

Konflik Kepentingan Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara dan Kota Tarakan Pasca Pemekaran Daerah: Studi Tentang Konflik Aset Pelabuhan Tengkeyu I dan Tengkeyu II

Mustajib & Aditya Perdana

Universitas Indonesia

e-mail: mustajibbengawan01@gmail.com

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengurai penyebab konflik aset pelabuhan Tengkeyu I dan Tengkeyu II antara pemerintah Provinsi Kalimantan Utara dan pemerintah Kota Tarakan dan untuk mengurai upaya kedua belah pihak untuk mencari jalan keluar sebagai resolusi konflik. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian kualitatif deskriptif dengan teknik pengumpulan data berupa studi dokumen dan wawancara dengan narasumber yang telah ditentukan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penyebab konflik aset pelabuhan tersebut adalah hadirnya Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur terkait aset pemerintah provinsi dan kabupaten/kota serta janji kampanye gubernur terpilih yang terkendala oleh aturan. Sementara itu, upaya berupa negosiasi untuk menengahi konflik aset pelabuhan sedang berjalan seperti pembentukan perumda, perseroda dan upaya untuk meminta kementerian dalam negeri melakukan revisi terhadap Undang-Undang No. 23 Tahun 2014.

Kata Kunci :

Konflik, Aset, Resolusi, Pemerintahan Daerah

PENDAHULUAN

Desentralisasi muncul sebagai sistem politik populer di seluruh dunia dan diklaim dapat meningkatkan penyediaan layanan publik dengan mendekatkan pembangunan kepada rakyat. Sejak munculnya desentralisasi di Indonesia kekuasaan dan wewenang telah bergeser secara signifikan dari

pemerintah pusat ke pemerintah daerah.¹ Desentralisasi berpengaruh secara signifikan terhadap politik dan administrasi di

¹Tessa Talitha, dkk, "Welcoming Two Decades Of Decentralization In Indonesia: A Regional Development Perspective", *Journal Territory, Politics, Governance*, Vol. 8, Issue 5 (2020), h. 690-708.

Indonesia. Fenomena ini disebut sebagai *big-bang decentralization*.²

Bank dunia mendefinisikan *big-bang decentralization is a process wherein the central level of government announce decentralization, passes laws, and transfer responsibilities, authority, and/or staff to sub-national and/or local governments in rapid succession*.³ Selain itu, bank dunia mengungkapkan bahwa terdapat empat negara yang melaksanakan dentuman besar desentralisasi yaitu Indonesia, Filipina, Pakistan dan Ethiopia. Sementara itu, Wasistiono menambahkan Indonesia sebenarnya bukan hanya terjadi dentuman besar desentralisasi, tetapi melaksanakan revolusi desentralisasi, terutama karena Indonesia melakukan transfer kewenangan dan tanggung jawab fungsi publik dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah pada dimensi yang sangat luas serta dengan kecepatan perubahan yang sangat tinggi.⁴

Pasca reformasi 1998, gagasan tentang desentralisasi menjadi topik diskusi di kalangan pemerintahan. Puncaknya terjadi pada tahun 2001, *big bang* desentralisasi

terjadi secara massif yang berhasil mengubah sistem pemerintahan yang sentralistik menjadi desentralistik. Sejauh ini terdapat dua keberhasilan dari proses desentralisasi di antara lain: pertama, desentralisasi telah meningkatkan otonomi daerah pinggiran kepulauan Indonesia yang luas dan beragam secara etnis sehingga memungkinkan ekspresi budaya lokal berkembang serta melemahkan kekuatan sentrifugal yang telah lama memperumit hubungan pusat dan daerah.

Kedua, desentralisasi telah berperan dalam menyebarkan kekuasaan politik di seluruh tingkatan politik dan wilayah geografis sehingga menghambat konsentrasi kekuasaan yang ekstrem yang selama ini menjadi ciri pemerintahan Orde Baru. Di balik kesuksesan desentralisasi juga ditemukan kelemahan dalam prosesnya yaitu desentralisasi berdampak kecil terhadap pertumbuhan ekonomi dan terjadinya konflik kepentingan elit politik yang akhirnya membatasi dampak positif desentralisasi terhadap kinerja pemerintah.⁵

Produk desentralisasi yang paling banyak terjadi selama ini adalah pemekaran daerah. Pemekaran daerah bertujuan untuk menciptakan pemerintahan yang efektif, meningkatkan pelayanan publik di daerah, mendekatkan pemerintah kepada rakyat dan mendorong pembangunan lokal. Namun, hasil kajian yang dilakukan oleh pemerintah pusat menunjukkan bahwa tidak

²Bert Hofman & Kai Kaiser, "The Making Of 'Big Bang' And Its Aftermath: A Political Economy Perspective" In James Alm, J. Martinez-Vasquez & S. Mulyani (Eds.), *Reforming Intergovernmental Fiscal Relations And The Rebuilding Indonesia: The 'Big Bang' Program And Its Economic Consequences* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2004), h. 15.

³The World Bank, *Decentralization in Client Countries An Evaluation of World Bank Support, 1990–2007* (Washington D.C.: World Bank Institute, 2008) h. 10.

⁴Sadu Wasistiono, "Menuju Desentralisasi Keseimbangan", *Jurnal Ilmu Politik AIPI*, No. 21 (2010), h. 1-25.

⁵Kai Ostwald, dkk., "Indonesia's Decentralization Experiment Motivations, Successes, and Unintended Consequences", *Journal of Southeast Asian Economies*, Vol. 33, No. 2 (2016) h. 139-156.

semua hasil pemekaran daerah berhasil mencapai tujuannya.

Sebagian besar pemekaran daerah memunculkan raja-raja kecil atau elit politik baru yang terlibat dalam perebutan kekuasaan serta melanggengkan perilaku korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) di daerah, dapat dilihat dari banyaknya kepala daerah yang tersandung masalah hukum akibat perilaku KKN.⁶

Dalam praktiknya, selama 14 tahun (1999-2014) pemekaran daerah mencatat laju pertumbuhan daerah otonomi baru (DOB) sangat cepat dengan rata-rata dua DOB lahir setiap bulan yang membelah tanah air Indonesia. Hadirnya daerah otonomi baru tersebut menggenapi 542 daerah yang terdiri dari 34 provinsi dan 508 kabupaten/kota dalam kemendagri.⁷

Salah satu provinsi terbaru yang dimekarkan di Indonesia adalah Provinsi Kalimantan Utara. Pembentukan Provinsi Kalimantan Utara berdasarkan Undang-Undang No. 20 Tahun 2012 tentang Pembentukan Provinsi Kalimantan Utara. Hadirnya Provinsi Kalimantan Utara tentu saja berimplikasi nyata dengan hadirnya elit politik baru dan juga menambah dominasi elit politik lama yang telah berkuasa di

beberapa kabupaten/kota pra pemekaran daerah.

Elit politik inilah yang kemudian terlibat dalam perebutan kekuasaan baik pada struktur pemerintahan maupun sumber daya ekonomi. Perebutan kekuasaan ini tidak hanya terjadi pada tingkat pemerintahan kabupaten/kota tetapi meningkat pada tingkat provinsi bahkan terjadi perebutan sumber daya ekonomi antara pemerintah kabupaten/kota dan pemerintah provinsi. Salah satu perebutan sumber daya ekonomi antara pemerintah kabupaten/kota dan pemerintah provinsi adalah sengketa aset Pelabuhan Tengkeyu I dan Tengkeyu II yang bertempat di Kota Tarakan berupa hak kepemilikan dan hak pengelolaan.

