

**DAYA DUKUNG ADMINISTRASI PADA PEMILUKADA  
(Studi Kasus Konflik Pemilihan Kepala Daerah  
Kabupaten Tolitoli Tahun 2010)**

**Muhammad Iqbal**

Program Studi Ilmu Administrasi Negara Universitas Madako Tolitoli

\*Email: muhammadiqbal@umada.ac.id

**ABSTRAK**

Putusan KPU yang menggugurkan paslon Aziz-Amir pada pemilukada Kabupaten Tolitoli tahun 2010 setelah meninggalnya Cawabup Amirudin memicu kemarahan bagi para pendukungnya, hingga merusak dan membakar Kantor Pemerintahan dan Surat Suara di sejumlah lokasi. Dalam kondisi yang tidak diperhitungkan, Komisioner KPUD belum mengkomunikasikan ke bagian Sekretariat mengenai kebutuhan administratif sebagai penunjang putusan KPU, dan langkah-langkah komunikasi yang efektif dalam proses pengambilan keputusan. Tujuan penelitian untuk mengetahui daya dukung administrasi dalam pemilukada Tolitoli tahun 2010. Metode penelitian yang digunakan adalah kualitatif dengan jenis penelitian historis, dimana sumber data berasal dari penelitian terdahulu, kesaksian para pelaku dan saksi sejarah, arsip/dokumen KPUD, media massa dan *online* yang memuat berita seputar konflik pemilukada Tolitoli, buku-buku, dan regulasi yang mengatur penyelenggaraan pemilukada 2010. Selanjutnya data dianalisis dengan teknik analisis data menurut Miles dan Huberman. Hasil penelitian, daya dukung administrasi (*administrative operability*) pada Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada) Tolitoli tahun 2010 belum terpenuhi, ditinjau dari aspek otoritas, komitmen penyelenggara, kapabilitas, dan dukungan organisasi.

**Kata Kunci:** Daya Dukung, Administrasi, Pemilukada

*The KPU's decision to abort candidate pair Aziz-Amir in the 2010 Tolitoli Regency post-conflict local election after the death of Cawabup Amirudin sparked anger among his supporters, destroying and burning government offices and ballot papers in some locations. In accounted conditions, the KPUD Commissioner has not communicated to the Secretariat regarding administrative needs to support KPU's decisions, and effective communication steps in the decision-making process. This research aims to determine the administrative operability in the 2010 Tolitoli post-conflict local election. The research method used is qualitative with historical research types, where the data sources come from previous research, testimonies of historical actors and witnesses, KPUD archives/documents, mass media, and online which contain news about the Tolitoli post-conflict local election conflict, books, and regulations governing the implementation of the 2010 post-conflict local election. Furthermore, the data was analyzed using data analysis techniques by Miles and Huberman. The results of the study that administrative operability in the 2010 Tolitoli Regional Head General Election (Pemilukada) has not been fulfilled, in terms of authority, organizer commitment, capability, and organizational support.*

**Keywords:** Operability, Administratif, Conflict, Regional Head Election

**PENDAHULUAN**

Dalam tahapan Pendaftaran Pasangan Calon (Paslon) Kepala Daerah Kabupaten Tolitoli Tahun 2010, Aziz Bestari dan Amirudin ditetapkan sebagai paslon Bupati dan Wakil Bupati Tolitoli nomor urut 1 (satu) berdasarkan isi surat KPUD Kabupaten Tolitoli (Nomor 26/kpts/KPU-KT-024.433170/2010). Namun meninggalnya Amirudin sebagai Calon Wakil Bupati (cawabup) saat masa kampanye 26 Mei 2010, mengharuskan KPUD untuk mengambil langkah pada saat itu juga, yakni menyerahkan sepenuhnya pengambilan keputusan oleh KPU. KPUD

# TOLIS ILMIAH: JURNAL PENELITIAN

## Vol. 5, No. 1, Mei 2023

---

berpatokan pada pasal 10 ayat 3 huruf e Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum yang mengkehendaki KPUD memperhatikan petunjuk KPU dan KPU Provinsi. Namun setelah dilakukan, ternyata putusan KPU tersebut dinilai merugikan paslon Aziz-Amir, dan memicu kemarahan massa pendukung calon tersebut. KPUD lantas dinilai tidak profesional sebagai penyelenggara pemilukada.

Akibat banyaknya desakan terutama dari para pendukung Aziz, maka fungsi Kesekretariatan KPUD dalam memberikan dukungan administratif tidak terlalu bekerja dengan baik. KPUD tidak memiliki persiapan dalam menghadapi situasi yang tidak diperkirakan sebelumnya. Menurut aturan, secara teknis sebelum terbitnya surat/putusan KPUD Kabupaten/kota hendaknya dikomunikasikan terlebih dahulu ke Sekretariat untuk dipersiapkan dukungan administrasinya, baik itu dalam bentuk surat, maupun penganggaran yang sebelumnya telah dibahas dalam rapat pleno.

Alfian Mansyur, Ketua Komisioner KPUD menyaksikan bahwa saat perjalanan menuju Jakarta dalam rangka menindaklanjuti gugatan Abdul Rahman dan Haerudin, paslon yang juga gugur pada tahapan pencalonan tiba-tiba ditelepon oleh salah seorang pegawai di Kantor KPUD bahwa wakil Aziz Bestari, Amirudin meninggal dunia. Dengan tidak adanya kesiapan dalam menghadapi situasi tersebut, maka bisa dipastikan secara prosedural tugas Sekretariat KPUD dalam memberikan dukungan teknis administratif, misalnya mempersiapkan segala sesuatu yang dibutuhkan KPUD pada pertemuan di Jakarta (Kantor KPU) membahas masalah tersebut tidak berjalan dengan baik. Hal ini didukung pengakuan Alfian Mansyur yang diminta oleh KPU Provinsi membuat surat pengantar prihal permintaan penjelasan mengenai status keikutsertaan Aziz Bestari, namun dirinya hanya bertanda tangan setelah dibuatkan surat oleh pihak KPU Provinsi. Padahal dalam menjalankan segala tata cara pelaksanaan pemilukada, termasuk dukungan yang bersifat administratif sangat diperlukan azas keterbukaan apalagi antar sesama lembaga penyelenggara pemilu (Novianti et al., 2015).

