



**PELAKSANAAN PEMILIHAN UMUM KEPALA DAERAH DI DAERAH  
YANG BERKARAKTERISTIK KEPULAUAN  
(Studi Kasus Pemilihan Umum Kepala Daerah Di Provinsi Maluku)**

**Julista Mustamu**

Fakultas Hukum, Universitas Pattimura Ambon

**ABSTRACT**

*Maintaining the holding of regional head elections (post-conflict local elections) in regional areas that are characterized by islands in Indonesia that are in accordance with the characteristics of the island community is in the context of realizing fair and beneficial post-conflict local election implementation for the community, to further improve welfare and adapted to the development of the island community. In Law No. 1 of 2015 concerning Determination of Government Regulations in lieu of Law No. 1 of 2014 concerning the Election of Governors, Regents, and Mayors not being able to accommodate the post-conflict local election that is in favor of the regions characterized by islands. Therefore, in the implementation of post-conflict local election in the islands, there are still various problems related to the implementation of post-conflict local elections. Thus, legal arrangements are needed that favor the regions that are characterized by islands. Where the government is obliged to treat the people of the island province in a different way from other provinces, considering the sea has special characteristics that are different from the land. The research method used is normative legal research. The problem examined is how is the implementation of general elections in regional areas characterized by islands, especially in Maluku province? The results of this study are that in organizing general elections in areas characterized by islands, especially in Maluku province, there are still several problems. As related to the involvement of police officers and the State Civil Apparatus (ASN), weak supervision, and the obstruction of the distribution of ballots, and the delay in the results of recapitulation of election results. This is because Maluku Province is an island characterized by islands, where there are many small islands that are difficult to reach either by the executor or the election supervisor. Although at the time of voting it was generally safe and conducive.*

**Keywords:** *Election of Regional Heads, Islands Characteristic Areas.*

## **PENDAHULUAN**

Keniscayaan untuk memelihara penyelenggaraan pemilihan umum kepala daerah (pemilukada) di wilayah daerah yang berkarakteristik kepulauan di Indonesia yang sesuai dengan karakteristik masyarakat kepulauan adalah dalam rangka mewujudkan penyelenggaraan pemilukada yang jujur adil serta bermanfaat bagi masyarakat untuk selanjutnya akan meningkatkan kesejahteraan, yang harus secara terus menerus dikembangkan dan disesuaikan dengan perkembangan masyarakat kepulauan. Bangsa Indonesia telah menyatakan dengan tegas hal ini didalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), pada alinea ke-IV yang merupakan tujuan kehidupan berbangsa dan bernegara Negara Kesatuan Republik Indonesia ialah menegaskan bahwa: “..... melindungi segenap bangsa Indonesia dan, seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa”.

Oleh karenanya untuk menjamin pelaksanaan Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dilaksanakan secara demokratis sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka kedaulatan rakyat serta demokrasi dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat wajib dihormati sebagai syarat utama pelaksanaan Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Kedaulatan rakyat dan demokrasi tersebut perlu ditegaskan dengan pelaksanaan Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota secara langsung oleh rakyat, dengan melakukan beberapa perbaikan mendasar atas berbagai permasalahan pemilihan langsung yang selama ini telah dilaksanakan khususnya bagi daerah yang berkarakteristik kepulauan.

Selanjutnya di Indonesia mempunyai 8 provinsi (daerah) yang berkarakteristik sebagai daerah kepulauan namun dalam pengaturan kewenangan penyelenggaraan pemilukada disamakan dengan provinsi yang berkarakteristik kontinental, sehingga menimbulkan ketidakadilan (disorder) dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah bagi daerah kepulauan yang wilayah lautnya lebih luas dari daratannya. Krisis rasionalitas hukum formal semacam ini menyebabkan kebijakan pemerintah secara nasional selalu berorientasi kedaratan dalam penyelenggaraan pemilukada, dimana hal itu tidak sesuai dengan keadaan bagi daerah-daerah yang memiliki ciri akuatik teresterial (kepulauan). Ketidakmampuan hukum merespon keadaan serta kebutuhan masyarakat daerah kepulauan

dalam pelaksanaan pilukada ini berakibatnya daerah kepulauan tersebut menjadi kurang diperhatikan dan berada dalam keadaan yang segregatif.

