

EVALUASI KEBIJAKAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH DI PROVINSI NANGROE ACEH DARUSSALAM (Sebuah Kajian Evaluasi Formatif)

Oleh : Drs. Monang Sitorus, M.Si¹

Jaswad. S. Ag., M.Si¹

Abstract

By the end of 2006, the society of Aceh have held a local democracy party to chose local leader that is a direct election. Election of regional leader is the directly arranged in law 11 year 2006 about governance of Aceh and Qanun (Perda) No 7 year 2006 with implementor KIP (Independent Commission of Electio) or a kind of KPUD (Commission of General Election Area). Implementor of Pilkada in Aceh represent unique something that in Indonesia, because candidate of permit from independent, and implementor also the monitoring Uni Europe.

Election of regional leader and deputy of regional leader won from independent candidate that is Drh. Irwandi Yusuf, MSc., and Muhammad Nazar, S.Ag with acquirement voice 39,27%, and then legitimated pursuant to decree of president Indonesia No. 3/P/2007. Recruitment of local leader is taken place in Aceh after evaluated by through research of formative evaluation yield picture which less be fluent, cause still a lot of constraint and problems faced at entire/all step, pre-election, especially up dating-data, campaign moment, balloting implementation, and pasca pilkada of like use of attribute GAM

PENDAHULUAN

Jean Jaques Rousseau mengatakan bahwa tujuan dibentuknya negara adalah sebagai kontrak sosial (*social contract*) dan berfungsi sebagai ruang agar manusia dapat hidup bersama secara damai, aman, dan sejahtera. Berangkat dari pendapat itu, setelah merebut kemerdekaan dari penjajah maka para *founding fathers*

sepakat mendirikan Negara Kesatuan Republik Indonesia, kemudian menyusun UUD 1945 sebagai landasan berpijak untuk mewujudkan cita-cita nilai luhur yaitu masyarakat adil dan makmur. Guna mewujudkan cita-cita luhur itu, para aparatur negara harus mampu menjamin warganya untuk memperoleh kesempatan

1 Drs. Monang Sitorus, M.Si adalah Dosen tetap Yayasan Universitas HKBP Nommensen di lingkungan Kopertis Wilayah I Nangroe Aceh Darusslam dan Sumetara Utara. Sedang mengikuti Program S-3 di Unnad.

pada semua bidang, seperti bidang pendidikan, budaya, dan politik. Selain itu, agar sistem pemerintahan RI dapat berjalan dengan baik, maka kecemburuan sosial harus dihindari. Seperti yang terjadi selama ini di Aceh sehingga melahirkan Gerakan Aceh Merdeka (GAM), yaitu sebuah organisasi gerakan separatistis (kelompok bersenjata) yang menginginkan Provinsi Aceh lepas dari Indonesia. GAM telah berdiri sejak 4 Desember 1976 dan berlangsung selama 30 tahun. Menurut Abu Jihad (2000), munculnya Gerakan Aceh Merdeka (GAM) diakibatkan adanya ketimpangan, maupun kecemburuan sosial antara rakyat Aceh dengan rejim Orde Baru. Kesenjangan yang amat menonjol menurut pandangan masyarakat Aceh, bahwa hasil-hasil industri seperti LNG, PT AAF, PT Kraft Aceh dan Pupuk Iskandar Muda (PIM) tidak signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi masyarakat Aceh, karena hasil-hasil industri raksasa tersebut diambil alih pemerintah pusat (Said, 1999).

Untuk mengatasi kecemburuan sosial tersebut, akhirnya pemerintah pusat menggulirkan kebijakan Publik berupa Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh dalam Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung. Rekrutmen pemimpin lokal diatur secara khusus pada pasal 65 sampai 74 tentang pemilihan kepala daerah. Kebijakan Publik itu telah melalui proses yang cukup panjang, dimulai dari terjadinya gempa tsunami di Aceh pada 26 Desember 2006 yang berkekuatan 8,9 skala richter menewaskan 127.000 jiwa. Untuk membangun Aceh yang lebih baik serta untuk memperlancar bantuan dari

negara donor, secara politik akhirnya Pemerintah Indonesia dan GAM sepakat mengakhiri gerakan separatisme dengan ditandatanganinya Memorandum of Understanding (MoU) pada tanggal 15 Agustus 2005 yang dilakukan ketua tim perunding Indonesia diwakili Menteri Hukum dan Hak Azasi Manusia, Hamid Awaluddin dan Ketua Tim perunding GAM diwakili Malik Mahmud disaksikan ketua Crisis Management Initiative oleh Marti Ahtisari (mantan Presiden Finlandia) dan dihadiri 50 duta besar. Nota kesepahaman itu ditandatangani di Smolna Helsinki Finlandia. Untuk monitoring implementasi MoU itu, Uni Eropa menempatkan 200 orang anggotanya untuk Misi Monitoring Aceh (MMA), dan 5.000 orang staf asing yang disebar di daerah pengungsian. Tujuannya adalah untuk memperlancar bantuan dari lembaga donor seperti Bank Dunia, USAID, BODA yang berada di bawah naungan PBB, serta mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat Aceh melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat untuk membangun Aceh yang lebih baik.

