

EVALUASI DAMPAK PUTUSAN KOMISI PEMILIHAN UMUM (KPU) DALAM PENYELENGGARAAN PEMILIHAN UMUM DAERAH TAHUN 2010 DI KABUPATEN TOLITOLI

Muhammad Iqbal

Universitas Madako Tolitoli

Korespondensi Penulis. e-mail: muhamadiq@gmail.com

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dampak putusan KPU dalam penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) tahun 2010 di Kabupaten Tolitoli Propinsi Sulawesi Tengah oleh KPUD Kabupaten Tolitoli berdasarkan variabel kelayakan teknis, daya dukung politik, dan daya dukung administrasi. Metode penelitian yang digunakan adalah kualitatif dengan jenis penelitian historis. Informan yang dipilih ditentukan dengan purposive sampling dan diperoleh sebanyak 11 orang. Hasil penelitian, 3 dari 4 variabel yang diteliti berdasarkan teori evaluasi kebijakan menurut Eugene Bardach, seluruhnya belum berjalan sesuai yang diharapkan antara fakta dengan teori yang digunakan. *Pertama*, variabel *technical feasibility*, yaitu proses terbitnya kedua surat KPU tidak melalui mekanisme atau prosedur benar, terburu-buru, tanpa kajian yang mendalam, dan putusan KPU sebagai penyebab aksi anarkis. Hal ini berdampak langsung pada pengajuan gugatan Aziz Bestari kepada MK untuk meminta penjelasan mengenai status keikutsertaannya dalam pemilukada 2010. Sedangkan, secara tidak langsung hal itu berdampak pada sikap para pendukung paslon kepala daerah yang mudah marah dan melakukan kekerasan dalam pilkada 2015. *Kedua*, variabel *political viability*, yaitu putusan KPU justru merusak nilai-nilai harmoni dalam masyarakat, pasal 63 ayat 2 UU No.32/2004 tidak dibuat secara jelas dan sederhana, adanya pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu, dan sikap KPUD yang melakukan pencetakan surat suara baru tanpa menunggu putusan MK. Hal ini berdampak pada pemecatan Anggota KPU Andi Nurpati dan gugurnya paslon kepala daerah di daerah lain setelah penetapan gugurnya paslon Aziz-Amir. *Ketiga*, variabel *administrative operability*, yaitu kemampuan pegawai dan komisioner KPUD dalam menyelenggarakan tahapan pemilu masih rendah, kurangnya kegiatan sosialisasi, dan lemahnya koordinasi antara KPUD dengan organisasi-organisasi yang terlibat di dalamnya, rendahnya dukungan pemerintah terhadap KPUD dalam hal finansial, sarana dan prasarana, serta peralatan-peralatan lainnya. Hal ini berdampak pada pelanggaran prosedur atau aturan dalam penyelenggaraan pemilukada 2010 di Kabupaten Tolitoli.

Kata kunci: kelayakan teknis, daya dukung politik, dan daya dukung administrasi

Abstract

The objective of this study was to determine the impact of the General Election Commission's (KPU) decision in the implementation of the 2010 local leaders election in Tolitoli Central Sulawesi by Regional Election Commission of Tolitoli (KPUD Kabupaten Tolitoli) based on technical feasibility, political viability, and administrative operability variables. The research method used is qualitative with the type of historical research. The eleven informants were selected by purposive sampling. The results of the study have shown the three of four variables studied on the theory of policy evaluation Bardach, the all has not worked as that was expected between the

facts and the theory. First, technical feasibility variable was the process of releasing both KPU's letter were not through procedure correctly, rashly, without deep study, and the KPU's decisions as to the cause of anarchy. Second, the political viability variable was KPU's decision to precisely damaged the values of social harmony, article 63 section 2 of law no. 32 of 2004 was not made clearly and simply, the violation of election organizer code and KPUD's action printing ballots without waiting for the Constitutional Court's decision. Third, administrative operability variable was the ability of the employees and commissioners of KPUD in implementation of the election stages was still low, socialization of Pemilukada 2010 was rarely done, and the lack of coordination between KPUD and the organizations involving in it, the lack of government's support for a financial problem, facilities, and infrastructures, as well as other equipment to KPUD.

Keywords: *technical feasibility, political viability, and administrative operability*

PENDAHULUAN

Seperti ungkapan Thomas R Dye (Soenarko, 2003) tentang kebijakan publik sebagai apapun tindakan pemerintah, dan bukan semata-mata merupakan pernyataan keinginan pemerintah, atau pejabat pemerintah saja, maka penyelenggaraan pemilihan umum/kepala daerah (selanjutnya disingkat pemilukada) langsung juga merupakan salah satu kebijakan publik yang dimaksud.

Penyelenggaraan pemilukada langsung sejak diadakan tahun 2005 belum banyak terwujud sesuai tujuan yang diharapkan. Permasalahan muncul diantaranya akibat putusan yang dikeluarkan KPU sebagai lembaga penyelenggara pemilu yang setiap kebijakannya harus selalu dijadikan rujukan/pedoman penyelenggara pemilu oleh KPUD Kabupaten/kota (diatur dalam pasal 10 ayat 3 UU No. 22/2007 tentang penyelenggara pemilu) berdampak terjadinya permusuhan bahkan konflik kekerasan termasuk yang terjadi di Kabupaten Tolitoli Propinsi Sulawesi Tengah.

Konflik tersebut bermula dari meninggalnya Calon Wakil Bupati (Cawabup) Amiruddin H. Nua, pasangan Calon Bupati (Cabup) Aziz Bestari tepatnya pukul 05.00 wita tanggal 26 Mei 2010, atau enam hari sebelum hari pemungutan suara 2 juni 2010. Kematiannya menimbulkan pertanyaan mengenai bagaimana perundang-undangan akan diterapkan, dan mendesak KPUD Kabupaten Tolitoli (selanjutnya disingkat KPUD) mengeluarkan putusan. Pada situasi tersebut ada pasal undang-undang yang diinterpretasikan berbeda oleh masing-masing kubu yang bertarung, yakni pasal 63 ayat (2) UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan UU No. 12 Tahun 2008, sebagai dasar hukum yang menjelaskan gugurnya paslon kepala daerah.