Salah satu kendala yang dihadapi oleh KPUD menghadapi kasus sengketa pemilukada Tolitoli tahun 2010 adalah dukungan organisasi berupa sarana dan prasarana yang masih rendah. Misalnya, kondisi mesin fax yang saat itu digunakan di Kantor KPUD mengalami kerusakan (Salinan Surat Keputusan KPU RI dan Rekomendasi Bawaslu RI pada Pemilukada Tolitoli 2010), sehingga oleh anggota Komisioner KPU Provinsi Yahdi Basma mem-fax keluar surat KPU yang pertama (KPU, 2010), karena Aziz Bestari masih sah mengikuti pemilu (bukan ke KPUD). Padahal kerahasiaan dokumen tersebut menjadi tanggungjawab penyelenggara.

Pihak KPUD menilai putusan KPU sudah sesuai karena berlandaskan kajian hukum yang tepat, selain sebagai pelaksana kebijakan. Sebagai satu kesatuan hierarkis, kelembagaan KPU belum menunjukkan komitmennya dalam mensukseskan penyelenggaraan pemilukada 2010. Terbitnya putusan KPU yang kedua (Putusan KPU, 2010), disusul Surat Penetapan dari KPUD (Putusan KPUD Kabupaten Tolitoli, 2010) menimbulkan kesimpangsiuran ditengah masyarakat, terutama massa pendukung Aziz Bestari, sehingga konflik kekerasan vertikal terjadi.

KPUD yang mendapat bantuan pendanaan melalui anggaran dari hibah pemda kemudian melakukan pencetakan surat suara kedua kali tanpa menunggu hasil gugatan yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi. Dasar pertimbangannya waktu itu menurut Alfian, bahwa MK hanya menguji materi hukum yang digunakan,

# TOLIS ILMIAH: JURNAL PENELITIAN

## Vol. 5, No. 1, Mei 2023

---

dan tidak menunda pemilukada 15 Juni 2010. Namun menjelang hari H, MK belum mengeluarkan putusan, dan KPUD sudah selesai melakukan pencetakan tanpa menyertakan gambar Aziz Bestari. Akibat tindakan yang diambil KPUD, maka tindakan anarkis kembali terulang. Mereka menyerang kantor pemerintahan dimana surat suara disimpan dan melakukan pengrusakan serta pembakatan.

Wewenang KPUD yang disertai tugas menjalankan amanat Undang-Undang sebagai penyelenggara pemilu di tingkat Kabupaten/ kota pada tahun 2010 telah diatur dalam undang-undang (Undang-Undang RI, 2007). KPUD Kabupaten/kota terdiri dari Komisioner dan Sekretariat yang secara hirarkis dalam satu kesatuan manajemen organisasi. Dalam Undang-Undang Penyelenggara Pemilu, pada 10 ayat 3 tersebut cukup jelas mengatur wewenang (Komisioner) KPUD, sehingga wewenang KPU Kabupaten/kota menjadi satu kesatuan tak terpisahkan.

Penerapan tugas secara nyata di lapangan berkaitan dengan penyelesaian sengketa pemilukada 2010 memperlihatkan apakah otoritas KPUD benar-benar dipahami jelas dan lengkap oleh berbagai pihak, terutama peserta pemilu. Tugas dan wewenang yang dimaksud dalam Undang-Undang Penyelenggara Pemilu Pasal 10 ayat 3 (Undang-Undang RI, 2007), yakni: poin e. Mengoordinasikan, menyelenggarakan, dan mengendalikan semua tahapan penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota berdasarkan peraturan perundang-undangan dengan memperhatikan pedoman dari KPU dan/atau KPU Provinsi; dan poin i. Menetapkan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten/kota yang telah memenuhi persyaratan.

Dalam menjalankan tugas dan wewenang KPUD Kabupaten Tolitoli, terutama saat tahapan pemilukada dimulai, fungsi-fungsi administratif harus bekerja optimal. KPUD harus benar-benar memverifikasi kesahihan dokumen persyaratan para calon, termasuk kondisi kesehatan calon, menjalankan mekanisme pengambilan putusan yang sesuai aturan dengan membaca potensi konflik kekerasan, dan penganggaran program secara efektif dan efisien. Dengan demikian fungsi kesekretariatan KPUD Kabupaten Tolitoli dimaksudkan untuk membantu tugas-tugas komisioner dengan memberikan dukungan teknis administratif, dan penganggaran dalam penyelenggaraan pemilu.

Penelitian ini diangkat setidaknya karena ada 2 alasan penting, yaitu: *Pertama*, konflik pemilukada Tolitoli tahun 2010 yang berawal dari putusan KPU merupakan salah satu kasus besar sengketa pemilukada tahun 2010 selain di Mojokerto, dan Poso yang kurang mendapat perhatian serius untuk pembenahan kinerja kelembagaan KPU sebagai satu kesatuan hierarkis hingga KPUD Kabupaten/kota dan disisi lain, lemahnya peran pemerintah daerah dalam mencegah konflik vertikal menjelang maupun sesudah pemilukada (Cinu, 2017); (Pradhanawati, 2011); (Nawawi & dkk, 2012); (Iqbal, 2019). *Kedua*, dalam sejarah penyelenggaraan pemilu/pileg/pemilukada Kabupaten Tolitoli, kasus konflik pemilukada 2010 memiliki eskalasi konflik yang paling tinggi jika dibandingkan dengan penyelenggaraan pemilu sebelum maupun sesudahnya, termasuk pilkada 2020.

