

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH DI PROVINSI NANGROE ACEH DARUSSALAM

POLICY IMPLEMENTATION ELECTION LEADER REGIONAL PROVINSI NANGROE ACEH DARUSSALAM

Monang Sitorus

Alamat: Program S-3 Ilmu Administrasi
Universitas Padjadjaran Bandung
monangporsea@yahoo.com

(Diterima tanggal 15 November 2006, disetujui tanggal 9 Maret 2007)

Abstract

Election of regional leader directly represent an new progress step in growth democratize in Indonesia pasca Orde Baru. Policy Implementation No. 11 Year 2006 about and Qanun Aceh Governance (Perda) No. 7 Year 2006 special of section 65 up to section 74 arranging about election of regional leader directly. election executor committee by *Independent Commission Election* (KIP), General election Supervisor (Panwaslu) and Uni Europe. Result of election of Regional Leader won by candidate is non partai (independen) that is Drh. Ir Wandi Yusuf, M.Sc And Muhammad Nazar, S.Ag. by ear 39,27%. And them legitimated President No.3/P/2007. In process of implementation pertained by not yet optimalization, cause still be found by accuration up dating data which not yet optimal, effect of disaster tsunami, and so do pasca PILKADA still use Aceh Movement attribute Independence (GAM).

A. *Key Word: Policy Implementation,
Election Leader Regional, Direct
Election***PENDAHULUAN**

Tujuan dibentuknya negara sebagai kontrak sosial (*social contract*) dan berfungsi sebagai ruang agar manusia dapat hidup bersama secara damai, aman, dan sejahtera. Itu sebabnya, para *the founding fathers* ketika mendirikan negara Republik Indonesia tahun 1945, kemudian mereka menyusun Undang-Undang Dasar 1945 pada Pembukaan alinea keempat secara tegas dikatakan "... melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian yang abadi dan keadilan sosial...". Karena itu, tata pemerintahan (*good governance*) yang baik mengharuskan pemerintah menjamin warganya untuk memperoleh akses diberbagai sektor salah diantaranya bidang politik ataupun demokrasi.

Pemerintah harus menghindari kecemburuan sosial seperti yang terjadi selama ini di Aceh antara pemerintah pusat dengan masyarakat Aceh yang dimotori oleh Hasan Tiro sejak tahun 1966 untuk melawan pemerintahan rejim Soeharto. Munculnya Gerakan Aceh Merdeka (GAM) memiliki latar belakang sosiologis akibat adanya ketimpangan antara rakyat Aceh dengan rejim Orde Baru (Abu Jihad, 2000). Kesenjangan yang amat menonjol menurut pandangan masyarakat Aceh, bahwa hasil-hasil industri seperti LNG, PT AAF, PT Kraft Aceh dan Pupuk Inskandar Muda (PIM) disedot oleh

pemerintah pusat. Sehingga, keberadaan industri raksasa itu tidak signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi masyarakat Aceh. (Said, 1999).

Untuk mengatasi kecemburuan sosial, serta membangun demokrasi lokal pemerintah pusat menggulirkan Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Tujuannya adalah untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat Aceh melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Dengan diberlakukannya Undang-Undang No 11 Tahun 2006 di harapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dalam negara NKRI. Salah satu tujuan otonomi daerah meningkatkan peran serta masyarakat (partisipasi). Pemilihan kepala daerah dan wakilnya secara langsung pada dasarnya merupakan wahana untuk memberikan peran serta tersebut dalam kehidupan demokrasi lokal. Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam telah melakukan pilkada sesuai dengan Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 tentang pemerintahan Aceh dan Qanun (Perda) No. 7 Tahun 2006. Dimana tahapan itu terdiri dari tiga tahapan: (a). Tahapan persiapan; (b). Tahapan pelaksanaan; (c). Tahapan Pasca Pilkada. Pelaksanaan setiap tahapan itu perlu dilakukan evaluasi melalui "penelitian evaluasi formatif" (Sugiyono, 2006) yaitu penelitian dengan menggali atau mengkaji pelaksanaan pilkada di Aceh melalui laporan-laporan, literatur, buku-buku, media cetak atau media elektronik dengan membandingkan antara isi kebijakan dengan pelaksanaan.

Bicara tentang evaluasi implementasi, sesungguhnya sejak kemerdekaan Indonesia

tahun 1945 masyarakat Aceh telah melakukan penilaian terhadap pemerintah pusat yang terjadi selama ini. Hasil penilaian itu terindikasi adanya kecemburuan social yang mengakibatkan masyarakat Aceh ingin berdiri sendiri. Selanjutnya, evaluasi formatif yang akan dilakukan adalah evaluasi kebijakan tentang UU No 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh khususnya yang mengatur pasal 65 sampai dengan 74 dan Qanun (Perda) No. 7 Tahun 2006 tentang Pemilihan Langsung Kepala Daerah (Pilkada).

B. PEMBAHASAN

Sebelum sampai kepada permasalahan substansial, akan diuraikan terlebih dahulu kajian tentang demokrasi, kebijakan UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, dan implementasi kebijakan itu sendiri. Sebagaimana diketahui untuk mengubah sistem tatanan politik nasional yang lebih demokratis merupakan pekerjaan yang sangat besar dan penuh tantangan, lazimnya demokrasi melewati demokratisasi, seperti yang terjadi di negara-negara yang pernah mengalami sejarah otoritarianisme yang kemudian disusul dengan runtuhnya pemerintahan anti demokratisasi dan pergolakan politik yang keras sebagai wujud transisi demokrasi. (Urbaningrum: 2004).

Realitas transisi di Indonesia ternyata benar-benar keras seperti kejadian tahun 1998 saat reformasi atau turunnya rezim Orde Baru. Tidak seperti yang dibayangkan oleh sebagian para aktivis dan politisi, dimana demokrasi yang diharapkan segera hadir sosok yang utuh dan sejati tidak segera muncul. Bahkan

demokrasi pasca Orde Baru masih mengundang pertanyaan serius terhadap masa depannya. Kelaziman demokrasi lewat proses demokrasi di negara-negara yang pernah mengalami sejarah otoritarianisme, bukan saja berakhir karena jatuhnya kekuasaan pemerintahan anti demokrasi tersebut. Tapi juga karena negara tersebut harus melewati masa transisi yang terjal. Demokrasi tidak akan sanggup bekerja hanya mengandalkan kinerja *political society* yang bergabung dalam parpol atau bahkan yang memerintah parpol, sementara masyarakat luas (*civil society*) tetap terpaku dalam ketidaktahuan. Dengan kata lain masyarakat yang aktif, kritis dan partisipatif merupakan tujuan dari demokratisasi. (Arivin, 2004).