Berikutnya Undang-Undang (UU) No. 1 tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota juga belum mampu mengakomodir pilukada yang berpihak terhadap daerah yang berkarakteristik kepulauan. Oleh karenanya dalam penyelenggaraan pilukada di daerah kepulauan sangat dibutuhkan pengaturan hukum yang berpihak kepada daerah yang berkarakteristik kepulauan. Dimana pemerintah wajib memperlakukan masyarakat daerah provinsi kepulauan secara berbeda dengan provinsi lainnya, mengingat laut mempunyai karakteristik khusus yang berbeda dengan daratan.<sup>1</sup>

Selanjutnya komisioner KPU Provinsi Maluku La Alwy menjelaskan, masalah klasik yang ditemui dalam perhelatan Pilkada, yakni data pemilih. Lembaga adhoc (Panitia Pemilu Kecamatan dan Panitia Pemungutan Suara), akan memanfaatkan wewenang untuk menambah atau mengurangi perolehan suara pasangan calon tertentu. Mereka akan mendapatkan uang sogok dalam jumlah besar dari pasangan tersebut dibandingkan gaji sebagai penyelenggara pemilu adhoc. “Olehnya itu harus dilibatkan pihak penyidik kepolisian untuk mengusut kasus seperti ini. Sementara bagi anggota KPUD, dalam UU Pilkada nomor 1 Tahun 2015, KPU Provinsi diberikan kewenangan untuk memecat anggota KPUD, pegawai dan sekretaris KPUD jika melakukan pelanggaran. Kemudian diteruskan ke Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Kalau terjadi pelanggaran, maka akan dipecat.<sup>2</sup>

Selanjutnya menurut Jus Pattipawae yang patut disikapi dan diwaspadai dari UU Pilkada nomor 1 Tahun 2015 soal pelanggaran yang menimbulkan sengketa antar penyelenggara dan peserta dalam pengambilan keputusan. Pasalnya, dalam UU ini, tidak disebutkan dengan jelas keputusan seperti yang bisa dijadikan objek sengketa Pilkada. Minimnya pendidikan politik dari partai politik maupun calkada dinilai juga sebagai pemicu terjadi pelanggaran dan konflik saat momentum Pilkada. Padahal institusi partai

---

<sup>1</sup> Johanis Leatemia, (2015), *Pengaturan Hukum Daerah Kepulauan*, Deepublish, Jakarta. hlm. 248.

<sup>2</sup> Redaksi Ameks, *Pilkada di Maluku Rawan Konflik*, <http://ambonekspres.fajar.co.id/2015/04/11/pilkada-di-maluku-rawan-konflik/>, di akses pada Tanggal 23 Maret 2018

dan elit inilah menjadi komando baik atau buruknya perhelatan demokratisasi lokal. Misalnya Golkar dengan pendidikan politik pengaderannya. Tapi di era demokrasi saat ini, proses pendidikan dan rekrutmen politik tidak berjalan maksimal. Pendidikan politik dari partai baru dimulai ketika memasuki momentum pemilihan umum atau Pilkada. Padahal pendidikan politik itu harus dilakukan secara kontinyu.<sup>3</sup>

Pattipawae yang mengaku telah melakukan penelitian tentang konflik dan upaya perdamaian di Maluku sejak 1990-an, ini mengatakan, permasalahan yang lebih parah adalah konflik internal partai dan elit yang kemudian merembek pada konflik antar pendukung, entitas dan agama. “Konflik-konflik internal partai ini juga akan mempengaruhi dan menjadi potensi konflik di antara pendukung, basis dan masyarakat. Ini perlu diwaspadai bersama dalam proses Pilkada. Dia berkesimpulan, pada momentum pemilihan legislatif di daerah maupun Pilkada, elit partai dan pemerintah harus turun langsung ke masyarakat untuk meredam potensi konflik. Apalagi Maluku merupakan daerah pasca konflik sosial. “Kemudian publik tidak boleh terprovokasi dengan berbagai isu apapun. Terutama isu Suku Agama dan Ras (SARA). Selanjutnya upaya perdamaian harus dilakukan secara kontinyu.<sup>4</sup>

Konflik internal partai ini juga disampaikan Ruhunlela. “Permasalahan berikut adalah persaingan internal elit dalam proses politik. Misalnya untuk calon anggota legislatif. Kemudian demokrasi dalam konteks lokal, yakni penetapan pasangan bupati atau walikota dan gubernur,” kata dia. Ditambahkan, pilkada dan pembangunan perdamaian di Maluku berjalan dengan baik dengan melibatkan semua unsur dan elemen masyarakat. Selain itu kesadaran masyarakat sangat tinggi untuk tidak terprovokasi. Sementara itu, menurut Anshori, Pilkada identik dengan konflik. Kemenangan dan perselisihan suara antar calon juga bisa disebutkan sebagai konflik. Yang perlu dielimir adalah konflik yang berpotensi kekerasan.<sup>5</sup>