Pada pertemuan di Jakarta (Kantor KPU), KPUD yang diwakili oleh Ketua KPUD Alfian Mansyur dan Komisioner KPUD Divisi Hukum Yoel Luiz Mulait membahas bersama-sama dengan Ketua dan Anggota KPU Propinsi Sulawesi Tengah (disingkat KPU Propinsi), yaitu Adam Malik dan Yahdi Basma, Anggota KPU yaitu Andi Nurpati, Sri Nuryanti, Endang Sulastri, dan Wakil Bupati Kabupaten Tolitoli mengenai status keikutsertaan Aziz Bestari pada pemilukada 2010. Selanjutnya, KPU mengeluarkan putusan pada hari itu juga dalam surat KPU nomor 320/KPU/V/2010 (surat KPU pertama) tertanggal 26 mei 2010 yang isinya Aziz Bestari tetap bisa mengikuti

pemilukada, dan wakilnya yang meninggal dunia bisa diakomodir. Namun tiga hari setelahnya, 29 Mei 2010 KPU menerbitkan surat kedua bernomor 324/KPU/V/2010 (surat KPU kedua) untuk mencabut putusan sebelumnya, dan menyatakan bahwa Aziz Bestari harus gugur dengan sendirinya.

KPUD yang menjalankan perintah dalam surat KPU kedua, dan mengabaikan masukan KPU Propinsi untuk tetap berpedoman pada surat KPU pertama akhirnya memicu kemarahan massa pendukung Aziz Bestari. Mereka melakukan pengrusakan dan pembakaran kantor-kantor pemerintahan dan logistik di sejumlah kecamatan di Kabupaten Tolitoli. Akhirnya KPUD berhasil menyelenggarakan pemungutan suara pada 31 Juli 2010 setelah tertunda dua kali, yakni 2 Juni dan 15 Juni 2010 dengan dijaga lebih dari 1,000 Anggota polisi dan tentara (*Mercusuar, 31 Juli 2010*).

Berdasarkan data yang dihimpun, peneliti menemukan sejumlah faktaberkaitan dengan fokus penelitian, yaitu (1) Terjadi pengrusakan dan pembakaran kantor-kantor pemerintahan dan logistik di 7 dari 10 kecamatan di Kabupaten Tolitoli yang terjadi secara serentak pada hari Senin tanggal 31 Mei 2010 (*Radar Sulteng, 2 Juni 2010*); (2) Terjadi multitafsir oleh berbagai pihak mengenai pasal 63 ayat 2 UU No.32/2004; (3) Adanya pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu; (4) Menurunnya tingkat partisipasi pemilih pada pemilukada 2010, dan pasca pemilukada 2010; (5) Lemahnya koordinasi diantara lembaga penyelenggara pemilu dan organisasi-organisasi yang terlibat di dalamnya untuk mendukung seluruh tahapan penyelenggaraan pemilu; (6) Sarana dan prasarana utama Kantor KPUD serta sarana pendukung lainnya belum memadai. Oleh karena itu, tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui dampak putusan KPU dalam penyelenggaraan pemilukada tahun 2010 di Kabupaten Tolitoli Propinsi Sulawesi Tengah oleh KPUD berdasarkan variabel *technical feasibility*, *political viability*, dan *administrative operability*.

METODE

Penelitian dilakukan selama 3 bulan yakni Oktober sampai Desember 2019 dan mengambil lokasi di Kantor KPU Kabupaten Tolitoli. Pengambilan sampel dilakukan dengan teknik *purposive sampling* dan diperoleh sebanyak 11 orang informan. Teknik pengumpulan data berupa: Observasi, Wawancara, dan Dokumentasi. Data yang digunakan adalah data primer dan data sekunder. Data primer bersumber dari cerita para pelaku asli peristiwa itu sendiri, dan atau saksi mata yang menyaksikan permasalahan sengketa pemilukada 2010 di Kabupaten Tolitoli. Selain dari informan tersebut, dapat juga berupa catatan resmi yang dibuat pada suatu kegiatan, keputusan-keputusan rapat, foto-foto dan sebagainya. Sementara data sekunder bersumber dari sumber lain yang terkait langsung dengan peristiwa tersebut, dapat berupa literatur, artikel, surat kabar, makalah, atau karya tulis ilmiah lainnya. Analisis data yang digunakan menggunakan model dari Miles dan Huberman, dalam M. Djunaedy Ghony dan Fauzan Almanshur (2012), yaitu reduksi data, penyajian data, pengambilan kesimpulan, lalu diverifikasi.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pada tahapan pendaftaran dan penetapan pasangan calon (paslon), KPUD Kabupaten Tolitoli (atau disingkat KPUD) telah mengeluarkan Surat Keputusan Nomor: 26/kpts/KPU-KT-024.433170/2010 tentang Penetapan Paslon dan Nomor Urut Paslon Bupati dan Wakil Bupati Tolitoli Periode 2010-2015 dalam Pemilihan Umum Kepala dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Tolitoli Tahun 2010, dan diikuti 4 pasang calon

pada pemungutan suara yang telah dijadwalkan 2 Juni 2010.