# TOLIS ILMIAH: JURNAL PENELITIAN

## Vol. 5, No. 1, Mei 2023

---

### METODE

Penelitian dilakukan pada bulan November 2022 hingga Februari 2023 di Kantor KPUD Kabupaten Tolitoli, Sulawesi Tengah. Adapun peneliti memilih jenis penelitian kualitatif dengan tipe penelitian historis untuk menggambarkan daya dukung administrasi KPUD Kabupaten Tolitoli dalam penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah Tahun 2010. Penelitian kualitatif selain untuk mengungkap peristiwa-peristiwa ril yang terjadi di lapangan, juga menekankan sifat alamiah dari fenomena-fenomena yang terjadi (Fraenkel, Jack R & Wallen, 1993), yaitu makna yang belum tersampaikan secara simbolik di balik dampak putusan KPU dalam penyelenggaraan pemilukada tersebut dari sisi daya dukung administrasi. Sedangkan tipe penelitian historis dipilih karena menelaah sumber-sumber yang berisi informasi mengenai masa lampau dan dilaksanakan secara sistematis. Atau dengan kata lain yaitu penelitian yang bertugas mendiskripsikan gejala, tetapi bukan yang terjadi pada waktu penelitian dilakukan (Ardiana, Kurniawan, Putut Wisnu & Ciciria, 2022).

Untuk membantu memahami (*verstehen*) realitas di masa lalu, peneliti menggunakan hermeneutik sebagai sebuah metode berpikir, guna menafsirkan bahasa gramatikal dan psikologi para pelaku asli sejarah, dan saksi mata sebagai informan penelitian. Informan tersebut berjumlah 11 orang yang terpilih secara purposive sampling, diantaranya, Komisioner KPUD Kabupaten Tolitoli periode 2008-2013, Calon Bupati Tolitoli 2010 yang disengkekatan, Mantan Bupati Tolitoli 2004-2009, Bagian Sekretariat KPUD Kabupaten Tolitoli, dan 4 Tokoh Masyarakat Kabupaten Tolitoli sebagai saksi mata konflik Pemilukada Tolitoli Tahun 2010. Data sekunder juga sangat mendukung penelitian ini, diantaranya: penelitian terdahulu, arsip/dokumen KPUD, media massa dan *online* yang memuat berita seputar konflik pemilukada Tolitoli, buku-buku, dan regulasi yang mengatur penyelenggaraan pemilukada 2010. Selanjutnya, seluruh data yang ada dianalisis dengan model analisis data dari Mathew Miles dan Michael Huberman, meliputi: koleksi data, reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan (Ghony, 2012).

### HASIL DAN PEMBAHASAN

Variabel daya dukung administrasi (*administrative operability*) dalam penelitian ini merupakan variabel untuk menilai penerapan nyata isi kebijakan yang diusulkan dalam hal pemecahan masalah administratif berkaitan gugurnya pasangan calon (paslon) Aziz Bestari Amirudin dalam Pemilukada Tahun 2010 di Kabupaten Tolitoli. Untuk mengevaluasi variabel daya dukung administrasi (*administrative operability*), menurut Eugene Bardach (Keban, 2004:66) ada empat aspek yang perlu dilihat, yaitu *authority*, *institutional commitment*, *capablity*, dan *organization support*.

#### **Authority**

Aspek ini berkaitan dengan kewenangan untuk mengimplementasikan suatu kebijakan, atau program. Pertanyaan umum yang perlu digali untuk mengetahui aspek ini adalah apakah Komisioner KPUD yang disertai tugas mengimplementasikan suatu kebijakan memiliki otoritas yang cukup dan jelas untuk melakukan kerjasama dengan unit organisasi lain dalam bentuk prioritas (Iqbal, 2019). Sedangkan unit organisasi yang dimaksud adalah Sekretariat KPUD yang berfungsi memberikan daya dukung administratif dalam proses pengambilan

# TOLIS ILMIAH: JURNAL PENELITIAN

## Vol. 5, No. 1, Mei 2023

---

keputusan pada penyelenggaraan pemilukada Tolitoli Tahun 2010. Informasi ini juga sangat membantu kemampuan peneliti untuk menilai bagaimana otoritas Komisioner KPUD pasca 2010 dalam penyelenggaraan pemilukada Tolitoli. *Authority* juga berkaitan bagaimana kemampuan Komisioner KPUD memahami dan mentransmisikan isi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 22/2007 tentang Penyelenggara Pemilu yang secara khusus membahas wewenang dan pengambilan keputusan dalam penyelenggaraan pemilukada, terutama pada pasal-pasal yang berkaitan kasus gugurnya paslon peserta pemilu. Aspek *authority* yang dimaksud di sini berkaitan dengan kualitas Komisioner KPUD dengan membandingkan penerapan secara nyata di lapangan. Sementara informasi mengenai peran Sekretariat KPUD yang dijelaskan di sini hanya untuk membantu mengetahui bagaimana tugas Komisioner KPUD berjalan sesuai wewenangnya dalam Undang-Undang.

Para anggota Komisioner KPUD saat itu menurut Hambali Mansur (Mantan ketua Komisioner KPUD Tolitoli) adalah orang-orang terpilih melalui mekanisme seleksi ketat. Kriteria Komisioner yang terpilih tidak diperhitungkan nonprosedural, tapi mengukur sisi kecerdasan, pengalaman, dan sikap. Anggota-anggota Komisioner terpilih melewati tahapan seleksi, yaitu seleksi administrasi, wawancara, dan tertulis, dengan sistem penilaian perengkingan. Sebelum menjalankan tugas, para Komisioner disumpah pada saat pelantikan dan jika terbukti melakukan pelanggaran kode etik maka harus diberhentikan tidak hormat berdasarkan pasal 29 ayat 1 dan 2 Undang-Undang No 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu. Terkait dengan sistem perekrutan Komisioner KPUD, Hambali Mansur mengatakan:

*“Komisioner dipilih oleh perwakilan para guru, akademisi, pihak pemda, dsb. Dan kami sudah melewati setiap tahapan seleksi dari berkas, tes tertulis dan tes wawancara langsung”.*