Rasa kekhawatiran terhadap daerah seribu pulau ini lantaran memiliki wilayah yang begitu luas dan terpisah-pisah dengan jarak yang jika ditempuh selama berjam-jam bahkan berhari-hari. Hal ini disampaikan anggota Komisi III DPR RI saat melakukan kunjungan kerja di Mapolda Maluku di Ambon. Karakteristik masyarakat Maluku ini ada hal yang

---

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> *Ibid.*

menarik dan ini bisa menjadi suatu pemicu konflik yang lebih tinggi lagi terutama dalam rangka menjelang Pilkada. Apalagi wilayah Maluku ini begitu luas, kata seorang anggota komisi dalam rapat kerja terbuka di Aula Mapolda di Ambon. Mungkin ada pendekatan lain yang harus dilakukan gubernur atau bapak Kapolda, misalnya melakukan pendekatan teritorial seperti dulu, yakni menggunakan pendekatan sosio kultural dan pendekatan teritorial serta lingkungan dan lain-lain. Pendekatan itu diakui berhasil, apalagi dilakukan dengan karakter Maluku yang keras. Mungkin dengan pola-pola seperti itu akan lebih bagus. Memang karakter maluku merupakan karakter yang keras, tapi dengan pendekatan kebudayaannya, maka semuanya dapat teratasi. Kami dari komisi III berharap agar pendekatan-pendekatan yang sifatnya ada progres yang jelas. Maluku punya literature kultur budaya begitu kental sebetulnya. Maluku memiliki kekhasan.<sup>6</sup>

## **PEMBAHASAN**

### **A. Pelaksanaan Pemilihan Umum**

Pemilihan Umum adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang di selenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Sebagai sarana pelaksana kedaulatan yang menurut pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Melaksanakan kedalatan itu bagi rakyat adalah dengan cara menentukan atau turut menentukan sesuatu kebijakan kenegaraan tertentu yang dapat dilakukan sewaktu-waktu menurut tata cara tertentu. Cara ini dapat dilakukan melalui dua cara yaitu:

1. Penyaluran kedaulatan rakyat melalui perwakilan (*representative democracy*) atau sistem yang bersifat tidak langsung (*indirect democrcy*).
2. Penyaluran kedaulatan rakyat secara langsung (*direct democracy*).

Dalam hal perwujudan kedaulatan rakyat secara tidak langsung dapat ditemukan dalam pembentukan Undang-Undang yang ditetapkan dengan persetujuan antara Pemerintah dan para wakil rakyat di DPR. Artinya dalam hal ini, rakyat berdaulat ikut

---

<sup>6</sup> Redaksi Kabar Timur, *Pilkada Serentak di Maluku Berpotensi Konflik*, <http://www.kabartimur.co.id/detail/indeks/kriminal/9276-pilkada-serentak-di-maluku-berpotensi-konflik>, diakses pada Tanggal 23 Maret 2018.

menentukan melalui perantaraan wakil-wakilnya di DPR. Sedangkan penyaluran kedaulatan rakyat secara langsung dilakukan untuk memilih wakil-wakil rakyat dan juga untuk memilih para pejabat publik tertentu yang akan memegang tampuk kepemimpinan dalam rangka melaksanakan tugas-tugas pemerintahan eksekutif, baik pada tingkat pusat, propinsi, maupun kabupaten atau kota, diadakan pemilihan umum (*general election*) secara berkala, yaitu setiap lima tahun sekali. Mekanisme pemilihan umum itu merupakan wujud penyaluran kedaulatan rakyat secara langsung. Karena pemilihan umum diselenggarakan untuk tujuan.

1. Untuk memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai,
2. Untuk memungkinkan terjadinya penggantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat dilembaga perwakilan,
3. Untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat,
4. Untuk melaksanakan prinsip hak-hak asasi warga negara

Namun, setelah perubahan keempat UUD 1945 pada tahun 2002 ketentuan mengenai pemilihan umum ini diatur dengan jelas dalam Bab VIIB Pasal 22E UUD 1945. Bab Ini secara khusus mengatur tentang pemilihan umum yang terdiri dari enam ayat, yaitu: Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali. Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan. Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan Undang-Undang. Dari ketentuan Pasal 22E UUD 1945 jo Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang No 22 Tahun 2007 dan Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang tersebut diatas, jelas terlihat bahwa: (i) pemilihan umum diadakan secara langsung; (ii) bersifat umum; (iii) bebas; (iv) rahasia; (v) jujur;

dan (vi) adil. Keenam hal ini biasa disebut sebagai asas pemilihan umum. Disamping itu, pemilu juga: (vii) bersifat berkala setiap lima tahun sekali; (viii) pemilu untuk memilih anggota DPR dan DPRD memiliki ciri sistem proporsional, sedangkan; (ix) pemilu untuk memilih anggota DPD memiliki ciri sistem distrik; (x) pemilu diselenggarakan oleh komisi penyelenggara yang bersifat nasional, tetap dan mandiri; (xi) ketentuan mengenai pemilu lebih lanjut diatur dengan Undang-Undang tersendiri.