Aset Pelabuhan Tengkeyu I dan Tengkeyu II pada dasarnya merupakan aset pemerintah provinsi berdasarkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Hak tersebut dapat ditinjau dalam bab V mengenai provinsi yang bercirikan kepulauan dalam pasal 27 daerah provinsi diberi kewenangan untuk mengelola sumber daya alam baik pengaturan administratif, pengaturan tata ruang, memelihara keamanan laut dan mempertahankan kedaulatan negara. Kewenangan daerah provinsi untuk mengelola sumber daya alam di laut paling jauh 12 mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan atau ke arah perairan kepulauan.

Sebelum lahirnya Undang-Undang No. 23 Tahun 2014, aset Pelabuhan Tengkeyu I dan Tengkeyu II adalah milik pemerintah

⁶Khairul Fahmi Lubis, "Otonomi Daerah Untuk Penguatan Negara Kesatuan Republik Indonesia: Otonomi Daerah dan Pemekaran Wilayah", *Jurnal Ilmiah Advokasi*, Vol. 01. No. 02 (2013), h. 46-60.

⁷Robert Endi Jaweng, "Desentralisasi di Indonesia: Sketsa Masalah pada Sejumlah Elemen Kunci", *Jurnal Analisis-CSIS*, Vol, 44 No. 1 (2015), h. 42-62.

Kota Tarakan. Aset tersebut dikelola oleh pemerintah kota sejak tahun 1998, satu tahun setelah dimekarkannya Kota Tarakan sebagai salah satu kota madya. Aktivitas ekonomi di Pelabuhan Tengkeyu I dan Tengkeyu II khususnya retribusi pelabuhan merupakan salah satu dari tiga penyumbang pendapatan asli daerah selain pajak hotel dan rumah makan.

Berdasarkan hal tersebut pemerintah Kota Tarakan enggan menyerahkan aset Pelabuhan Tengkeyu I dan Tengkeyu II kepada pemerintah Provinsi Kalimantan Utara. Sementara itu, pada tahun 2016, pemerintah Provinsi Kalimantan Utara meminta pemerintah Kota Tarakan untuk menyerahkan aset pelabuhan berdasarkan perintah Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tetapi permintaan ini ditolak oleh pemerintah Kota Tarakan.

Perbedaan pendapat tentang penafsiran undang-undang oleh elit politik baik pemerintah Kota Tarakan maupun pemerintah Provinsi Kalimantan Utara ini berlarut-larut. Puncaknya pada tahun 2017 diselenggarakan pemilihan kepala daerah (Pilkada) serentak di Kota Tarakan. Walikota Tarakan, Supian Raga, maju kembali sebagai kandidat dan tidak terpilih sebagai Walikota. Pada tahun 2018 sebelum pelantikan Walikota baru, Supian Raga yang masih menjabat Walikota Tarakan menyerahkan aset Pelabuhan Tengkeyu I dan Tengkeyu II kepada pemerintah Provinsi Kalimantan Utara yang saat itu dipimpin oleh Irianto Lambrie.

Peristiwa ini menjadi titik awal aset Pelabuhan Tengkeyu I dan Tengkeyu II dipolitisir oleh sekelompok elit politik di Kalimantan Utara baik pihak pemerintah provinsi maupun pemerintah kota. Fenomena ini dipertegas saat Pilkada serentak tahun 2020. Di Kalimantan Utara diselenggarakan pemilihan Gubernur dan sengketa aset pelabuhan tersebut menjadi bahan kampanye oleh salah satu kandidat. Kandidat Gubernur Provinsi Kalimantan Utara, Zainal Arifin Paliwang, menjanjikan kepada masyarakat dan elit politik di Kota Tarakan untuk mengembalikan hak kepemilikan dan pengelolaan aset pelabuhan kepada pemerintah Kota Tarakan apabila terpilih.

Menurut beberapa narasumber, salah satu faktor kemenangan Zainal Arifin Paliwang sebagai Gubernur Provinsi Kalimantan Utara pada Pilkada serentak tahun 2020 adalah janji kampanyenya tentang pengembalian aset pelabuhan kepada pemerintah Kota Tarakan. Ini ditunjukkan dengan kemenangan Zainal Arifin Paliwang di Kota Tarakan mengungguli dua kandidat lainnya.

Setelah resmi menjabat sebagai Gubernur Provinsi Kalimantan Utara, Zainal Arifin Paliwang diminta untuk segera mengembalikan aset pelabuhan kepada pemerintah Kota Tarakan sesuai dengan janji kampanyenya tetapi berbagai upaya yang ditempuh oleh kedua belah pihak menemui jalan buntu karena terbentur oleh aturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah. Oleh karena itu, peneliti tertarik melakukan penelitian terkait dengan sengketa

keta aset Pelabuhan Tengkyu I dan Tengkyu II dengan tujuan untuk menguraikan penyebab konflik sengketa aset pelabuhan dan menguraikan berbagai upaya yang telah dilakukan kedua belah pihak dan juga untuk menemukan resolusi yang dapat dijadikan jalan keluar agar kedepannya aset Tengkyu I dan Tengkyu II tidak lagi dipolitisir oleh sekelompok elit politik di Kalimantan Utara.

TINJAUAN PUSTAKA

Pemekaran daerah menurut Gabrielle Ferrazzi dapat dilihat sebagai bagian dari proses penataan daerah atau *territorial reform* atau *administrative reform*, yaitu “*management of the size, shape and hierarchy of local government units for the purpose of achieving political and administrative goals*”. Penataan daerah umumnya mencakup pemekaran, penggabungan dan penghapusan daerah.⁸ Ferrazzi menambahkan bahwa *grand theory* otonomi daerah yang optimal tidak berhenti pada menentukan beberapa jumlah daerah otonom yang ideal di suatu negara, namun lebih dari itu, harus mampu menjawab pertanyaan apa sebenarnya hakikat otonomi daerah di negara bersangkutan. Setelah itu, hasil pemekaran daerah harus mampu menjawab tujuan apa sebenarnya pemekaran daerah terjadi.

Berbagai dampak terjadi setelah pemekaran daerah, selain dampak positifnya beru-

pa dekatnya pemerintah kepada rakyat. Pemekaran daerah juga berdampak negatif apabila terjadi konflik kepentingan di antara elit politik.

Cheng Ranel Ram dalam tesisnya yang berjudul *Political Dynasties and Province Creation: The Political Economy of Decentralization in The Philippines* mengungkapkan bahwa dinasti politik di Filipina memiliki pengaruh kuat terhadap pembentukan provinsi baru. Cheng menambahkan dinasti politik mampu menciptakan provinsi-provinsi baru melalui persekongkolan untuk mencapai tujuan politik. Pembentukan provinsi baru erat kaitannya dengan pencarian rente oleh elit lokal.⁹

Sementara itu, Gabor Dobos dalam tulisannya *Municipal Splits and Hidden Amalgamations in Hungary* mendeskripsikan bahwa faktor-faktor penyebab pemekaran adalah pemrakarsa pemekaran menyatakan keinginan agar pelayanan publik diberikan secara mandiri karena pemrakaras merasa bahwa wilayah mereka tidak diperlakukan secara tidak adil. Faktor ekonomi yang merupakan motif ekonomi dari pemrakarsa yaitu pendapatan dari pengelolaan berbagai aset akan diperoleh sebagian besar oleh kota yang dimekarkan dari kota induk pasca pemekaran.¹⁰

⁸Tri Ratnawati, “Satu Dasa Warsa Pemekaran Daerah Era Reformasi: Kegagalan Otonomi Daerah?”, *Jurnal Ilmu Politik*, Edisi 21 (2010), h. 122-145.

⁹Cheng Ranel Ram, “Political Dynasties And Province Creation: The Political Economy Of Decentralization In The Philippines”, *Thesis* (South Korea: KDI School Of Public Policy And Management, 2018).

¹⁰Gabor Dobos, “Municipal Splits and Hidden Amalgamations in Hungary”, *Miscellanea Geographica-Regional Studies on Develoment*, Vo.25 No. 1 (2021), h. 1-9.

