



Jurnal Administrasi Publik **(Public Administration Journal)**

Available online <http://ojs.uma.ac.id/index.php/jap>

Anomali Prosedur Pemilihan Kepala Pemerintahan Negeri di Kecamatan Salahutu Kabupaten Maluku Tengah ***Anomali of Election Procedures of Head Village Government in Salahutu Subdistrict of Central Maluku Regency***

M. Husein Maruapey* & Budiman Rusli

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Padjajaran, Indonesia

Diterima: September 2018; Disetujui: Desember 2018; Dipublish: Desember 2018

*Corresponding Email: maruapey.husein@gmail.com

Abstrak

Penelitian tentang Anomali Prosedur Pemilihan Kepala Pemerintahan Negeri yang hingga saat ini menjadi persoalan sosial yang belum terselesaikan, walaupun Kebijakan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2006 telah berlangsung lama. Pemerintah Daerah telah melakukan berbagai terobosan, namun terkendala dengan berbagai permasalahan. Diantaranya: konflik internal masyarakat adat, minimnya support masyarakat serta intrik dan kepentingan elit Politik Lokal. Penggunaan metode kualitatif dalam penelitian ini adalah karena objek yang diteliti memerlukan pengamatan langsung dari peneliti sebagai instrumen utama selain menghindari terjadinya spekulasi dan rekayasa data penelitian, Berdasarkan penelitian, menunjukkan bahwa telah terjadi penyimpangan prosedural yang disebabkan beberapa aspek diantaranya: Sumberdaya Saniri Negeri belum mumpuni, badan-badan pelaksana kebijakan tidak konsisten dengan aturan, kebijakan setengah hati dan tidak tegas, kondisi eksternal masyarakat yang terpolarisasi dengan kebijakan pemilihan Kepala desa yang diterapkan pemerintahan Soeharto. Hasil penelitian menunjukkan bahwa ada beberap factor penyebabnya, yaitu (1) Sumber Daya Manusia yang belum mumpuni,(2) Ketidakpatuhan terhadap Aturan,(3)Kebijakan yang tidak tegas, (4)Kondisi masyarakat yang sudah terpolarisasi dengan Program Pemilihan era Orde Baru (5) Intrik dan Kepentingan elit politik lokal dan (6) Biasanya sejarah Tata Pemerintahan Negeri.

Kata Kunci: Pemilihan Kepala Pemerintahan Negeri, Anomali Prosedur, Peraturan Daerah, Saniri Negeri, Matarumah Parentah

Abstract

Research about Anomaly of Election Procedure of Head Village Government until now become unresolved social problem. Although the Policy of Regional Regulation Number 3 Year 2006 has been going on for a long time. The Local Government has made various breakthroughs, but is constrained by various problems. Among others, internal conflicts of indigenous peoples, lack of community support and the intrigue and interests of local political elites. The use of qualitative methods in this study is because the object under study requires direct observation of the researcher as the main instrument in addition to avoiding the occurrence of speculation and engineering research data, Based on the research, showing there are procedural deviations caused by several aspects such as: Saniri State Resources not yet qualified, implementing agencies are inconsistent with rules, halfhearted and unequivocal policies, external conditions of polarized community with policy the election of the village head implemented by the Soeharto government. The results of the research showing are related to factors (1) Human Resources not yet qualified, (2) Non-compliance with Rules, (3) Unclear policies, (4) with the Electoral Program of the New Order era (5) Intrik and interests of local political elites and (6) The history bias of the State Government.

Key Words: Election of Head of State Administration, Anomaly Procedure, Local Regulation, Saniri Negeri, Matarumah Parentah

How to Cite: Maruapey, M.H. & Rusli, B. (2018). Anomali Prosedur Pemilihan Kepala Pemerintahan Negeri di Kecamatan Salahutu Kabupaten Maluku Tengah. *Jurnal Administrasi Publik (Public Administration Journal)*. 8 (2): 186-191

PENDAHULUAN

Masyarakat Kabupaten Maluku Tengah dikenal sebagai satu kesatuan masyarakat hukum adat dengan nama Negeri berdasarkan hukum adat setempat. Kesatuan masyarakat adat beserta perangkat Pemerintahannya sudah sejak lama hidup dan berkembang serta dipertahankan dalam tatanan pergaulan hidup masyarakat. Negeri-Negeri di Kabupaten Maluku Tengah memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan hak asal usul Negeri, adat istiadat dan hukum adat yang diakui dalam Sistem Pemerintahan Nasional.