## **B. Daerah Berkarakteristik Kepulauan**

Indonesia merupakan negara kepulauan terbesar di dunia. Luas lautnya mencapai 5,8 juta km<sup>2</sup> yang terdiri dari perairan teritorial 3,1 juta km<sup>2</sup> dan ZEE Indonesia 2,7 juta km<sup>2</sup> dan terdiri dari 17.508 buah pulau dengan panjang pantai mencapai 104.000 km. Indonesia terdiri dari 13.483 pulau-pulau kecil atau sekitar 99,79% dari total pulau sebanyak 13.466 pulau. Sebanyak 92 pulau-pulau terdepan dan 31 pulau diantaranya berpenduduk.<sup>7</sup> Bagi Indonesia yang berkarakteristik kepulauan, laut sangat penting karena dari 440 Kabupaten/Kota yang ada, 297 diantaranya merupakan Kabupaten/Kota pesisir. Selanjutnya jumlah penduduk miskin di kawasan pesisir mencapai 7.879.468 orang atau sekitar 13,05 persen dari penduduk miskin nasional.<sup>8</sup> Dengan demikian potensi laut dan pesisir yang besar tersebut seharusnya dapat dimanfaatkan untuk pembangunan nasional, daerah dan desa-desa pantai yang ternyata banyak sekali penduduk yang masih miskin.

Selanjutnya yang dimaksud karakteristik daerah kepulauan adalah kondisi daerah yang bersifat spesifik yang menuntut adanya keberpihakan dalam penyelenggaraan pemilihan umum kepala daerah yang berciri kepulauan, contohnya antara lain daerah tertinggal, daerah pesisir dan/atau kepulauan, daerah perbatasan dengan negara lain, daerah rawan bencana. Untuk itulah, karakteristik daerah kepulauan dimasukkan sebagai kriteria khusus yakni: (1) daerah tertinggal; (2) daerah perbatasan dengan negara lain; atau (3) daerah pesisir dan/atau kepulauan. Di Indonesia mempunyai 8 provinsi (daerah). Di Indonesia daerah yang berkarakteristik sebagai daerah kepulauan, antara lain, Provinsi Maluku, Provinsi Maluku Tenggara, Provinsi Kepulauan Riau.

---

<sup>7</sup> Beni Pramula, 2015, *Ironi Negeri Kepulauan*, PT. Gramedia, Jakarta, hlm. 7-8

<sup>8</sup> *Ibid.*

Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan diatas, dapat ditarik kesimpulan bahwa kepulauan Indonesia itu merupakan satu kesatuan (unit) dan bahwa lautan di antara pulau-pulau Indonesia itu merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari bagian darat. Perkataan “tanah air” cukup menjadi bukti bahwa pendirian itu secara sadar atau tidak sudah meresap pada pikiran rakyat di daerah kepulauan (provinsi Maluku, misalnya). Berdasarkan ini maka lautan teritorial daerah kepulauan harus terletak sepanjang garis yang menghubungkan titik ujung terluar daripada kepulauan Indonesia.

### **C. Keadilan Sosial dan Kebijakan Pelayanan Publik**

Keadilan sosial hal yang sering terucap, namun tak mudah terlaksana. Berbagai upaya dilakukan untuk mewujudkannya, tapi hasilnya masih jauh dari sempurna. Dari awal kemerdekaan, pemerintah Indonesai sudah membuat berbagai kebijakan untuk menciptakan keadilan sosial bagi seluruh rakyat, yang dimaksudkan untuk menyejahterakan rakyat dari ujung barat hingga ujung timur Indonesia. Namun, siapakah yang sebenarnya mendapat bagian terbesar dari kesejahteraan itu, rakyatkah? pemerintah? atau sekelompok pengusaha yang menguasai uang negara? Untuk menjawab pertanyaan tersebut adalah konsep kebijakan pelaksanaan pemilihan kepala daerah yang partisipatif dan akomodatif, agar dapat mengoptimalkan pelaksanaan pemilihan kepala daerah yang bermanfaat bagi daerah yang berciri kepulauan di Indonesia.