Untuk membantu pelaksanaan tugas Komisioner, maka peran Sekretariat sangat dibutuhkan. Hal tersebut diuraikan dengan jelas pada Pasal 69 ayat 1, 2, dan 3 Undang-Undang Nomor 22/ 2007. Dalam menjalankan tugasnya sehari-hari, Sekretariat KPUD secara konsisten melakukan koordinasi berjenjang, sebab menjalankan fungsi unit organisasi KPU dalam kesatuan manajemen, seperti mengakomodiasi kerangka dan acuan teknis administratif dan kebutuhan anggaran guna mendukung pelaksanaan tugas Komisioner. Sehingga dapat dikatakan, koordinasi Komisioner dan bagian Sekretariat harus terjalin kuat dalam implementasi tugas. Lebih lanjut, Alfian Mansyur mengatakan bahwa:

*“Segala hal yang berkaitan dengan hukum terkait dengan KPU nya. Sebelum pengambilan keputusan, harus dikaji dulu di divisi hukum. Semuanya, termasuk masalah administratif maupun teknis Pemilu, sebelum diambil keputusan itu. Begitu juga jika surat dari KPU Pusat, harus ke-saya dulu baru turun ke kasubag hukum untuk menyiapkan aturan-aturannya itu sesuai kebutuhan. Kebijakannya ada didivisi hukum”.*

Mengenai terbitnya surat KPU pertama, proses administrasi yang dijalankan Komisioner dan bagian Sekretariat KPUD belum berjalan dengan semestinya. Penyebabnya, informasi meninggalnya Amirudin diketahui mendadak tanpa persiapan administrasi yang diperlukan, contohnya Sub Bagian Hukum Kesekretarian belum menyediakan kerangka dan acuan hukum untuk dikaji oleh Komisioner terlebih dahulu.

Rangkaian yang meliputi kejadian dari terbitnya putusan KPU yang



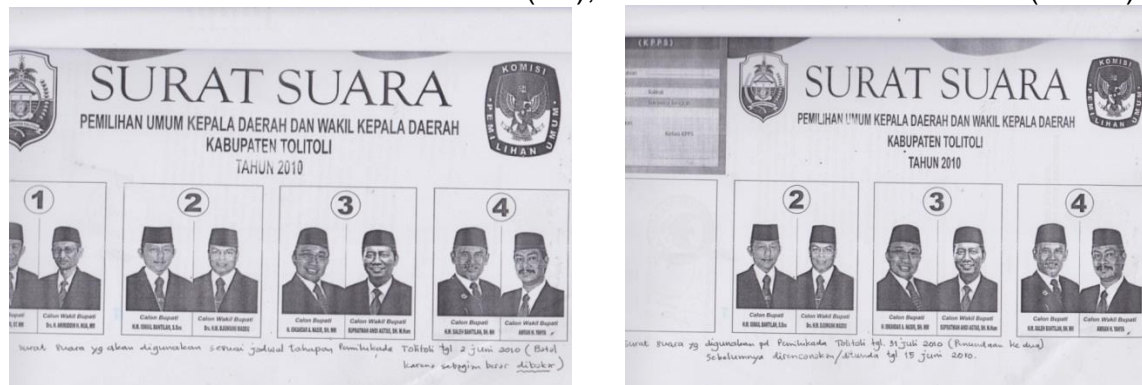
# TOLIS ILMIAH: JURNAL PENELITIAN

## Vol. 5, No. 1, Mei 2023

meloloskan paslon Aziz-Amir tertanggal 26 Mei 2010, dilanjutkan putusan KPU yang menggugurkan paslon Aziz-Amir, hingga aksi kekerasan kedua menjelang pemilihan 15 Juni 2010 memperlihatkan bahwa otoritas Komisioner KPUD belum secara lengkap dan jelas dipahami. Konflik pemilukada 2010 di Kabupaten Tolitoli merupakan output yang tidak diharapkan dari implementasi kebijakan penyelenggaraan pemilukada Tolitoli, dan praktek menyalahgunakan wewenang yang diamanatkan Undang-Undang. Untuk melihat hal ini, yaitu kemampuan para pegawai Sekretariat KPUD menyiapkan semua kebutuhan administratif komisioner guna menindaklanjuti surat KPU pertama masih rendah, sehingga putusan KPU pertama rentan disalahgunakan setelah terbitnya surat KPU kedua. Komisioner KPUD juga tidak memberikan ruang kepada Aziz Bestari dan massanya dalam memperjuangkan hak gugatan mereka di Mahkamah Konstitusi setelah pemungutan suara 2 juni 2010 ditunda. KPUD kembali melakukan pencetakan surat suara tanpa menyertakan gambar Aziz sementara putusan MK belum ada dikeluarkan.

Hal ini tentunya mengindikasikan bahwa kemampuan KPUD dalam membaca konflik laten dari tuntutan Aziz masih rendah. Dalam hal kemampuan penataan administratif di Kantor KPUD belum dilihat oleh komisioner bersama para pegawai sebagai bagian dari upaya mencegah kemungkinan-kemungkinan perselisihan, bahkan konflik kekerasan. Komisioner KPUD juga belum memahami secara jelas tujuan dalam penyelenggaraan pemilukada, yaitu memperoleh pemimpin yang berkualitas melalui pemilukada yang berkualitas.

Gambar 1: Surat Suara 2 Juni 2010 (kiri), dan surat suara 15 Juni 2010 (kanan).



Sumber : KPU Kabupaten Tolitoli (2022)

Berdasarkan bahasan di atas disimpulkan bahwa aspek *authority* pada variabel *administrative operability* belum dipahami secara jelas dan lengkap karena kemampuan para pegawai Sekretariat KPUD dalam menyiapkan seluruh kebutuhan administratif guna menindaklanjuti surat KPU pertama dan mencegah potensi konflik laten dari tuntutan Aziz Bestari dan massanya masih rendah. Akibat tidak terpenuhinya aspek *othority* dalam variabel *administrative operability* berberimbas pada pelanggaran prosedur atau mekanisme administrasi terbitnya Surat KPU No. 320/KPU/V/2010. Kemudian pemungutan suara yang dijadwalkan 2 Juni 2010 tertunda akibat tindakan anarkis serentak yang dilakukan pada 31 Mei 2010 oleh massa pendukung Aziz Bestari karena merasa dirugikan dengan putusan KPU 324/KPU/V/2010, padahal isi Surat KPU pertama menyatakan Aziz Bestari bisa melanjutkan ke tahapan pemilu selanjutnya, yaitu pemungutan suara.

