengthen civil society.

Keywords: Ethnicity, routinization of violence, conflict, splitting area

¹ Tulisan ini adalah hasil dari riset "Building Peace within Community: developing Social Cohesion in Halmahera", Pusat Studi Keamanan dan Perdamaian (PSKP) Universitas Gadjah Mada dan Serasi USAID, 2010.

A. Pendahuluan

Wilayah Kepulauan Maluku Utara mencatat sejarah kelam pada periode tahun 1999-2000, seiring dengan pembentukan Maluku Utara menjadi propinsi baru, yang saat itu masih menginduk pada propinsi Maluku yang beribukotakan Ambon. Pasca pemekaran propinsi baru Maluku Utara, dinamika politik lokal terus menerus berubah. Perubahan dinamika politik lokal inilah yang kemudian melahirkan berbagai macam isu konflik, mulai dari isu perebutan wilayah, isu agama, isu identitas, hingga isu-isu konflik yang berakar dari konflik yang sebelumnya belum sepenuhnya selesai.

Keenam desa yang diteliti dalam tulisan ini, yakni desa Bobaneigo, Akelamo, Pasir Putih, Dum-dum, Tetewang dan Akesahu, adalah desa-desa yang menjadi medan dan arena konflik yang berkait dengan sengketa batas wilayah antara kabupaten Halmahera Barat, dan kabupaten hasil pemekaran, Halmahera Utara. Ketika mencoba menelusur kepada akar persoalan ini, kita akan menemukan kompleksitas persoalan, yang didalamnya analisis yang determinan ekonomi, atau determinan politik belum tentu bisa mengurai akar konflik, karena di dalamnya termasuk pula ada problem perebutan identitas yang sebagian diantaranya masih terus menerus dikontestasikan. Apalagi jika kita melihat bahwa persoalan identitas adalah persoalan yang secara aktif selalu dimunculkan dan dinegosiasikan. Persoalan identitas ini seringkali justru menimbulkan polarisasi yang jauh lebih tajam, apalagi jika ditambah dengan isu perebutan kekuasaan politik di tingkat lokal.

Dinamika politik di Maluku Utara, khususnya di Halmahera, lebih spesifik di 6 desa yang hingga sekarang masih bersengketa soal batas wilayah, bisa dikatakan sangat tinggi. Sejarah persengketaan berkait dengan penentuan batas wilayah, mulai mengemuka sejak pelaksanaan Program Transmigrasi Lokal (Translok) pada tahun 1975. Pada saat itu, terjadi gelombang migrasi masyarakat di Pulau Makian ke Pulau Halmahera terjadi karena faktor bencana alam. Proses migrasi besar-besaran komunitas etnis Makian yang sering disebut sebagai "bedol pulau" yang diregulasikan melalui peraturan Pemerintah Kabupaten Dati II Maluku Utara ini, secara langsung maupun tidak langsung turut berkontribusi pada formasi relasi antar etnis di pulau Halmahera pada saat ini.

Dalam era pasca otonomi daerah, relasi antar etnis di propinsi Maluku Utara, ikut dipengaruhi oleh konflik berkait penentuan batas wilayah yang hingga kini masih bersengketa, terutama dalam penentuan wilayah kabupaten Halmahera Utara (Halut) dan Halmahera Barat (Halbar). Peraturan Pemerintah No. 42 tahun 1999 tentang Pembentukan dan Penataan beberapa Kecamatan di Wilayah II Kabupaten Daerah tingkat II Maluku Utara (PP 42 tahun 1999) dan Undang-undang No 1 Tahun 2003 tentang pembentukan Pembentukan Kab. Halut, Kab. Halsei, Kab. Kep. Sula, Kab. Halmahera, Kab. Kota Tidore Kepulauan (selanjutnya disebut UU Nomor 1/2003), dinilai sebagai dua peraturan pemerintah yang hingga kini masih menjadi pemicu konflik di wilayah tersebut. UU ini menyebutkan bahwa status wilayah 6 (enam) desa ini adalah bagian dari wilayah administrasi Kabupaten

Halmahera Utara. Konflik terjadi ketika warga di enam desa tersebut menolak masuk ke wilayah Halmahera Utara dan tetap ingin masuk ke kabupaten sebelumnya yakni kabupaten Halmahera Barat.

Terjadi gelombang penolakan dari aparat pemerintah Desa dan Kecamatan, serta sebagian warga di enam desa untuk bergabung dalam wilayah Halmahera Utara. Sebagian dari warga memilih menjadi bagian dari wilayah Halmahera Barat. Dari sisi kontestasi identitas, pemihakan kepada satu wilayah administrasi tertentu ini tentu menimbulkan ketegangan yang kemudian penolakan bergabung dihubungkan dengan faktor perbedaan identitas Halmahera Utara dan Halmahera Barat. Dari sisi administratif, tentu apabila dibiarkan berlarut-larut, konflik identitas antara warga Halmahera Utara dan Halmahera Barat akan menyebabkan sulitnya peraturan perundang-undangan diimplementasikan secara efektif.