Informasi meninggalnya Cawabup Tolitoli pasangan nomor urut 1 (satu) Amirudin H Nua diterima oleh Ketua KPUD Alfian Mansyur dan Komisioner Divisi Teknis KPUD Yoel Luiz Mulait yang sedang berada di Palu untuk berangkat ke Jakarta mengurus keberatan yang diajukan oleh Abd. Rahman dan Haerudin H. Hasan yang digugurkan dalam pemilu pada 2010, karena partainya telah mengusung paslon lain yaitu Ismail Bantilan dan Djuaini Maddu. Akibat banyaknya desakan terutama berasal dari Aziz Bestari dan pendukungnya, akhirnya KPU mengeluarkan putusan pada hari itu juga (26 Mei 2010) dalam surat KPU pertama yang isinya bahwa Aziz Bestari dinyatakan tidak gugur dan tahapan penyelenggaraan pemilu dilanjutkan, sementara wakilnya yang meninggal dunia dapat diganti

Pihak Aziz Bestari yang menerima kiriman fax surat KPU pertama setelah surat yang telah ditandatangani Ketua KPU Hafiz diambil langsung oleh Yahdi Basma kemudian menggandakan dan membagi-bagikan keseluruh para pendukung Aziz-Amir untuk membesarkan harapan bahwa Aziz Bestari bisa melanjutkan ketahapan pemilu berikutnya. Namun, setelah hal itu dikritik oleh Bawaslu, akhirnya selang 3 hari berikutnya atau tanggal 29 Mei 2010 KPU mencabut putusan tersebut dengan mengeluarkan surat KPU kedua.

Massa Aziz Bestari yang tidak terima dengan putusan dalam surat KPU kedua marah, sehingga bergerak kearah tempat penyimpanan logistik untuk melakukan pengrusakan dan pembakaran kantor-kantor pemerintahan dan logistik di 7 dari 10 kecamatan di Kabupaten Tolitoli. Tindakan tersebut berhasil menggagalkan pemilu pada 2 Juni 2010.

Kelayakan Teknis

Effectiveness

Menurut Bardach, aspek ini menyangkut seberapa jauh suatu kebijakan akan mencapai apa yang diinginkan. Dalam terbitnya surat KPU pertama proses administrasi antara Komisioner dan Sekretariat di KPUD belum berjalan dengan baik. Hal ini disebabkan informasi meninggalnya Cawabup Amirudin diterima secara mendadak tanpa persiapan dukungan administrasi yang diperlukan, misalnya Sub Bagian Hukum Kesekretan belum mempersiapkan kerangka hukum sebelum dikaji oleh Komisioner Divisi Hukum.

Berdasarkan pengakuan Alfian Mansyur bahwa surat pengantar KPUD untuk meminta penjelasan mengenai meninggalnya Cawabup Amirudin tidak melalui mekanisme yang benar karena situasi yang tidak memungkinkan. Dalam situasi tersebut telah terjadi pelanggaran mekanisme administrasi, dimana surat pengantar KPUD Prihal Permintaan Penjelasan kepada KPU terkait kasus tersebut dibuat oleh Komisioner KPU Propinsi dengan menyertakan kerangka hukum pasal 63 ayat 2 UU No. 32/2004 dan Alfian mansyur sebagai Ketua KPUD hanya diminta memandatanganinya.

Setelah surat pengantar KPUD tersebut diterima, KPU mengeluarkan surat No. 320/KPU/V2010 tidak melalui mekanisme yang benar atau melanggar aturan yang ada. Surat yang seharusnya diparaf oleh seluruh Biro terkait dan ditandatangani seluruh anggota KPU hanya ditanda tangani oleh 2 (dua) orang anggota KPU (Andi Nurpati dan Sri Nuryanti) dan Sekretaris Jenderal KPU. Selanjutnya surat tersebut disahkan oleh Ketua KPU Hafiz Anshary tanpa ada nomor surat. Surat yang harusnya diserahkan langsung kepada Ketua KPUD Alfian mansyur, malah dititip kepada Anggota KPU Propinsi Yahdi Basma, padahal waktu itu Alfian masih berada di Jakarta.

Isi surat KPU pertama yang mendapat kritik dari Bawaslu, kemudian direspon oleh KPU dengan mengeluarkan surat KPU No. 324/KPU/V/2010 pada tanggal 29 Mei 2010, atau hanya 3 hari setelah munculnya surat KPU pertama. Berbekal informasi isi surat KPU pertama yang juga telah diketahui pihak Aziz Bestari, kemudian surat tersebut sengaja dimanfaatkan oleh Yahdi Basma anggota KPU Propinsi yang mendapat dukungan dari sebagian anggota KPU Propinsi dan pemerintah Propinsi Sulawesi Tengah agar surat KPU kedua tidak diimplementasikan karena berpotensi kerusuhan dan kembali merujuk kepada isi surat KPU pertama.

Tidak adanya perubahan yang signifikan terhadap pola penataan administratif pasca pemilu pada 2010 secara tidak langsung juga berdampak pada menurunnya tingkat partisipasi pemilih antara penyelenggaraan pilpres/pileg 2009 dan 2014. Menurut data dari KPUD bahwa partisipasi pemilih menurun $\pm 4\%$ (2009 = 77,16 %) (2014 = 73,42 %). Angka golput meningkat $\pm 4\%$ (2009 = 22,84 %) (2014 = 26,58 %).

Adequency

Aspek ini menurut Bardach mempersoalkan sampai seberapa jauh kebijakan yang disarankan akan mampu memecahkan persoalan yang ada. Pihak KPUD yang berusaha agar pemungutan suara dilaksanakan pada 2 Juni 2010 atau sesuai dengan Surat KPU No. 324/KPU/V/2010 tidak mempertimbangkan kemungkinan-kemungkinan tindakan terburuk dari para pendukung Aziz Bestari yang merasa dirugikan. Putusan KPU yang tumpang tindih, terburu-buru, dan tanpa kajian mendalam serta tindakan Cabup Aziz Bestari yang menyakinkan pendukungnya bisa lolos (setelah mendapat salinan Surat KPU No. 320/KPU/2010) belum dilihat oleh pihak KPUD sebagai bahan pertimbangan untuk mengimplementasikan putusan tersebut, sehingga KPUD menerbitkan Surat Keputusan No. 29/kpts/KPU-KT.024.433170/2010 tentang penetapan gugurnya paslon Aziz-Amir pada pemilu pada 2010. Dengan kata lain, putusan KPU yang diharapkan oleh KPUD sebagai implementor kebijakan belum bisa memecahkan persoalan sengketa pemilu pada 2010, tapi justru menjadi penyebab munculnya aksi anarkis oleh massa pendukung Aziz Bestari. Akibat tindakan tersebut, berdampak secara jangka panjang pada pemulihan aktifitas pelayanan publik dan penataan administratif di kantor-kantor pemerintahan yang dibakar yang membutuhkan waktu yang cukup lama. Sedangkan secara jangka pendek berdampak pada hilangnya dokumen-dokumen penting, terganggunya aktifitas pelayanan dan kerugian negara yang tidak sedikit.