Selanjutnya kebijakan pelayanan publik (*publik policy*) terkait dengan pelaksanaan pemilihan kepala daerah bagi daerah yang berciri kepulauan, paling tidak ada tiga hal penting yang harus diperhatikan yaitu: (1) perumusannya; (2) implementasinya; dan (3) evaluasinya. Berikutnya secara sederhana kebijakan public dapat dipahami sebagai jalan mencapai tujuan bersama yang dicita-citakan. Dalam negara Indonesia cita-cita dan tujuan negara adalah seperti yang tertuang dalam pembukaan UUD Negara RI Tahun 1945 yaitu mencapai masyarakat yang adil dan makmur berdasar Pancasila. Dengan demikian kebijakan publik adalah seluruh sarana dan prasarana untuk mencapai tujuan tersebut. Atau dengan kata lain kebijakan publik adalah suatu “manajemen/aturan untuk pencapaian tujuan nasional suatu negara”.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Mustafa Lutfi & Luthfi J. Kurniawan, 2012, *Perihal Negara, Hukum dan Kebijakan Publik Perspektif Politik Kesejahteraan, Kearifan Lokal yang Pro Civil Society dan Gender*, Cetakan Kedua, Setara Press, Malang, hlm. 143.

#### **D. Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) di Provinsi Maluku**

##### **1. Hasil Pelaksanaan Pilkada di Provinsi Maluku Tahun 2018**

Pasangan calon gubernur-wakil gubernur Maluku, Murad Ismail-Barnabas Orno unggul diatas dua rival politiknya dalam Pemilihan Gubernur Maluku yang telah berlangsung 27 Juni 2018. Pasangan dengan akronim BAILEO kokoh dipuncak klasemen dan mengkanvaskan impian petahana Said Assagaff-Anderias Rentanubun (SANTUN) untuk kembali memimpin Maluku lima tahun mendatang. Berdasarkan penetapan rekapitulasi suara di KPU provinsi Maluku melalui Surat Keputusan (SK) KPU provinsi Maluku, Nomor : 712/HK.03.01.Kpt/81/PROV/VII/2018 tentang Penetapan Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Maluku Periode 2018 tanggal 9 Juli menempatkan pasangan Murad-Barnabas dengan raihan suara 328.982 suara, diikuti Said-Anderias 251.036 suara, dan Herman-Abdullah Vanath diposisi buncit dengan 225.636 suara. Penetapan rekapitulasi tersebut setelah KPU Kabupaten Maluku Barat Daya (MBD) menyampaikan hasil rekap pada Senin 9 Juli di Aula KPU Maluku. Untuk kabupaten MBD, pasangan Said Assagaff-Anderias Rentanubun meraih dukungan 4.165 suara, pasangan nomor urut dua Murad Ismail-Barnabas Orno 33.521 suara dan kandidat nomor urut tiga, Herman A Koedoeboen-Abdullah Vanath hanya 3.361 suara. Selisih antara pasangan BAILEO dengan SANTUN sebesar 77,946 suara.<sup>10</sup>

Di Kabupaten Maluku Tenggara, Bupati dan Wakil Bupati terpilih untuk masa jabatan 2018-2023 yakni Muhamad Taher Hanubun dan Petrus Beruatwarin, ditetapkan oleh Komisi KPU Malra dengan keputusan Nomor 30/HK.03.1KPT/30.80.12/KPU-Kab/VIII/2018 tanggal 13 Agustus 2018.<sup>11</sup>

##### **2. Gambaran Umum Pelaksanaan Pilkada di Provinsi Maluku Tahun 2018**

Pada Pilkada Gubernur Maluku, Bupati Maluku Tenggara dan Walikota Tual aman, lancar dan tanpa pelanggaran berarti. Kondisi ini mematahkan prediksi Badan Pengawasan Pemilu (Bawaslu) Republik Indonesia yang menyebut Maluku masuk

---

<sup>10</sup> Mediacyter KPU Provinsi Maluku, <https://kpu-malukuprov.go.id/predikat-daerah-rawan-pilkada-dipatahkan/>, diakses pada Tanggal 28 Agustus 2018

<sup>11</sup> <https://www.malukutenggarakab.go.id/index.php/politik/847-dprd-maluku-tenggara-umumkan-bupati-dan-wakil-bupati-terpilih-periode-2018-2023->, diakses pada tanggal 15 Oktober 2018, pukul 11.15

zona rawan. Tujuh bulan menjelang hari pemungutan suara 2018 atau November 2017, Bawaslu RI merilis Indeks Kerawanan Pemilu (IPK) sebagai alat pemetaan dan penanganan konflik Pilkada. Provinsi Maluku yang menyelenggarakan tiga Pilkada, masuk zona rawan tinggi. Skor kerawanan tinggi Pilgub Maluku 3,25 dibawah Papua yang memiliki skor 3,41. Kerawanan di Maluku ditentukan dari dimensi penyelenggaraan, terutama berkaitan dengan integritas dan profesionalitas penyelenggara. Skor mencakup tiga dimensi yaitu penyelenggaraan, kontestasi dan partisipasi. Bahkan, berdasarkan data KPU, Bawaslu dan kepolisian yang diumumkan pada Januari 2018, Kota Tual merupakan daerah dengan kerawanan tertinggi di Indonesia. Namun, prediksi dan kekhawatiran itu tidak terbukti. Masyarakat menggunakan hak suaranya dengan baik.<sup>12</sup>

