

**DAMPAK KEBIJAKAN PEMERINTAH TERHADAP  
KONFLIK ELIT POLITIK LOKAL PADA PEMILIHAN KEPALA  
DAERAH DI TAPANULI TENGAH**

**(Studi Tentang Adanya Multi Tafsir UU No. 32 Tahun 2004  
Yang Berdampak Terhadap Konflik Elit Politik Lokal)**

**TESIS**



Oleh :

**AHMAD HIDAYAT NASUTION  
NPM. 041801056**

**PROGRAM PASCASARJANA  
MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK  
UNIVERSITAS MEDAN AREA  
M E D A N  
2006**

**DAMPAK KEBIJAKAN PEMERINTAH TERHADAP  
KONFLIK ELIT POLITIK LOKAL PADA PEMILIHAN KEPALA  
DAERAH DI TAPANULI TENGAH**

**(Studi Tentang Adanya Multi Tafsir UU No. 32 Tahun 2004  
Yang Berdampak Terhadap Konflik Elit Politik Lokal)**

**TESIS**

Untuk Memperoleh Gelar Magister Administrasi Publik (MAP)  
Pada Program Pascasarjana Universitas Medan Area



Oleh :

**AHMAD HIDAYAT NASUTION**  
**NPM. 041801056**

**PROGRAM PASCASARJANA  
MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK  
UNIVERSITAS MEDAN AREA  
M E D A N  
2006**

**UNIVERSITAS MEDAN AREA  
PROGRAM PASCASARJANA  
MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK**

**HALAMAN PERSETUJUAN**

**Judul** : DAMPAK KEBIJAKAN PEMERINTAH TERHADAP KONFLIK ELIT POLITIK LOKAL PADA PEMILIHAN KEPALA DAERAH DI TAPANULI TENGAH (Studi Tentang Adanya Multi Tafsir UU No. 32 Tahun 2004 Yang Berdampak Terhadap Konflik Elit Politik Lokal)

**Nama** : Ahmad Hidayat Nasution

**NIM** : 041801056

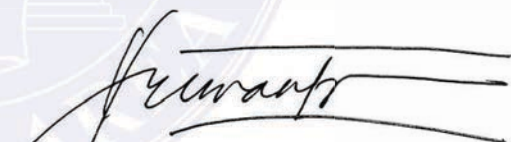
**Menyetujui**

**Pembimbing I**



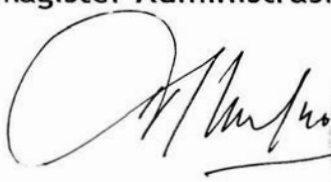
Prof. Dr. M. Arif Nasution, MA

**Pembimbing II**



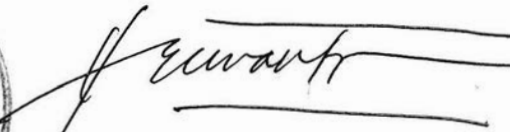
Drs. Heri Kusmanto, MA

**Ketua Program Studi  
Magister Administrasi Publik**



Drs. Kariono, MA

**Direktur**



Drs. Heri Kusmanto, MA

**DAMPAK KEBIJAKAN PEMERINTAH TERHADAP KONFLIK ELIT  
POLITIK LOKAL PADA PEMILIHAN KEPALA DAERAH  
DI TAPANULI TENGAH  
STUDI TENTANG ADANYA MULTI TAFSIR UU NO. 32 TAHUN 2004  
YANG BERDAMPAK TERHADAP KONFLIK ELIT POLITIK LOKAL**