Konsep demokrasi merupakan konsep yang telah lama ada dan berkembang di banyak negara dan digambarkan dalam bentuk-bentuk yang berbeda sehingga tidak ada pembatasan yang sangat jelas mengenai definisi demokrasi. Ada yang menyatakan demokrasi memfokuskan pada kualitas, prosedur, dan institusi-institusi. Jika ditelusuri ungkapan **Abraham Lincoln** demokrasi adalah pemerintahan milik rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat. Pendapat ini berasal dari kata-kata Yunani *demos* yang berarti rakyat atau masyarakat dan *kratos* yang berarti kewenangan atau kekuasaan. Arti kesimpulan pengertian di atas demokrasi menurut Thomas Jefferson dalam pidato terakhirnya tahun 1989 mengatakan democracy "is government by the people in which the supreme power is vested in the people and exercised directly by them or by their elected agents under a free electoral system" (demokrasi adalah pemerintahan oleh rakyat dan kekuasaan tertinggi ada pada rakyat

yang diselenggarakan secara langsung oleh mereka dengan agen-agen mereka dibawa sistem pemilihan yang bebas). Jika ditelusuri agenda pokok demokratisasi di Indonesia sekarang ini adalah memperpendek periode transisi dengan segera melakukan pekerjaan-pekerjaan politik menuju konsolidasi demokrasi. Maka membangun demokrasi adalah pembangunan dan penguatan institusi. Menurut Robert Dahl (2001) demokratisasi hanya dapat dilakukan jika telah berakar kuat pada tingkat lokal. Dan pada tingkat nasional hanya mungkin terbangun jika demokrasi juga berlangsung pada tingkat lokal. Tanpa pemberdayaan demokrasi pada tingkat lokal, maka kerangka demokrasi pada tingkat nasional akan rapuh.

Mewujudkan demokrasi dapat dilakukan dengan cara menggulirkan kebijakan yang bernuansa desentralisasi politik. Atau devolusi kekuasaan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Hal ini dipertegas oleh Smoke (1999) mengatakan desentralisasi sebagai evolusi adalah *"devolution of power from central to local government"*. Sedangkan dekonsentrasi adalah *"the transfer administratif responsibility from centra, to local government"*. Tidak berbeda dengan yang disebutkan kedua ahli di atas. Desentralisasi adalah *"the transfer of power, from top level to lower level, in a teritorial hierarchy which could be one government within a State, or offices within a large organisation."* (www.ciesin.org, diakses 28 Pebruari 2007). Dari pengertian di atas devolusi (desentralisasi) menunjukkan adanya distribusi kekuasaan pada tingkatan pemerintahan. Sedangkan dekonsentrasi menggambarkan tidak adanya distribusi

kekuasaan kecuali hanya sekedar transfer pertanggungjawaban administratif. Sehingga logika teoritiknya desentralisasi politik disebut desentralisasi secara konseptual lebih dekat dengan sistem politik demokrasi. Konsep ini tercermin dalam undang-undang no. 5 tahun 1974. dalam perjalanannya demokrasi di indonesia terus bergulir peran rakyat semakin dioptimalkan (diberdayakan). Hal ini sejalan dengan kebijakan publik melalui Undang-Undang Nomor 11 tahun 2006 tentang pemerintahan Aceh. Khususnya pasal 65 sampai 74 tentang pemilihan kepala daerah. Sejauh mana implementasi kebijakan itu diterapkan akan dievaluasi formatif.

Dalam perspektif Undang-undang Pemerintahan Daerah, pelaksanaan Pilkada langsung pada hakikatnya tidak hanya untuk tujuan mengoptimalkan demokratisasi di daerah, tetapi merupakan perwujudan dari prinsip otonomi. Semua jenis dan tingkatan daerah di Indonesia diberikan hak untuk menyelenggarakan Pilkada langsung dengan tujuan agar rakyat di daerah yang bersangkutan dapat secara bebas dan bertanggung jawab dalam memilih pemimpin pemerintah daerah yang berkualitas. Sejalan dengan kebijakan publik dalam bentuk UU No 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, merupakan peluang yang sangat besar bagi GAM, dan ternyata membawa kesuksesan bagi GAM dalam transformasi tersebut.

Peluang itu bahwa dibenarkannya/ diperbolehkan adanya Partai Politik Lokal dalam pemilihan Kepala Daerah di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Adapun tujuan khusus partai politik lokal sebagaimana disebut dalam pasal 78 (2) adalah sebagai berikut: (a). meningkatkan partisipasi politik masyarakat

Aceh dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah; dan (b). memperjuangkan cita-cita partai politik lokal dalam kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara sesuai kekhususan dan keistimewaan Aceh. Sesuai dengan Undang-Undang Pemerintahan Aceh Nomor 11 Tahun 2006 disebutkan bahwa dibenarkannya/ diperbolehkan adanya Partai Politik Lokal dalam pemilihan Kepala Daerah di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Adapun tujuan khusus partai politik lokal sebagaimana disebut dalam pasal 78 (2) adalah sebagai berikut: (a). meningkatkan partisipasi politik masyarakat Aceh dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah; dan (b). memperjuangkan cita-cita partai politik lokal dalam kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara sesuai kekhususan dan keistimewaan Aceh. Mekanisme Pemilihan Kepala Daerah Menurut UU Nomor 11 Tahun 2006. Pada pasal 65 s.d. pasal 74 UU No.11 Tahun 2006. Secara spesifik pelaksana pilkada dilaksanakan oleh KIP (Komisi Independen Pemilihan). Tahapan pelaksanaan pilkada diatur dalam pasal 66 dengan dua tahap yaitu (a). Tahap Persiapan; (b). Tahap Pelaksanaan. Kedua tahapan ini secara tegas diatur dalam Qanun (Perda) No. 7 Tahun 2006 dalam beberapa tahapan yaitu: **Tahapan Persiapan** mulai 1 Januari s.d. 31 Maret 2006 meliputi :

- (1). Pemberitahuan DPRD Kabupaten kepada KPU Kabupaten mengenai berakhirnya masa jabatan bupati dan wakil bupati;
- (2). perencanaan penyusunan dan penetapan petunjuk teknis penyelenggaraan pemilihan.
- (3). pembentukan panitia pengawas;
- (4). pembentukan dan pelatihan PPK, dan KPPS;
- (5). pemberitahuan, pendaftaran dan akreditasi pemantau pemilihan;
- (6). Sosialisasi

informasi/ pendidikan pemilih kepada masyarakat; (7). Rapat kerja dan rapat koordinasi KPU kabupaten dengan berbagai instansi dari lembaga terkait; (8). Inventarisasi kebutuhan dan pengadaan barang dan jasa. **Pendaftaran pemilih**, tanggal 1 April 2006 sampai 9 November 2006. Pendaftaran pasangan calon, tanggal 28 Agustus 2006 sampai 11 September 2006. Pengundian/ penetapan pasangan calon, tanggal 8 November 2006 meliputi : Penetapan, penentuan nomor urut calon dan pengumuman pasangan calon dan wakil. Pelaksanaan kampanye, tanggal 24 November sampai 7 Desember 2006. **Pemungutan suara**, tanggal 11 Desember 2006 dengan kegiatan : masa persiapan dan pemungutan suara dan perhitungan suara disetiap TPS. Pelantikan calon terpilih, tanggal 8 Februari 2007.