### ***Institutional Commitment***

Aspek ini menurut Bardach menyangkut komitmen administrator level atas dan bawah, kantor dan pekerja lapangan. Kriteria ini penting untuk menilai apakah suatu alternatif kebijakan realistis, atau tidak. Dengan demikian peneliti menganggap aspek tersebut berkaitan dengan bagaimana komitmen KPUD bersama-sama dengan KPU Provinsi, dan KPU dalam mewujudkan pemilukada 2010 di Kabupaten Tolitoli yang berkualitas (Iqbal, 2019).

Sebagaimana yang telah dijelaskan, bahwa KPUD Kabupaten/kota dalam pengambilan keputusan yang sifatnya sangat-hati-hati perlu merujuk petunjuk KPU dan/ atau KPU Provinsi. Demikian halnya juga dengan situasi meninggalnya Cabup Amirudin, pasangan Cabup Aziz Bestari pada pemilukada 2010. Dalam pengambilan keputusan, saat itu KPUD menyerahkan kewenangan pengambilan keputusan kepada KPU Provinsi dan KPU pusat. Pertimbangannya, jika KPUD yang memutuskan saat itu, ada kemungkinan ketidakpercayaan para calon kepala daerah dan para pendukungnya. Sebagaimana dikemukakan oleh Alfian Mansyur terkait mekanisme tersebut, bahwa:

*“Ya itulah. Saya tidak tahu itu kekurangan atau kelebihan KPUD, tapi ini sistemnya hierarki. Saling membawahi. Artinya, jika ada persoalan selalu kita harus tanya ke atas, apakah ke Provinsi atau ke Pusat. Tidak bisa mengambil keputusan sendiri, jika itu berpotensi kacau. Jadi waktu itu sebenarnya kita bisa ambil keputusan, cuma kondisi sosial masyarakat sini tentunya mereka tidak akan percaya jika kita yang putuskan. Maka kita lemparlah ke atas”.*

Dalam perumusan keputusan tentang status keikutsertaan Aziz pada pemilukada Tolitoli 2010, ada indikasi penyelenggara pemilu bertindak melanggar kode etik. Tindakan tersebut mempengaruhi isi kebijakan yang seharusnya. Berdasarkan rekomendasi Bawaslu RI, oknum Komisioner KPU Provinsi diduga melanggar Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 pasal 2 tentang Kode Etik Penyelenggara, sementara Anggota KPU Andi Nurpati diberhentikan secara tidak hormat oleh Dewan Kehormatan KPU pada 30 Juni 2010 setelah terbukti masuk dalam struktur pengurus Partai Demokrat pada 17 Juni 2010 (Catatan dokumen Surat Keputusan KPU RI dan Bawaslu dalam Pemilukada 2010). Menurut kesaksian para informan, bahwa para oknum tersebut tidak mudah diproses untuk pemberhentiannya, karena Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) bukan lembaga mandiri, dan merupakan bentukan KPU. Meskipun rekomendasi Bawaslu untuk menindaklanjuti pelanggaran kode etik telah ada, akan sulit dilakukan jika ada kesan KPU memberikan perlindungan

Sekaitan hal di atas dapat disimpulkan bahwa koordinasi KPUD bersama KPU Provinsi dan KPU belum optimal terutama merumuskan dan menghasilkan putusan yang adil dari sisi hukum yang mengaturnya. Ini tentunya berlawanan dengan komitmen penyelenggara sebagaimana termuat dalam visi nasional, yaitu: *Pemilihan Umum yang Mandiri, Profesional, dan Berintegritas untuk Terwujudnya Pemilu yang LUBER dan JURDIL”*

Lemahnya koordinasi di antara lembaga penyelenggara pemilu dalam menyelesaikan masalah sengketa pemilukada 2010 juga diungkapkan beberapa tokoh masyarakat, salah satunya di Kelurahan Baru Kecamatan Baolan bernama Abd. Wahid, bahwa:

# TOLIS ILMIAH: JURNAL PENELITIAN

## Vol. 5, No. 1, Mei 2023

*“Kerjanya KPU waktu itu tidak bagus. Karena kenapa? KPU Pusat tidak menggugurkan Pak Aziz, tetapi KPUD tidak”.*

Adanya dugaan keterlibatan pihak-pihak yang mempengaruhi isi kebijakan KPU dan menyebarkan kesimpangsiuran dalam masyarakat untuk kembali merujuk putusan KPU pertama setelah terbitnya Surat KPU kedua menyebabkan terjadinya aksi-aksi pengrusakan dan pembakaran oleh massa pendukung paslon Aziz-Amir. Pihak KPUD pun waktu itu tidak aktif melakukan pendekatan kepada masyarakat, misalnya terkait sosialisasi/dialog untuk meredam tindakan anarkis baik sebelum, pada saat, dan sesudah tindakan tersebut terjadi.

Berdasarkan wawancara peneliti dengan para Tokoh Masyarakat di beberapa Kecamatan di Kabupaten Tolitoli, bahwa pada pemilukada 2010, KPUD tidak sering melakukan sosialisasi kepada masyarakat. Sosialisasi baru dilakukan pada saat menjelang pemilu, bukan jauh-jauh hari. Informan bernama Moh. Yasin, Kepala Desa Bangkir Kecamatan Dampal Selatan (Ibu Kota Kecamatan) yang menyaksikan kejadian tersebut mengatakan bahwa saat terjadinya pembakaran Kantor Desa Bangkir (sekarang Kantor Kecamatan Dampal Selatan), pihak perwakilan KPUD tidak berada di tengah-tengah masyarakat.