Konsekuensi dari adanya sengketa mengenai wilayah administratif adalah munculnya dua pemerintahan desa di dua kecamatan, yakni Kecamatan Kao (Kabupaten Halmahera Utara) dan Kecamatan Jailolo Timur (Kabupaten Halmahera Barat). Polarisasi ini semakin kuat karena warga di kedua desa juga terseret dalam arus konflik. Konflik yang melibatkan warga ini menemukan momentum melalui sengketa batas wilayah administratif akibat pemekaran kabupaten ini. Ini membangkitkan kembali konflik di Maluku Utara yang sebelumnya telah memiliki sejarah yang panjang. Proses polarisasi melalui isu sengketa wilayah administratif ini menjadi momentum bagi munculnya konflik-konflik yang lain. Klinken (2007: 180),

menyebut bahwa momentum munculnya konflik ini menghasilkan dinamika polarisasi, yang mana ini menjadi *dynamic of contention*—kondisi dimana ruang politik mengalami pelebaran isu dan aktor yang sebelumnya tidak terlibat menjadi terlibat.

Konflik di Maluku Utara jika dirunut lebih jauh, sebenarnya lebih kompleks dari sekadar penetapan batas wilayah. Gerry Van Klinken (2007) menyebut bahwa sejak masa Orde Baru, koalisi politik telah memunculkan konflik diantara Kao dan Makian. Karena Kao terdiri dari Kristen-Muslim dan Makian hampir keseluruhan adalah Muslim, maka ketika ditemukan kesempatan untuk terjadi konflik, isu konflik antara orang Kao dan Makian bisa berubah menjadi konflik antara orang Muslim dan Kristen. Pertikaian antara Kao dan Makian dibawah isu konflik agama sempat muncul pada tahun 1999. Empat tahap sebagaimana dituliskan oleh Klinken (2007: 181) terjadi disepanjang tahun 1999. Bulan Agustus 1999, konflik terjadi di pusat kota Halmahera dengan isu konflik antara Kao (yang terdiri dari Kristen dan Muslim) dan Makian (Muslim). Pada bulan Oktober 1999, simpatisan Muslim yang simpati terhadap pengungsi Muslim Makian di Ternate menyerang orang-orang Kristen di Ternate, sebagai bentuk solidaritas sesama Muslim. Selanjutnya ini juga mendorong terjadinya konflik antara Islam dan Kristen di wilayah yang mayoritas Kristen seperti di Tobelo, dan di tahap terakhir konflik terjadi di akhir tahun 1999, ketika konflik meletus di kota Ternate.

Konflik antara Kao dan Makian, semakin diperparah dengan adanya kebijakan lebih banyak bersifat top down dibanding bottom up. PP no 42 tahun 1999, sebagaimana yang telah disebutkan di awal tulisan

ini, direspon dengan kerusuhan. PP ini membentuk kecamatan Makian Malifut, dan mencaplok 5 desa di wilayah kecamatan Kao (Desa Tobobo, Balisosang, Sosol, Wangeotak, dan Gayok) dan 6 desa di Kecamatan Jailolo (Desa Bobaneigo, Pasir Putih, Tatewang, Akesahu, Akelamo Kao, dan Dum Dum). Penamaan Kecamatan Makian Malifut juga dianggap lebih mewakili kepentingan orang-orang Makian. Padahal desa-desa dibawah nama kecamatan Makian Malifut, terdiri tidak hanya dari orang-orang Makian, tetapi juga Kao, Jailolo, dan kelompok etnis lain yang lebih heterogen. Di dalam 5 desa di kecamatan Kao dan 6 desa di kecamatan Jailolo terdapat berbagai etnis, seperti Ternate, Tidore, Tobaru, Tobelo, Galela, Ibu, Sangir, Sahu, Jailolo, Buton, dan Makian.

Penamaan Makian Malifut pada PP 42 tahun 1999 dianggap problematik, karena PP ini dianggap terlalu condong kepada etnis Makian, dan mengesampingkan adanya kenyataan bahwa ada kelompok etnis lain yang juga tumbuh dan berdiam disana. PP yang dikeluarkan pemerintah ini dianggap terlalu pro terhadap orang Makian. PP ini dianggap lebih menjelaskan status wilayah orang Makian, yang selama beberapa puluh tahun terkatung-katung pasca relokasi terkait dengan letusan gunung Kie Besi di Pulau Makian pada tahun 1975. Respon terbesar terhadap pengeluaran PP ini berasal dari etnis Kao. Beberapa alternatif jawaban menunjukkan bahwa PP ini menjadi salah satu momentum yang memunculkan kembali ketegangan antara etnis Makian dan Kao, yang sebenarnya telah lama memiliki potensi konflik. Etnis Kao adalah kelompok etnis yang wilayah adatnya didiami oleh etnis Makian, ketika etnis Makian “bedol pulau” ke

Halmahera. Proses pemindahan yang dipaksakan oleh negara membuat orang Kao merasa hak-haknya terampas oleh etnis Makian.

Cerita ini sebenarnya bermula dari pemindahan besar-besaran etnis Makian dari pulau Makian ke pulau Halmahera karena meletusnya gunung Kie Besi pada tahun 1975. Pemindahan karena proses transmigrasi karena adanya bencana alam mendorong terjadinya forced migration (migrasi yang dipaksakan) yang dilakukan oleh negara terhadap orang-orang dari etnis Makian di Pulau Makian. Pemindahan ini memindahkan orang-orang Makian ke Halmahera. Proses kontestasi etnis dimulai ketika orang Makian yang pendatang mulai membangun hidup mereka, dan berjuang untuk mendapatkan penghidupan yang lebih baik di tempat mereka yang baru yakni Pulau Halmahera. Di tempat baru orang Makian mulai menduduki jabatan di bidang birokrasi, berhasil dalam perdagangan, dan pendidikan—yang mana ini menimbulkan kesenjangan dengan orang Kao—yang notabene merasa tanahnya digunakan oleh orang Makian.