Untuk melaksanakan pilkada di NAD maka dibentuklah Komisi Independen Pemilihan (KIP). KIP hanya berada di NAD, berbeda dengan di daerah lain dimana pemilihan diselenggarakan oleh KPU Daerah (KPUD). Keberadaan KIP ini diatur dalam UU No.11 tentang Pemerintahan Aceh (UU PA), sedangkan teknis pelaksanaannya dirinci dalam Qanun No.2, 3, dan 7 Tahun 2006. Pengangkatan dan penggantian anggota KIP ini diatur dalam Keputusan DPRD Provinsi NAD No. 3 dan 14 Tahun 2005 dan No.5 Tahun 2006. Dari seluruh rangkaian proses kebijakan publik, implementasi kebijakan merupakan tahapan yang bersifat “praktis” dan dibedakan dari formulasi kebijakan yang dapat dipandang sebagai tahapan yang bersifat teoritis. Karena itu, penulis akan membatasi pembahasan dalam kajian penelitian ini pada tahapan praktis (penerapan). Implementasi

merupakan terjemahan dari kata "*implementation*", berasal dari kata kerja "*to implement*". Menurut Webster's (1979) dalam Tachjan (2006) yang berasal dari bahasa Latin "*implementum*" dari kata "*impere*" dan "*plere*". Kata "*implere*" dimaksudkan "*to fill up*", "*to fill in*", yang artinya mengisi penuh; melengkapi, sedangkan "*plere*" maksudnya "*to full*" yaitu mengisi. Selanjutnya kata "*to implement*" mengandung tiga arti sebagai : (1). Membawa ke sesuatu hasil (akibat); melengkapi dan menyelesaikan; (2). Menyediakan sarana (alat) untuk melaksanakan sesuatu; memberikan yang bersifat praktis terhadap sesuatu; (3) menyediakan atau melengkapi dengan alat. Kemudian, Tachjan (2006) mengatakan implementasi kebijakan publik "merupakan proses kegiatan administratif yang dilakukan setelah kebijakan ditetapkan/dijetujui". Kegiatan ini terletak di antara perumusan kebijakan dan evaluasi. Selanjutnya, Donal Van Meter dan Carl Van Horn (dalam Dunn, 2000) menegaskan hubungan implementasi kebijakan dengan tujuan kebijakan yang akan dicapai ialah dengan menyatakan : "Implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan sebelumnya". Ndraha (2003) berpendapat "bahwa konsep implementasi kebijakan lebih luas ketimbang sekedar konsep pelaksanaan". Dalam konsep implementasi kebijakan terkandung pengaturan dan pengelolaan lebih lanjut kebijakan (manajemen kebijakan) sedangkan yang dimaksud dengan pelaksanaan kebijakan adalah pelaksanaan

operasional. Implementasi kebijakan merupakan alat administrasi, dimana berbagai actor, organisasi, prosedur dan teknik bekerjasama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi pada posisi yang lain merupakan fenomena kompleks yang dapat dipahami sebagai proses, keluaran maupun hasil. (Dunn, 2000).

Abidin (2002) mengemukakan "pelaksanaan kebijakan merupakan langkah yang sangat penting dalam proses kebijakan, tanpa pelaksanaan, suatu kebijakan hanyalah sekedar sebuah dokumen yang tidak bermakna dalam kehidupan masyarakat". Pressman dan Wildavsky (1999) mengemukakan: "*Implementation may be viewed as process of interaction between the setting of goals and action geared to achieving them*". Yang dapat diartikan bahwa implementasi dipandang sebagai proses interaksi antara tujuan yang telah ditetapkan dan tindakan-tindakan yang dimaksudkan untuk mewujudkan tujuan tersebut. Pressman dan Wildavsky melihat implementasi kebijakan sebagai suatu mata rantai yang menghubungkan titik awal "*setting of goal*" dengan titik akhir "*achieving them*".

Dalam proses kebijakan, selalu terbuka kemungkinan terjadinya perbedaan antara apa yang diharapkan oleh pembuat kebijakan dengan apa yang senyatanya dapat dicapai dari pelaksanaan kebijakan. Gejala ini oleh Andrew Dunsire (dalam Wibawa, 1999) dinamakan sebagai *implementation gap* (suatu istilah untuk menjelaskan keadaan di mana dalam proses kebijakan selalu terjadi perbedaan antara apa yang diharapkan pembuat kebijakan dengan apa yang senyatanya). Winardi (2000) mempertegas "Gap" adalah penyimpangan

antara **Das Sollen** (standard) dengan **Das Sein** (situasi kenyataan yang diperoleh). Besar kecilnya perbedaan tersebut menurut Walter Williams (dalam Wibawa, 1999) disebut sebagai “*implementation capacity*” atau kapasitas implementasi. *Implementation capacity* tidak lain ialah kemampuan suatu organisasi/aktor untuk melaksanakan keputusan kebijakan sedemikian rupa sehingga ada jaminan bahwa tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan dalam dokumen formal kebijakan dapat dicapai. Kaitan pencapaian tujuan, R.S. Parker (dalam Fadillah, 2001) menyatakan “implementasi kebijakan merupakan upaya suatu untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dengan sarana-sarana tertentu dalam urutan waktu tertentu”.

Daniel Mazminian dan Paul A. Sabatier (1983) dalam Nugroho R.D. (2003) menyatakan terdapat tiga langkah intervensi pelaksanaan agar kebijakan itu terwujud. **Pertama**, Mengorganisasikan implementasi kebijakan, **Kedua**, memimpin organisasi yang mengimplementasikan kebijakan dan, **Ketiga**, Mengendalikan pelaksanaan (operasionalisasi). Implementasi kebijakan memerlukan dua pendekatan vertikal (*top - down versus bottom - up*). Menurut Adiwisastro (dalam Tachjan, 2006: xiv) mengatakan: “Pendekatan *top down* terutama berfokus kepada ketersediaan unit pelaksana (birokrasi); standar pelaksanaan; kewenangan; koordinasi. Pendekatan *bottom-up* menekankan pada strategi-strategi yang digunakan oleh pelaksana saat menentukan tujuan-tujuan yang hendak dicapai oleh suatu kebijakan public, public sebagai dasar untuk memahami kebijakan public itu secara keseluruhan”.

Model *top - down*, menyebabkan

partisipasi rakyat lebih berbentuk mobilitas atau penggerakan, masyarakat hanya sebagai penerima dampak kebijakan (target grup). Sebaliknya model *bottom - up* lebih bermakna jika pembuatan kebijakan dengan cara pemberdayaan masyarakat atau pada “level lapangan”, meskipun kebijakan itu pada awalnya dibuat oleh pemerintah dari atas (*top down*), namun implementasinya dilakukan sepenuhnya atas partisipasi masyarakat. Ini sebagai jembatan untuk menghubungkan pendekatan *top-down* dan *bottom -up* ini, sehingga aspirasi masyarakat dapat diperoleh semaksimal mungkin terakomodasi. Sehingga, apa yang dikatakan Adiwisastro (dalam Tachjan, 2006: xi) implementasi kebijakan public itu bukan hanya dilihat dari perspektif administratif yang terpisah dari proses politik.