Eskandar dalam tesisnya *Konflik antar Pemerintah Daerah Pasca Pemekaran Studi Kasus pada pembagian aset daerah antara Kabupaten Buton dan Kota Bau-Bau* menunjukkan bahwa proses pembagian aset daerah antara Kabupaten Buton dan Kota Bau-Bau tidak berjalan lancar sehingga memicu konflik antar daerah.¹¹

Faktor penyebab terjadinya konflik pembagian aset adalah masalah perebutan sumber daya dan masalah perbedaan kepentingan antar elite politik. Masalah persaingan dalam memperebutkan sumber daya diakibatkan oleh kebutuhan masing-masing daerah untuk menyediakan sarana-prasarana wilayahnya guna memberi pelayanan publik bagi masyarakat. Sedangkan perbedaan kepentingan para elite daerah muncul akibat adanya dendam dan sentimen pribadi antar elite serta mencari keuntungan pribadi dan kelompok dibalik masalah aset daerah.

Perbedaan kepentingan para elit politik yang didasari oleh berbagai kepentingan pribadi terkadang membentuk polarisasi politik di tengah masyarakat secara terstruktur. Ralf Dahrendorf mengungkapkan selalu terdapat dua unsur dalam masyarakat yaitu konflik dan konsensus yang dikenal sebagai teori konflik dialektika. Masyarakat tidak mungkin terbentuk tanpa adanya konflik dan konsensus dan tidak

mungkin terjadi konflik tanpa adanya konsensus terlebih dahulu.

Ralf Dahrendorf menambahkan bahwa kewenangan bukan terletak pada individu, melainkan pada posisi yang ada pada rakyat.¹² Sumber konflik perlu dicari dalam peranan sosial yang dievaluasi berpotensi mendo-minasi dan menghancurkan kelompok lain. Dahrendorf mengemukakan bahwa otoritas dan kekuasaan merupakan dua hal terpisah, alasannya adalah sebab ada kepentingan yang kontradiktif dan peran yang diinginkan dari dua hal tersebut. Kekuasaan dan otoritas mempunyai kekuatan serta individu yang memilikinya berupaya menjaga *status quo*. Kepentingan yang menempel bersifat objektif serta terbentuk pada masing-masing peran, bersamaan juga menggunakan fungsi berasal dari segala peran untuk menjaga kelompok menjadi bagian dari semua golongan yang utuh.

Pada dasarnya teori Dahrendorf menekankan pada posisi dan kewenangan, mendasarkan bahwa kekuasaan serta kewenangan sebagai unsur yang menjadi penentu munculnya konflik.¹³ Hadirnya wewenang yang berbeda sebagai suatu indikasi terdapat beberapa kedudukan serta posisi dalam kehidupan masyarakat. Terbentuknya struktur dari adanya konflik perlu diperhatikan pada peranan sosial karena dikhawatirkan kemungkinan terjadi dominasi yang tidak seimbang. Dahrendorf

¹¹Eskandar, "Konflik Antar Pemerintah Daerah Pasca Pemekaran Studi Kasus Pada Pembagian Aset Daerah Antara Kabupaten Buton Dan Kota Bau-Bau", *Tesis* (Yogyakarta: Administrasi Publik UGM, 2005).

¹²Ralf Dahrendorf, *Konflik dan Konflik dalam Masyarakat Industri: Sebuah Analisa-Kritik* (Jakarta: CV Rajawali, 1986), h. 203.

¹³Ralf Dahrendorf, 1986, h. 201.

menyebut masyarakat sebagai persekutuan yang terkoordinasi secara paksa.

Kekuasaan dan kewenangan yang ada ini niscaya melahirkan konflik kepentingan di antara elit di tengah masyarakat. Sebagaimana diungkapkan Dahrendorf berbagai konsep kepentingan seperti yang berwujud nyata, berwujud laten, kelompok yang memiliki kepentingan, kelompok semu, kedudukan, otoritas, dan wewenang adalah unsur yang menjelaskan wujud dari konflik.¹⁴ Konflik kepentingan dalam masyarakat khususnya dalam asosiasi politik selalu ada sepanjang waktu.

Hakikatnya konflik yang tercipta dari kompetisi memperebutkan akses terhadap otoritas kekuasaan dan sumber ekonomi-kemakmuran dari aktor-aktor yang berkepentingan. Munculnya konflik kepentingan para elit merupakan refleksi dari kesalahpahaman, kegamangan, dan egoisme daerah dalam melaksanakan otonomi.

Pada dasarnya tidak semua konflik berdampak negatif. Masyarakat yang berhasil melahirkan resolusi terhadap konflik akan menjadi masyarakat yang memiliki struktur politik yang mapan. Tantangannya adalah bagaimana menemukan upaya-upaya penyelesaian konflik yang nantinya akan dijadikan sebagai resolusi konflik.

Buku yang berjudul *The Conflict Resolution Toolbox "Models & Maps for Analyzing, Diagnosing and Resolving Conflict"* karya Gary T. Furlong menjabarkan ber-

bagai jenis analisis konflik tertentu yang dapat digunakan para praktisi konflik untuk mendiagnosis situasi konflik, serta mendapatkan beberapa panduan tentang intervensi apa yang dapat membantu dan mengapa.¹⁵ Gary mendeskripsikan bahwa kita semua dihadapkan pada situasi konflik dalam banyak aspek kehidupan, baik dalam kehidupan pribadi, lingkungan kerja atau dengan siapa saja individu bertemu.

Gary menambahkan bahwa konflik harus dikelola secara efektif dengan dua langkah sebagai proses awal yaitu bagaimana menilai konflik yang dihadapi dan diikuti oleh tindakan yang diputuskan untuk diambil dalam mengatasinya.¹⁶ Langkah pertama yang harus diambil adalah mendiagnosis konflik untuk mengetahui penyebab konflik. Langkah kedua adalah mengambil beberapa jenis tindakan berdasarkan hal-hal yang menyebabkan konflik terjadi.

Menurut Gary tidak ada formula ajaib yang dapat menyelesaikan semua perselisihan karena situasi konflik bisa sangat beragam, dan karena model bukanlah representasi eksklusif dari kebenaran.¹⁷ Sebaliknya model analisis konflik yang variatif bisa membantu dalam mendiagnosa masalah yang berbeda dalam keadaan yang berbeda dengan individu yang berbeda. Gary menunjukkan dua persyaratan untuk model analisis konflik yang efektif

¹⁴Ralf Dahrendorf, 1986, h. 220.

¹⁵Gary T. Furlong, *The Conflict Resolution Toolbox: Models & Maps For Analyzing, Diagnosing And Resolving Conflict* (United States : Wiley, 2005), h 2.

¹⁶Gary T. Furlong, 2005.

¹⁷Gary T. Furlong, 2005, h. 11.

dan berguna yaitu; *Pertama*, kesederhanaan vs kompleksitas, model dan alat diagnostik yang efektif berupaya mencapai keseimbangan yang baik antara kesederhanaan dan kerumitan; *Kedua*, bimbingan strategis, model yang efektif jelas dan terfokus dalam memberikan arahan strategis kepada praktisi, semakin praktis dan aplikatif sehingga semakin besar kemungkinannya akan benar-benar digunakan dalam situasi konflik.¹⁸

Model resolusi konflik ini akan membantu para pratisi konflik mendiagnosa penyebab terjadinya konflik dan juga dapat menemukan gagasan-gagasan tentang tindakan apa yang harus diambil untuk menyelesaikan konflik yang terjadi sehingga konflik kepentingan dapat menghasilkan resolusi yang membawa dampak positif bagi para elit politik dan masyarakat dalam kehidupan sosialnya.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif. Metode penelitian kualitatif menekankan pada pemahaman mengenai masalah sosial berdasarkan keadaan realitas yang kompleks, terperinci, dan holistik sehingga pendekatan penelitian yang digunakan adalah pendekatan kualitatif dan kerangka berfikir yang bersifat induktif.