Sejalan dengan konsep penataan desa sebagaimana tertuang dalam amanat UU No 6 tahun 2014, Pemerintah Daerah Maluku mengapresiasi dengan melakukan penataan Desa adat dan Desa administratif serta menginventarisir dan mengidentifikasi adat istiadat dan budaya lokal masyarakat Maluku.

Sehubungan dengan itu Pemerintah Daerah Maluku saat ini sedang menyusun pedoman umum yang menjadi dasar untuk menetapkan Desa dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Peraturan yang dimaksud adalah Peraturan Daerah Nomor 03 tahun 2006 tentang Tata Cara Penetapan dan Pemilihan Kepala Pemerintah Negeri. Peraturan daerah ini bertujuan untuk melaksanakan prinsip demokrasi dalam tatanan Pemerintahan adat, sehingga dapat melahirkan figur pemimpin yang menghargai hak masyarakat adat, sebagai bagian dari hak asasi manusia, tanpa mengabaikan prinsip-prinsip hukum adat maupun peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dari berbagai ketentuan prosedur pemilihan Kepala Pemerintahan Negeri, peneliti menemukan adanya permasalahan terhadap pemilihan kepala pemerintahan negeri atau Raja (sebutan yang sering

digunakan masyarakat adat bagi Kepala Desa).

Permasalahan tersebut antara lain: **Pertama**, Anomali prosedur penjurangan dan penentuan calon Kepala Pemerintahan Negeri. Semua warga desa yang semula memiliki peluang menjadi Pemimpin harus tereliminasi lantaran bukan berasal dari *Matarumah Parentah*, dimana menurut ketentuan hukum adat tidak dimungkinkan untuk berkompetisi menjadi orang nomor satu di Negerinya. **Kedua**, seluruh desa adat belum menetapkan Peraturan sebagai penjabaran dan teknis pelaksanaan Peraturan daerah Nomor 3 Tahun 2006. **Ketiga**, Konflik internal diantara matarumah parentah (Marga yang diberi kuasa menjadi Raja atau Kepala Pemerintahan Negeri); **Keempat**, Pelanggaran prosedural penetapan calon kepala pemerintahan negeri diluar ketentuan hukum misalnya saja di desa Tulehu panitia mencantumkan persyaratan "calon Raja wajib menjalankan Sholat lima waktu dengan telah menyelesaikan khatam Qur'an, serta bersedia disumpah didepan masyarakat adat terkait dengan silsilah keturunan mahkota penerus Raja atau Kepala desa; **Kelima**, intrik dan kepentingan elit politik lokal, baik pada legislatif maupun eksekutif.

Dari beberapa permasalahan tersebut, menurut peneliti bahwa Prosedur Pemilihan Kepala Pemerintahan Negeri di Kecamatan Salahutu Kabupaten Maluku Tengah memperlihatkan terjadinya anomali dalam penerapannya. Oleh karena itu menjadi menarik bagi peneliti, untuk melakukan kajian mengapa Pemilihan Kepala Pemerintah Negeri di Kecamatan Salahutu Kabupaten Maluku Tengah terjadi anomali dalam penerapannya.

METODE PENELITIAN

Objek penelitian ini adalah "Anomali Prosedur Pemilihan Kepala Pemerintahan

Negeri Di Kecamatan Salahutu Kabupaten Maluku Tengah) adalah menggunakan pendekatan kualitatif. Pendekatan kualitatif ini untuk mendapatkan data dan informasi secara valid tanpa rekayasa. Diungkapkan beberapa ahli, bahwa metode penelitian kualitatif ini sangat bergantung pada pengamatan mendalam terhadap perilaku manusia dan lingkungannya (Bogdan, 1982, Miles And Huberman 1984; Brannen, 2005).