Menurut Sabatier dan Mazmanian (dalam Parson, 2005) mengatakan agar implementasi kebijakan dengan cara *top-down* dan *bottom-up* sukses (efektif) ada 6 (enam) syarat yaitu: (1). Tujuan yang jelas dan konsisten, sehingga dapat menjadi standar evaluasi legal, dan sumber daya; (2). Teori kausal yang memadai, dan memastikan agar kebijakan itu mengandung teori yang akurat tentang bagaimana cara melahirkan perubahan; (3). Struktur implementasi yang disusun secara legal untuk membantu pihak-pihak yang mengimplementasikan kebijakan dan kelompok-kelompok yang menjadi sasaran kebijakan; (4) Para pelaksana implementasi yang ahli dan memiliki komitmen; (5). Dukungan dari kelompok kepentingan dan penguasa di legislative dan eksekutif. Kemudian implementasi kebijakan mengandung logika *top-down*, maksudnya menurunkan/menafsirkan alternatif-alternatif

yang masih abstrak atau makro menjadi alternatif yang bersifat konkrit atau mikro. Atau urutan *the policy proses as a hierarchy* menurut Bromley (1999). Agar kebijakan itu lebih spesifik dapat diturunkan sesuai dengan hirarki mulai dari **Policy Level** (kebijakan masih relatif umum) ---→ **Organizational Level** (kebijakan mulai terbentuk tetapi belum terukur)--→ **Operational Level** (kebijakan sudah terukur apa yang diinginkan isi kebijakan itu telah terukur dalam bentuk standar, seperti jangka waktu setiap kegiatan pelaksanaan Pilkada sehingga lebih konkrit. Sedangkan formulasi kebijakan mengandung logika *bottom-up*, adalah arti proses ini diawali dengan pemetaan kebutuhan public atau pengakomodasian tuntutan lingkungan lalu diikuti dengan pencairan dan pemilihan alternative cara pemecahannya, kemudian diusulkan untuk ditetapkan.

Sedangkan implementasi kebijakan public agar lebih mudah dipahami apabila menggunakan suatu model atau kerangka pemikiran tertentu. Suatu model akan memberikan gambaran kepada kita secara bulat lengkap mengenai sesuatu objek, situasi atau proses. Atau tujuan kita menggunakan model (Winardi, 2005) “adalah untuk memahami kenyataan atau realita dengan jalan mengorganisasi dan menyerderhanakannya. Jadi Model mewakili realita, tetapi bukan merupakan realita”. Menurut Tachjan (2006), komponen-komponen model sistem implementasi kebijakan terdiri atas; (1). Program (kebijakan itu sendiri) untuk dilaksanakan; (2). *Target groups*, yaitu kelompok masyarakat yang menjadi sasaran, dan diharapkan akan menerima manfaat dari program tersebut. Bagaimana kerangka pikir

sebagai model implementasi kebijakan pilkada di Aceh akan digambarkan setelah dilakukan pembahasan teoritis tentang evaluasi kebijakan.

Penyelenggaraan pilkada langsung di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam pada dasarnya merupakan bagian integral implementasi asas demokrasi lokal dalam rangka memilih pemimpin lokal gubernur dan wakil gubernur dari, oleh dan untuk rakyat daerah Aceh secara demokratis, transparan dan akuntabel. Oleh karenanya keberhasilan penyelenggaraan pilkada di Aceh tidak hanya diukur dari seluruh tahapan, tetapi juga diukur dari seberapa demokratis pelaksanaan setiap tahapan-tahapan tersebut. Pelaksanaan pilkada di Aceh mempunyai keunikan tersendiri dibandingkan daerah-daerah lain di Indonesia. Keunikan itu tercermin dari diperbolehkannya calon indeviden atau calon perorangan dalam pilkada, adanya partai lokal dan dalam pelaksanaannya dimonitoring secara langsung oleh Uni Eropa. Lingkup kajian evaluasi dalam pilkada meliputi tiga hal antara lain (a) evaluasi tahap persiapan (b) evaluasi tahap pelaksanaan (c) evaluasi pasca pilkada. Evaluasi merupakan kegiatan pemberian nilai dalam aktivitas manajemen proses kebijakan yang dinilai atas sesuatu fenomena. Karena itu, yang menjadi pertanyaan adalah “fenomena apakah” yang akan dinilai. Sesuai dengan fokus bahasan, yang akan dinilai adalah fenomena mengenai kebijakan tentang pemilihan kepala daerah sesuai dengan Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh pasal 65 pemilihan kepala daerah di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Dengan demikian lingkup evaluasi kebijakan secara komprehensif dilakukan pada tahap

pemantauan pelaksanaan, pengawasan ataupun pertanggung jawaban. Setiap tahapan berisikan kegiatan-kegiatan mengenai data dan informasi serta pelaporan mengenai tingkat perkembangan capaian setiap hasil kegiatan, ketepatan waktu dan proses pelaksanaan serta akuntabilitas secara keseluruhan. Kegiatan-kegiatan dimaksud telah diuraikan di atas. Mustopadidjaja (2003) mengatakan evaluasi adalah pemantauan untuk mendapatkan informasi dini mengenai perkembangan pelaksanaan kebijakan pada momentum atau dalam jangka waktu tertentu sehingga dapat diketahui hal-hal yang perlu diperbaiki baik mengenai sistem dan proses pelaksanaan maupun kebijakan itu sendiri, agar perumusan kebijakan lebih tepat, pelaksanaan kebijakan dapat berjalan baik, dan tujuan kebijakan dapat dicapai lebih optimal.

Dengan demikian lingkup evaluasi secara komprehensif dapat meliputi penilaian mengenai latarbelakang dan alasan-alasan diambilnya suatu kebijakan, tujuan dari kebijakan apakah dilakukan secara konsisten maupun dampak yang timbul dari pelaksanaan kebijakan itu. Evaluasi dilakukan dengan tujuan memberikan gambaran obyektif mengenai ketepatan dan efektivitas dan manfaat aktual dari kebijakan. Karena itu fokus evaluasi adalah "penilaian" yang disebabkan oleh adanya "gap" antara patokan (isi kebijakan) dengan kenyataan. Semuanya itu dilakukan untuk mewujudkan "nilai" (value) apakah pelaksanaan kebijakan itu telah sesuai dengan isi kebijakan itu. Yang pada akhirnya menciptakan akuntabilitas.