Daya Dukung Politik

Appropriateness

Aspek ini menurut Bardach mempersoalkan apakah suatu alternatif kebijakan tidak merusak, atau bertentangan dengan nilai-nilai yang sudah ada dalam masyarakat. Sebagaimana kesaksian mantan Bupati Tolitoli Ma'ruf Bantilan bahwa tindakan yang dilakukan oleh massa pendukung Aziz Bestari tersebut menyebabkan keresahan dalam masyarakat dan mengganggu harmoni sosial di antara masing-masing pendukung calon. Meski konflik pemilu tersebut bersifat vertikal, yakni luapan kemarahan yang disalurkan dengan merusak bangunan kantor pemerintahan dan surat suara sebagai objek pengganti kekesalan, namun secara tidak langsung hal tersebut mengganggu kepentingan orang lain yang berhubungan dengan keperluan surat menyurat di kantor tersebut, dan para pegawai yang ingin bekerja menjadi terkendala. Di samping itu, tindakan tersebut juga banyak menimbulkan pertengkaran antara massa pendukung Aziz dan pihak-pihak yang berusaha menahan aksi anarkis tersebut. Seperti yang

diungkapkan sebelumnya oleh Harimin H. Dollabaha ketika terjadi pembakaran dirinya sempat adu mulut dengan massa dari pendukung Aziz Bestari yang berada ditempat kejadian ketika berusaha menjelaskan tentang aturan gugurnya paslon Aziz-Amir kepada para pendukungnya. Orang yang merasa tersinggung dengan ucapan Harimin kemudian dari arah belakang melemparinya dengan batu. Tidak terima dengan pelemparan itu, Harimin membalas dengan memukul wajah orang tersebut hingga memar.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa tidak bekerjanya aspek *appropriateness* sebagaimana yang dimaksud Bardach berdampak secara jangka pendek pada timbulnya pertengkaran dan permusuhan antara massa pendukung Aziz Bestari dengan pihak-pihak yang berusaha mencegah terjadinya aksi anarkis tersebut.

Responsiveness

Aspek ini menurut Bardach berkenaan dengan apakah suatu alternatif kebijakan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam waktu yang berbeda, masing-masing putusan KPU tersebut dinilai telah sesuai dengan pasal 63 ayat 2 UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah yang telah diubah dengan UUNo.12/2008. Terbitnya surat KPU kedua untuk membatalkan surat KPU pertama dinilai tidak memberikan kepastian hukum oleh Aziz Bestari dan para pendukungnya. Penyebab utama ketidakjelasan itu adalah karena pasal yang digunakan dalam undang-undang memicu perbedaan interpretasi oleh para pihak penyelenggara pemilu, termasuk juga para calon dan masing-masing pendukungnya. Karenannya, menurut peneliti pasal yang digunakan sebagai rujukan pada kasus Aziz Bestari tersebut tidak dibuat secara jelas dan sederhana, bahkan isinya membingungkan sehingga memicu perdebatan dan akhirnya konflik kekerasan yang merugikan banyak pihak.

Dalam terbitnya Surat KPU No. 320/KPU/V/2010, berdasarkan pengakuan para pelaku sejarah yang didukung dengan catatan-catatan peristiwa masa lampau disebutkan bahwa ada oknum penyelenggara pemilu yang mencoba mengintervensi pengambilan keputusan KPU. Bawaslu yang mengkritik putusan KPU atas terbitnya surat KPU pertama, kemudian mengeluarkan Surat No. 469/Bawaslu/VII/2010 tanggal 14 Juli 2010 perihal Rekomendasi Pembentukan Dewan Kehormatan KPU untuk memberhentikan Yahdi Basma dan Patrisia Lamarauna sebagai Anggota Komisioner KPU Propinsi, karena diduga melanggar Pasal 2, Pasal 28, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, serta Pasal 2, Pasal 5, Pasal 6, Peraturan KPU Nomor 31 Tahun 2008 tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilu.

Pihak KPUD diwakili oleh Alfian Mansyur yang saat itu menjabat Ketua KPUD mengatakan bahwa ada tiga oknum terindikasi melanggar kode etik penyelenggara Pemilu. Ketiganya dinilai dengan sengaja melakukan interpretasi yang salah atas pasal 63 ayat 2 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan meyakinkan KPU untuk mengeluarkan putusan pada hari itu juga. Ketiga oknum tersebut adalah oknum KPU (pusat) dan KPU Propinsi. Sementara KPUD yang secara hierarki berada di bawah tidak memiliki otoritas penuh mempengaruhi kebijakan.

Salah satu di antaranya, Anggota Komisioner KPU Propinsi Yahdi Basma oleh pihak KPUD diduga kuat berperan sentral dalam membantu terbitnya surat KPU pertama dengan membujuk Anggota KPU Andi Nurpati dan menyebarkan informasi bahwa Aziz Bestari bisa maju dalam pilukada 2010. Alfian sangat berkeyakinan bahwa Yahdi Basma, salah satu yang bersamanya berangkat ke Jakarta untuk mengurus gugatan salah satu paslon telah merencanakan hal itu. Indikasi tersebut diperkuat

dengan adanya fakta bahwa Yahdi Basma saat ini merupakan Anggota DPRD Propinsi Sulawesi Tengah dari partai Nasional Demokrat (partai yang mengusung Aziz Bestari pada pilkada 2015).

Aziz Bestari yang disebut dekat dengan Yahdi Basma juga mengakui hubungan tersebut. Bahkan dirinya mengaku bahwa pada pilkada 2015 Yahdi Basma sebagai salah satu anggota tim sukses Aziz Bestari dan Sarpan M.Said sangat mengetahui sepak terjang dirinya dalam dunia politik pasca berhenti dari pegawai negeri sipil pada tahun 2003.