Teori-teori tentang migrasi dan identitas telah banyak dibahas oleh ilmuwan sosial. Migrasi dalam level yang lebih global sering diistilahkan sebagai diaspora. Konsepsi diaspora tidak hanya merujuk pada perpindahan orang secara fisik, tetapi juga mencakup aspek kultural, gaya hidup, memori kolektif tentang masa lalu, termasuk diantaranya ketahanan mental mereka yang lebih baik, karena kaum migran ini adalah orang-orang yang harus mengatasi problem disilusi (dissilution) dan displacement di wilayah yang baru. Proses pemindahan kelompok etnis tertentu memberi konsekuensi yang lebih berat daripada migrasi antar

kategori ras. Proses pembentukan identitas etnis lebih dipahami sebagai identitas yang diwariskan (inherited) dan tidak bisa dipindahkan. Konsep etnis juga membawa konsekuensi pada praktek sosiologis yang lebih kental (Jenkins, 1997, dalam Isin dan Wood, 1999).

Dalam relasi dengan negara, kategori etnis juga menjadi kategori yang lebih mudah untuk melakukan pembedaan atau distingsi pada kelompok yang lain. Kategori etnis di dalam negara seringkali menjadikan “politic of difference” dengan mudah diberlakukan. Kelompok etnis yang menjadi representasi penguasa kemudian menjalankan praktek pembeda kepada kelompok etnis yang lain. Demikian halnya dengan kelompok etnis yang memiliki kekuasaan di tingkat lokal berpotensi menjadi kelompok yang mendominasi kelompok yang lain.

Dalam kasus ini, kelompok Makian merupakan kelompok etnis yang menarik untuk dilihat, karena Makian sebagai kelompok etnis yang bermigrasi karena “dipaksa” oleh negara karena kekhawatiran meletusnya gunung Kie Besi, menjadi kelompok etnis yang cukup dominan di tempat yang baru. Kelompok Makian sebagai pendatang, seringkali membawa sifat alami yang dibawa oleh para pendatang, seperti ulet, tekun, dan berjuang di tempat mereka yang baru (Klinken, 2007). Keuletan dan ketahanan etnis pendatang di tempat baru, sangat berkait dengan upaya mereka mengatasi problem disilusi dan displacement. Di pulau Halmahera, Makian kemudian menjadi etnis yang menonjol, tidak hanya secara ekonomi, tetapi juga secara politik.

Menonjolnya kelompok etnis Makian di pulau Halmahera telah menjadi pemicu bagi munculnya ketegangan antar etnis disana. Proses pembentukan ketegangan dalam hubungan antar etnis di Pulau Halmahera, juga terkait dengan “politics of difference” yang diberlakukan oleh pihak yang berkuasa. Terlibatnya etnis Makian dalam struktur birokrasi diindikasikan menjadi faktor yang membuat PP ini pada akhirnya ditetapkan. Peraturan pemerintah ini justru dianggap mempertegas “politics of difference”, yang tentu saja semakin meningkatkan ketegangan dalam relasi etnis.

Peraturan pemerintah dianggap kurang memperhatikan aspek kultural masyarakat, khususnya masyarakat yang heterogen dalam level sub-etnis, sebagaimana yang bisa ditemui di propinsi Maluku Utara. Pemekaran wilayah pasca desentralisasi tahun 1999 dituding menjadi faktor yang mendorong terjadinya artikulasi terhadap identitas etnis—yang dalam banyak kasus, justru mendorong terjadinya konflik etnis yang lebih kuat.

Tulisan ini menyadari adanya kompleksitas persoalan yang terkait dengan konflik dan kontestasi antar kelompok. Kontestasi antar etnis di Ternate mengalami penguatan karena banyak faktor. Tulisan ini akan mencoba melihat bagaimana masing-masing aktor dalam kontestasi politik mengkonstruksikan persoalan yang ada, khususnya aktor yang terlibat dalam pembentukan “politics of difference”—dalam hal ini relasi mayoritas dan minoritas yang melahirkan rutinisasi kekerasan. Teori tentang rutinisasi kekerasan ini digunakan untuk menganalisis bagaimana konflik dan kekerasan ini “dilembagakan” sehingga kekerasan seringkali tidak disadari dan berada dalam tataran

simbolik karena telah mengalami proses rutinisasi. Konteks pemekaran wilayah, menjadi konteks yang penting untuk melihat bagaimana legitimasi terhadap identitas etnis sebagai penanda identitas yang tunggal, semakin mendapat tempat.

B. Pemekaran Wilayah sebagai Pemantik Konflik Etnis

Walaupun bingkai kekerasan yang terjadi di pulau Halmahera selama beberapa tahun terakhir ini adalah kekerasan yang berlatar belakang politik, tetapi narasi kekerasan juga melibatkan hal yang lain, seperti ekonomi dan relasi antar etnis yang lebih kompleks. Otonomi daerah yang diberlakukan sejak tahun 1999 membawa dampak besar bagi daerah-daerah di Indonesia.

Secara sederhana, otonomi atau desentralisasi bermakna pengurangan kekuasaan pemerintah pusat untuk mengatur tata kelola pemerintahan di tingkat daerah. Bagi daerah, otonomi daerah dimaknai sebagai otonomi untuk menerjemahkan daerahnya sendiri, termasuk mempertanyakan kembali apakah sistem administrasi di daerah mereka telah final. Hasil yang paling terlihat adalah meningkatnya angka daerah yang ingin dimekarkan di Indonesia. Kebijakan pemekaran wilayah di Indonesia pada saat ini kembali ditilik ulang efektivitas dan keberhasilannya. Salah satunya adalah karena pemekaran wilayah, alih-alih menyejahterakan, justru membuat konflik di tingkat daerah semakin tersulut.