**ABSTRAKSI**

Penelitian ini menganalisa tentang bagaimana dampak kebijakan pemerintah terhadap konflik elit politik lokal pada pemilihan kepala daerah di Tapanuli Tengah dengan mengambil studi kasus tentang adanya multi tafsir terhadap UU No. 32 Tahun 2004 yang berdampak terhadap konflik elit politik lokal. Pembahasan penelitian ini menggunakan konsep Merillee S. Grindle tentang kemunculan konflik elit bisa disebabkan salah satunya oleh faktor kebijakan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa konflik elit politik lokal yang terjadi pada pemilihan kepala daerah di Tapanuli Tengah disebabkan oleh faktor kebijakan khususnya UU No. 32 Tahun 2004. Faktor kebijakan ini masih terbagi dua yaitu isi (content) dan context (implementasi) kebijakan tersebut. *Pertama*, terkait dengan isi kebijakan bahwa interpretasi yang berbeda bisa dilihat dari penentuan hari libur dalam pemungutan suara. Dalam UU Nomor 32 Tahun 2004, pasal 86 ayat (3) menyebutkan bahwa "*pemungutan suara dilakukan pada hari libur atau hari yang diliburkan*". Dengan demikian, hari libur yang dimaksud oleh UU 32 Tahun 2004 apakah hari libur biasa seperti hari minggu ataupun hari besar lainnya atau hari libur diartikan hari yang tidak libur namun diliburkan melalui surat keterangan. Kemudian, persoalan yang menimbulkan konflik juga terjadi ketika melakukan penundaan pemungutan suara. Dalam UU No 32 tahun 2004 menegaskan bahwa penundaan Pilkada di sebagian wilayah atau keseluruhan dilakukan apabila terjadi bencana alam, kerusuhan atau gangguan keamanan lainnya. Dalam hal ini, UU 32 Tahun 2004 tersebut tidak jelas dalam mendefinisikan gangguan keamanan yang dapat menunda pelaksanaan pilkada di Tapanuli Tengah.

*Kedua*, faktor *context* (implementasi) yang tidak sesuai dengan ketentuan UU No. 32 Tahun 2004 juga bisa menyebabkan konflik terjadi. Hal ini bisa dilihat ketika pembentukan panwaslih yang cenderung tergesa-gesa. Kemudian KPUD yang dinilai tidak netral karena mendukung salah satu calon. Selain itu, UU Pilkada khususnya UU Nomor 32 Tahun 2004 belum diatur mekanisme penanganan dan pemberian sanksi bagi para pelanggar aturan main pilkada. Hal lain adalah penetapan hari libur atau hari yang diliburkan menimbulkan interpretasi yang berbeda. Sebagian pihak menganggap bahwa hari libur atau hari yang diliburkan adalah hari biasa yang kemudian diliburkan oleh pemerintah untuk pelaksanaan pilkada dan bukan merupakan hari libur umum. Sedangkan sebagian pihak menganggap bahwa hari libur adalah hari libur umum sehingga pada pilkada Tapteng 2005 jatuh hari minggu tanggal 11 Desember 2005 setelah mengalami pemunduran tiga hari dari waktu yang telah ditetapkan semula yaitu hari kamis 8 Desember 2005.

**Kata Kunci** : UU No. 32 Tahun 2004, Konflik Elit Politik Lokal, Isi kebijakan, Implementasi Kebijakan

# **GOVERNMENT POLICY AFFECT ON LOCAL POLITICAL ELITE CONFLICT OF MAYOR ELECTION IN CENTRAL TAPANULI CASE STUDY MULTI INTERPRETATION OF UU NO. 32/2004 THAT AFFECT ON THE LOCAL POLITICAL ELITE CONFLICT**

## **ABSTRACT**

The research analyzes how government policy effect on local political elite conflict of mayor election in Central Tapanuli, the case study was the multi interpretations on UU No. 32/2004 that affect the local political elite conflict. The result of this research is using the Marilee S. Grindle Theory; explain that one of the elite conflicts is caused by policy factor.

The result concluded that the local political elite conflict of mayor election in Central Tapanuli is caused by the policy especially the interpretation of UU No. 32 / 2004. The policy consists 2 component, content and context (implementation). First, the different interpretation of the UU NO. 32/2004 content related to the day off for the election. UU NO. 32 / 2004, article 86 (3) stated, "the ellection is in day off or the day that is off by the government". The day off that is mention in the rule, whether a day off just like holiday or weekend, or day off means that a day that is off by the government". Then, the case that rise the conflict is also the postpone of the ellection. UU No. 32/ 2004 stated that the postpone of the ellection is caused by the disaster, chaos, or the other disturbance of the local security. UU NO. 32/22004 doesnt clearly explained the definition of security disturbance that can cause the ellection in Central Tapanuli can be delayed.

Second, the context (implementation) of the ellection is far from UU No. 32/2004. it can be seen from the formation of Monitoring Committee (Panwaslih) which is formed in a short time. Local General Ellection Commission (KPUD) predicted not to be neutral because it has a bis contribution and support to one candidate only. Besides, The Rule on Mayor Ellection especially UU No. 32/2004 has not regulated yet about mechanism and punishment for the law breaker in local ellection. Another problem is about the ellection day which has a different interpretation.