Menurut Mustopadidjaja (2003) ada tiga fase kegiatan pokok evaluasi (1) *spesification of the evaluation topic* (2) *desain*

of the evaluation prosedure dan (3) *Implementation of the evaluation*. Selanjutnya tujuan evaluasi itu sendiri adalah pembuatan desain penilaian (DP) dan perumusan pertanyaan penilaian (PP). Dalam penyusunan (DP) perlu diperhatikan hal-hal sebagai berikut: (a). latar belakang kebijakan (b). teori yang mendasari kebijakan, serta metoda dan standar penilaian; (c). tujuan dan / atau sasaran kebijakan; (d). kelompok sasaran kebijakan; (e). instrumen-instrumen kebijakan; (f). responsif kelompok sasaran dan *stakeholder* lainnya; (g). Peran aparat pemerintahan, program kegiatan, dan sumber-sumber, serta organisasi dan manajemen kebijakan; (h). Struktur dan perkembangan kinerja; (i). Agenda kegiatan, pengorganisasian dan pembiayaan. Sedangkan pertanyaan penilaian (PP) mengarah kepada perumusan pertanyaan secara tajam, terarah pada pencapaian tujuan penilaian dan beranjak dari desain penilaian yang telah disepakati. Dalam hal ini kesepakatan yang tertuang dalam kebijakan itu sendiri. Misalnya dalam pelaksanaan pilkada perlu kesepakatan dari seluruh elemen masyarakat, partai politik, pemerintah, atau *stakeholder* yang meliputi tentang tahapan, program, dan jadwal waktu penyelenggaraan pilkada.

Evaluasi merupakan salah satu cara yang dilakukan dalam lingkup metode dan teknik kontrol. Teknik kontrol tersebut menurut Ndraha (2003) yaitu dilakukan *sebelum, sepanjang, dan sesudah* suatu kegiatan kebijakan dilaksanakan, James A.F. Stoner dan Charles Wankel (dalam Ndraha, 2003) mengemukakan ada tiga macam kontrol itu adalah *pre-action*, pelaporan mengenai tingkat perkembangan capaian setiap hasil kegiatan, ketepatan waktu dan proses

pelaksanaan serta akuntabilitas secara keseluruhan. Kegiatan-kegiatan dimaksud telah diuraikan di atas. Mustopadidjaja (2003) mengatakan evaluasi adalah pemantauan untuk mendapatkan informasi dini mengenai perkembangan pelaksanaan kebijakan pada momentum atau dalam jangka waktu tertentu sehingga dapat diketahui hal-hal yang perlu diperbaiki baik mengenai sistem dan proses pelaksanaan maupun kebijakan itu sendiri, agar perumusan kebijakan lebih tepat, pelaksanaan kebijakan dapat berjalan baik, dan tujuan kebijakan dapat dicapai lebih optimal.

Dengan demikian lingkup evaluasi secara komprehensif dapat meliputi penilaian mengenai latarbelakang dan alasan-alasan diambilnya suatu kebijakan, tujuan dari kebijakan apakah dilakukan secara konsisten maupun dampak yang timbul dari pelaksanaan kebijakan itu. Evaluasi dilakukan dengan tujuan memberikan gambaran obyektif mengenai ketepatan dan efektivitas dan manfaat aktual dari kebijakan. Karena itu fokus evaluasi adalah "penilaian" yang disebabkan oleh adanya "gap" antara patokan (isi kebijakan) dengan kenyataan. Semuanya itu dilakukan untuk mewujudkan "nilai" (value) apakah pelaksanaan kebijakan itu telah sesuai dengan isi kebijakan itu. Yang pada akhirnya menciptakan akuntabilitas.

Menurut Mustopadidjaja (2003) ada tiga fase kegiatan pokok evaluasi (1) *spesification of the evaluation topic* (2) *desain of the evaluation procedure* dan (3) *Implementation of the evaluation*. Selanjutnya tujuan evaluasi itu sendiri adalah pembuatan desain penilaian (DP) dan perumusan pertanyaan penilaian (PP). Dalam penyusunan

(DP) perlu diperhatikan hal-hal sebagai berikut: (a). latar belakang kebijakan (b). teori yang mendasari kebijakan, serta metoda dan standar penilaian; (c). tujuan dan / atau sasaran kebijakan; (d). kelompok sasaran kebijakan; (e). instrumen-instrumen kebijakan; (f). responsif kelompok sasaran dan *stakeholder* lainnya; (g). Peran aparat pemerintahan, program kegiatan, dan sumber-sumber, serta organisasi dan manajemen kebijakan; (h). Struktur dan perkembangan kinerja; (i). Agenda kegiatan, pengorganisasian dan pembiayaan. Sedangkan pertanyaan penilaian (PP) mengarah kepada perumusan pertanyaan secara tajam, terarah pada pencapaian tujuan penilaian dan beranjak dari desain penilaian yang telah disepakati. Dalam hal ini kesepakatan yang tertuang dalam kebijakan itu sendiri. Misalnya dalam pelaksanaan pilkada perlu kesepakatan dari seluruh elemen masyarakat, partai politik, pemerintah, atau *stakeholder* yang meliputi tentang tahapan, program, dan jadwal waktu penyelenggaraan pilkada.

Evaluasi merupakan salah satu cara yang dilakukan dalam lingkup metode dan teknik kontrol. Teknik kontrol tersebut menurut Ndraha (2003) yaitu dilakukan *sebelum, sepanjang, dan sesudah* suatu kegiatan kebijakan dilaksanakan, James A.F. Stoner dan Charles Wankel (dalam Ndraha, 2003) mengemukakan ada tiga macam kontrol itu adalah *pre-action*, pelaporan mengenai tingkat perkembangan capaian setiap hasil kegiatan, ketepatan waktu dan proses pelaksanaan serta akuntabilitas secara keseluruhan. Kegiatan-kegiatan dimaksud telah diuraikan di atas. Mustopadidjaja (2003) mengatakan evaluasi adalah pemantauan untuk

mendapatkan informasi dini mengenai perkembangan pelaksanaan kebijakan pada momentum atau dalam jangka waktu tertentu sehingga dapat diketahui hal-hal yang perlu diperbaiki baik mengenai sistem dan proses pelaksanaan maupun kebijakan itu sendiri, agar perumusan kebijakan lebih tepat, pelaksanaan kebijakan dapat berjalan baik, dan tujuan kebijakan dapat dicapai lebih optimal.

Dengan demikian lingkup evaluasi secara komprehensif dapat meliputi penilaian mengenai latarbelakang dan alasan-alasan diambilnya suatu kebijakan, tujuan dari kebijakan apakah dilakukan secara konsisten maupun dampak yang timbul dari pelaksanaan kebijakan itu. Evaluasi dilakukan dengan tujuan memberikan gambaran obyektif mengenai ketepatan dan efektivitas dan manfaat aktual dari kebijakan. Karena itu fokus evaluasi adalah "penilaian" yang disebabkan oleh adanya "gap" antara patokan (isi kebijakan) dengan kenyataan. Semuanya itu dilakukan untuk mewujudkan "nilai" (value) apakah pelaksanaan kebijakan itu telah sesuai dengan isi kebijakan itu. Yang pada akhirnya menciptakan akuntabilitas.