KAJIAN TEORITIS

Demokrasi Lokal

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 oleh pro demokratisasi dan

pergolakan politik yang keras sebagai wujud transisi demokrasi (Urbaningrum: 2004). Setelah runtuhnya rezim Orde Baru pada tahun 1998, perjalanan demokrasi di Indonesia tidak seperti yang dibayangkan oleh para aktivis dan politisi, dimana demokrasi yang diharapkan segera akan hadir sosok pemimpin pro demokrasi. Bahkan demokrasi pasca Orde Baru masih mengundang pertanyaan serius karena harus melewati masa transisi yang terjal. Menurut, Arivin (2004), 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 ketidak tahuan. Dengan kata lain masyarakat yang aktif, kritis dan partisipatif merupakan tujuan dari demokratisasi.

Jika mencermati realitas transisi demokrasi di Indonesia ternyata benar-benar mengubah pola kehidupan politik yang dimulai tahun 1998-an saat reformasi atau turunnya rezim Orde Baru. Harapan para politisi, akademisi, dan LSM ketika reformasi digulirkan akan hadir segera sosok pemimpin yang benar-benar pro demokrasi baik di tingkat nasional maupun lokal yang utuh dan sejati, namun kenyataan justru masih menghadapi jalan panjang. Sebab, pembangunan demokrasi itu ternyata harus melakukan penguatan institusi. Hal ini sejalan dengan pendapat Robert Dahl (1978) bahwa 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. Untuk mewujudkan demokrasi pada tingkat lokal dapat dilakukan dengan cara menggulirkan kebijakan yang bermuansa desentralisasi politik. Atau devolusi kekuasaan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. Hal ini dipertegas oleh Smoke (1996) mengatakan desentralisasi sebagai evolusi adalah "*devolution of power from central to local government*". Atau *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).

Dalam logika teoritiknya, desentralisasi politik disebut desentralisasi secara konseptual lebih dekat dengan sistem politik demokrasi. Konsep ini telah tercermin dalam Undang-Undang No. 5 tahun 1974. Perjalanan demokrasi di Indonesia khususnya di Provinsi NAD kini terus bergulir dengan mengoptimalkan peran rakyat dalam berdemokrasi, untuk memilih kepala daerahnya sendiri secara langsung. Hal ini sejalan dengan kebijakan publik melalui Undang-Undang No. 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, khususnya Pasal 65 - 74 tentang pemilihan Kepala Daerah. Pada pasal 66 diatur tahapan pelaksanaan pilkada terdiri dari tiga tahapan: (a). Tahapan persiapan; (b). Tahapan pelaksanaan; (c). Tahapan Pasca Pilkada. Bagaimana pelaksanaan setiap tahapan itu akan dievaluasi melalui "penelitian evaluasi formatif" (Sugiyono, 2006, Irwan, 2000) yaitu penelitian menggali atau mengkaji pelaksanaan pilkada di Aceh dengan menggunakan metode kajian kepustakaan

(library research) yang datanya diambil dari kepustakaan (buku, dokumen, artikel, laporan, koran, internet dan lain sebagainya). Peneliti tetap berusaha memperoleh data-data dari dokumen-dokumen yang semakin bagus dan semakin up- to-date (kekinian) dengan menggunakan daya analisis yang cukup tinggi.

Kebijakan Publik Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

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 mereka yang berkualitas. Sejalan dengan kebijakan publik melalui UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, merupakan peluang yang sangat besar, sekaligus membawa kesuksesan bagi GAM dalam transformasi tersebut.

Peluang itu adalah diperbolehkannya keberadaan partai politik lokal, dan calon independen dalam pemilihan Kepala Daerah di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Tujuan partai politik lokal sebagaimana disebut dalam pasal 78 ayat (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 No. 11 Tahun 2006, pada pasal 65 s.d. pasal 74, secara spesifik pelaksana pilkada dilaksanakan oleh KIP (Komisi Independen Pemilihan). Dasar pembentukan KIP diatur dalam Qanun No. 2, 3, dan 7 Tahun 2006. Pengangkatan dan penggantian anggota KIP.