Pemekaran wilayah lantas menjadi arena baru untuk konflik. Ini justru semakin menyingkirkan

alasan utama kebijakan pemekaran sebagai peningkat kesejahteraan karena asumsinya tatakelola pemerintahan menjadi semakin efektif (Juanda, 2008). Pemekaran wilayah terbukti semakin kontra produktif karena tidak adanya pertimbangan terhadap aspek sosial, ekonomi, serta keuangan (Hasyim, Dharmawan, Juanda, 2010). Kontra produktifnya pemekaran ini juga ditunjukkan dengan justru semakin menguatnya kontestasi antar etnis pasca pemekaran. Pertimbangan satu wilayah untuk dimekarkan seringkali lebih berdasar pada pertimbangan terhadap identitas-identitas yang sifatnya primordial, seperti identitas etnis, suku, agama. Disini, pemekaran wilayah justru semakin memperkuat primordialisme dan esensialisme etnis.

Fenomena pemekaran wilayah sebagai fenomena konflik, dapat ditemui dengan mudah di propinsi Maluku Utara. Isu pemekaran dan perebutan batas wilayah menjadi isu yang menggerakkan konflik-konflik yang ada pada saat ini. Perebutan enam desa masuk ke dalam wilayah Halmahera Barat atau Halmahera Utara diantaranya menyisakan pertanyaan bahwa penolakan mereka untuk masuk ke dalam wilayah kecamatan Malifut (yang banyak terdapat kelompok etnis Makian) berkait erat dengan tidak adanya kesamaan historis, ikatan emosional, dan persamaan identitas. Bagi keenam desa tersebut, secara identitas, mereka merasa lebih dekat dengan kultur Jailolo dan Kao daripada dengan kultur Makian Malifut sehingga mereka menolak untuk masuk dalam daerah pemekaran baru, yakni kabupaten Halmahera Utara (Hasyim, Dharmawan, Juanda, 2010).

Kesamaan identitas menjadi faktor yang sangat menentukan pembagian batas wilayah. Konflik yang bermula dengan isu pembagian batas wilayah berkaitan dengan pemekaran Halmahera Barat ke dalam Halmahera Utara merembetkan isu konflik menjadi isu konflik antara etnis Kao dan Makian, dimana ketika ada momentum, isu konflik antara Kao dan Makian ini berubah isu menjadi konflik antar agama. Makian dianggap merepresentasi populasi Muslim—terlebih karena memang semua Makian adalah Muslim, sedangkan Kao direpresentasikan sebagai bagian dari komunitas Kristen, karena Kao memang terdiri dari Kristen, meskipun ada juga yang Muslim. Konflik dengan isu agama mengalami puncaknya di tahun 1999. Konflik ini berulang lagi pada tahun 2003 dan berlangsung hingga kini, dimana 6 desa diperebutkan oleh dua kabupaten yakni Kabupaten Halmahera Barat dan Halmahera Utara. Warga enam desa merasa lebih memiliki kedekatan kultural dengan kabupaten Halmahera Barat dibanding dengan kabupaten baru hasil pemekaran yakni Halmahera Utara.

C. Merutinisasi Kekerasan: Kekerasan sebagai Media bagi Penanda Identitas Etnis

Konflik yang berkaitan dengan perebutan batas wilayah yang notabene adalah konflik politik seringkali berujung pada kekerasan. Dalam perspektif identitas, kekerasan seringkali menjadi penanda bagi diciptakannya batas bagi kelompok yang lain. Beberapa pengertian identitas menyebutkan definisi identitas sebagai “konstruksi kultural yang membangun sense terhadap diri

sendiri (inside) dan sense bagi kelompok yang lain (outside), karena itu identitas ada karena adanya entitas yang lain” (Barker, 2004). Karena itu, identitas menjadi sesuatu yang penting karena dia menandari diri kita, dan tanda tentang diri kita dibangun dari adanya penandaan terhadap kelompok yang lain.

Penanda identitas kultural, etnis, atau ras dibahas secara mendalam dalam berbagai macam studi-studi di negara-negara pascakolonial, dimana relasi antara penjajah dan yang dijajah menghadirkan identitas bahwa penjajah adalah “moderen” sementara yang terjajah adalah “primitif”. Kolonialisme menggunakan kekuatan (dan kekerasan—dalam warfare atau tradisi peperangan) untuk meneguhkan penanda terhadap perbedaan etnis atau kelompok.

Kekerasan memiliki dimensi yang kompleks. Selama ini, kekerasan mengambil peran yang penting dalam relasi sosial. Kekerasan menghasilkan kompleksitas yang melahirkan perbedaan identitas. Sebagaimana teori identitas mengatakan bahwa identitas menjadi ada ketika ada entitas satu yang berbeda dengan entitas yang lain. Dalam hal ini satu identitas membutuhkan penanda untuk membedakan mana yang in group dan mana yang outgroup, dan kekerasan membantu memberi batas dalam menjelaskan proses in group dan out group ini (Barth, 1972, Broch-Due, 2000).