Selain itu, penelitian ini menggunakan metode studi kasus untuk mempelajari, menerangkan, atau menginterpretasikan sebuah kasus secara terperinci. Dengan

menggunakan studi kasus maka akan dengan mudah menggambarkan secara mendalam dan menyeluruh proses muncul dan berkembangnya konflik kepentingan antar elit politik terhadap aset Pelabuhan Tengkeyu I dan Tengkeyu II. Lokasi penelitian berada di Kota Tarakan, Kalimantan Utara dan subjek dalam penelitian ini adalah narasumber yang dipilih untuk diwawancarai yaitu para elit politik baik ditingkat provinsi maupun kota.

Adapun teknik pengumpulan data yang dipilih dalam penelitian ini adalah pertama analisis dokumen.¹⁹ Pada penelitian ini, analisis dokumen utama dilakukan pada dokumen penelitian dan laporan yang dilakukan oleh aktor yang terlibat dalam konflik kepentingan aset pelabuhan Tengkeyu I dan Tengkeyu II yang terletak di Kota Tarakan. Selain itu, observasi langsung juga dijadikan sebagai teknik pengumpulan data.²⁰ Dalam penelitian ini, observasi penelitian dilakukan langsung di lokasi penelitian. Sebagai pendukung dari dua teknik pengumpulan data diatas, maka wawancara dilakukan kepada narasumber yang dipilih sebagai subjek penelitian.

PEMBAHASAN

Profil Kalimantan Utara

Provinsi Kalimantan Utara dimekarkan dari Provinsi Induk Kalimantan Timur pada tahun 2012 tepatnya pada tanggal 25

¹⁸Gary T. Furlong, 2005, h. 12.

¹⁹Sugiyono, *Metode Penelitian Pendidikan Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif dan R&D* (Bandung: Alfabeta, 2009) h. 240.

²⁰Ronny Koutur, *Metode Penelitian*, Edisi Revisi (Jakarta: Buana Printing, 2009), h. 184.

Oktober 2012 sebagai provinsi ke 34 dalam rapat paripurna DPR RI berdasarkan Undang-Undang No. 20 Tahun 2012. Provinsi Kalimantan Utara terdiri dari 4 kabupaten yaitu Kab. Bulungan, Kab. Malinau, Kab. Nunukan, dan Kab. Tana Tidung dan 1 kota yaitu Kota Tarakan. Ibu Kota Provinsi Kalimantan Utara terletak di Tanjung Selor, Kab. Bulungan.²¹

Secara geografis, Provinsi Kalimantan Utara memiliki luas $\pm 75.467.70 \text{ km}^2$ dan berbatasan langsung dengan negara tetangga yaitu Negara Bagian Sabah dan Sarawak, Malaysia Timur. Sebelah utara berbatasan dengan Negara Bagian Sabah (Malaysia Timur), sebelah timur berbatasan langsung dengan laut Sulawesi, sebelah selatan berbatasan dengan Provinsi Kalimantan Timur dan sebelah barat berbatasan dengan Negara Bagian Sarawak (Malaysia Timur). Provinsi Kalimantan Utara memiliki posisi strategis dan menguntungkan karena dilewati oleh kapal-kapal yang berlayar di alur pelayaran yang termasuk dalam jalur Alur Laut Kawasan Indonesia (ALKI) II.²²

Berdasarkan data BPS Kalimantan Utara, jumlah penduduk dari tahun 2010 sampai 2020 selalu mengalami peningkatan. Hasil sensus penduduk tahun 2020 bulan September berjumlah 701.814 jiwa. Jumlah penduduk terbanyak di Kota Tarakan sebanyak 242.786 dan penduduk paling sedikit di Kabupaten Tana Tidung sebanyak 25.584.²³

²¹kaltara.bps.go.id.

²²kaltara.bps.go.id.

²³kaltara.bps.go.id.

Potensi sumber daya alam di Provinsi Kalimantan Utara antara lain; kehutanan, hasil laut, sumber daya mineral, pertanian dan perkebunan. Pada tahun 2021 di Provinsi Kalimantan Utara Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) atas dasar harga berlaku Rp. 110,67 triliun. Sementara itu, jumlah penduduk miskin pada September 2021 sebanyak 49,49 ribu (6,83%) dan jumlah penduduk miskin terbanyak adalah kabupaten bulungan sebesar 10,03%.²⁴

Proses Pemekaran Daerah dan Alasan Pembentukan Provinsi Kalimantan Utara

Kumoroto mengungkapkan secara politis bahwa argumentasi yang sering dikemukakan dalam proses pembentukan daerah otonomi baru (DOB) adalah unsur sejarah, bahasa, dan karakteristik etnis yang berbeda, atau mungkin karena sebelumnya pernah berdiri kerajaan tersendiri. Dinamika pembentukan Provinsi Kalimantan Utara ada argumentasi sejarah yang menceritakan bahwa pada tahun 1800 terdapat kerajaan kecil yang memisahkan diri dari wilayah Kerajaan Berau yaitu Kesultanan Bulungan. Kesultanan ini merupakan persatuan atas sejumlah kerajaan kecil yang berdekatan seperti suku Kenyah, Tidung, dan Bulungan. Bekas wilayah Kesultanan Bulungan inilah yang saat ini menjadi wilayah Provinsi Kalimantan Utara.²⁵

²⁴kaltara.bps.go.id.

²⁵Wahyudi Kumorotomo, "Pemekaran versus Kemakmuran Daerah" dalam Agus Pramusinto & Erwan A. Purwanto (ed.), *Reformasi Birokrasi, Kepemimpinan dan Pelayanan Publik: Kajian tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia* (Yogyakarta: Gava Media, 2009), h. 292.

Proses politik pembentukan Provinsi Kalimantan Utara dimulai sejak terbentuknya sejumlah DOB di Provinsi Kalimantan Timur. Gagasan tentang pembentukan sebuah provinsi baru di bagian utara Provinsi Kalimantan Timur. Pada tahun 2002 gagasan ini ditindaklanjuti dalam pembentukan Tim Panitia Persiapan Provinsi Baru Kalimantan Utara yang meliputi empat kabupaten yaitu Kab. Berau, Kab. Bulungan, Kab. Malinau dan Kab. Nunukan dan satu kota yaitu Kota Tarakan.²⁶

Sementara itu aspirasi pembentukan provinsi telah dimulai sejak tahun 2000 oleh Forum Komunikasi Pelajar Mahasiswa Kalimantan Utara (termasuk Kab. Berau) se-pulau Jawa dan Sulawesi di Malang pada 13 Juni 2000, forum ini mendorong pembentukan Provinsi Kalimantan Utara. Selain itu masyarakat Kalimantan Utara di perantauan membentuk sebuah tim yang dinamakan Masyarakat Kalimantan Utara Bersatu (MKB) pada tanggal 22 November 2009. Dukungan pemerintah Provinsi Kalimantan Timur tentang pembentukan Provinsi Kalimantan Utara mengemuka pada tahun 2010. Salah satu faktor penghambat dimekarkannya Provinsi Kalimantan Utara adalah moratorium pemekaran atau pembentukan DOB oleh pemerintah Pusat.²⁷

²⁶Soewarsono, "Kabupaten Perbatasan Nunukan: Beberapa Karakteristik" dalam Riwanto Tirtosudarmo & John Haba (ed.), *Dari Entikong sampai Nunukan: Dinamika Daerah Perbatasan Kalimantan-Malaysia Timur (Serawak dan Sabah)* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2005), h. 147-148.