Seluruh tahapan pelaksanaan pilkada diatur dalam pasal 66 dengan tiga tahap yaitu (a). Tahap Persiapan; (b). Tahap Pelaksanaan, dan Tahap Pasca pilkada. Ketiga 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 rapat berbagai instansi dari lembaga terkait; (8). Inventarisasi kebutuhan dan pengadaan barang dan jasa. Tahap Pelaksanaan meliputi : 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 - 7 Desember 2006. Pemungutan suara, tanggal 11 Desember 2006. Tahap Pasca Pilkada yaitu kegiatan yang berkaitan dengan pembuatan laporan pelaksanaan dan pelantikan calon terpilih tanggal 8 Februari 2007, monitoring pelepasan atribut-atribut ataupun pengaduan.

Implementasi Kebijakan Publik.

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 Winarno, 2002) 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 aktor, organisasi, prosedur dan teknik bekerja sama 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. (Winarno, 2002).

Abidin (2004) 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 (1979) 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 Wahab, 2004) 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 (1999) mempertegas "Gap" adalah penyimpangan antara *Das Sollen* (standard) dengan *Das Sein* (situasi kenyataan yang diperoleh). Besar kecilnya perbedaan tersebut menurut Walter Williams (dalam Wahab, 2004) 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 Sunggono, 1994) menyatakan "implementasi kebijakan merupakan

suatu upaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dengan sarana-sarana tertentu dalam urutan waktu tertentu".

Daniel Mazminian dan Paul A. Sabatier (1983) dalam Nugroho R. N. (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 Adiwisstra (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 publik, publik sebagai dasar untuk memahami kebijakan publik 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 Adiwisastra (dalam Tachjan, 2006: xi) implementasi kebijakan publik 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. Menurut Brombey (1989) urutan the policy process as a hierarchy 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. Formulasi kebijakan mengandung logika bottom-up, dalam arti

proses ini diawali dengan pemetaan kebutuhan publik atau pengakomodasian tuntutan lingkungan lalu diikuti dengan pencairan dan pemilihan alternatif cara pemecahannya, kemudian diusulkan untuk ditetapkan.

Implementasi kebijakan publik 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.

Evaluasi Kebijakan Publik

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 selain tercermin dari diperbolehkannya calon independen atau calon perorangan dalam pilkada, juga 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 latar belakang 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, 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) specification of the evaluation topic (2) design 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, 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, 1994) mengemukakan bahwa "evaluasi kebijakan memiliki empat fungsi diantaranya eksplanasi, kepatuhan, auditing, dan akunting". Sedangkan menurut Dunn (2000); (a). evaluasi memberi informasi yang valid 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 Deprez 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: 96) pada dasarnya ada tiga hal

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 penetapan pemilih, pencalonan, kampanye, dan pada saat pemungutan dan perhitungan suara. Dari sekian permasalahan yang dihadapi masalah yang paling menonjol atau (urgent) selama pilkada di Aceh dapat dikelompokkan dalam 4 (empat) yaitu:

1. Up dating data peserta pemilih.

Persoalan ini terjadi karena tidak tersedianya data yang akurat (pemutahiran data pemilih) yang dilakukan oleh catatan sipil. Permasalahan ini muncul karena 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 dan pemahaman tentang 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 di tahun 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 date 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 diikutsertakan 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 meninggal dunia akibat bencana tsunami sebanyak 208.239.

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 dijagokan partai politik dan calon independen. Pelanggaran berupa money politic di beberapa daerah masih ditemui dengan dalih pemberian sembako oleh tim sukses. Para tim sukses umumnya mengatakan pemberian sembako tidak

termasuk politik uang tetapi politik sembako. Di beberapa 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 adalah 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 ke dalam 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 Eropa) tidak merata di seluruh TPS. Hasil perhitungan Pilkada NAD menurut perhitungan yang dilakukan oleh KIP adalah sebagai berikut:

NO	NAMA KANDIDAT	DUKUNGAN	PEROLEHAN SUARA
1	Drh. Irwandi Yusuf, M.Sc; dan Muhammad Nazar, S.Ag.	Calon Independen	39,27% suara
2	DR. Ir. H. A. Humam Hamid, MA; dan Drs. H. Hasbi Abdullah, M.Si.	PPP	16,7% suara
3	Drs. H. A. Malik Raden, MM; dan H. Sayed Fuad Zakaria, SE	Partai Golkar, PDIP, dan PKPI	13,96% suara
4	Ir. H. Azwar Abubakar, MM; dan M. Nasir Djamil, S.Ag.	PAN dan PKS	11,07% suara
5	Drs. Ghazali Abbas Adan; dan H. Salahuddin Alfata	Calon Independen	7,47% suara
6	Ir. H. Iskandar Hoesin, MH; dan Drs. H. M. Saleh Manaf	Partai Bulan Bintang	5,18% suara
7	Letjen TNI (Purn) H. Tamlicha Ali; dan Drs. Tgk. Harmen Nuriqmar	PBR, PPNUI, dan PKB	3,68% suara
8	H. M. Djali Yusuf; dan Drs. H.R.A. Syauqas Rahmatillah, MA	Calon Independen	3,19% suara

Berdasarkan jumlah perolehan suara di atas, pemenang pilkada di Nanggroe Aceh Darussalam adalah Irwandi Yusuf dan Muhammad Nazar, yang kemudian dikukuhkan melalui Surat Keputusan Presiden No 3/P/2007. Tingginya atensi masyarakat kepada calon independen tersebut disebabkan oleh beberapa hal :

(a) Kadar kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah dan partai politik semakin menurun akibat persoalan yang dihadapi selama kurang lebih 32 tahun yang 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.

1. 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 wilayah pemilihan yang ada pencalonan dari GAM selalu dimenangkan GAM itu pertanda popularitas GAM di Aceh.

2. Secara organisatoris, GAM memiliki garis organisasi komando dari kota sampai ke desa. Hal ini menjadikan pesan-pesan politik GAM bisa disampaikan secara efektif.
3. Secara personal tokoh-tokoh GAM sangat populer di mata masyarakat karena terjadinya proses personifikasi dalam tubuh GAM.
 - (b) Pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat sangat antusias di dibandingkan 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, misalnya pembakaran kantor KUPD, atau konflik lewat proses pengadilan. Tetapi di Aceh permasalahan pasca pilkada setelah kemenangan Gubernur dari calon independen masih menggunakan atribut GAM. Padahal setelah pelaksanaan Pilkada semua atribut-atribut harus dilepaskan sejalan dengan perjanjian GAM dengan

Pemerintah di Helsinki 15 Agustus 2005, kedua pihak telah sepakat untuk menandatangani nota kesepahaman (MoU) di Helsinki, Finlandia.

PENUTUP

Evaluasi pelaksanaan Pilkada di Aceh, boleh dikatakan kurang lancar, 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, selain Aceh Pilkada dilakukan oleh KPUD (Komisi Pemilihan Umum Daerah) yang diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah, PP No. 6 Tahun 2005 dan PP No 17 Tahun 2005 (perubahan) sedangkan Pilkada di Aceh di atur dalam Undang-Undang Nomor 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, khususnya pasal 65 - 74 tentang pemilihan kepala daerah. Pelaksana pilkada di NAD adalah Komisi Independen Pemilihan (KIP) yang diatur dalam Qanun (Perda) No.2, 3, dan 7 Tahun 2006.

DAFTAR PUSTAKA

- 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. 1989. Economic Interest and and Institutions. The Conceptual Foundations of Public Policy. Great Britain: Bookcraff (Bath)- Hall Inc.
- Dall, Robert. 1978. Poliarchy : Participation and off Position, Yale : University Press, New Happen and London
- Decentralization Thematic Team, www.ciesin.org.
- Dunn, William. 2000. Pengantar Analisa Kebijakan Publik. Penerjemah Samodra Wibawa, dkk. Yogyakarta: Gajah Mada University
- Dwijowijoto Nugroho . 2003. Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi, Cetakan Pertama, Jakarta : PT Elex Media Komputindo
- Dhakidae Daniel. 2001. Aceh Jakarta Papua. Jakarta Yappika.
- Irawan. Prasetyo. 2000. Logika dan Prosedur Penelitian. Jakarta: STIA LAN
- Jakobi A.K. Tgk. Aceh Dalam Perang mempertahankan Proklamasi Kemerdekaan 1945-1949. Jakarta. PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Jihad Abu, 2000. Hasan Tiro dan Pergolakan Aceh. Jakarta Aksara Centra.
- Jihad Abu, 2000. Pemikiran-Pemikiran Politik Hasan Tiro. Titian Ilmu Insani.
- Manan Bagir, 1994. Hubungan antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945. Jakarta: Sinar Harapan
- Mustopadidjaja. AR. 2003. Manajemen Proses Kebijakan Publik. Formulasi, Implementasi dn 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
- 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. 1996. 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. 1994. Evaluasi Kebijakan Publik. Jakarta : Grafindo Persada
- Winardi. 1999. 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