Berikutnya dalam hal keamanan, Polada Maluku dan seluruh jajarannya telah bersinergi sangat baik dengan KPU Provinsi Maluku dari tahapan pemungutan suara sampai pengumuman hasil, sehingga pelaksanaan pilkada berjalan dengan tertib dan aman. Meski begitu, KPU tetap akan melakukan evaluasi internal. Juga mengundang perwakilan semua unsur masyarakat untuk melakukan evaluasi menyeluruh atas penyelenggara pesta demokrasi lokal lima tahunan ini. Selanjutnya Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) Provinsi Maluku mencatat, tidak ada temuan maupun laporan pelanggaran politik uang (money politics) yang dilakukan oleh pasangan calon gubernur dan wakil gubernur maupun tim. Ditambahklan Ketua Bawaslu Maluku Abdullah Ely yang menyatakan bahwa Bawaslu Maluku ada mendapat informasi terkait dugaan politik uang yang dilakukan oleh salah satu pasangan calon. Akan tetapi, setelah di konfirmasi ternyata dugaan tersebut tidak terbukti. Menurut Ely yang terdapat permasalahan hanya pelanggaran administratif di beberapa TPS di tiga kabupaten yakni: Seram Bagian Timur (SBT), Buru Selatan (Bursel) dan Maluku Tenggara. Dimana, petugas Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) mencoblos semua surat suara sisa, dan pemilih menggunakan keterangan domisili dari kepala desa untuk mencoblos.<sup>13</sup>

## **E. Pengawasan Pemilihan Umum Kepala Daerah di Daerah Kepulauan**

---

<sup>12</sup> Mediacenter KPU Provinsi Maluku..... Op.Cit.,

<sup>13</sup> *Ibid.*

Secara umum pengawasan pemilihan umum kepala daerah di daerah kepulauan menjadi kewenangan Badan pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) berdasarkan amanat Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, adapun tugas, wewenang, dan kewajiban pengawas pemilu adalah sebagai berikut :

1. Bawaslu bertugas:

- a. Menyusun standar tata laksana pengawasan Penyelenggaraan Pemilu untuk pengawas Pemilu di setiap tingkatan;
- b. Melakukan pencegahan dan penindakan;
- c. Mengawasi persiapan Penyelenggaraan Pemilu,
- d. Mengawasi pelaksanaan tahapan Penyelenggaraan Pemilu,
- e. Mencegah terjadinya praktik politik uang;
- f. Mengawasi netralitas aparatur sipil negara, netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia, dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia;
- g. Mengawasi pelaksanaan putusan/keputusan,
- h. Menyampaikan dugaan pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu kepada DKPP;
- i. Menyampaikan dugaan tindak pidana Pemilu kepada Gakkumdu;
- j. Mengelola, memelihara, dan merawat arsip serta melaksanakan penyusutannya berdasarkan jadwal retensi arsip sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- k. Mengevaluasi pengawasan Pemilu;
- l. Mengawasi pelaksanaan Peraturan KPU; dan
- m. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.

2. Bawaslu berwenang:

- a. Menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang mengarah mengenai Pemilu;
- b. Memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran, administrasi Pemilu;
- c. Memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran politik uang;
- d. Menerima, memeriksa, memediasi atau mengadjudikasi, dan memutus penyelesaian sengketa proses Pemilu;

- e. Merekomendasikan kepada instansi yang bersangkutan mengenai hasil pengawasan terhadap netralitas aparatur sipil-negara, netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia, dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia;
  - f. Mengambil alih sementara tugas, wewenang, dan kewajiban Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota secara berjenjang jika Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten Kota berhalangan sementara akibat dikenai sanksi atau akibat lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
  - g. Meminta bahan keterangan yang dibuhrhkan kepada pihak terkait dalam rangka pencegahan dan penindakan pelanggaran administrasi, pelanggaran kode etik, dugaan tindak pidana Pemilu, dan sengketa proses Pemilu;
  - h. Mengoreksi putusan dan rekomendasi Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota apabila terdapat hal yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
  - i. Membentuk Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/ Kota, dan Panwaslu LN;
  - j. Mengangkat, membina, dan memberhentikan anggota Bawaslu Provinsi, anggota Bawaslu Kabupaten/Kota, dan anggota Panwaslu LN; dan
  - k. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
3. Bawaslu berkewajiban:
- a. Bersikap adil dalam menjalankan tugas dan wewenang;
  - b. Melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas Pengawas Pemilu pada semua tingkatan;
  - c. Menyampaikan laporan hasil pengawasan kepada Presiden dan DPR sesuai dengan tahapan Pemilu secara periodik darr/atau berdasarkan kebutuhan
  - d. Mengawasi pemutakhiran dan pemeliharaan data pemilih secara berkelanjutan yang ditakukan oleh KPU dengan memperhatikan data kependudukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
  - e. Melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