²⁷Joshua Jolly Sucanta Cakranegara, "Pembentukan Provinsi Kalimantan Utara (1999-

Berbagai usulan juga diajukan kepada pemerintah pusat baik dari pihak legislatif (DPRD) dan pihak eksekutif (pemerintah daerah) di Kalimantan Timur seperti usulan kajian yang disampaikan oleh pemerintah provinsi Kalimantan Timur pada tahun 2007 kepada DPR RI dan DPD RI serta tidak kurang 55 keputusan yang dikeluarkan oleh lembaga negara baik eksekutif dan legislatif.

Pada tahun 2011, Ryaas Rasyid, Menteri Negara Otonomi Daerah periode 1999-2000 yang kemudian menjadi anggota Dewan Pertimbangan Presiden bersama Ketua dan Sekretaris MKB pada 23 Maret 2011 di Jakarta meminta pemerintah pusat agar memprioritaskan pemekaran daerah Kalimantan juga Papua untuk mewujudkan pemerataan pembangunan antar daerah dalam bingkai NKRI.

Pada tahun 2012, berbagai kalangan semakin mendesak usulan pembentukan Provinsi Kalimantan Utara, salah satunya Pembina Dewan Adat Dayak Kalimantan Timur, Yurnalis Ngayoh. Ia mengatakan bahwa segala persyaratan telah diselesaikan dan terpenuhi sehingga hal ini tidak perlu ditunda-tunda. Presiden Majelis Adat Dayak Nasional (MADN), Agustin Teras Narang juga memberikan restu atas pembentukan provinsi baru ini²⁸.

2012)", *Handep: Jurnal Sejarah dan Budaya*, Vol. 4, No.1 (2020), h. 39-60.

²⁸Joshua Jolly Sucanta Cakranegara, 2020, h. 53.

Selain dukungan juga ada beberapa pihak yang kontra akan pembentukan Provinsi Kalimantan Utara, salah satu pihak yang kontra adalah Hetifah Sjaifudian, anggota Komisi X DPR RI dari Daerah Pemilihan Kalimantan Timur, tidak setuju terhadap pembentukan Kalimantan Utara pada awalnya sebab pengalaman pemekaran daerah pada periode sebelumnya tidak membawa dampak yang signifikan. Seringkali alasan politis lebih mengemuka dibanding alasan kebutuhan daerah. Senada dengan Hetifah Sjaifuddin, Mokka, Ketua Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Sei Limau, Kecamatan Sebatik Tengah, Kabupaten Nunukan, menegaskan bahwa jangan sampai pembentukan Kalimantan Utara hanya menguntungkan segelintir elite sehingga yang terjadi adalah “Kalut” (singkatan lain untuk Kalimantan Utara, yang berarti “kacau”).

Setelah melalui dinamika proses politik yang panjang, akhirnya pada 25 Oktober 2012, dalam rapat paripurna DPR RI, UU Nomor 20 Tahun 2012 tentang Pembentukan Provinsi Kalimantan Utara disahkan. Dalam rapat paripurna tersebut, sejumlah DOB disahkan, termasuk Provinsi Kalimantan Utara. Provinsi ini pun menjadi provinsi ke-34 di Indonesia. Walikota Tarakan, Udin Hianggio, yang menghadiri rapat paripurna tersebut bersyukur atas pengesahan pembentukan provinsi baru ini. Perjuangan sejak 2001 terbayar setelah 11 tahun lamanya.

Dengan telah disahkannya pembentukan Provinsi Kalimantan Utara, Ketua Komisi II DPR RI, Agun Gunanjar, berharap

bahwa pencaplokan pulau oleh negara tetangga, Malaysia, tidak akan terjadi kembali dan juga alasan-alasan pembentukan Provinsi Kalimantan Utara yang tertuang dalam Undang-Undang No. 20 Tahun 2012 dapat berjalan dengan baik. Satu bulan setelahnya, Undang-Undang No. 20 Tahun 2012 tentang Pembentukan Provinsi Kalimantan Utara disahkan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada 16 November 2012 dan diundangkan keesokan harinya.

Sejarah Singkat Pelabuhan Tengkeyu I dan Tengkeyu II di Kota Tarakan

Beberapa tahun setelah resmi dibentuknya Provinsi Kalimantan Utara salah satu isu politik hangat yang diperebutkan oleh para elit politik di Kalimantan Utara adalah aset Pelabuhan Tengkeyu I dan Tengkeyu II. Aset pelabuhan ini diperebutkan oleh pemerintah Provinsi Kalimantan Utara dan pemerintah Kota Tarakan tetapi untuk mendiagnosa penyebab konflik dan aktor politik yang berkonflik serta untuk menemukan resolusi dari konflik yang terjadi. Penting kiranya untuk mengetahui sejarah singkat tentang Pelabuhan Tengkeyu I dan Tengkeyu II.

Pendirian Pelabuhan Tengkeyu I terjadi pada tahun 1991 yang pembangunan dan pengoperasiannya dilaksanakan oleh Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD) Lalu Lintas Angkutan Sungai Danau dan Penyeberangan Tarakan, Dinas Perhubungan Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur. Legalitas lahan Pelabuhan Tengkeyu I berada di bawah pengelolaan pemerintah Kabupaten Daerah Tingkat II Bulungan,

sesuai dengan sertifikat hak pengelolaan No. 01 tanggal 04 Oktober 1991 oleh kantor pertanahan Kabupaten Bulungan. Pemerintah Kabupaten Bulungan menghibahkan asetnya ke Pemerintah Kota Tarakan termasuk aset Pelabuhan Tengkeyu I yang dulunya dikenal dengan pelabuhan SDF sesuai dengan lampiran berita acara serah terima Nomor: 028/190/PLK-XII/1998 pada tanggal 19 Desember 1998. Hal ini juga sesuai dengan Undang-Undang No. 29 Tahun 1997 tentang Pembentukan Kotamadya Daerah Tingkat II Tarakan.²⁹

Berdasarkan Undang-Undang No. 29 Tahun 1997 tersebut, salah satu poinnya adalah penyerahan aset berupa tanah, bangunan, barang bergerak, dan barang tidak bergerak lainnya yang menjadi milik atau dikuasai atau dimanfaatkan oleh Pemerintah Provinsi Daerah Tingkat I Kalimantan Timur dan Pemerintah Kabupaten Daerah Tingkat II Bulungan yang berada dalam wilayah Kotamadya Daerah Tingkat II Tarakan dan dianggap perlu untuk diserahkan. Dengan demikian Kota Tarakan berhak atas aset pelabuhan Tengkeyu I. Sementara itu, pelabuhan Tengkeyu II merupakan pelabuhan perikanan yang merupakan jembatan untuk semua kegiatan pendaratan, perdagangan dan pendistribusian produksi perikanan ke daerah konsumen. Pelabuhan Tengkeyu II dioperasikan pada tahun 1981-1982 sesuai dengan Surat Keputusan Bupati Bulungan No. 6 Tahun 1982 tanggal 30 Juni 1982.

²⁹Undang-Undang No. 29 Tahun 1997 Tentang Pembentukan Kotamadya Daerah Tingkat II Tarakan.

Berbagai pembenahan dan perbaikan fasilitas terus diupayakan untuk meningkatkan perekonomian daerah.³⁰

Pelabuhan Tengkeyu II sebelum akhir menjadi hak pemerintah Provinsi Kalimantan Utara pernah dikelola dan seluruh asetnya merupakan milik pemerintah Kota Tarakan hingga hadirnya Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mengharuskan Pelabuhan Tengkeyu II diserahkan kepada pemerintah provinsi. Proses penyerahan pelabuhan Tengkeyu II dilakukan oleh Walikota Tarakan dan Gubernur Kalimantan Utara dengan dasar Berita Acara Serah Terima Personal, Sarana dan Prasarana dan Dokumen Pelabuhan Tengkeyu II (No. 032/1345/BPKAD/No.032/95/XI/2018) di tandatangani oleh Walikota Tarakan. Ir. Sofian Raga dan Gubernur Kalimantan Utara. H. Irianto Lambrie³¹.