Sementara itu pada 17 Juni 2010 ketika Partai Demokrat mengumumkan susunan kepengurusan, Andi Nurpati ditunjuk sebagai Ketua Divisi Komunikasi Politik DPP Partai Demokrat. Setelah dikecam berbagai pihak, Dewan Kehormatan KPU merekomendasikan untuk memberhentikan Andi Nurpati dengan tidak hormat karena melanggar Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu dan Peraturan KPU Nomor 31 Tahun 2008 tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilu

Pada kasus yang berbeda, pasca pemilukada 2010 kesimpangsiuran aturan KPU juga terjadi pada teknis pemungutan dan penghitungan suara pilkada 2015. Masyarakat yang tidak terima dengan aturan KPU yaitu untuk tidak menyoblos ke TPS dengan membawa KTP tanpa terdata sebelumnya memprotes petugas Panitia Pemungutan Suara (PPS) yang berada di lapangan, padahal masyarakat sangat antusias dalam memberikan hak suaranya. Kesaksian tersebut diungkapkan oleh Makmur Samaila, Ketua Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) Basidondo, yang menyatakan bahwa aturan KPU mengenai teknis pemungutan suara membingungkan masyarakat. Misalnya, ada aturan yang melarang masyarakat menggunakan KTP, atau yang lain datang ke TPS untuk memberikan hak suaranya tanpa di terdaftar sebelumnya.

Kejadian serupa juga terjadi di Kecamatan Galang. Pada perhitungan surat suara terjadi perdebatan antara petugas PPS, PPK, dengan Panitia Pengawas Kecamatan (Panwascam) Galang. Seorang informan bernama Harimin yang saat itu bertugas sebagai Ketua Panwascam beradu pendapat dengan petugas PPS mengenai sikap petugas PPS yang memakai *type-x* dalam penghitungan surat suara.

Berdasarkan uraian di atas menunjukkan bahwa aspek *responsiveness* yang dimaksud Bardach belum terpenuhi dengan baik, sehingga berdampak secara jangka pendek pada kebingungan dan perdebatan di antara KPU, KPU Propinsi dan KPUD, bahkan pertengkaran di antara para paslon kepala daerah dan pendukungnya dengan KPUD sebagai implementor kebijakan terkait perbedaan penafsiran pasal 63 ayat 2 UU No.32/2004 tentang Pemerintahan Daerah, selanjutnya menyebabkan konflik kekerasan di Kabupaten Tolitoli. Secara jangka panjang tidak hanya berdampak pada kebingungan masyarakat tetapi juga kepercayaan publik terhadap profesionalitas KPU dalam mengeluarkan aturan.

Equity

Menurut Bardach, aspek ini menilai apakah suatu alternatif kebijakan yang ditempuh oleh KPUD mempromosikan keadilan dalam masyarakat. Dalam kasus sengketa pemilukada tersebut, KPUD menyerahkan sepenuhnya pengambilan keputusan kepada KPU untuk menentukan kebijakan tentang status keikutsertaan Aziz Bertari akibat meninggalnya wakilnya Amirudin pada saat kampanye. Ketika KPUD mengimplementasikan putusan KPU dalam surat No. 324/KPU/V/2010, hal tersebut menimbulkan reaksi oleh Aziz Bestari dan para pendukungnya karena dianggap merugikan. Aziz Bestari mendasarkan diri bahwa aturan yang digunakan oleh KPU

sebagai dasar terbitnya putusan tersebut tidak berprinsip keadilan, tapi malah melanggar nilai-nilai demokrasi yang ada yaitu menghilangkan hak politiknya dalam pemilihan Bupati Tolitoli pada pemilukada 2010, dan secara tidak langsung juga menghilangkan hak orang lain yang ingin memilihnya.

Dalam kasus tersebut, peneliti menilai cara yang ditempuh KPUD agar tahapan penyelenggaraan pemilu tetap terlaksana sesuai jadwal yang ditentukan tanpa mempertimbangkan potensi-potensi konflik yang muncul adalah salah. Kesalahan tersebut dapat dilihat pada fakta berikut:

1. KPUD menerima kedua-duanya putusan KPU, yaitu dalam Surat KPU Nomor 320/KPU/V/2010, dan Surat KPU Nomor 324/KPU/V/2010. Penjelasan ini diperkuat oleh pengakuan Alfian Mansyur dan Hambali Mansur. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa KPUD hanya menjalankan perintah KPU tanpa ingin mengetahui putusan tersebut berdampak baik atau buruk.
2. Tindakan KPUD kembali memancing kemarahan massa dengan melakukan pencetakan surat suara setelah pemilukada ditunda hingga 15 Juni 2010 untuk menunggu putusan Mahkamah Konstitusi (MK). KPUD beralasan bahwa waktu pencetakan tidak cukup hingga pemilukada 15 Juni 2010, dan yakin gugatan tim paslon Aziz-Amir akan ditolak MK. Meski alternatif yang ditempuh KPUD dinilai pihaknya sudah benar untuk mengantisipasi pemungutan 15 Juni 2010, namun menurut peneliti hal tersebut kurang memperlihatkan sikap profesionalitas sebagai penyelenggara pemilu, karena KPUD dinilai tidak menghargai langkah yang ditempuh oleh tim sukses Aziz-Amir, dan melanggar kesepakatan bersama dalam rapat koordinasi tanggal 1 Juni 2010 terlepas dari putusan MK yang baru dikeluarkan setelah 15 Juni 2010.

Berdasarkan uraian di atas menunjukkan bahwa aspek *equity* yang dimaksud Bardach belum terpenuhi dengan baik, sehingga secara jangka pendek massa pendukung Aziz Bestari marah dan menyerbu Kantor KPUD kemudian membakar surat suara yang baru dicetak dan siap didistribusikan ke sejumlah TPS untuk pemungutan suara 15 Juni 2010, serta membakar surat suara di dua Desa. Sementara dampak jangka panjangnya yaitu kepercayaan Aziz Bestari dan pendukungnya terhadap profesionalitas kerja KPUD dalam penyelenggaraan pemilu yang akan datang rendah.