Menurut Mustopadidjaja (2003) ada tiga fase kegiatan pokok evaluasi (1) *spesification of the evaluation topic* (2) *desain of the evaluation prosedure* dan (3) *Implementation of the evaluation*. Selanjutnya tujuan evaluasi itu sendiri adalah pembuatan desain penilaian (DP) dan perumusan pertanyaan penilaian (PP). Dalam penyusunan (DP) perlu diperhatikan hal-hal sebagai berikut: (a). latar belakang kebijakan (b). teori yang mendasari kebijakan, serta metoda dan standar penilaian; (c). tujuan dan / atau sasaran kebijakan; (d). kelompok sasaran

kebijakan; (e). instrumen-instrumen kebijakan; (f). responsif kelompok sasaran dan *stakeholder* lainnya; (g). Peran aparat pemerintahan, program kegiatan, dan sumber-sumber, serta organisasi dan manajemen kebijakan; (h). Struktur dan perkembangan kinerja; (i). Agenda kegiatan, pengorganisasian dan pembiayaan. Sedangkan pertanyaan penilaian (PP) mengarah kepada perumusan pertanyaan secara tajam, terarah pada pencapaian tujuan penilaian dan beranjak dari desain penilaian yang telah disepakati. Dalam hal ini kesepakatan yang tertuang dalam kebijakan itu sendiri. Misalnya dalam pelaksanaan pilkada perlu kesepakatan dari seluruh elemen masyarakat, partai politik, pemerintah, atau *stakeholder* yang meliputi tentang tahapan, program, dan jadwal waktu penyelenggaraan pilkada.

Evaluasi merupakan salah satu cara yang dilakukan dalam lingkup metode dan teknik kontrol. Teknik kontrol tersebut menurut Ndraha (2003) yaitu dilakukan *sebelum, sepanjang, dan sesudah* suatu kegiatan kebijakan dilaksanakan, James A.F. Stoner dan Charles Wankel (dalam Ndraha, 2003) mengemukakan ada tiga macam kontrol itu adalah *pre-action, steering control* dan *post-action control*. Selanjutnya kontrol itu dapat dilakukan oleh siapa saja yang berkepentingan terhadap suatu organisasi atau kelompok masyarakat, baik internal, *built-in*, maupun eksternal kontrol. Jadi kontrol dalam hubungan ini, misalnya dilakukan oleh atasan terhadap bawahan, unit kerja kontrol terhadap organisasi yang berada langsung di dalam lingkungan kompetensinya dan konsumen atau pelanggan (*user*). Kontrol itu juga menggunakan standar (patokan), sebagai

pembandingan, dan *soft instrument* (alat untuk meneliti, mencatat, analisis dan menstransfer data). Selanjutnya evaluasi yang menggunakan salah satu unsur kontrol tersebut, menurut Ndraha (2003) adalah merupakan proses perbandingan antara standar dengan fakta dan hasil analisisnya.

Sementara itu menurut Dunn dan Ripley (dalam Wibawa, 1999) mengemukakan bahwa "evaluasi kebijakan memiliki empat fungsi diantaranya eksplanasi, kepatuhan, auditing, dan akunting". Sedangkan menurut Dunn (2000); (a). evaluasi memberi informasi yang palid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan; (b). evaluasi memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target; (c). evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, termasuk perumusan masalah dan rekomendasi. Dalam studi kebijakan publik, evaluasi kebijakan publik adalah suatu fase yang paling kritis, sebagaimana menurut Putra (2001) bahwa disini partisipasi publik sebagai hal yang sangat fundamental dalam paradigma kritis dalam studi kebijakan publik menjelma menjadi sebuah bentuk keterlibatan yang sarat dengan kritik. Dengan demikian pada evaluasi

kebijakan publik ini pada akhirnya menjadi sebuah konsep yang disebut *dit Depez* sebagai *contested knowledge*, artinya adalah berbagai kritik dan penilaian kebijakan publik dari berbagai pihak akan dipertandingkan dalam sebuah ruang kritik yang terbuka dan partisipatif.

Selanjutnya untuk melihat fungsi evaluasi kebijakan publik, menurut Putra (2001) pada dasarnya ada tiga hal pokok yaitu : *pertama*, memberi informasi yang valid tentang kinerja kebijakan; *kedua*, evaluasi kebijakan publik untuk menilai kepastian tujuan atau target dengan masalah yang dihadapi; *ketiga*, evaluasi kebijakan untuk memberi sumbangan pada kebijakan lain terutama dari segi metodologinya. Berdasarkan kajian teoritis di atas, maka untuk mempermudah pemahaman akan disajikan sebagai kerangka pikir, yaitu :

UUD 1945

UU No.11 Tahun 2006

Qanun No. 17 Tahun 2006

Keputusan KIP
Volume 3, Nomor 2
Halaman: 125 - 140

Tahapan pilkada Aceh

Persiapan

Pelaksanaan

Pasca Pilkada

GAP

Target Groups

(Rakyat Pemilih dalam PILKADA)

ISSN. 1907 - 0489
Oktober 2007

Grand Design (Pola Pikir) Pilkada Di Aceh

Demokrasi

Implementasi

Dari ketiga tahapan pelaksanaan pilkada yang ditetapkan berdasarkan Qanun No. 17 Tahun 2006 (tahap persiapan, tahap pelaksanaan, tahap pasca pilkada). Setiap tahapan itu masih mengandung permasalahan-permasalahan. Permasalahan pada tahap persiapan meliputi permasalahan dibidang pengaturan, penetapan, pembentukan panitia pengawas, pembentukan dan pelatihan PPK, dan KPPS, pemberitahuan, pendaftaran dan akreditasi pemantau pemilihan, Sosialisasi informasi/ pendidikan pemilih kepada masyarakat, rapat kerja dan rapat koordinasi KPU kabupaten dengan berbagai instansi dari lembaga terkait, inventarisasi kebutuhan dan pengadaan barang dan jasa, maupun permasalahan pada tahapan pelaksanaan seperti ada tahap peneapan pemilih, pencalonan, kampanye, dan pada saat pemungutan dan perhitungan suara. Dari sekian permasalahan yang dihadapi masalah yang paling menonjol atau (urgen) selama pilkada di Aceh dapat dikelompokkan dalam 4 (empat) yaitu: (1). *Up dating data* peserta pemilih. Persoalan ini terjadi tidak tersedianya data yang akurat (pemutahiran data pemilih) yang dilakukan oleh catatan sipil. Permasalahan ini muncul kurangnya keterlibatan RT/RW dalam proses pendaftaran pemilih. Rekrutmen anggota KPPS hampir berlatar belakang pekerjaan PNS bahkan mereka yang pernah bertugas dalam pilpres dan pemilu legislatif yang dilaksanakan pada tahun 2004. Alasan dilibatkannya PNS karena mereka memiliki intelektual maupun pengalaman tentang pemahaman petunjuk pelaksanaan maupun petunjuk teknis pilkada. Tentu ini sangat membantu kelancaran pelaksanaan pada semua tahapan pilkada. Tidak optimalnya pemutahiran data secara