Konflik Aset Pelabuhan Tengkeyu I dan Tengkeyu II antara Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara dan Kota Tarakan

Konflik aset pelabuhan antara pemerintah Provinsi Kalimantan Utara dan Kota Tarakan berawal dengan hadirnya Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang memuat bahwa pengelolaan pendidikan dan pendidikan khusus, pengoperasian pelabuhan penumpang regional dan pengelolaan penangkapan ikan di wilayah laut sampai dengan 12 mil, yang semula adalah kewenangan

³⁰pipp.djpt.kkp.go.id.

³¹pipp.djpt.kkp.go.id.

pemerintah kabupaten/kota kini diatur menjadi kewenangan pemerintah provinsi.

Setahun setelah keluarnya Undang-Undang No. 23 Tahun 2014, Menteri Dalam Negeri (Mendagri) mengeluarkan Surat Edaran (SE) No. 120/5953/SJ tanggal 15 Oktober 2015 tentang percepatan pengalihan urusan berdasarkan Undang-Undang No.23 Tahun 2014 serta guna melaksanakan amanat undang-undang tersebut. Berdasarkan hal tersebut dilakukan serah terima dari pemerintah Kota Tarakan kepada pemerintah Provinsi Kalimantan Utara untuk aset yang dimaksudkan dalam undang-undang. Aset yang diserahterimakan yaitu; *Pertama*, penyerahan urusan pendidikan menengah pada tanggal 19 Desember 2017; *Kedua*, penyerahan sarana, prasarana dan dokumen UPTD Pelabuhan Tengkyu I pada tanggal 3 September 2017, dan; *Ketiga*, penyerahan sarana, prasarana dan dokumen Pelabuhan Tengkyu II (pelabuhan perikanan) pada tanggal 12 Desember 2018.

Sadriansyah, Kabid Akuntansi dan aset BKAD Provinsi Kalimantan Utara mengungkapkan bahwa *“Dari tahun 2018 kami pihak kota telah menyerahkan aset kepada provinsi Kalimantan Utara sesuai dengan amanat Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 dengan nilai aset sekitar 131,5 Miliar yaitu berupa aset tanah senilai sekitar 27,7 Miliar, peralatan mesin senilai 7,9 Miliar, gedung dan bangunan 80,6 Miliar, jalan irigasi dan jaringan 3,3 Miliar, konstruksi dalam pengerjaan senilai 11,1 Miliar, dan aset tetap lainnya*

sebesar senilai 821 Juta”.³² Sadriansyah menambahkan bahwa terkait dengan aset pelabuhan Tengkyu I dan Tengkyu II agar secepatnya diselesaikan dan aset tersebut dapat diserahkan oleh pihak pemerintah Kota Tarakan kepada pihak pemerintah Provinsi Kalimantan Utara dan tidak perlu lagi adanya komitmen kedua belah pihak mengingat bahwa aset tersebut merupakan mandatoring dari Undang-Undang No.23 Tahun 2014 agar program pembangunan di Kalimantan Utara dapat segera dilakukan.³³

Dalam tahap penyerahan terdapat 2 kali penyerahan yaitu tahap pertama oleh Sofian Raga, Walikota Tarakan periode 2014-2019 kepada Irianto Lambrie, Gubernur Kalimantan Utara periode 2015-2020 pada tahun 2018 dan tahap kedua oleh dr. Khairul, Walikota Tarakan kepada Teguh Setyabudi, Pjs. Gubernur Kalimantan Utara di tahun 2020 tetapi hingga saat ini terdapat beberapa aset yang belum diserahkan yaitu aset tetap berupa gedung bangunan, jaringan, peralatan dan mesin.

Konflik aset pelabuhan ini pada dasarnya disebabkan oleh adanya disparitas kewenangan timbul sebagai akibat dari adanya Undang-Undang No. 23 Tahun 2014. Menurut Dahrendrof adanya disparitas pembagian wewenang selalu menjadi unsur penyebab terjadinya konflik sosial secara terstruktur.³⁴ Teori ini relevan

³²Sadriansyah, Kabid Akuntansi dan Aset BKAD Prov. Kalimantan Utara, *wawancara*, 13 Februari 2022.

³³Sadriansyah, 13 Februari 2022.

³⁴Ralf Dahrendorf, 1986, h. 165.

dengan pernyataan Arifin, Staff Hukum Gubernur Provinsi Kalimantan Utara, yang menyatakan bahwa lahirnya Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 yang secara detail mengatur pembagian kewenangan dan urusan, maka ketika pelabuhannya adalah pelabuhan regional bukan pelabuhan lokal maka seluruh kewenangannya harus beralih ke provinsi.³⁵

Gubernur Kalimantan Utara, Zainal Arifin Paliwang mengatakan bahwa *“Masalah pengelolaan Pelabuhan Tengkeyu I dan Pelabuhan Tengkeyu II, kita lihat kegunaan pelabuhan itu, itu antara kabupaten dan kota manakala pelabuhan itu sudah kegiatannya melayani antara kota dan kabupaten itu langsung ditangani oleh tingkat 1 tapi kalau itu pelabuhan hanya melayani 1 kabupaten itu hanya untuk kabupaten/kota. Tapi jika kalau sudah 2 wilayah apa lagi 3 sampai 4 itu kewenangan provinsi. Undang-undang No 23 Tahun 2014 yang mengatur itu, tapi itu untuk pengelolaan, jadi kalau sudah melayani antar kabupaten itu sudah kewenangan provinsi, seperti pelabuhan nunukan, nanti pelabuhan lain termasuk juga pelabuhan bulungan itu provinsi, karena sudah melayani antara kabupaten, termasuk pelabuhan malinau akan kami ambil nanti”*.³⁶

Sementara itu, dr. Khairul, Walikota Tarakan mengatakan bahwa Kota Tarakan sangat berkepentingan dalam hal aset Pelabuhan Tengkeyu I dan Tengkeyu II

dalam memberikan pelayanan di bidang kepelabuhanan dan penghasil PAD.³⁷ Pernyataan dr. Khairul, Walikota Tarakan menunjukkan bahwa masalah persaingan dalam memperebutkan sumber daya diakibatkan oleh kebutuhan masing-masing daerah untuk menyediakan sarana-prasarana wilayahnya guna memberi pelayanan publik bagi masyarakat sebagaimana yang diungkapkan oleh Eskandar.³⁸ Keberadaan kedua pelabuhan tersebut diakui memiliki peran yang penting baik oleh pemerintah Kota Tarakan maupun kabupaten lainnya yang berada di wilayah Provinsi Kalimantan Utara. Selain itu, pelabuhan Tengkeyu I dan Tengkeyu II adalah penyumbang PAD terbesar Kota Tarakan.

Catur Hendratmo, Kabag Perekonomian dan Sumber Daya Alam Kota Tarakan, mengungkapkan bahwa akan terjadi penurunan sebesar 20-30% dari total PAD Kota Tarakan apabila Pelabuhan Tengkeyu I dan Tengkeyu II diambilalih oleh pemerintah Provinsi Kalimantan Utara.³⁹ Tetapi pernyataan ini disanggah oleh salah satu anggota DPRD Kota Tarakan, Muhammad Yusuf menyatakan bahwa *“saya kira tidak, PAD kan banyak sumber, tergantung bagaimana mengelola potensi yang ada. Itu juga merupakan salah satu sumber PAD tapi kemudian itu bukan menjadi penghalang dalam mencari potensi PAD*

³⁵Arifin, Staff Hukum Gubernur Prov. Kalimantan Utara, *wawancara*, 19 Februari 2022.

³⁶Zainal Arifin Paliwang, Gubernur Kalimantan Utara, *wawancara*, 6 Maret 2022.