Daya Dukung Administrasi

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. Unit organisasi yang dimaksud di sini adalah Sekretariat KPUD yang bertugas membantu mensukseskan penyelenggaraan pemilukada Tolitoli 2010.

Sebagaimana dimaksud Bardach, maka *authority* juga menyangkut bagaimana kemampuan Komisioner KPUD memahami dan menginformasikan Undang-Undang yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu, yaitu UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UUNo. 22/2007 tentang Penyelenggara Pemilu. Aspek *authority* lebih mengarah pada sisi kualitas komisioner dan pegawai KPUD.

Menurut salah seorang anggota komisioner KPUD Tolitoli, Hambali Mansur bahwa para anggota Komisioner KPUD adalah orang-orang yang terpilih melalui mekanisme

perekrutan yang ketat. Kriteria Komisioner yang dipilih bukanlah orang yang asal-asalan, tapi mempertimbangkan aspek kecerdasan, pengalaman, dan kepribadian. Anggota Komisioner terpilih telah melewati semua tahapan seleksi, meliputi seleksi administrasi, wawancara, dan tertulis, serta penilaian yang dilakukan dengan sistem *ranking*. Sebelum menjalankan tugasnya, para Komisioner yang dilantik disumpah sesuai ketentuan pasal 28 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, dan jika terbukti melanggar azas penyelenggara pemilu dalam pasal 2, maka berhak diberhentikan secara tidak hormat sebagaimana diatur dalam pasal 29 ayat 1 dan 2 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu.

Sekretariat KPUD terus melakukan koordinasi sebagai unit organisasi KPUD dalam satu kesatuan manajemen kerja, misalnya menyiapkan kerangka teknis administratif dan penganggaran untuk mendukung tugas Komisioner sebagaimana diatur dalam Pasal 69 ayat 1, 2, dan 3 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu. Dengan demikian, koordinasi antara Komisioner dan Sekretariat harus begitu kuat demi kelancaran tugas.

Terkait dengan proses terbitnya surat KPU No. 320/KPU/V/2010 proses administrasi antara Komisioner dan Sekretariat di KPUD belum berjalan dengan baik. Hal ini disebabkan karena informasi meninggalnya Cawabup Amirudin diterima secara mendadak tanpa persiapan dukungan administrasi yang diperlukan, misalnya Sub Bagian Hukum Kesekretan belum mempersiapkan kerangka hukum sebelum dikaji oleh Komisioner Divisi Hukum.

Rangkaian kejadian dari proses terbitnya Surat KPU Nomor 320/KPU/V/2010 tertanggal 26 Mei 2010, dan Surat KPU Nomor 324/KPU/V/2010, hingga konflik kekerasan kedua menjelang 15 Juni 2010 menunjukkan bahwa otoritas Komisioner KPUD belum dipahami secara jelas dan lengkap. Konflik kekerasan yang terjadi dan menyebabkan kerugian negara dan masyarakat merupakan gambaran buruk dari luaran (*output*) kebijakan yang dihasilkan, dan menyalahgunakan otoritas yang diberikan. Untuk melihat hal ini, salah satu di antaranya adalah KPUD tidak memberikan kesempatan Cabup Aziz Bestari dan para pendukungnya dalam memperjuangkan gugatan mereka ke MK.

Otoritas yang perlu dipahami di sini adalah bahwa kemampuan pegawai di Sekretariat KPUD dalam menyiapkan seluruh keperluan administratif untuk terbitnya putusan KPU pertama dan kemampuan komisioner KPUD dalam membaca potensi konflik kekerasan yang muncul dari tuntutan Aziz Bestari dan pendukungnya masih rendah.

Pasca pemilukada 2010, pada penyelenggaraan pilkada 2015 aksi kekerasan kembali terjadi lagi, yakni para pendukung pasangan Cabup dan Cawabup Amran-Zaenal mengeroyok Hambali Mansur, Ketua KPUD Kabupaten Tolitoli. Mereka menuntut pasangan Aziz Bestari dan Sarpan M. Said digugurkan karena pendaftarannya telah melewati waktu yang ditentukan. Beberapa pihak juga menilai bahwa tindakan KPUD yang meloloskan pasangan Aziz Bestari, dan Sarpan M. Said tidak netral. Kasus pengroyokan yang terjadi mengindikasikan bahwa penataan administratif dan kemampuan berkomunikasi pihak KPUD pasca pemilukada 2010 belum dilakukan dengan baik.

Berdasarkan data KPU Kabupaten Tolitoli tentang kondisi pegawai pada Januari 2016, menurut peneliti kualitas para pegawai di lingkungan tersebut menurut masih

tergolong rendah. Dilihat dari latar belakang pendidikannya, sebanyak 7 dari 17 pegawai yang berstatus PNS lulusan SMA/ sederaja. Sementara itu para pegawai yang telah berstatus Pegawai Negeri Sipil belum banyak mengikuti pelatihan, seperti diklat teknis dan diklat struktural. Berdasarkan Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP) Satuan Kerja 2015 KPU Kabupaten Tolitoli, bahwa diklat yang ditargetkan terlaksana 100% pada tahun 2015, namun yang terealisasi 25%.

Berdasarkan uraian di atas menunjukkan bahwa aspek *authority* yang dimaksud Bardach belum terpenuhi dengan baik, sehingga secara jangka pendek berdampak pada terjadinya pelanggaran prosedur dalam terbitnya Surat KPU No. 320/KPU/V/2010 sehingga kualitas kebijakan yang dihasilkan kurang baik, dan terjadinya penundaan pemungutan suara 2 Juni 2010. Sementara itu dampak jangka panjang berkaitan dengan kualitas penyelenggaraan pilkada 2015 yang masih rendah.

Institutional Commitment

Aspek ini menurut Bardach menyangkut komitmen dari 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 Propinsi, dan KPU dalam mewujudkan pemilukada 2010 di Kabupaten Tolitoli yang berkualitas.