Telah lama kekerasan menjadi salah satu cara bagi sebuah kelompok untuk menaklukkan kelompok lain. Kelompok etnis yang melihat kekerasan sebagai cara untuk meneguhkan kembali identitas mereka, memiliki kecenderungan melihat etnis dengan cara pandang essentialisme. Berbagai macam teori

tentang etnis telah lama melihat cara pandang etnis dalam kecenderungan yang esensialis. Esensialisme etnis melihat bahwa etnis (juga ras, suku, agama, gender) adalah kategori biologis yang fixed, tidak dapat dipertukarkan, dan membawa konsekuensi bagi relasi sosial secara natural. Pandangan esensialis etnis melihat bahwa penerjemahan terhadap identitas etnis melekat pada kategori biologisnya (Hall, 1996).

Pandangan esensialisme etnis ini melihat bahwa perbedaan terhadap kelompok yang lain bagi kelompok yang berkuasa memberi efek yakni “kepastian” bagi tetap diteruskannya kekuasaan. Mengutip Broch Due (200:23) “Violence is often deployed as part of futile quest to produce certainty...a means to reinforce essentialised idea about identity and belonging.” Kekerasan dianggap sebagai arena yang memproduksi kepastian identitas—dimana kepastian identitas sangat dibutuhkan sebagai basis dari solidaritas. Kekerasan terus menerus diproduksi dan direproduksi untuk menciptakan ethnic boundaries. Karena itu, kekerasan menjadi proses yang dirutinisasi ke dalam kehidupan sosial. Narasi sejarah adalah faktor yang sangat penting bagi proses rutinisasi kekerasan. Sejarah, baik secara individual atau kolektif, menjadi cerita atau narasi yang terus menerus digunakan untuk merawat memori kolektif tentang satu peristiwa, termasuk memori kolektif tentang peristiwa kekerasan. Rutinisasi kekerasan ini masuk ke dalam memori setiap kelompok, dimana area jangkauan dari proses rutinisasi kekerasan ini tidak hanya di level publik atau komunitas, tetapi juga di level politik dan ruang-ruang yang bersifat personal.

Teori tentang rutinisasi kekerasan ini relevan dalam melihat bagaimana konflik di enam desa yang menjadi “arena kontestasi” antara propinsi Halmahera Utara dan Halmahera Barat. Bahwa isu yang ada, sebenarnya tidak semata-mata isu adanya Peraturan Pemerintah yang kontroversial, tetapi juga ada kaitan bagaimana konflik yang terjadi sebenarnya muncul sebagai bagian dari adanya proses rutinisasi kekerasan, dimana proses rutinisasi kekerasan ini menjadi basis hegemonik bagi kelompok etnis yang kuat.

Membicarakan proses rutinisasi kekerasan tidak bisa lepas dari relasi kesejahteraan dan kewargaan (citizenship) (Broch-due, 2000). Proses rutinisasi kekerasan karena itu juga berkait dengan bagaimana rutinisasi kekerasan juga merutinisasi “eksklusi” atau ketidakterlibatan. Konflik menjadi semakin radikal ketika satu kelompok merasakan adanya “sense of exclusion” dan kelompok lain menjadi kelompok yang dominan dan hegemonik.

Isu kesejahteraan menjadi sangat penting dalam isu eksklusi karena ketidakterlibatan satu kelompok sosial dalam penguasaan basis material seringkali menjadi penyebab bagi munculnya angka kemiskinan. Kemiskinan secara ekonomi semakin memperkuat perasaan tereksklusi atau tidak terlibat dari kelompok-kelompok yang terpinggirkan atau minoritas. Isu kemiskinan secara ekonomi menjadi isu konflik yang kuat ketika isu ini bergabung dengan isu etnis, karena etnis adalah kompleks persoalan yang berkait dengan adanya konsep “identitas dan pembeda”.

Relevansi terhadap pandangan teoretis ini sangat terkait dengan persoalan yang terjadi pada perebutan keenam desa tersebut. Sejarah konflik di

keenam desa tersebut menunjukkan bahwa transmigrasi lokal etnis Makian dari Pulau Makian ke Halmahera karena letusan gunung Kie Besi di tahun 1975 adalah titik yang paling penting dan menentukan bagi relasi antar etnis khususnya dengan etnis yang dianggap sebagai salah satu etnis penduduk asli Halmahera, yakni etnis Kao.

Pemindahan oleh negara melalui program transmigrasi dianggap sebagai program yang hingga saat ini masih cukup kontroversial. Masih segar dalam ingatan kita bahwa konflik komunal yang terjadi di beberapa kota di Indonesia dalam 10 tahun pertama reformasi menghasilkan gelombang eksodus besar-besaran dari kelompok transmigran yang ternyata tidak bisa sepenuhnya diterima oleh penduduk lokal. Misalnya transmigran di Aceh yang terpaksa harus mengungsi pasca konflik antara GAM dan pemerintah Indonesia. Juga eksodus besar-besaran transmigran dari Madura yang harus pulang ke tempat asal mereka pasca konflik komunal yang melibatkan etnis Madura dan Dayak di beberapa tempat di Kalimantan.

Termasuk diantaranya pemindahan etnis Makian ke pulau Halmahera, dinilai berbagai macam kalangan sebagai pemindahan yang menimbulkan masalah dan kontroversi di kemudian hari. Transmigrasi ini dianggap sebagai program wajib pemerintah guna menyelamatkan mereka dari ancaman letusan gunung berapi—yang ternyata di kemudian hari diketahui tidak jadi meletus dengan dahsyat. Tetapi gelombang migrasi tetap akhirnya terjadi. Etnis Makian, mendiami 16 desa di kecamatan Kao, Halmahera Utara. Perpindahan etnis Makian di wilayah kecamatan Kao ini bersifat bedol kecamatan, dimana perpindahan ini tidak hanya

memindahkan orang-orangnya saja, tetapi juga perangkat desanya, pemerintahan lokalnya, dan pemerintahan adatnya. Di tempat yang baru mereka mendiami wilayah yang menjadi wilayah adat etnik Kao.