³⁷Khairul, Walikota Tarakan, *wawancara*, 10 April 2022.

³⁸Eskandar, 2005.

³⁹Catur Hendratmo, Kabag Perekonomian dan Sumber Daya Alam Kota Tarakan, *wawancara*, 23 Februari 2022.

yang lain, nyatanya sekarang kan PAD juga masih berjalan baik.”⁴⁰

Pernyataan Muhammad Yusuf, Anggota DPRD Kota Tarakan menunjukkan bahwa elit politik di Kota Tarakan pun berbeda dalam hal menanggapi konflik aset tersebut. Sebagaimana yang diungkapkan oleh Priyanto bahwa perbedaan kepentingan para elite daerah muncul akibat adanya dendam dan sentimen pribadi antar elite serta mencari keuntungan pribadi dan kelompok dibalik masalah aset daerah.

Konflik aset ini juga dipolitisir sebagai janji kampanye sebagaimana diungkapkan oleh Ahmad Usman, Ketua Komisi II DPRD Provinsi Kalimantan Utara, bahwa *“beberapa tahun terakhir hangat-hangatnya Pilkada memang saya lihat entah itu didahului oleh kajian hukum atau referensi hukum tetapi pendekatan politis, gubernur saat itu mewacanakan untuk menyerahkan aset Pelabuhan Tengkeyu I dan Tengkeyu II ke pemerintah Kota Tarakan, setelah pelantikan hingga saat ini progres ke sana itu belum kelihatan kejelasannya sampai sana, kelihatannya terbentur aturan, karena hal itu harus konsultasi ke Kemendagri dan Kemenhub, UU yang mengatur tentang kepelabuhanan kita tidak melihat jelas juga sekat kewenangannya yang ditentukan oleh UU No.23 tahun 2014 tidak begitu jelas tetapi diketahui sementara itu lebih cenderung ke pemprov.”*⁴¹

⁴⁰Muhammad Yusuf, Anggota DPRD Kota Tarakan, wawancara, 25 Februari 2022.

⁴¹Ahmad Usman, Ketua Komisi II DPRD Kalimantan Utara, wawancara, 19 Februari 2022.

Berbagai pernyataan yang disampaikan di atas menguatkan berbagai teori bahwa konflik kepentingan antar individu dan kelompok untuk mempertahankan status quo di masing-masing wilayah bahkan terkesan meningkat pada level yang lebih besar dengan hadirnya pemekaran daerah khususnya Provinsi Kalimantan Utara. Sebagaimana Dahrendorf mengemukakan bahwa otoritas dan kekuasaan merupakan dua hal terpisah, alasannya adalah sebab ada kepentingan yang kontradiktif dan peran yang diinginkan dari dua hal tersebut. Kekuasaan dan otoritas mempunyai kekuatan serta individu yang memilikinya berupaya menjaga *status quo*.⁴²

Resolusi Atas Konflik Aset Pelabuhan Tengkeyu I dan Tengkeyu II

Konflik kepentingan yang terjadi tidak semuanya bersifat negatif, sebagian besar konflik yang terjadi di tengah masyarakat juga dapat memberikan dampak positif. Konflik berdampak positif apabila dikelola dengan baik sebagaimana diungkapkan oleh Gary bahwa konflik harus dikelola secara efektif dengan dua langkah sebagai proses awal yaitu bagaimana menilai konflik yang dihadapi dan diikuti oleh tindakan yang diputuskan untuk diambil dalam mengatasinya.⁴³

Untuk mengelola konflik dengan baik maka penting untuk mengetahui faktor penyebab konflik yang terjadi. Berdasarkan wawancara dengan beberapa narasum-

⁴²Ralf Dahrendorf, 1986, h.206.

⁴³Gary T. Furlong, 2005, h. 2.

ber, peneliti menemukan bahwa konflik aset ini menjadi janji kampanye politik saat Pilkada serentak tahun 2020 oleh Zainal Arifin Paliwang.

Catur Hendratmo mengungkapkan bahwa *“kita cukup bahagia karena salah satu janji politik dari gubernur terpilih adalah ingin mengembalikan aset awalnya pelabuhan namun kemudian beberapa waktu kalau kita mencoba mengikuti di media jadi kemudian keinginan baik itu tidak cukup karena memang ada regulasi yang mengatur sehingga salah satunya harus kembali ke UU No. 23 Tahun 2014 dimana pelabuhan penumpang regional mau tidak mau kewenangannya ada pada provinsi.”*⁴⁴ Senada dengan Catur Hendratmo, Ahmad Usman mengatakan bawah *“sesuai UU No.23 Tahun 2014 bahwa Pelabuhan Tengkeyu I dan Tengkeyu II adalah kewenangan provinsi, sebenarnya kewenangan itu sudah agak tegas ke provinsi makanya keinginan Pak Gubernur untuk mengembalikan aset tidak berjalan mulus karena tersandung regulasi.”*⁴⁵

Zainal Arifin Paliwang, Gubernur Kalimantan Utara mengungkapkan bahwa Pelabuhan Tengkeyu I dan Tengkeyu II susah dikembalikan secara regulasi kepada pemerintah Kota Tarakan. Gubernur Kalimantan Utara mengatakan begini *“bukan mengembalikan full, karena mengembalikan full tidak bisa, karena itu sudah diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014, kalau melayani antar kabupaten itu kewenangan*

*provinsi, sehingga nanti kota kita berikan ruang di situ mengelola dalam bentuk kerjasama. Nanti hasilnya itu bagaimana kesepakatan provinsi dan kotamadya, sekaligus jadi resolusi karena jika kita menyerahkan full kita juga salah, provinsi salah.”*⁴⁶

Permintaan pemerintah Kota Tarakan terkait pengembalian aset Pelabuhan Tengkeyu I dan Tengkeyu II secara full didasarkan pada janji politik Zainal Arifin Paliwang saat mencalonkan diri pada Pilkada serentak tahun 2020. Walikota Tarakan, dr. Khairul mengatakan *“sudah dilakukan negosiasi dengan perjanjian yaitu akan diberikan bagi hasil atas pengelolaan aset Pelabuhan Tengkeyu I dan Tengkeyu II namun saat ini belum terealisasi bahkan sebenarnya pemerintah kota berhadapan Pelabuhan Tengkeyu I dan Tengkeyu II tidak hanya bagi hasil tetapi diserahkan secara full.”*⁴⁷

Pada dasar berbagai langkah telah diupayakan kedua belah pihak untuk memecahkan konflik aset Pelabuhan Tengkeyu I dan Tengkeyu II. Gary mendeskripsikan beberapa pendekatan dalam penyelesaian konflik seperti pendekatan berbasis kepentingan, pendekatan berbasis hak dan pendekatan berbasis kekuasaan.⁴⁸ Berdasarkan pendekatan yang diungkapkan oleh Gary, peneliti mengurai berbagai upaya yang dilakukan oleh kedua belah pihak yang diajukan sebagai resolusi konflik.

⁴⁴Catur Hendratmo, 23 Februari 2022.

⁴⁵Ahmad Usman, 19 Februari 2022.

⁴⁶Zainal Arifin Paliwang, 6 Maret 2022.

⁴⁷Khairul, 10 April 2022.

⁴⁸Gary T. Furlong, 2005.

Upaya yang dilakukan antara lain; *Pertama*, pemerintah Provinsi Kalimantan Utara meminta pemerintah Kota Tarakan untuk membentuk perusahaan umum daerah (Perumda) pelabuhan yang nantinya akan mengelola aset tersebut, kerjasama antara kedua belah pihak yaitu pengelolaannya diserahkan kepada pemerintah Kota Tarakan sementara pembangunan fisik tetap dilakukan pemerintah provinsi melalui anggaran pendapatan belanja daerah (APBD) Provinsi Kalimantan Utara.