umum dengan alasan data yang digunakan adalah data pada waktu pilpres. Sementara di Aceh para pemilih telah ada yang meninggal, pindah, mengungsi akibat bencana tsunami. Sebagai dampak dari konflik dan tsunami ditahun 2004, migrasi yang terjadi secara besar-besaran di Aceh telah mengakibatkan 130.000 orang meninggal dan sejumlah orang dengan angka yang sama mengungsi. Petugas dari KIP meng *up dating* data hanya dalam bentuk kampanye registrasi pemilih yang baru. Hasil registrasi pemilih sebesar 2.632.935 orang. Jumlah ini dikritisi oleh beberapa pemegang kepentingan, yang beranggapan bahwa banyak pemilih yang tidak diikuti sertakan melalui metodologi dari pintu ke pintu, sementara pemegang kepentingan yang lain beranggapan bahwa jumlah pemilih tersebut terlalu besar sementara dengan menggunakan Nomor Induk Kependudukan sebesar 2.424.696 kartu dan meninggalkan dunia akibat bencana tsunami sebanyak 208.239 pemilih. (2). *Kampanye*. Pelanggaran paling banyak ditemukan pada saat kampanye hal ini bisa dimaklumi mengingat kegiatan kampanye adalah kegiatan untuk menarik dan meyakinkan pemilih mendukung calon kepala daerah dan wakil kepala daerah, terutama dari calon independen dan calon dari partai politik. Pelanggaran yang terjadi secara umum seperti curi start kampanye yang dilakukan tim sukses. Masih ditemui kampanye yang isinya saling menjatuhkan sesama calon terutama calon yang di jagokan partai politik dan calon indeviden. Pelanggaran berupa mani politik di beberapa daerah masih di temui dengan dalih pemberian sembako oleh tim sukses. Para tim sukses umumnya mengatakan pemberian sembako tidak termasuk politik uang tetapi politik sembako. Dibeberapa daerah masih

dijumpai kegiatan kampanye yang melibatkan anak-anak dibawah umur 17 tahun. (3). *Pelaksanaan pemungutan suara*, merupakan puncak pelaksanaan pilkada. Pada tahapan ini kegiatan yang dilakukan cukup banyak namun pada setiap kegiatan ada yang sukses dalam pelaksanaan. Permasalahan yang muncul di beberapa TPS terbatasnya saksi dari pasangan calon, panitia pengawas, pemantau, dan warga masyarakat. Terbatasnya sumber daya manusia akibat bencana tsunami sehingga dalam rekapitulasi perhitungan suara terjadinya manipulasi suara. Sehingga ada daerah minta diulang pelaksanaan pilkada karena tidak memenuhi unsur-unsur dalam proses pemungutan suara. Tidak lengkapnya para saksi-saksi dikarenakan para saksi datang terlambat. Dijumpai bahwa saksi yang datang setelah pengucapan janji sehingga tidak diperkenankan masuk kedalam tempat pemungutan suara. Dari segi keamanan pada hari pemungutan suara secara umum berjalan dengan baik karena pengamanan dilakukan oleh berbagai pihak seperti Linmas dan Kepolisian. Namun tenaga pemantau dari luar negeri (Uni Eropah) tidak merata diseluruh TPS. Hasil perhitungan Pilkada NAD menurut perhitungan yang dilakukan oleh KIP dimenangkan oleh drf. Irwandi Yusuf M.Sc, dan Muhammad Nazar, S.Ag. dari calon independen dengan perolehn suara 39,27% suara.

Berdasarkan jumlah perolehan suara di atas sebagai pemenang pilkada di Nanggroe Aceh Darussalam di menangkan oleh Irwandi Yusuf dan Muhammad Nazar dikukuhkan sebagai pemimpin Aceh melalui Surat Keputusan Presiden No 3/P/2007. Tingginya atensi masyarakat kepada calon independen

yang dimenangkan oleh Irwandi Yusuf dan Muhammad Nazar di sebabkan oleh beberapa hal : (a). Kadar kepercayaan masyarakat Aceh terhadap partai politik semakin menurun dimana selama ini kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah dan partai politik semakin menurun akibat persoalan yang dihadapi masyarakat Aceh selama kurang lebih 32 tahun ditandai dengan Aceh sebagai daerah Operasi Militer (DOM); Mereka mampu mempertahankan keuntungan politik yang telah mereka miliki berupa popularitas dari masyarakat sementara partai politik nasional dan pemerintah daerah dan pusat kehilangan popularitas di Aceh. Ini dimanfaatkan oleh GAM sehingga memiliki popularitas di Aceh yang sangat luar biasa. *Pertama*, popularitas sebagai bekas gerakan bersenjata yang menuntut kemerdekaan di Aceh. Secara politis GAM telah berhasil menanamkan pengaruhnya di Aceh selama puluhan tahun. Hal ini bisa dilihat oleh dukungan rakyat terhadap GAM ini terbukti kemenangan GAM dalam PILKADA Aceh di tingkat I dan II (saat ini GAM telah menduduki jabatan bupati lewat PILKADA sebanyak 6 (enam) kabupaten. Artinya, setiap ada wailayah pemilihan yang ada pencalonan dari GAM selalu dimenangkan GAM itu pertanda popularitas GAM di Aceh. *Kedua*, secara organisatoris, GAM memiliki garis organisasi komando dari kota sampai ke desa. Hal ini menjadikan pesan-pesan politik GAM bisa disampaikan secara efektif. Ketiga, secara personal tokoh-tokoh GAM sangat populer di mata masyarakat karena terjadinya proses personifikasi dalam tubuh GAM. (b). Pemilihan kepala daerah seara langsung oleh rakyat sangat antusias di bandingkan dengan pemilihan kepala daerah melalui lembaga

legislatif; (c). Pasca tsunami membawa berkah perdamaian untuk membangun Aceh yang lebih baik lewat demokrasi lokal disamping peran negara asing yang begitu *concern* membangun Aceh yang lebih baik;. (d). Idiologi yang dikembangkan oleh Gerakan Aceh Merdeka (GAM) yang tertindas selama ini, kini membuat kebersamaan masyarakat Aceh semakin lebih eksis sehingga para perintis GAM ketika mencalonkan diri sebagai calon independen mendapat dukungan yang luar biasa dari masyarakat Aceh. (4). *Permasalahan pasca pilkada* tidak seperti yang terjadi di daerah lain di Indonesia, seperti pembakaran kantor KUPD, atau konflik lewat proses pengadilan. Melainkan, justru kemenangan Gubernur dari calon independen lewat Gerakan Aceh Merdeka (GAM), masih menggunakan atribut GAM. Pada hal selesai pelaksanaan Pilkada semua atribut-atribut harus dilepaskan.. Pada hal dalam perjanjian GAM dengan Pemerintah di Helsinki 15 Agustus 2005, kedua pihak sepakat untuk menandatangani nota kesepahaman (*Memorandum of Understanding-MoU*) di Helsinki, Finlandia. Salah satunya ialah selesai pemilihan Pilkada atribut GAM harus dilepaskan.