Etnis Makian lantas berdiam dan membangun kehidupan baru mereka di pulau Halmahera. Di tempat yang baru, etnis Makian, sebagaimana menjadi karakter pada migran, menjadi kelompok etnis yang menunjukkan kepiawaian mereka dalam berwiraswasta, berpendidikan dan mengejar jabatan sebagai birokrat, sehingga beberapa bupati dan pejabat di propinsi Maluku Utara adalah orang Makian (Klinken, 2007).

Keterwakilan orang Makian di dalam struktur birokrasi menjadi kuat karena Makian secara aktif merepresentasikan diri mereka sebagai bagian dari struktur kekuasaan negara. Kedekatan sebagai bagian dari struktur kekuasaan ini berpadu dengan kepiawaian mereka dalam berwiraswasta ditambah dengan pendidikan yang tinggi menjadikan etnis Makian dianggap lebih sukses dan sejahtera di wilayah yang dianggap bukan wilayah asli mereka.

Keberhasilan orang Makian berbanding terbalik dengan orang Kao, yang tanahnya didiami oleh orang-orang etnis Makian pindahan dari pulau Makian. Walaupun dalam kehidupan sosial etnis Makian dan etnis Kao sebenarnya terintegrasi dengan baik, tetapi kesenjangan ini bagaimanapun menjadi bibit bagi konflik yang terjadi di kemudian hari.

Konflik antara Makian dan Kao mengalami momentum eskalasi ketika pada tanggal 24 Juni, atas permintaan Bupati Maluku Utara, pemerintah Pusat

di Jakarta mengeluarkan PP 42/99 yang menetapkan adanya kecamatan baru, yakni kecamatan Makian-Malifut (atau kecamatan Malifut) (Klinken, 2007). Pembentukan kecamatan baru ini tidak hanya terdiri dari 16 desa yang menjadi desa-desa yang selama ini ditinggali etnis Makian pindahan Pulau Makian, tetapi juga mencakup 6 desa lainnya di wilayah Kecamatan Kao dan Kecamatan Jailolo yang notabene menjadi wilayah orang-orang etnis Kao dan Jailolo, penduduk asli disana (Hasyim, Dharmawan, Juanda, 2010). Penetapan PP 42/99 menjadi genderang yang kemudian menjadikan konflik menjadi konflik dan kekerasan terbuka.

Dari perspektif identitas etnis, persoalan geografis adalah persoalan yang sangat rentan memunculkan konsepsi primordialisme. Wilayah geografis, yang berkoinidensi dengan aspek etnis dan bahasa akan mengunifikasi gerakan-gerakan yang berbasis pada keturunan (darah), bahasa, tradisi, dan etnisitas (Broch-due, 2000). Komunitas dalam basis esensialisme menjadikan kekerasan sebagai momen penting untuk membangun solidaritas. Dalam konflik ini, Makian dengan berbagai perangkat yang menandai identitasnya—sebagai pendatang, pengusaha, birokrat, orang berpendidikan, dan Muslim, berhadapan dengan etnis Kao (dan Jailolo) yang direpresentasi sebagai penduduk asli, taat pada adat, tetapi miskin dan terbelakang. Penetapan PP 42/99 yang menyinggung wilayah geografis orang Kao, dianggap sebagai hal yang berlebihan, yang melangkahi orang Kao, dan menjadikan ini sebagai tantangan dari pihak lawan untuk berperang.

Batas geografis pada titik ini jelas menjadi batas etnis. Batas terhadap komunitas etnis menjadi batas

yang bersifat fisik, yang terukur, yang teresensialisasi (Appadurai, 1998) dan bukan lagi, meminjam istilah Benedict Anderson, sebagai komunitas yang dibayangkan (imagined community). Hal ini menyisakan pertanyaan besar: Apakah batas wilayah adalah juga sekaligus batas etnis?

Pertanyaan ini sesungguhnya memundurkan langkah kita. Selama ini, kita menyadari betul bahwa Indonesia adalah negeri yang wilayahnya terdiri dari berbagai etnis, suku, bahasa, dan agama yang heterogen. Basis integrasi bangsa kita adalah komunitas yang terbayangkan, dimana Indonesia, sejatinya terdiri dari berbagai bentuk formasi sosial yang kita sadari tetapi kita imajinasikan sebagai bagian yang satu. Menurut Benedict Anderson (1983) dalam bukunya *Imagined Community*, komunitas terbayangkan dari sebuah ide nations menggantikan basis komunitas yang berdasarkan pada religi/ agama dan kedinastian (kingship). Dari sini, sebenarnya komunitas terbayangkan merujuk pada tatanan masyarakat yang kosmopolitan—dimana basis pengikat salah satunya adalah adanya simultanitas yang dibangun secara kalendrikal melalui kapitalisme cetak, seperti novel atau surat kabar.

Kemunculan batas geografis sebagai batas etnis mengingatkan kita pada pembentukan identitas struktur masyarakat kolonial. Kolonialisme memberi batas yang jelas pada kategori etnis. Negara kolonial secara tegas membedakan antara “diri/ self” dengan “liyan/ the other”. Proses identifikasi terhadap pembeda etnis ini tidak hanya sebatas pada identifikasi biologis tetapi juga menyangkut hal yang lain seperti birokrasi,

pemerintahan, struktur sosial dan yang lebih penting adalah struktur ekonomi.