Kedua, pembentukan perusahaan perseroan daerah (Perseroda) yang mana dalam PP 54 Tahun 2017 menjelaskan bahwa BUMD yang berbentuk perusahaan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% sahamnya dimiliki oleh 1 daerah, jika melalui perseroda maka pemerintah Kota Tarakan dan pemerintah provinsi Kalimantan Utara tidak hanya berbagi dalam hal pengelolaan tetapi membiayai aset Pelabuhan Tengkeyu I dan Tengkeyu II.

Ketiga, pemerintah Provinsi Kalimantan Utara dan pemerintah Kota Tarakan mengajukan revisi terhadap Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 terkait dengan poin pengelolaan aset daerah bagi provinsi yang secara geografis berbentuk kepulauan sehingga konflik aset seperti yang terjadi saat ini tidak lagi berulang dan rentan dipolitisasi oleh elit politik dalam setiap momentum politik dan juga tidak merugikan kabupaten/kota yang pendapatan PAD signifikan berasal dari potensi kelautan dan perikanan.

KESIMPULAN

Penyebab utama konflik aset Pelabuhan Tengkeyu I dan Tengkeyu II yaitu; *Pertama*, hadirnya Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sehingga aset Pelabuhan Tengkeyu I dan Tengkeyu II harus diserahkan ke pemerintah Provinsi Kalimantan Utara sementara pelabuhan tersebut merupakan salah satu sumber pendapatan asli daerah (PAD) Kota Tarakan. *Kedua*, janji kampanye Gubernur Kalimantan Utara, Zainal Arifin Paliwang yang ingin mengembalikan aset pelabuhan Kota Tarakan apabila terpilih yang hingga kini tidak terealisasi karena terkendala aturan perundang-undangan. Sementara itu, agar konflik ini tidak berlarut-larut maka upaya-upaya penyelesaian konflik aset pelabuhan untuk dijadikan sebagai resolusi.

Terdapat tiga upaya yang dapat dijadikan resolusi yaitu; a) Pembentukan Perumda, dimana hak kelola pelabuhan diserahkan kepada pemerintah Kota Tarakan dan hak pembangunan aset pelabuhan secara fisik ditangani oleh pemerintah Provinsi Kalimantan Utara. b) Pembentukan Perseroda, dimana pengelolaan dan pembiayaan Pelabuhan Tengkeyu I dan Tengkeyu II dikelola bersama baik dalam hal pembiayaan maupun pendapatan sesuai dengan persentase saham masing-masing daerah. c) Apabila kedua hal tersebut di atas masih terkendala undang-undang, maka kedua belah pihak boleh mengajukan revisi Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 agar mengatur secara detail terkait dengan pengelolaan aset bagi daerah otonom baik

kabupaten/kota dan provinsi yang secara geografis berbentuk kepulauan.

DAFTAR PUSTAKA

- Bert Hofman & Kai Kaiser, "The Making Of 'Big Bang' And Its Aftermath: A Political Economy Perspective" In James Alm, J. Martinez-Vasquez & S. Mulyani (Eds.), *Reforming Intergovernmental Fiscal Relations And The Rebuilding Indonesia: The 'Big Bang' Program And Its Economic Consequences* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2004).
- Cheng Ranel Ram, "Political Dynasties And Province Creation: The Political Economy Of Decentralization In The Philippines", *Thesis* (South Korea: KDI School Of Public Policy And Management, 2018).
- Eskandar, "Konflik Antar Pemerintah Daerah Pasca Pemekaran Studi Kasus Pada Pembagian Aset Daerah Antara Kabupaten Buton Dan Kota Bau-Bau", *Tesis* (Yogyakarta: Admistrasi Publik UGM, 2005).
- Gabor Dobos, "Municipal Splits and Hidden Amalgamations in Hungary", *Miscellania Geographica-Regional Studies on Develoment*, Vo.25 No. 1 (2021), h. 1-9.
- Gary T. Furlong, *The Conflict Resolution Toolbox: Models & Maps For Analyzing, Diagnozing And Resolving Conflict* (United States : Wiley, 2005).
- Joshua Jolly Sucanta Cakranegara, "Pembentukan Provinsi Kalimantan Utara (1999-2012)", *Handep: Jurnal Sejarah dan Budaya*, Vol. 4, No.1 (2020), h. 39-60.
- Kai Ostwald, dkk., "Indonesia's Decentralization Experiment Motivations, Successes, and Unintended Consequences", *Journal of Southeast Asian Economies*, Vol. 33, No. 2 (2016) h. 139-156.
- Khairul Fahmi Lubis, "Otonomi Daerah Untuk Penguatan Negara Kesatuan Republik Indonesia: Otonomi Daerah dan Pemekaran Wilayah", *Jurnal Ilmiah Advokasi*, Vol. 01. No. 02 (2013), h. 46-60.
- Ralf Dahrendorf, *Konflik dan Konflik dalam Masyarakat Industri: Sebuah Analisa-Kritik* (Jakarta: CV Rajawali, 1986).
- Robert Endi Jaweng, "Desentralisasi di Indonesia: Sketsa Masalah pada Sejumlah Elemen Kunci", *Jurnal Analsisi-CSIS*, Vol, 44 No. 1 (2015), h. 42-62.
- Ronny Koutur, *Metode Penelitian*, Edisi Revisi (Jakarta: Buana Printing, 2009).
- Sadu Wasistiono, "Menuju Desentralisasi Keseimbangan", *Jurnal Ilmu Politik AIPI*, No. 21 (2010), h. 1-25.
- Soewarsono, "Kabupaten Perbatasan Nunukan: Beberapa Karakteristik" dalam Riwanto Tirtosudarmo & John Haba (ed.), *Dari Entikong sampai Nunukan: Dinamika Daerah Perbatasan Kalimantan-Malaysia Timur (Serawak dan Sabah)* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2005).

- Sugiyono, *Metode Penelitian Pendidikan Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif dan R&D* (Bandung: Alfabeta, 2009).
- Tessa Talitha, dkk, “Welcoming Two Decades Of Decentralization In Indonesia: A Regional Development Perspective”, *Journal Territory, Politics, Governance*, Vol. 8, Issue 5 (2020), h. 690-708.
- The World Bank, *Decentralization in Client Countries An Evaluation of World Bank Support, 1990–2007* (Washington D.C.: World Bank Institute, 2008).
- Tri Ratnawati, “Satu Dasa Warsa Pemekaran Daerah Era Reformasi: Kegagalan Otonomi Daerah?”, *Jurnal Ilmu Politik*, Edisi 21 (2010), h. 122-145.
- Wahyudi Kumorotomo, “Pemekaran versus Kemakmuran Daerah” dalam Agus Pramusinto & Erwan A. Purwanto (ed.), *Reformasi Birokrasi, Kepemimpinan dan Pelayanan Publik: Kajian tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia* (Yogyakarta: Gava Media, 2009).
- Khairul, Walikota Tarakan, *wawancara*, 10 April 2022.
- Muhammad Yusuf, Anggota DPRD Kota Tarakan, *wawancara*, 25 Februari 2022.
- Sadriansyah, Kabid Akuntansi dan Aset BKAD Prov. Kalimantan Utara, *wawancara*, 13 Februari 2022.
- Zainal Arifin Paliwang, Gubernur Kalimantan Utara, *wawancara*, 6 Maret 2022.

Wawancara

- Ahmad Usman, Ketua Komisi II DPRD Kalimantan Utara, *wawancara*, 19 Februari 2022.
- Arifin, Staff Hukum Gubernur Prov. Kalimantan Utara, *wawancara*, 19 Februari 2022.
- Catur Hendratmo, Kabag Perekonomian dan Sumber Daya Alam Kota Tarakan, *wawancara*, 23 Februari 2022.