Pada permasalahan sengketa pemilukada 2010. KPUD menyerahkan sepenuhnya kepada KPU Propinsi dan KPU dengan pertimbangan bahwa jika KPUD yang mengambil keputusan pada waktu itu, ada kemungkinan para calon kepala daerah dan para pendukungnya tidak akan percaya.

Dalam proses perumusan keputusan terkait status keikutsertaan Aziz Bestari pada pemilukada Tolitoli tahun 2010, ada pihak-pihak penyelenggara pemilu yang diduga melanggar kode etik untuk mempengaruhi isi kebijakan. Menurut kesaksian Alfian Mansyur, bahwa para oknum yang diduga melanggar kode etik tersebut sulit diproses untuk diberhentikan, sebab Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) yang bertugas mengevaluasi para oknum penyelenggara pemilu yang diduga melanggar kode etik waktu itu bukanlah lembaga mandiri, dan dibentuk KPU. Jadi, menurut Alfian meskipun ada rekomendasi Bawaslu untuk menindaklanjuti tindakan mereka, jika KPU melindungi maka hal tersebut sulit dilakukan.

Berkaitan dengan hal tersebut, menunjukkan bahwa koordinasi antara KPUD dengan KPU Propinsi dan KPU masih lemah dalam merumuskan dan menghasilkan kebijakan yang berkaitan dengan sengketa tersebut. Hal ini tentunya bertolak belakang dengan komitmen penyelenggara pemilu dalam visi nasional, yaitu: “*Menjadi Penyelenggara Pemilihan Umum yang Mandiri, Profesional, dan Berintegritas untuk Terwujudnya Pemilu yang LUBER dan JURDIL*”

Sepanjang penyelenggaraan pemilukada 2010, komitmen bersama yang dimaksud belum sesuai dengan apa yang diharapkan. Hal nyata yang bisa dilihat, misalnya selama terjadinya aksi anarkis tersebut pihak KPU Propinsi sama sekali tidak berkunjung ke Tolitoli hingga lebih dari 4 bulan. Keadaan ini disesalkan oleh pihak KPUD yang menganggap bahwa KPU Propinsi tidak terlalu peduli dengan penyelenggaraan pemilukada di Kabupaten Tolitoli.

Pasca pemilukada 2010, berbagai pihak menilai belum adanya perubahan yang signifikan dalam penyelenggaraan Pemilu di Kabupaten Tolitoli, di antaranya pola komunikasi KPUD dengan berbagai pihak/organisasi yang terlibat di dalamnya dalam

penyelenggaraan pilkada 2015. Misalnya dalam membangun kerja sama antara KPUD dengan Panwas, sebagai penyelenggara pemilu di bidang pengawasan masih sulit dilakukan. Harimin, Ketua Panwascam Galang bahkan menilai bahwa koordinasi dengan KPUD sulit dilakukan, dan seakan-akan malah dianggap musuh. Padahal menurut Harimin, KPU dan Panwas adalah mitra dalam menciptakan pemilu yang berkualitas.

Berdasarkan uraian di atas menunjukkan bahwa aspek *institutional commitment* yang dimaksud Bardach belum terpenuhi dengan baik, sehingga secara jangka pendek berdampak pada penundaan penyelenggaraan pemilukada hingga 2 kali dan berhasil dilaksanakan pada 31 Juli 2010. Sementara itu, dampak jangka panjangnya yaitu kualitas penyelenggaraan pemilu akan terus rendah karena belum adanya kesamaan komitmen antara lembaga penyelenggara pemilu dan organisasi yang membantu penyelenggaraan pemilu seperti Badan-badan *ad hoc* (PPK, PPS, KPPS), panwas dan kepolisian.

Capability

Adanya aksi pembakaran logistik dan surat suara di 7 dari 10 kecamatan di Kabupaten Tolitoli pada pemilukada 2010 menjadi salah satu permasalahan yang dihadapi oleh KPUD, terutama dalam hal pendanaan. KPU yang mengadakan pertemuan dengan pemda, akhirnya menyepakati untuk dianggarkan dananya yang bersumber dari hibah daerah.

Bekaitan dengan kurangnya sosialisasi, KPUD menjelaskan bahwa hal tersebut juga disebabkan masalah pendanaan. Sosialisasi yang dimaksud di sini tidak hanya dilakukan kepada para masyarakat, tetapi juga kepada para calon kepala daerah, atau masing-masing tim sukses para calon. Akibatnya, beberapa kegiatan-kegiatan yang telah direncanakan batal. Demikian halnya pada saat aksi pengrusakan dan pembakaran kantor dan surat suara tersebut, KPUD mengaku tidak bisa turun dan menjelaskan kepada masyarakat yang ada di setiap kecamatan karena masalah pendanaan.

Dari uraian di atas menunjukkan bahwa aspek *capability* yang dimaksud Bardach belum terpenuhi dengan baik, sehingga berdampak secara jangka pendek dan jangka panjang pada minimnya informasi bagi badan-badan *ad hoc* sebagai petugas lapangan dan pemilih akibat kegiatan sosialisasi jarang dilakukan, dan hal tersebut juga terjadi pada pilkada 2015.

Organization Support

Menurut Bardach, aspek ini berkaitan dengan tersedia tidaknya dukungan-dukungan peralatan, fasilitas, dan pelayanan-pelayanan lainnya. Namun peneliti hanya membatasi aspek ini pada dukungan sarana dan prasarana untuk melihat bagaimana penyelenggaraan pemilukada 2010, dan pasca 2010.

Dalam penyelenggaraan pemilukada 2010, salah satu permasalahan besar yang dihadapi oleh KPUD adalah kurangnya dukungan sarana dan prasarana dari pemerintah. Kantor KPU yang ditempati saat ini adalah bagian dari Kantor Bupati Lama yang terletak di pusat kota Tolitoli dengan status pinjam pakai milik Dinas Pendapatan Kekayaan dan Aset Daerah Kabupaten Tolitoli. Kondisinya sudah tidak memungkinkan lagi. Selain sempit, usia bangunannya juga sudah tua.