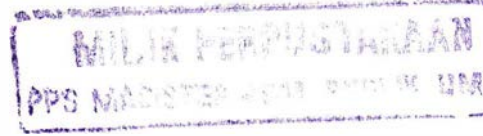
Key words: UU No. 32/2004, Local Political Elite Conflict, Policy Context, Policy Content (Implementation)

# DAFTAR ISI

<b>BAB I</b>	<b>PENDAHULUAN</b> .....	1
	A. Latar Belakang .....	1
	B. Rumusan Masalah .....	8
	C. Tujuan Penelitian .....	9
	D. Kegunaan Penelitian .....	9
	E. Kerangka Pemikiran .....	10
	F. Hipotesa .....	15
	G. Sistematika Penulisan .....	15
<b>BAB II</b>	<b>TINJAUAN PUSTAKA</b> .....	16
	A. Definisi Elit Politik .....	17
	B. Penyebab Konflik .....	18
<b>BAB III</b>	<b>METODOLOGI PENELITIAN</b> .....	26
	A. Bentuk Penelitian .....	26
	B. Lokasi Penelitian .....	27
	C. Teknik Pengumpulan Data .....	28
	D. Teknik Analisis Data .....	28
<b>BAB IV</b>	<b>KONFLIK PILKADA DI TAPANULI TENGAH</b> .....	30
	A. Penetapan UU No.32/2004 dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah .....	30
	B. Potensi Konflik Pilkada langsung .....	41
	1. Perundang-undangan yang berpihak kepada parpol.....	47
	2. Persyaratan yang berat menimbulkan satu calon kepala daerah ...	50
	C. Kronologi Pilkada Tapanuli Tengah .....	54
	1. Proses pencalonan .....	54
	2. Penelitian Pasangan Calon .....	55
	3. Penetapan Pasangan Calon .....	56
	4. Penentuan Nomor Urut Pasangan Calon .....	57
	5. Penyusunan Jadwal Kampanye .....	57
	6. Pelaksanaan Kampanye .....	58
	7. Penegakan Peraturan Kampanye .....	59
	8. Strategi dalam Mewujudkan Kampanye yang Tertib .....	59
	9. Pelaksanaan Pemungutan Suara .....	60
	10. Penetapan Calon Terpilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah .....	60

D. Permasalahan dalam Pilkada Tapanuli Tengah .....	62
1. Pencoretan Pasangan Calon .....	62
2. Pembakaran Kantor KPUD Tapanuli Tengah .....	63
3. Tuntutan Hukum atau Gugatan .....	64
E. Kebijakan yang Mendorong Munculnya Konflik Elit pada Pilkada Tapteng .....	66
1. Isi ( <i>Content</i> ) UU No. 32/ 2004 Menimbulkan Multi Interpretasi ..	68
a. Latar Belakang Pendidikan Calon Bupati .....	70
b. Penetapan Pasangan Calon .....	74
c. Penentuan Tanggal Pelaksanaan Pilkada .....	76
d. Penundaan Pilkada .....	77
e. Pelaksanaan Kampanye di Tapanuli Tengah .....	80
f. Pendanaan Pilkada .....	83
g. Profesionalisme KPUD .....	85
2. Implementasi ( <i>context</i> ) UU No. 32/2004 Tidak Sesuai dengan UU itu Sendiri .....	90
a. Efektivitas Panwaslih .....	93
b. Netralitas KPUD .....	95
c. Kampanye .....	98
d. Tidak Adanya Sanksi bagi Pelanggaran .....	102
e. Konflik Sah Tidaknya Hasil Pilkada Tapteng .....	103
f. Tarik Ulur Desentralisasi – Sentralisasi .....	106
<b>BAB V</b> <b>KESIMPULAN DAN SARAN</b> .....	116
A. KESIMPULAN.....	116
B. SARAN .....	118
<b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....	120