Oleh karena itu, politik identitas etnis dalam konteks ini, tidak hanya ingin memunculkan keunggulan salah satu etnis sebagai kategori biologis semata-mata, tetapi juga karena keunggulan etnis memiliki kaitan dengan keunggulan sosial, ekonomi, dan politik. Hal inilah yang membuat kontestasi etnis selalu membutuhkan arena, yakni kekerasan. Dengan kekerasan jugalah, sebuah keputusan yang sepihak dipaksakan kepada pihak lain. Karena itu kekerasan yang dipaksakan kepada pihak yang lain akan menghasilkan pemberontakan (insurrection) (Turner, 1974). Lebih jauh menurut Turner, kekerasan selalu membutuhkan arena, dimana arena dimaknai sebagai: "An arena is a framework—whether institutionalized or not—which manifestly functions as a setting for antagonistic interaction aimed at arriving at a publicly recognized decision" (ibid: 133).

Keputusan yang bersifat publik ini sangat berkaitan dengan adanya "political field" atau ruang politik yang terus menerus diperdebatkan, dikontestasikan, atau bahkan dimanifestasikan melalui kekerasan. Dalam konflik antara etnis Makian dan Kao di Maluku Utara, terlihat bagaimana arena politik ini terus menerus mereproduksi perbedaan etnis dan narasi-narasi tentang konflik diantara mereka. Masih mengutip Turner, persoalan "political field" ini memiliki beberapa tujuan, yakni; (1) Berkompetisi untuk memperebutkan hadiah atau sumberdaya yang langka, (2) Berkompetisi untuk mendapatkan hak pengawalan terhadap distribusi sumberdaya, (3) Mendapatkan

kemampuan untuk mendeterminasi norma-norma sosial yang khusus (ibid: 127).

Arena politik inilah yang menjadikan etnis sebagai arena pertarungan yang selalu dirutinisasi untuk memberikan legitimasi terhadap kekuasaan satu kelompok etnik. Di Maluku Utara, kelompok etnis Makian muncul sebagai kelompok etnis yang dianggap mewakili citra sebagai kelompok kuat, dan etnis Kao dan Jailolo sebagai kelompok asli yang "dilemahkan" oleh sistem kekuasaan. Meskipun ada berbagai macam faktor yang melatari, konsepsi etnis yang demikian semakin melegitimasi perbedaan-perbedaan etnis yang sengaja dilembagakan melalui kekerasan untuk terus menerus memberi "batas pembeda" bagi etnis.

D. Domestifikasi Etnisitas dan Paradoks Desentralisasi: Sebuah Catatan Penutup

Menerjemahkan batas etnis semata-mata ke dalam batas geografis adalah kemunduran bagi proses integrasi bangsa Indonesia. Batas etnis diterjemahkan ke dalam wilayah geografis semakin menyuburkan pandangan-pandangan esensialisme dalam melihat identitas, bahwa identitas adalah sesuatu yang fixed, tidak dapat diperdebatkan, dan merupakan kategori-kategori biologis dan fisik yang baku.

Sayangnya, negara semakin ikut memperkuat penerjemahan identitas sebagai semata-mata batas geografis budaya dengan memberi peluang bagi tidak terkendalinya pemekaran wilayah. Sengketa batas wilayah antara Halmahera Utara dan Halmahera Barat semakin menunjukkan bahwa

pemekaran wilayah menjadi sebuah arena dimana political field menjadi diperebutkan oleh kelompok-kelompok etnis.

Konsekuensi dari logic desentralisasi ini mengingatkan kita pada pengalaman Afrika yang dilanda konflik etnis berlarut-larut sebagai akibat dari warisan politik administrasi kolonial. Mamdani (1996) misalnya berargumen bahwa cara negara kolonial mengontrol dan menundukkan populasi adalah dengan membentuk warga negara sebagai subyek kultural yang diberi ruang administrasi politik. Praktek penundukan semacam ini mengabaikan keragaman etnis dalam sebuah teritori, sehingga pembentukan wilayah administratif baru justru memfasilitasi dominasi kelompok etnis mayoritas kepada kelompok etnis minoritas. Argumen tentang Afrika yang dicontohkan Mamdani adalah bahwa negara-negara Afrika pascakolonialisme, bukanlah pengalaman dekolonisasi, melainkan de-rasialisasi. Transfer kekuasaan berlangsung dari mayoritas penjajah yang rasnya kulit putih ke tangan pribumi yang mereduplikasi perilaku kolonial. Maka proses yang terjadi adalah perebutan akses terhadap sumberdaya politik melalui penguasaan atas wilayah administratif warisan kolonial. Disanalah subyek kultural mayoritas minoritas menjadi kategori politik.

Kembali ke pokok bahasan kita, menurut PP 125 tahun 2000 tujuan pemekaran wilayah adalah memaksimalkan pelayanan publik, meningkatkan kesejahteraan masyarakat, meningkatkan demokratisasi, efisiensi ekonomi. Desentralisasi memiliki tujuan awal untuk meminimalkan dominasi pemerintah pusat, dan memberi peluang

yang besar bagi pemerintah daerah, sehingga pelayanan publik yang diberikan kepada warga negara menjadi lebih dekat. Tetapi pada prakteknya pemekaran wilayah menjadi alat bagi kelompok etnis yang berkuasa untuk terus melanggengkan kekuasaan etnis dan ini dilegitimasi oleh negara. Desentralisasi dalam konteks ini mirip seperti yang dicontohkan oleh Mamdani sebagai perubahan dari proses de-kolonialisme menjadi de-rasialisasi. Dalam konteks ini, desentralisasi justru menguatkan etnisasi warga negara.