*“Kalau mau pemilihan saja baru KPUD datang. Mereka datang untuk sosialisasi kepada PPK, tapi setelah itu KPUD tidak ada. Mereka Tidak pernah turun langsung kepada masyarakat. Masyarakat juga tidak terlalu berpartisipasi. Karena selain mereka mempertimbangkan jarak TPS, juga enggan. Waktu kejadian pembakaran kantor itu, pihak KPUD tidak ada yang datang”.*

Gambar 2. Kantor Desa Bangkir, Dampal Selatan Tolitoli 2010.



Sumber : Dokumentasi Penulis (2022)

Kesaksian Moh. Yasin juga disampaikan oleh Abd. Wahid. Ia malah mengkritisi kinerja KPUD yang dinilai seakan-akan membiarkan tindakan itu berlangsung tanpa upaya pencegahan. Abd. Wahid menilai bahwa sepanjang yang ia ketahui, KPUD jarang sekali melakukan sosialisasi kepada masyarakat. Sosialisasi itu baru dilakukan pada saat menjelang pemilu, bahkan hari pemungutan suara. Jadi, hal ini tidak hanya berkaitan dengan pemilukada 2010, tetapi juga pasca 2010.

Untuk menilai aspek *institutional comitment* tidak hanya berkaitan dengan KPUD sebagai penyelenggara pemilu, akan tetapi seluruh komitmen penyelenggara pemilu disemua level (KPUD, KPU Provinsi, dan KPU) maupun yang turut serta membantu tugas penyelenggara, seperti Sekretariat KPUD, Badan-badan *ad hoc*,



# TOLIS ILMIAH: JURNAL PENELITIAN

## Vol. 5, No. 1, Mei 2023

---

kepolisian, dan Panwas.

Sepanjang pemilukada Tolitoli 2010, komitmen penyelenggara dapat dikatakan belum sesuai dengan yang seharusnya. Fakta yang menarik, contohnya selama terjadinya aksi massa anarkis, KPU Provinsi belum pernah datang ke Tolitoli sampai lebih 4 bulan. tentunya ini disesalkan KPUD yang menilai KPU Provinsi tidak terlalu merespon masalah penyelenggaraan pemilukada Tolitoli. Demikian juga, pasca 2010, banyak pihak menilai tidak ada perubahan signifikan dalam penyelenggaraan Pemilu Tolitoli, diantaranya pola komunikasi komisioner KPUD dengan beberapa badan organisasi yang terlibat dalam penyelenggaraan pemilukada. Misalnya antara KPUD dengan Panwas, pengawasan kecurangan masih sulit direalisasikan. Ketua Panwascam Galang, Harimin H. Dolla saat itu mengatakan bahwa:

*“Mau turun sosialisasi saja dengan teman-teman PPK, atau plantikan anggota PPS, kita juga di kecamatan tidak diundang. Tapi karena saya adalah ketua, jadi saya beri tahu anggota saya yang dua orang untuk hadir. Karena kita ini panwas, diundang atau tidak diundang harus datang yang penting menyangkut Pemilukada. Ini yang terjadi pada pilkada 2015. Kemudian di KPUD itu seakan-akan kita dianggap musuh. Padahal, kita itu mitra. Kita dalam aturan itu sama-sama penyelenggara, tapi tupoksinya berbeda. Kita dibidang pengawasan, KPU bidang pelaksanaannya. Makanya, sering saya sampaikan suksesnya panwas itu bukan karena banyaknya pelanggaran yang kita ungkap, tapi bagaimana meminimalisir pelanggaran. Jangankan itu, waktu kita ribut soal teknis penghitungan suara di Kecamatan Galang, kita koordinasi dengan Komisioner KPUD susah sekali. Ketika anggota Komisioner KPUD dihubungi, semua nomornya tidak aktif. Sampai marah itu Kasat Serse menghubungi nomor telepon Komisioner KPUD”.*

Dari bahasan di atas, peneliti menarik kesimpulan bahwa aspek *institutional commitment* dalam variabel *administrative operability* belum bekerja optimal. Hal ini disebabkan karena kegiatan sosialisasi KPUD pada penyelenggaraan pemilukada 2010 masih jarang dilakukan, dan juga koordinasi diantara organisasi-organisasi yang terlibat untuk menciptakan pemilukada yang berkualitas masih lemah. Pasca pemilukada 2010, komitmen kelembagaan juga belum nampak terlihat secara nyata. Belum ada perubahan komunikasi yang sifatnya signifikan kepada lembaga-lembaga tersebut seperti badan-badan *ad hoc* ( PPK,PPS, KPPS ), panwas dan aparat kepolisian. Hal ini berakibat pada penundaan pemungutan suara hingga 2 kali.

### **Capability**

Untuk mengetahui aspek *capability* dalam variabel *administrative operability*, Bardach menganjurkan untuk menggali jawaban atas pertanyaan apakah organisasi yang mengimplementasi kebijakan tersebut memiliki kemampuan dari sisi finansial.

Aksi-aksi anarkis dengan membakar kantor pemerintahan, merusak logistik dan surat suara di 7 dari 10 kecamatan Kabupaten Tolitoli pada pemilukada Tolitoli 2010 menjadi masalah yang dihadapi KPUD saat itu, salah satunya hal pendanaan. KPU yang mengadakan pertemuan dengan pemda, akhirnya menyepakati untuk dianggarkan dananya yang bersumber dari hibah daerah.(Iqbal, 2019)

# TOLIS ILMIAH: JURNAL PENELITIAN

## Vol. 5, No. 1, Mei 2023

---

KPUD menjelaskan bahwa kurangnya sosialisasi disebabkan faktor anggaran. Sosialisasi yang dimaksud tidak hanya ditujukan bagi para masyarakat, namun juga para paslon, atau masing-masing tim sukses. Akibat kurangnya anggaran, kegiatan-kegiatan yang direncanakan tertunda atau batal. Saat aksi anarkis yang dilakukan massa Azis Bestari, KPUD menjelaskan tidak bisa turun lapangan dan mengklarifikasi kepada masyarakat di setiap kecamatan karena keterbatasan anggaran.