# BAB I PENDAHULUAN



## A. Latar Belakang

Pilkada langsung memang tidak luput dari problem-problem yang harus dihadapi seperti konflik yang terjadi antara elit politik lokal. Dan tulisan ini mencoba mengkaji lebih dalam akar persoalan yang terkait dengan konflik pilkada dengan mengambil studi kasus pada pilkada di Tapanuli Tengah. Dan untuk lebih fokus maka tesis ini akan mengambil persoalan konflik pilkada terkait dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang penyelenggaraan pilkada. Mengapa pilkada Tapteng yang dipilih menjadi penelitian dalam tesis ini? Hal yang menarik bahwa konflik elit politik lokal di Tapanuli Tengah hingga saat ini masih menyisakan persoalan meskipun kita ketahui belum lama ini pada tanggal 12 Juli 2006, Tapanuli Tengah telah memiliki Bupati yang baru yaitu pasangan Tuani Lumban Tobing dan Muhammad Arman Effendi Pohan. Dalam perjalanannya memang pilkada di Tapanuli Tengah memakan waktu yang sangat panjang terhitung mulai dari bulan desember 2005 hingga pemilihan Bupati pada bulan Juli 2006. Dengan kata lain, membutuhkan waktu lebih kurang tujuh bulan untuk mendapatkan Bupati dan Wakil Bupati yang baru. Berbicara konflik pilkada di Tapanuli Tengah memang harus diakui bahwa konflik di Tapteng tidak hanya melibatkan satu aktor saja melainkan banyak aktor yang terlibat dalam konflik pilkada. Dengan demikian, penulis mencoba memetakan apa sebenarnya yang menyebabkan konflik di Tapanuli Tengah bisa terjadi.

Seperti kita ketahui bahwa ketika Pemilu di Indonesia telah usai, baik pemilu legislatif maupun presiden maka kini bangsa Indonesia mulai mengalihkan perhatiannya kepada persoalan Pemilihan Kepala Daerah atau PILKADA. Pilkada kemudian menjadi



primadona dalam setiap perbincangan baik ditingkat elit politik maupun masyarakat sekalipun. Bisa dijelaskan bahwa keberadaan pilkada memang merupakan barang baru dalam sistem pemerintahan Indonesia. Oleh karena itu, isu-isu yang terkait dengan pilkada akan sangat menarik untuk terus didiskusikan sebagai upaya mencari format yang lebih baik dalam waktu mendatang. Pada pelaksanaan pilkada memang masih terdapat beberapa kendala. Kendala yang dimaksud adalah munculnya konflik di tingkat lokal, baik pada level elit maupun masyarakat. Oleh karena itu, tesis ini akan mencoba membahas persoalan-persoalan konflik antar elit politik lokal dengan mengambil studi kasus di Tapanuli Tengah.

Ketika berbicara pilkada maka tidak bisa dipisahkan dari lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang dilatarbelakangi oleh berbagai perkembangan terbaru. Sebagai pengganti UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, UU No. 32 Tahun 2004 telah mengakomodir aspirasi rakyat yang menghendaki lebih terjaminnya pelaksanaan demokrasi di daerah. Menurut UU No. 32 Tahun 2004, Pemerintah Daerah adalah pelaksana fungsi-fungsi pemerintahan daerah yang dilakukan oleh lembaga pemerintahan daerah yaitu Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah daerah berwenang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan

# DAFTAR PUSTAKA

---

## Buku

- Etzioni, Amitai, *A Comparative Analysis of Complex Organizations*. New York: Free Press. 1961)
- Grindle, Merilee, S., *Politics and Policy Implementation in The Third World*, Univeristy Press, Princeton, New Jersey, 1980.
- Harahap, Abdul Asri. *Manajemen dan Resolusi Konflik Pilkada*. Cidesindo Jakarta, 2005.
- Harris, Peter. *Demokrasi dan Konflik yang Mengakar: Sejumlah Pilihan untuk Negosiator*. IDEA, Jakarta.
- Held, David, *Models of Democracy* (Stanford, California, Stanford University Press, 1987)
- Kartikasari. *Mengelola Konflik: Keterampilan dan Strategi untuk Bertindak*. Jakarta. 2000.
- Salossa, Daniel S. *Mekanisme, Persyaratan, dan Tata Cara Pilkada Langsung Menurut UU No. 32 tahun 2004*. Media Pressindo, 2005 Yogyakarta
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Penerbit CV Tamitama Utama, Jakarta 2004
- Varna, *Teori Politik Modern*. 1987.

## Dokumen

- Resume Perkembangan Terakhir Pilkada Kabupaten Tapanuli Tengah oleh KPUD Tapanuli Tengah, 27 Desember 2005
- Surat Menteri Dalam Negeri RI, H. Moh. Ma'ruf kepada Gubernur Sumatera Utara, Nomor 120/1808/SJ
- Surat Tim Kampanye Ir. Roslila/Henry Jhon Hutagalung kepada KPU Pusat. Nomor 010/TK-RHJ/X/2005.
- Surat Pengaduan Pelaksanaan Kepala Daerah/Pilkada di Kabupaten Tapanuli Tengah yang cacat Hukum oleh LSM Aurel Citra Independen (LSM – ACI) , 5 April 2006.

Surat Kabar

Analisa

Kompas

Suara Karya

Waspada