Akibat dari adanya kekuasaan kelompok yang kuat, sementara kelompok yang lain berusaha menolak legitimasi yang terlalu besar dari kelompok tertentu adalah tidak terelakkannya problem horisontal. Problem horisontal yang terjadi antar identitas semakin diteguhkan dengan adanya campur tangan negara yang terlampau besar. Representasi negara melalui peran pemerintah pusat dan dalam konteks di Maluku Utara adalah keberadaan PP yakni PP No 42/ 1999 dan UU No. 1/2003 menunjukkan negara dalam hal ini membatasi kelompok tertentu untuk terlibat aktif sebagai warga negara. Relasi antara negara dan warga negara telah cukup banyak dibahas oleh ilmuwan sosial. Kekerasan yang dirutinisasi seringkali berganti pada isu negara dan warga negara. Negara sebenarnya adalah entitas yang tunggal, tetapi penerjemahan terhadap entitas yang tunggal seringkali tidak bisa dilepaskan dari berbagai macam faktor seperti gender, etnisitas, kelas, agama, dan pendidikan. Negara sebagai entitas tunggal sebenarnya bisa muncul sebagai unit yang merepresentasi banyak kelompok, tetapi proses kekuasaan menjadikan negara pada akhirnya

mewakili kelompok gender, etnisitas, kelas, agama, atau tingkat pendidikan tertentu (Broch-due: 2000).

Sebagai sebuah unit yang tunggal, hubungan antara negara dan warga negara dibingkai dalam upaya “pemenuhan kebutuhan pokok (basic-needs)” yang mana hal ini sangat terkait dengan bagaimana negara memenuhi kesejahteraan warga negaranya, tidak peduli apa latar belakangnya. Hal ini menjadi kondisi basis bagi bekerjanya hubungan yang baik antara negara dan warga negaranya. Karena itu negara bertugas menginklusi semua warga negara di dalam program kesejahteraan yang dijalankan oleh negara. Kesejahteraan adalah isu semua orang, dimana pemenuhan terhadap kebutuhan dasar (kesehatan, pendidikan, dan rasa aman) adalah hak semua orang. Dengan adanya jaminan kesejahteraan oleh negara, “political field”, kontestasi, atau rutinisasi kekerasan yang dilakukan oleh warga negara bisa dicegah oleh negara, untuk tidak menjadi esensial.

Tetapi, yang menjadi akar persoalan adalah, negara didalam dirinya juga tengah mengalami proses rutinisasi kekerasan itu sendiri. Negara yang seharusnya bekerja sebagai unit yang tunggal (dan netral), ternyata juga menjadi arena bagi kontestasi political field. Artinya di dalam negara sendiri tengah berlangsung proses produksi dan reproduksi kekuasaan. Alih-alih berpikir untuk mensejahterakan warga, negara justru mereproduksi dan meradikalkan kekerasan dengan melakukan politics of exclusion atau politics of difference, karena negara lebih merepresentasikan kelompok etnis yang kuat.

Bertolak dari kasus konflik komunal pasca desentralisasi dan kasus sengketa enam desa di

Maluku Utara, menjadi jelas bahwa terdapat hubungan antara desentralisasi dan reproduksi kekerasan. Desentralisasi (dalam hal ini kebijakan pemekaran) tidak saja gagal menghadirkan kesejahteraan, tetapi juga menghadirkan drama kekerasan berbasis etnis dalam rangka perebutan sumber daya negara. Membayangkan terputusnya rantai kekerasan tersebut sama artinya memikirkan kembali relevansi desentralisasi yang terbukti justru semakin memperkuat ethnic boundaries dan rutinisasi kekerasan didalamnya.

Daftar Pustaka

- Anderson, Benedict R.O’G, 1983. *Imagined communities*. London: Verso
- Appadurai, Arjun, 1998. “Dead certainty: Ethnic violence in the era of globalisation”. *Public culture* 10 (2): 225-47
- Barker, Chris, 2004. *The SAGE Dictionary of cultural studies*. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publication
- Barth, Fredrik, 1988. *Kelompok etnik dan batasannya*. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia.
- Due, Vigdis Broch dan Schroeder, Richard A (ed.), 2000. *Producing nature and poverty in Africa*, Stockholm: Nordiska Afrikainstitute
- Hall, Stuart, 1996. *Modernity*, London: Routledge
- Hasyim, Aziz, Dharmawan, Arya Hadi, dan Juanda, Bambang, 2010. “Analisis konflik perebutan wilayah di propinsi Maluku Utara: studi kasus konflik perebutan wilayah antara Halmahera Utara dan Halmahera Barat tentang enam desa”. *Sodality: Jurnal Transdisiplin sosiologi, komunikasi, dan ekologi lingkungan, vol April 2010*, hal 293-308

Isin, F. Engin dan Wood, Patricia, K, 1999. *Citizenship and identity*, London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publication

Klinken, Gerry van, 2007. *Perang kota kecil. Kekerasan komunal dan demokratisasi di Indonesia*. Jakarta: Buku Obor dan KITLV Jakarta

Mamdani, Mahmood, 1996. *Citizen and subject: contemporary africa and the legacy of late colonialism*. Princenton: Princenton University Press

Turner, Victor, 1974. "Hidalgo: History as social drama". In Turner, *Dramas, fields, and metaphors*, Cornwell: Cornwell University Press