Belajar dari persoalan yang ada nampaknya penyelenggaraan pemilu, khususnya KPUD Kabupaten Tolitoli dari tahun ketahun melakukan evaluasi, baik dari segi perencanaan, implementasi, hingga dampak kebijakan. Hingga pada pilkada 2020, kondisi tersebut tidak terulang lagi. Insiden terakhir pada pilkada 2015 terkait kasus pengroyokan Ketua KPUD. Berdasarkan amatan peneliti di lapangan, KPUD beberapa bulan terakhir sangat aktif memberikan penyuluhan kepada para pemilih pemula. Hal ini difokuskan ke lembaga-lembaga pendidikan seperti tingkat Sekolah Menengah Atas (SMA) dan Universitas.

Dari penjelasan ringkas tersebut, disimpulkan bahwa aspek *capability* dalam variabel *administrative operability* belum bekerja dengan baik, sebab kurangnya dukungan pemerintah terkait masalah finansial KPUD dalam menciptakan penyelenggaraan pemilukada 2010 yang berkualitas. Akibat tidak terpenuhinya aspek *capability* sebagaimana yang dimaksud Bardach maka hal tersebut berimbas pada kurangnya informasi yang diterima badan-badan *ad hoc* dan masyarakat.

### **Organization Support**

Menurut Bardach, aspek ini berkaitan dengan tersedia tidaknya dukungan-dukungan peralatan, fasilitas, dan pelayanan-pelayanan lainnya (Iqbal, 2019). Aspek ini merupakan salah satu faktor penting dalam mendukung terwujudnya penyelenggaraan pemilukada yang berkualitas.

Dalam penyelenggaraan pemilukada 2010, kurangnya dukungan sarana dan prasarana dari pemerintah untuk menunjang pekerjaan administratif KPUD. Kantor KPU saat itu merupakan berstatus pinjam pakai milik Dinas Pendapatan Kekayaan dan Aset Daerah Kabupaten Tolitoli. Kondisinya sudah tidak memungkinkan ditempati lagi, yakni sempit, dan usia bangunan sudah tua. Adapun gudang menyimpan logistik saat itu belum ada, dan memanfaatkan tempat bekas parkir kendaraan di kantor tersebut, dan ruangan tempat potong unggas milik Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan Kabupaten Tolitoli yang ada di Desa Tambun, berjarak sekitar 5 KM dari kantor KPUD Tolitoli. Sedangkan ruang pertemuan meminjam secara insidental aula Kantor Kesbangpol Kabupaten Tolitoli.

Masalah lainnya yang dihadapi KPUD adalah seringnya pemadaman listrik. Kondisi ini sudah berlangsung lama dan sangat menghambat tugas penyelenggara Pemilu. Akses internet di desa-desa, masih belum tersedia dengan baik. Dengan keadaan seperti ini, sulit melakukan koordinasi dan pengawasan ke seluruh kecamatan yang ada di Kabupaten Tolitoli. Demikian juga kondisi mesin *fax* di kantor KPUD Tolitoli yang rusak pada waktu itu, memungkinkan oknum penyelenggara beralasan mem-fax keluar dan disebarluaskan oleh oknum yang menguntungkan pendukung Aziz Bestari.

Dari penjelasan di atas, dapat disimpulkan aspek *organizational support* dalam variabel *administrative operability* belum bekerja dengan optimal.

# TOLIS ILMIAH: JURNAL PENELITIAN

## Vol. 5, No. 1, Mei 2023

---

Penyebabnya, minimnya sarana prasarana yang menunjang tugas KPUD, seperti ketersediaan kantor, gedung, listrik, jaringan internet, jaringan telepon, dan peralatan-peralatan lainnya yang diperlukan. Tidak terpenuhinya aspek ini, salah satu di antaranya berakibat pada bocornya informasi mengenai isi surat KPU pertama. Kondisi ini dimanfaatkan oleh pihak Aziz dan oknum KPU Provinsi agar putusan dalam Surat KPU pertama tetap berlaku. Akibat tindakan ini memicu kesimpangsiuran informasi mengenai status keikutsertaan Aziz Bestari.

Rendahnya dukungan sarana dan prasarana serta fasilitas lainnya untuk kegiatan organisasi KPUD juga terjadi pasca pemilukada 2010. Akibat hal tersebut, KPUD kesulitan mengoperasikan seluruh kegiatan yang diperlukan dalam penyelenggaraan pemilu pasca pemilukada Tolitoli 2010.

Tidak terpenuhinya aspek *authority*, *institutional commitment*, *capability*, dan *organisation support* sebagaimana yang dimaksud Bardach dalam implementasi putusan KPU untuk menyelesaikan sengketa pemilukada Kabupaten Tolitoli 2010 berdampak pada masalah administrasi penyelenggaraan pemilukada Kabupaten Tolitoli dari sisi daya dukung administrasi (*administrative operability*). Kualitas pegawai dan komisioner KPUD yang masih rendah dalam penyelenggaraan pemilukada 2010 ditambah dengan kurangnya dukungan pendanaan, sarana dan prasarana serta fasilitas lainnya yang diperlukan menyebabkan kesulitan dalam mengoperasionalkan seluruh kegiatan yang berkaitan pemilukada 2010 di Kabupaten Tolitoli. Kondisi gedung Kantor KPUD, gudang penyimpanan logistik, ruang pertemuan, dll yang belum mendapat perhatian pemerintah menyebabkan beberapa kegiatan tertunda atau tidak terlaksana maksimal dari yang direncanakan. Misalnya, untuk pertemuan sosialisasi teknis pemungutan suara oleh KPUD sering dilakukan di aula dari Kantor Kesbangpol Kabupaten Tolitoli yang letaknya berdekatan dengan kantor KPUD, sehingga kadang-kadang kegiatan-kegiatan sosialisasi seperti pertemuan dengan para tokoh masyarakat, dan petugas-petugas lapangan (anggota PPK, PPS, dan KPPS) jarang dilakukan.