Pemilihan metode ini karena objek yang diteliti memerlukan pengamatan langsung dari peneliti sebagai instrumen utama untuk mengkaji proses dan makna dari penelitian.

Untuk mendapatkan data dan informasi peneliti melakukan pengamatan dengan wawancara mendalam (*indepth interview*) kepada informan yang dianggap mengetahui permasalahan penelitian. Selain itu catatan lapangan juga digunakan untuk menuliskan kembali apa yang disampaikan informan tentang hal yang berkaitan dengan pengamatan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kondisi Wilayah Kecamatan Salahutu

Kecamatan Salahutu dengan Ibukotanya Tulehu merupakan salah satu Kecamatan dari 17 Kecamatan yang terdapat di Kabupaten Maluku Tengah. Luas wilayah Kecamatan Salahutu keseluruhannya adalah kurang lebih 151.082 Km².

Secara geografis Wilayah Kecamatan Salahutu terletak pada 3,15°-3,40° Lintang Selatan dan 126,30°-127° Bujur Timur dengan batas-batas wilayah sebagai berikut: Sebelah Selatan dengan Teluk Ambon Baguala (Kali Waitatiri); Sebelah Utara dengan Selat Seram; Sebelah Timur dengan Selat Haruku; Sebelah Barat dengan Leihitu (Morela/Kali Tomol)

Secara administratif Kecamatan Salahutu terdiri dari 6 Desa atau lebih dikenal dengan sebutan Negeri oleh masyarakat setempat diantaranya: 1) Negeri Suli; 2) Negeri Tial; 3) Negeri

Tengah-Tengah; 4) Negeri Tulehu; 5) Negeri Waai; 6) Negeri Liang

Dari keenam Negeri yang terdapat di Kecamatan Salahutu, dua diantaranya pemeluk agama Nasrani yakni Desa Suli dan Desa Waai. Komunikasi antar masyarakat adat di dua Desa Adat inipun menggunakan bahasa Indonesia karena tidak memiliki bahasa tanah sebagaimana empat desa lainnya yang dalam kesehariannya menggunakan bahasa tanah dan bahasa Indonesia sebagai bahasa pergaulan dan komunikasi dalam interaksi sehari-hari.

Kondisi Desa-desa di Kecamatan Salahutu tersebar di pesisir pantai, hal inilah yang menyebabkan masyarakat setempat cenderung berprofesi sebagai nelayan, selain profesi lain seperti Pegawai Negeri, Pedagang, Petani, Buruh dan lain lain.

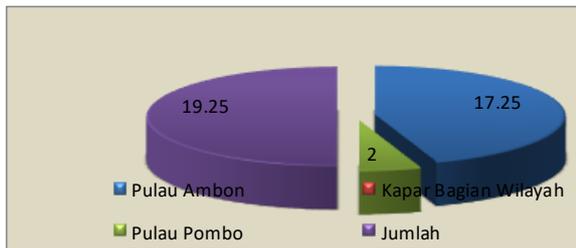
Gambar : Peta Wilayah Penelitian



Sumber : Kantor Kecamatan Salahutu

Untuk mengetahui luas wilayah Kecamatan Salahutu secara keseluruhan dapat dilihat dalam Grafik sebagai berikut :

Grafik .1. Luas Wilayah Peta Penelitian



Sumber : Kantor Kecamatan Salahutu

Grafik di atas menunjukkan bahwa, luas seluruh wilayah Kecamatan Salahutu terdapat di Pulau Ambon dengan presentasi sebesar 89.5%, sedangkan 10,5% hanya berada di Pulau Pombo.