Kantor KPUD yang pertama juga berlokasi di pusat kota, dan jaraknya tidak terlalu jauh dengan Kantor yang ada sekarang. Sementara itu, gudang tempat menyimpan logistik belum ada, sehingga yang digunakan saat ini adalah tempat bekas parkir

kendaraan di kantor tersebut, dan ruangan tempat potong unggas milik Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan Kabupaten Tolitoli bertempat di Desa Tambun yang berjarak kurang lebih lima kilometer dari kantor KPUD. Untuk ruang pertemuan meminjam secara insidentil aula Kantor Kesbangpol Kabupaten Tolitoli.

Masalah lain yang dihadapi oleh KPUD adalah biasa dilakukannya pemadaman listrik. Hal ini sudah berlangsung sejak lama bahkan sebelum penyelenggaraan pemilukada 2010, namun semakin sering akhir-akhir ini, bahkan sehari bisa sampai 10 jam. Tentunya hal ini sangat menghambat dalam menjalankan tugas sebagai penyelenggara pemilu. Demikian pula dengan kesulitan mengakses internet di desa-desa, atau disebagian besar kecamatan di Tolitoli.

Dalam penyelenggaraan pemilukada 2010, keberadaan sarana dan prasarana dinilai sangat penting untuk mendukung proses penyelenggaraan pemilukada. Misalnya, mesin fax di kantor KPUD yang rusak pada waktu itu, sehingga surat KPU Nomor 320/KPU/V/2010 yang seharusnya dibatalkan kemudian disebarkan luaskan oleh oknum KPU Propinsi kepada para pendukung Aziz Bestari.

Berdasarkan uraian di atas menunjukkan bahwa aspek *institutional commitment* yang dimaksud Bardach belum terpenuhi dengan baik, sehingga secara jangka pendek berdampak pada informasi mengenai isi surat KPU pertama yang telah dibatalkan menjadi bocor dan dimanfaatkan. Sementara itu, dampak jangka panjangnya, yaitu KPUD mengalami kesulitan dalam mengoperasionalkan seluruh kegiatan yang diperlukan dalam penyelenggaraan pemilu pasca pemilukada 2010.

SIMPULAN DAN SARAN

Simpulan

Dampak putusan Komisi Pemilihan umum (KPU) dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah (pemilukada) Kabupaten Tolitoli Propinsi Sulawesi Tengah Tahun 2010 oleh KPUD Kabupaten Tolitoli (atau di sini disingkat KPUD) belum sesuai dengan tujuan yang diharapkan. Adapun 3 (tiga) variabel yang diteliti (*technical feasibility*, *political viability*, dan *administrative operability*) dari 4 variabel dalam teori evaluasi kebijakan Eugene Bardach, seluruhnya belum berjalan dengan baik antara fakta dengan teori yang digunakan.

Pertama, variabel *technical feasibility*, yaitu proses keluarnya kedua surat KPU tidak melalui prosedur benar, terburu-buru, kajian yang tidak mendalam, adanya oknum KPU Propinsi yang memanfaatkan isi surat KPU pertama, dan putusan KPU yang diharapkan memecahkan masalah sengketa pemilukada 2010 justru sebagai penyebab terjadinya aksi anarkis. *Kedua*, variabel *political viability*, yaitu putusan KPU justru merusak nilai-nilai harmoni dalam masyarakat, aturan gugurnya paslon tidak dibuat secara jelas dan sederhana, adanya pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu, dan sikap KPUD yang melakukan pencetakan surat suara baru tanpa menunggu putusan MK. *Ketiga*, variabel *administrative operability*, yaitu kemampuan para pegawai dalam menyiapkan seluruh keperluan administratif dalam proses terbitnya surat KPU pertama dan kemampuan komisioner KPUD dalam membaca potensi konflik kekerasan kemudian mengelolanya masih rendah, jaranganya kegiatan sosialisasi pemilukada 2010 dan lemahnya koordinasi antara organisasi-organisasi yang terlibat di dalamnya, rendahnya dukungan pemerintah terkait masalah finansial, sarana dan prasarana, serta peralatan-peralatan lainnya yang diperlukan untuk mendukung tugas KPUD.

Saran-saran

Berdasarkan kesimpulan penelitian tersebut di atas, peneliti menyarankan:

1. Cakupan penelitian selanjutnya hendaknya ditekankan pada variabel *economic and financial possibility* pada evaluasi dampak penyelenggaraan pemilihan umum kepala daerah tahun 2010 di Kabupaten Tolitoli Propinsi Sulawesi Tengah, dalam rangka pengembangan kajian ilmu administrasi publik.
2. Hasil penelitian ini dapat menjadi masukan bagi KPU Kabupaten Tolitoli untuk melakukan penataan administrasi khususnya terkait dengan prosedur dalam proses terbitnya putusan KPU, meminta pemerintah untuk merevisi pasal-pasal yang berpotensi konflik kekerasan dan meningkatkan kualitas para pegawai dan komisioner KPUD dengan ikut serta dalam berbagai kegiatan pelatihan untuk penyelenggaraan pilkada selanjutnya.

DAFTAR RUJUKAN

- Irfan, I. M. (2003). Prinsip-prinsip perumusan kebijaksanaan Negara. *Bumi Aksara, Jakarta*.
- Keban, Y. T. (2004). Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik: Konsep. *Teori dan Isu, Gava Media, Yogyakarta*.
- Sukidin, B. (2002). Metode Penelitian Kualitatif Perspektif Mikro. *Surabaya: Insan Cendekia*.
- Sumaryono. (1995). Hermeneutika sebuah metode filsafat. Yogyakarta: Kanisius
- Wibawa, S., Purbokusumo, Y., & Pramusinto, A. (1994). Evaluasi Kebijakan Publik, Jakarta: PT. *Radja Grafindo Persada*.
- Widodo. (2007). *Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*. Jakarta: Gramedia.
- Winarno, B. (2007). Kebijakan publik: Teori dan proses. *Yogyakarta: Media Pressindo*.