#### **F. Tentang Lembaga Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP)**

Dalam rangka untuk terus memperbaiki penyelenggaraan Pemilu yang lebih baik dan berkualitas. Untuk maksud tersebut, maka sejak diundangkannya Undang-Undang

Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu, dibentuklah suatu lembaga yang dikhususkan untuk mengimbangi dan mengawasi (*check and balance*) kinerja KPU dan Bawaslu dengan jajarannya. Nama lembaga dimaksud adalah Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu atau disingkat DKPP. Dalam arti umum, DKPP memiliki tugas dan wewenang untuk menegakkan dan menjaga kemandirian, integritas, dan kredibilitas penyelenggara Pemilu. Secara lebih spesifik, DKPP dibentuk untuk memeriksa, mengadili, dan memutuskan pengaduan/laporan dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan anggota KPU, anggota Bawaslu, dan jajaran di bawahnya. Tugas DKPP adalah untuk: (1) menerima pengaduan/laporan dugaan pelanggaran kode etik oleh Penyelenggara Pemilu; (2) melakukan penyelidikan, verifikasi, dan pemeriksaan pengaduan/laporan dugaan pelanggaran kode etik oleh Penyelenggara Pemilu; (3) menetapkan Putusan; dan (4) menyampaikan Putusan kepada pihak terkait untuk ditindaklanjuti.<sup>14</sup>

Sejak terbentuknya pada 12 Juni 2012, DKPP telah merampungkan tugas-tugas awalnya. Demi menegakkan dan menjaga kemandirian, integritas, dan kredibilitas penyelenggara Pemilu, UU No 15 Tahun 2011 mengharuskan DKPP menyusun peraturan kode etik dan pedoman beracara. Bahwa pada 10 September 2012 lampau, kedua peraturan telah ditandatangani Ketua KPU, Ketua Bawaslu, dan Ketua DKPP, yang digelar di Kantor KPU, Jalan Imam Bonjol No 29 Jakarta Pusat. Setiap rumusan dalam butir-butir kode etik dibahas, dirumuskan, dan disepakati antara KPU dan Bawaslu. Pembahasannya juga melibatkan para pemangku kepentingan, dalam suatu Kelompok Kerja (Pokja) yang dibentuk DKPP. Anggota Pokja ini direkrut dari NGO pemantau Pemilu, akademisi, mantan anggota KPU dan Bawaslu, lembaga penegak etika profesi seperti Badan Kehormatan DPR RI, KPPU, KIP, Komisi Yudisial, Divisi Propam Mabes Polri, Bareskrim, MK, dan Kementerian Hukum dan HAM, di samping masukan dan konsultasi kepada publik, utamanya di Semarang dan Surabaya.<sup>15</sup>

Untuk memenuhi ketentuan Pasal 121 ayat (2) UU No 15 Tahun 2011, peraturan kode etik dan pedoman beracara DKPP telah dikonsultasikan kepada DPR RI dan

---

<sup>14</sup> Mediacycenter DKPP, <http://dkpp.go.id/index.php?a=artikel&id=2&dm=2>, diakses pada Tanggal 30 Agustus 2018

<sup>15</sup> *Ibid*

Pemerintah pada 4-5 September 2012. Dengan demikian, DKPP telah menunaikan tugasnya secara tepat waktu. Sejak dilantik per 12 Juni 2012, DKPP belum masuk tenggat waktu tiga bulan dari yang digariskan undang-undang. Selanjutnya yang dapat mengadakan/melaporkan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu? Menurut ketentuan adalah penyelenggara Pemilu, peserta Pemilu, tim kampanye, masyarakat; dan/atau pemilih. Sementara siapa pihak yang dapat dilaporkan/diadukan? Adalah anggota KPU, Bawaslu, dan jajaran di bawahnya termasuk sekretariat pada jenjang masing-masing.<sup>16</sup>

#### **G. Gagasan Menemukan Model Kebijakan Pemerintah Yang Baik Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Di Daerah Berciri Kepulauan Khususnya Di Provinsi Maluku**

Pemilihan kepala daerah (pilkada) merupakan sarana perwujudan kedaulatan rakyat dengan tujuan untuk menghasilkan pemerintahan daerah yang demokratis. Sebagaimana diamanatkan di dalam UUD 1945, pilkada diselenggarakan dengan memedomani asas-asas Pemilu, yakni Langsung, Umum, Bebas, dan Rahasia, serta Jujur dan Adil (Luber dan Jurdil). Untuk dapat terwujud pilkada sebagaimana harapan kita tersebut, maka pilkada harus dapat memahami, dan menghormati hak-hak sipil dan politik dari warga negara khususnya di daerah yang berkarakteristik kepulauan.