Faktor Penyebab Anomali Pemilihan Kepala Pemerintahan Negeri di Kecamatan Salahutu

Beberapa faktor penyebab penyimpangan pelaksanaan pemilihan Raja di Kecamatan Salahutu dirumuskan oleh peneliti sebagai berikut :

Pertama, *Personil /SDM tidak sesuai dengan persyaratan.* Dari penelitian yang dilakukan oleh peneliti hingga dirampungkannya penelitian, sebagian dari Negeri-negeri belum menerbitkan Perneg sebagai petunjuk teknis pelaksanaan Perda Nomor 3 Tahun 2006. Dari penelusuran yang dilakukan, bahwa yang menjadi penghambat pelaksanaan pemilihan Raja salah satunya adalah dari aspek personil atau Sumber Daya Manusia dalam melaksanakan sebuah program Pemerintah. SDM kelembagaan Saniri Negeri di Kecamatan Salahutu ditentukan berdasarkan kedekatan personil secara emosional serta kepentingan politik bukan berdasarkan integritas dan kualitas pendidikan.

Yang tak kalah peliknya adalah Polemik diantara *Matarumah Parentah yang sengaja dibiarkan mencuat tanpa solusi.* Kendala inilah yang membuat proses pelaksanaan pemilihan Raja

menjadi terhambat termasuk beberapa kegiatan Pemerintahan Negeri.

Terkait dengan implementasi kebijakan, Edward III (1980) sebagaimana dikutip Rusli (2015 : 101) bahwa Implementasi Kebijakan merupakan sesuatu yang sangat kompleks dengan berbagai faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan. selain Sumberdaya, maka faktor lain seperti komunikasi, Sikap Pelaksana dan Struktur birokrasi adalah juga merupakan empat faktor yang sangat mempengaruhi implementasi kebijakan.

Kedua, *Ketidakkonsistenan Saniri Negeri dengan aturan.* Dalam pandangan Smith bahwa implementasi kebijakan publik harus memenuhi kebijakan formal seperti apa yang dilaksanakan, keputusan formal atau undang-undang. Dalam penelitian, peneliti menjumpai penyebab ketidakefektifan pelaksanaan pemilihan Kepala Pemerintahan Negeri di Kecamatan Salahutu karena ketidakkonsistenan Saniri Negeri *terhadap aturan* sebagai satu kebijakan formal yang harus menjadi pedoman dan ketentuan hukum *Saniri Negeri.*

Ketiga, *Kebijakan yang setengah hati/tidak tegas.* Layaknya produk kebijakan itu mengedepankan aspirasi masyarakat sebagai orang yang langsung terkena dampak kebijakan. Mengerikan sekali apabila produk kebijakan hanya kepada segelintir orang apalagi jika diperuntukan bagi kepentingan elit politik untuk melanggengkan kekuasaan birokrasi.

Kebijakan publik semestinya dipahami sebagai sebuah kebutuhan untuk mengatur tata kehidupan bermasyarakat. Maka seharusnya kebijakan tersebut untuk melindungi hak dan kewajiban setiap warga negara.

Keempat, *Kondisi Eksternal Masyarakat yang telah terpolarisasi dengan kebijakan Orde Baru.* Penyebab terjadinya ketidakefektifan pelaksanaan pemilihan Raja di Kecamatan Salahutu menurut pengamatan peneliti juga disebabkan

adanya kondisi masyarakat yang telah terpolarisasi dengan sistem pemilihan demokrasi moderen dimana setiap orang berhak untuk dipilih dan memilih. Mereka yang cerdas, inovatif dapat berkreasi dengan melakukan pembaruan melalui terobosan ilmu dan teknologi menuju pembangunan desa yang sejahtera dan mandiri. dilain pihak Kebijakan Perda Nomor 3 Tahun 2006 menurut pendapat masyarakat adat adalah suatu terobosan dalam rangka mewujudkan tatanan nilai adat istiadat dan budaya yang mulai tergerus seiring perkembangan zaman selain mengurangi ongkos politik dan mengeleminir konflik ditengah masyarakat.