C. PENUTUP

Implementasi kebijakan Pilkada di Aceh, boleh dikatakan belum optimal, sebab masih banyak kendala dan permasalahan yang dihadapi pada seluruh tahapan, baik tahapan persiapan (*pre-election*), terutama *up dating data*, saat kampanye, pelaksanaan pemungutan

suara, dan pasca pilkada seperti penggunaan atribut-atribut GAM. Pemilihan Pilkada di Aceh sesuatu yang unik dalam NKRI, sebab di daerah lain di Indonesia Pilkada di atur dalam UU No 32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah, dan PP No 6 Tahun 2005 dan PP No Tahun 2005 (perubahan). Pilkada di Aceh berawal dari konflik yang berlangsung selama 32 tahun. Penyelesaian konflik ini dituangkan dalam UU No 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Pada pasal 65 tentang Pilkada Aceh diperbolehkan calon independen yang dimenangkan oleh drh. Irwandi Yusuf, M.Sc dan Muhammad Nazar, S.Ag. dengan suara 39,27%. Peran Uni Eropah (UE) sangat menentukan kesuksesan Pilkada di Aceh. Kemenangan GAM dalam Pilkada Aceh dapat dijadikan sebagai kondisi yang memalukan bagi partai politik. Parpol-parpol tersebut terlihat telah ditinggalkan rakyat Aceh. Kemenangan GAM mampu memelihara harapan masyarakat Aceh. ini agar tidak melemah atau padam. Mereka harus menjaga agar tidak terjadi fluktuasi harapan.

REFERENSI

- Abidin Zainal Said. 2002. *Kebijakan Publik*. Jakarta : Yayasan Pansur Siwah
- Arivin. S.J. 2004. *Membangun Kembali Indonesia : Visi dan Gagasan 6 Tokoh Bangsa*. LKSA
- Bromley, D.W. 1999. *Economic Interest and Institutions*. The conceptual foundations of Public Policy. Great Britain: Bookcraft (Bath)- Hall Inc.
- Dall. Robert. 2001. *Poliarchy : Participation and off Position*, Yale : University Press, New Happen and London
- Decentralization Thematic Team, www.ciesin.org. diakses 28 Pebruari 2007
- Dunn, William. 2000. Pengantar Analisa Kebijakan Publik. Penerjemah Samodra Wibawa, dkk. Yogyakarta: Gajah Mada University
- Jihad Abu, 2000. *Pemikiran-Pemikiran Politik*

- Hasan Tiro. Titian Ilmu Insani.*
- Mustopadidjaja. AR. 2003. *Manajemen Proses Kebijakan Publik. Formulasi, Implementasi dan Evaluasi Kinerja.* Jakarta : LAN RI dan Duta Pertiwi Foundation
- Ndraha.T. 2003. *Ilmu Pemerintahan I,II,III, dan IV (Kybernologi).* Jakarta : Rineka Cipta
- Nugroho Riant.D. 2003. *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Evaluasi.* Jakarta : Elex Media Komputindo
- Parsons, Wayne. 2005. *Public Policy* Diterjemahkan Tri Wibono dan Budi Santoso. Jakarta : PRENADA MED
- Pressman and Wildavsky. 1999. *Implementation.* California: University California Press
- Putra Fadillah. 2001. *Paradigma Kritis Dalam Studi Kebijakan Publik.* Surabaya: Pustaka Pelajar.
- Said. Mas' ud.M. 1999. *Psikologi Masyarakat Aceh.* Republika. 13 Januari 1999.
- Smoke, P. And Lewis. B.D. 1999. *Fiscal Decentralization in Indonesia: A New Approach to an Old Idea.* *World Development.*
- Sugiyono. 2006. *Metode Penelitian Administrasi.* Bandung : ALFABETA
- Tachjan. H. 2006. *Implementasi Kebijakan Publik.* Bandung: AIPI Bandung-Puslit KP2W Lemlit Unpad.
- Urbaningrum, Anas. 2004. *Pemilu Orang Biasa: Publik Bertanya, Anas Menjawab.* Republika
- Wibawa, Samodra, Yuyun Purbo Kusumo, dan Agus Pramusinto. 1999. *Evaluasi Kebijakan Publik.* Jakarta : Grafindo Persada
- Winardi. 2000. *Teori Sistem dan Pendekatan Sistem Dalam Bidang Manajemen.* Bandung : Mandar Maju
- 2005. *Pemikiran Sistemik Dalam Organisasi dan Manajemen.* Jakarta : Rajawali Pers
- Undang-Undang No 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh
- Undang-Undang N0 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- Peraturan Pemerintah No 6 tahun 2005 tentang Pemilihan Kepala Daerah
- Qanun No 7 Tahun 2006 tentang Pilkada Aceh
- Sumetera Utara. Penulis, lahir 9 April 1962. Lulus Sarjana Muda (BBA) 1985, S1 Administrasi Binis (1986), S2 Ilmu Administrasi (1995) dari Pasca Unpad, saat ini sedang mengikuti program S3 Ilmu Administrasi Unpad. Dosen tetap yayasan Fisipol Universitas HKBP Nommensen Medan sejak tahun 1989 s.d sekarang dengan jabatan akademik *Lektor Kepala.* Tahun 1992-1993 Pembantu Dekan II, 1997-2001 Ketua Jurusan Administrasi Niaga. 2001 s.d. 2006 (Juli) Dekan Fisipol. Tahun 1998-2000 dan 2004-2006 Redaksi Majalah Ilmiah "VISI". Tahun 2000-2002 Ketua Penyunting Majalah Warta Nommensen. Sejak tahun 2006 sampai dengan sekarang menjadi tenaga *Out Sourcing* Lembaga Administrasi Negara (LAN-RI) di Bandung. Pernah menjadi pemenang pertama Lomba Karya Tulis Ilmiah (LKTI) tingkat nasional kerjasama LIPI, KOMPAS, INDOSAT dan REPUBLIKA tahun 1995. Menulis di Majalah Terakreditasi Nasional dan Internasional antara lain: *Wawasan Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial Vol. 9. No.1 Tahun 2002* (Akreditasi Dikti : 395/DIKTI/Kep/2000), *Madani Jurnal Ilmu –Ilmu Sosial Vol. 7 No.3 Oktober 2006* (Akreditasi Dikti: 34/DIKTI/kep/2003), *Jurnal Penelitian Bidang Pendidikan Vol. 12 No. 2 Maret 2006.* (Akreditasi Dikti: 23a/DIKTI/Kep/2004), dan Majalah Internasional : *The Journal of Business Administration Online. Spring 2006. Vol.5 No.1. Accredited AACSB International,* Arkansas Tech University. Dan beberapa media masa nasional (*Seputar Indonesia, Republika, Suara Karya, Bisnis Indonesia*) dan media lokal di Medan.

Bio data Penulis

Drs.Monang Sitorus, MSi. adalah dosen tetap yayasan Universitas HKBP Nommensen di lingkungan Kopertis Wilayah I Nangroe Aceh Darusslam dan