Suatu pilkada di daerah yang berkarakteristik kepulauan baru akan diakui keabsahannya (legitimate) apabila memenuhi 3 (tiga) prasyarat. Pertama, pada proses tahapan-tahapan Pemilu yang sesuai dengan karakteristik masyarakat kepulauan; kedua, pada hasil-hasil pilkada yang bermanfaat bagi masyarakat kepulauan; dan ketiga, proses dan hasil sangat tergantung pula pada bagaimana integritas para pelaksana di lapangan atau penyelenggara pilkada di daerah kepulauan. Ketiga prasyarat tersebut harus berjalan secara simultan satu dengan lainnya. Dimana salah satu faktor penting bagi keberhasilan penyelenggaraan pilkada terletak pada kesiapan dan profesionalitas Penyelenggara pilkada itu sendiri, yakni KPU dan Bawaslu, sebagai satu-kesatuan fungsi penyelenggaraan pilkada.

Dengan demikian dimasa yang datang harus ditemukan model yang tepat dalam perumusan, implementasinya, dan evaluasi terkait pelaksanaan pilkada di daerah yang

---

<sup>16</sup> *Ibid*

berkarakteristik kepulauan. Karakteristik daerah kepulauan adalah kondisi daerah yang bersifat spesifik yang menuntut adanya keberpihakan, terutama pada daerah tertinggal, daerah pesisir, daerah perbatasan dengan negara lain, daerah rawan bencana. Untuk itulah, karakteristik daerah kepulauan dimasukkan sebagai kriteria khusus yakni: (1) daerah tertinggal; (2) daerah perbatasan dengan negara lain; atau (3) daerah pesisir dan/atau kepulauan.

## **KESIMPULAN**

Berdasarkan hasil pembahas diatas, dapat disimpulkan bahwa dalam penyelenggaraan pemilihan umum di daerah yang berciri kepulauan khususnya di provinsi Maluku, masih terdapat beberapa permasalahan. Seperti yang terkait dengan keterlibatan oknum polisi dan Aparatur Sipil Negara (ASN), lemahnya pengawasan, serta terhambatnya distribusi surat suara, dan terlambatnya hasil rekapitulasi hasil pilkada. Hal tersebut disebabkan karena Provinsi Maluku merupakan daerah yang berkarakteristik kepulauan, dimana terdapat banyak pulau-pulau kecil yang sulit terjangkau baik oleh pelaksana ataupun pengawas pilkada. Meskipun pada saat pencoblosan umumnya berjalan aman dan kondusif.

## **DAFTAR PUSTAKA**

### **Buku**

- Abu Daud Busroh, 2011, *Ilmu Negara*, Edisi Pertama, Cetakan Kedelapan, Bumi Aksara, Jakarta
- Bambang Sunggono, 2011, *Metodologi Penelitian Hukum*, Rajawali Pres, Jakarta
- Beni Pramula, 2015, *Ironi Negeri Kepulauan*, PT. Gramedia, Jakarta
- Johanis Leatemia, 2015, *Pengaturan Hukum Daerah Kepulauan*, Deepublish, Jakarta.
- Mustafa Lutfi & Luthfi J. Kurniawan, 2012, *Perihal Negara, Hukum dan Kebijakan Publik Perspektif Politik Kesejahteraan, Kearifan Lokal yang Pro Civil Society dan Gender*, Cetakan Kedua, Setara Press, Malang
- Peter Mahmud Marzuki, 2011, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2006, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pres, Jakarta

Soerjono Soekanto, seperti dikutip, Bambang Sunggono, 2011, *Metodologi Penelitian Hukum*, Rajawali Pres, Jakarta

### **Peraturan Perundang-Undangan**

UUD NKRI 1945

UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

UU No. 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota

UU No. 1 tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang

### **Internet dan Bahan lainnya**

<http://ambonekspres.fajar.co.id>

<http://dkpp.go.id>

<http://www.kabartimur.co.id>

<https://kpu-malukuprov.go.id>

<https://kumparan.com>

<https://nasional.kompas.com>

<https://terasmaluku.com>

<https://www.malukutenggarakab.go.id>

<https://www.tribun-maluku.com>