Kelima, *Kepentingan penguasa serta sikap dan perilaku badan-badan pelaksana*. Cenderung memihak serta mengikuti keinginan penguasa adalah penyebab ketidakefektifan implementasi pelaksanaan pemilihan Raja di Kabupaten Maluku Tengah. Perilaku mengikuti kehendak penguasa yang masih terpatri hingga saat ini oleh Badan-badan pelaksana seperti Camat, Pejabat Raja dan Saniri Negeri telah mengakar dan membudaya. Adanya keinginan untuk kembali memegang tampuk kekuasaan telah dinodai dengan melakukan cengkraman terhadap struktur birokrasi pada level bawah bahkan bila dimungkinkan melalui tindakan yang dapat menyingkirkan atau melepaskan jabatan seseorang dari kedudukannya.

Keenam, *Biasnya sejarah asal usul & tradisi tata pemerintahan adat*. Salah satu aspek yang sangat mempengaruhi ketidakefektifan pelaksanaan pemilihan Raja di Kecamatan Salahutu adalah ketidaktahuan masyarakat adat terhadap Sejarah asal usul dan Tata Pemerintahan Adat yang telah tergerus oleh perubahan zaman. Dari penelusuran yang dilakukan, peneliti menjumpai ketidaktahuan ini disebabkan selain ketiadaan arsip tata pemerintahan negeri juga hilangnya

beberapa generasi yang mengetahui sejarah asal usul tata pemerintahan negeri.

SIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian, bahwa Anomali Prosedural Pemilihan Kepala Pemerintahan Negeri di Kecamatan Salahutu Kabupaten Maluku Tengah, disebabkan karena beberapa indikator yang terindikasi sebagai pangkal permasalahan diantaranya kebijakan yang diskriminatif dan kurang memenuhi harapan masyarakat. (2) kemampuan SDM kelembagaan Saniri Negeri yang tidak memadai, (3) ketidakpatuhan Saniri Negeri terhadap ketentuan persyaratan pemilihan Raja (4) sebagian masyarakat adat belum menerima manfaat dari kebijakan pemilihan Kepala Pemerintahan Negeri (5) masih ada kepentingan dan intervensi elit lokal terhadap Kebijakan Pemilihan Kepala pemerintahan Negeri. Dari apa yang disampaikan tersebut, menurut peneliti faktor-faktor tersebut mempengaruhi pelaksanaan pemilihan Kepala Pemerintahan Negeri dikecamatan Salahutu berjalan tidak sesuai dengan harapan mayarakat adat.

DAFTAR PUSTAKA

- Abidin, S.Z, (2004), *Kebijakan Publik*, Jakarta: Pancar Siwah.
- Karim, A.G. (2006), *Komplesitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*. Jogjakarta: Pustaka Pelajar.
- Solichin, A.W. (2015). *Analisis Kebijakan*, Jakarta: Bumi Aksara.
- Agustino, L, (2016). *Dasar Dasar Kebijakan Publik*, Bandung: Alfabeta.
- Almond, G. & Verba, S. (1963). *The Civic Culture: Political Attitude and Democracy in Five Nations*. Boston: Little, Brown and Company.
- Amanullah, N, (2015), *Demokratisasi Desa*, Jakarta, Kementrian Desa Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Republik Indonesia.
- Anderson, J.E. (1990). *Public Policymaking: An Introduction*, Boston: Third Edition, USA: Houghton Mifflin Company.
- Arnstein, (1969), *Eight Rungs on the Ladder Citizen Participation*, Bandung: Alumni
- Sahya, A. (2014), *Kebijakan Publik*, Bandung, Pustaka Setia.