Kesulitan mengkoordinasikan seluruh kegiatan pemilukada 2010 di Kabupaten Tolitoli juga terjadi akibat daya dukung lain yang masih rendah, seperti akses internet, jaringan telpon, dan peralatan komunikasi yang digunakan KPUD. Hal ini tentunya berimbas pada minimnya informasi yang dibutuhkan tidak hanya bagi KPUD dan organisasi bentukannya, tetapi juga bagi para paslon dan pendukungnya sehingga memicu kebingungan dalam menjalankan tanggungjawab dan tugas masing-masing. Misalnya, kondisi mesin fax di Kantor KPUD yang rusak pada pemilukada 2010 di Kabupaten Tolitoli sengaja dimanfaatkan oleh oknum KPU Provinsi untuk mem-fax surat asli KPU keluar atau tidak ke Kantor KPUD sebagaimana surat tersebut ditujukan oleh KPU. Akibatnya, isi surat KPU yang pertama menjadi bocor dan diketahui oleh pendukung Aziz Bestari. Dengan demikian, dengan tidak terpenuhinya keempat aspek tersebut berdampak pada terjadinya pelanggaran prosedur atau aturan dalam penyelenggaraan pemilukada 2010 di Kabupaten Tolitoli.

# TOLIS ILMIAH: JURNAL PENELITIAN

## Vol. 5, No. 1, Mei 2023

---

### KESIMPULAN

Daya dukung administrasi (*administrative operability*) pada Pemilihan Umum Kepala Daerah Tolitoli tahun 2010 belum terpenuhi. Penyebabnya berkaitan dengan: 1) Kemampuan pegawai dan Komisioner KPUD Tolitoli dalam menyiapkan seluruh kebutuhan administratif untuk menindaklanjuti putusan KPU pertama dan mencegah potensi konflik kekerasan pemilukada masih tergolong rendah; 2) Kegiatan sosialisasi, masih kurang dilakukan dan koordinasi diantara KPUD dengan organisasi-organisasi yang terlibat di dalamnya masih lemah; 3) Dukungan pemerintah terhadap anggaran pemilukada masih kurang; serta 4) Sarana dan prasarana KPUD Kabupaten Tolitoli yang masih minim.

### DAFTAR PUSTAKA

- [Putusan KPU]. (2010). *Putusan KPU Nomor: 324/KPU/V/2010 prihal mencabut Surat KPU Nomor 320/KPU/V/2010*.
- [Putusan KPUD Kabupaten Tolitoli]. (2010). *Putusan KPUD Kabupaten Tolitoli No. 29/kpts/KPU-KT.024.433170/2010 tentang penetapan gugurnya paslon Aziz-Amir pada pemilukada 2010*.
- Putusan KPUD Kabupaten Tolitoli Nomor 26/kpts/KPU-KT-024.433170/2010 tentang Penetapan Paslon dan Nomor Urut Paslon Bupati dan Wakil Bupati Tolitoli Periode 2010-2015, (2010).
- [Undang-Undang RI]. (2007). *Undang-Undang No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu*.
- Ardiana, Kurniawan, Putut Wisnu & Ciciria, D. (2022). Jurnal Ilmiah Mahasiswa Program Studi Pendidikan Sejarah STKIP PGRI Bandar Lampung. *Palapa*, 4(1).
- Bardach, Eugene. 2012. *A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving. Fourth Edition*. Berkeley: University of California Press. E-book ([Http://goodgovernanceighealth.files.wordpress.com](http://goodgovernanceighealth.files.wordpress.com))
- Cinu, S. (2017). AGAMA, MELITERISASI DAN KONFLIK (Kasus Poso, Sulawesi Tengah). *Al-Fikra: Jurnal Ilmiah Keislaman*, 15(1), 1. <https://doi.org/10.24014/af.v15i1.4007>
- Fraenkel, Jack R & Wallen, N. E. (1993). *How to Design and Evaluate Research in Education*. Singapura: McGraw-Hill Inc.
- Ghony, M. J. & F. A. (2012). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Jogyakarta: Ar-Ruzz Media.
- Iqbal, M. (2019). Evaluasi Dampak Putusan Komisi Pemilihan Umum (KPU) dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah Tahun 2010 di Kabupaten Tolitoli. *Tolis Ilmiah; Jurnal Penelitian*, 1(2), 124–129.
- Keban, T. Yeremias. 2004. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik, Konsep, Teori, dan Isu*. Yogyakarta. Gava Media
- KPU. (2010). *Surat KPU Nomor 320/KPU/V2010 tentang Penjelasan KPU untuk Melanjutkan Tahapan Pemilu*.
- Nawawi, & dkk. (2012). Dinamika Etnisitas dan Konflik Politik pada Pemilukada. *Jurnal Masyarakat, Kebudayaan Dan Politik*, 25(3), 223–232.
- Novianti, V., Suryono, A., & Hanafi, I. (2015). Akuntabilitas Politik Komisi Pemilihan Umum Daerah Pada Pelaksanaan Pilkada 2010 Kabupaten Situbondo. *Jurnal Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Tribhuwana Tungadewi*, 4(3), 42422.



# TOLIS ILMIAH: JURNAL PENELITIAN

## Vol. 5, No. 1, Mei 2023

---

- Nugroho, Riant. 2003. *Kebijakan Publik (Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi)*. Jakarta: PT. Alex Media Komputindo
- Pradhanawati, A. (2011). Kekerasan politik dan kerusuhan sosial dalam pemilukada. *Mpiis Forum*, 39(1), 8–13.
- Sugiyono. 2012. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan RdanD*, Cetakan ke-17. Bandung: Alfabeta.
- Undang-Undang Nomor 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor 22/2007 tentang Penyelenggara Pemilu