- Balai Penelitian Pers dan Pendapat Umum (BP3U), 1988, Analisis Isi Surat Kabar Isu Sentral Bulan Juni 1988 di D.I Jogjakarta dan Jawa Tengah: Pemilihan Kepala Desa, Laporan Penelitian: BP3U Deppen.
- Bagir Manan dalam W. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Harsono, 2009, *Legal Drafting Teori dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah*, Yogyakarta: Universitas Atmajaya, hlm. 25-28
- Barret, G. & Fudge, C. (1981), *Policy and Action*, London: Methuen.
- Rusli, B. (2015), *Kebijakan Publik: Membangun Pelayanan Publik Yang Responsif*, Bandung: CV. Adoya Mitra Sejahtera.
- Creswell, J.W. (2015), *Riset Pendidikan: Perencanaan, Pelaksanaan dan Evaluasi Riset Kualitatif dan Kuantitatif*, Jogjakarta, Pustaka Pelajar.
- Dewi, K.R. (2016), *Studi Analisa Kebijakan*, Bandung, CV. Pustaka Setia.
- Hendri, D.D. (2016), *Argumentasi Kebijakan Uji Publik Calon Kepala Daerah*, Depok: Pustaka Kemang.
- Dessler, G. (2003) *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jilid 2. Edisi Kesembilan. Jakarta: PT Indeks Kelompok Gramedia.
- Dye, T.R. (1992). *Understanding Public Policy*, 7th Ed. New York: Prentice Hall.
- Edwards, G.C. (1980). *Implementing Public Policy*, Washington. DC, Congressional Quarterly Inc
- Friedrich, C.J. (1969), *Man And His Government*, New York: McGraw-Hill
- Goggin, M.I. Ann O'M Bowman, James P Lester, dan Laurence J.O. (1990). *Implementation theory and Practice; Toward a third Generation*, New York: Harper Colins.
- Grindle, M.S. (1980). *Politics and Policy Implementation in The Third World*, Princnton University Press, New Jersey.
- Hadiz, V. (2005), *Dinamika Kekuasaan: Ekonomi Politik Indonesia Pasca Soeharto*, Jakarta, LP3ES.
- Baogang, H. (2014). From Village Election to Village Deliberation in Rural China (Case Studi of a Deliberative), *Journal of Chinese Political Science*.
- Islamy, M.I. (2003). *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Jenkins, W.I. (1978), *Policy Analysis: A political and Organizational perspective*, London: Martin Robertson.
- Jones, C.O. (1984), *An Introduction to the Study of Public Policy: Third Edition*, Brooks/Cole Publishing Company, USA.
- Kartodirjo, S. (1992). *Sejarah Indonesia Baru*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Kooiman, J. (1999), *Social Political Governance, Overview, Reflections and Design Public Management Review*, Volume 1 No March.
- Korten, D.C. (1988). *Pembangunan Berdimensi Kerakyatan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia
- Kurniawan. J. Lutfi, 2012, *Perihal Negara Hukum & Kebijakan Publik*, Malang: Setara Press.
- Rahayu, K. (2016). *Studi Analisis Kebijakan*, 2016, Bandung: Pustaka Setia
- Lester, James P dan Joseph Stewart, JR, 2000, *Public Policy : An Evolution Approach*. Wadsworth.
- Miles, M.B. & Huberman, A.M. (1992), *Analisis Data Kualitatif*, Jakarta: UI Press.
- Smith, T.B. (1973), *The Policy Implementation Process, Policy Sciencess 4*, pp.197-209, Elsevier Scientific Publishing Company, Amsterdam-Printed in Scotland
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Jakarta, Gramedia.
- UU No 14 Tahun 1946, Tentang Perubahan Dalam STBLD No 212 Tentang Pemilihan Kepala Desa
- UU No 6 Tahun 2014, *Tentang Dana Desa*.
- UU No 23 Tahun 2014 *Tentang Pemerintahan Daerah*.
- Peraturan Pemerintah No 72 Tahun 2005 *Tentang Desa*.
- Perda No1 Tahun 2006, *Tentang Negeri*, Bagin Hukum Setda Kabupaten Maluku Tengah.
- Perda No 3 Tahun 2006, *Tentang Tata Cara Pemilihan Kepala Pemerintahan Negeri*.Bagian Hukum Setda Kabupaten Maluku Tengah.
- Perda No 4 Tahun 2006 *Tentang Pedoman Penataan Saniri Negeri Atau Badan Permusyawaratan Negeri*, Bagian Hukum Setda Kabupaten Maluku Tengah