

BAB VI

KESIMPULAN DAN SARAN

Pada bab ini akan diuraikan kesimpulan hasil penelitian mengenai analisis implementasi kebijakan dana kampanye pada Pilkada tahun 2015 di Sumatera Barat. Selanjutnya, diperlukan upaya lain untuk mengefektifkan implementasi kebijakan pengaturan dana kampanye pemilihan kepala daerah, sehingga butuh masukan berupa saran dan rekomendasi untuk implementasi kebijakan pengaturan dana kampanye kedepannya. Disamping itu, diberikan juga saran dan diskusi terhadap konsep Grindle ketika digunakan dalam menganalisis kebijakan pengaturan dana kampanye pada pemilihan kepala daerah.

6.1 Kesimpulan

Implementasi kebijakan pengaturan dana kampanye pada Pilkada tahun 2015 di Sumatera Barat berdasarkan perspektif Grindle secara umum belum berlangsung dengan efektif. Harapan besar dengan adanya kebijakan dana kampanye akan memberikan keadilan bagi kontestan, minimalisasi biaya politik, dan pada akhirnya menghasilkan pemilihan kepala daerah yang berintegritas belum bisa tercapai dengan semestinya, hal ini disebabkan implementasi kebijakan yang belum sempurna yang ditemui pada hampir semua elemen konten dan konteks kebijakan dana kampanye.

1. Konten Kebijakan (*Content of Policy*)

Dari sisi konten kebijakan proses implementasi kebijakan masih menyisakan banyak kekurangan. Kepentingan dan semangat yang sama saja ternyata belum menjamin sebuah kebijakan dapat terimplementasi dengan baik.. Semangat keadilan dan manfaat yang ingin diperoleh berupa minimalisasi biaya politik yang sangat menguntungkan bagi pasangan calon, ternyata belum cukup menjadi alasan bagi pasangan calon untuk mematuhi aturan secara keseluruhan.

Jika aturan pelaksanaan di lapangan ternyata dinilai merugikan dan menyulitkan untuk dilaksanakan, maka kelompok sasaran akan melakukan tindakan yang berbeda, dan tetap mencari celah untuk mengakali aturan yang ada,

sehingga manfaat-manfaat yang seharusnya dapat diciptakan dari aturan menjadi sia-sia. Fasilitasi dana kampanye oleh negara yang dilaksanakan oleh KPU menjadi tidak berarti ketika partai politik merasakan manfaat yang diberikan tidak sesuai dengan kebutuhan dan keinginan mereka.

Terdapat dua fase pembuatan kebijakan pengaturan dana kampanye. Fase pertama pada saat pembuatan Undang-Undang Pemilihan yang bersifat *top down* dan sama sekali tidak melibatkan kelompok kepentingan dan pelaksana kebijakan. Kebijakan dana kampanye yang menjadi bagian dari undang-undang pemilihan kepala daerah lahir dari Peraturan Pengganti Undang-Undang (Perppu) yang proses pembuatannya berlangsung *instant* dan tanpa proses pembuatan Naskah Akademis serta proses uji publik dengan stakeholder pemilihan.

Fase kedua, pembuatan Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 8 tahun 2015 lahir sebagai pedoman teknis Undang-Undang Nomor 8 tahun 2015. Sebelum menetapkan Peraturan, KPU melakukan *legal drafting* dengan berpedoman pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Dalam proses pembuatan PKPU dilakukan proses perencanaan yang meliputi pengumpulan bahan, kajian dan rapat pleno KPU. Proses perencanaan dilanjutkan dengan penyusunan peraturan, yang memuat proses harmonisasi untuk mempertimbangkan usulan dari *stakeholder* lain melalui mekanisme Uji Publik dan *Focus Group Discussion* (FGD). Setelah proses pembahasan dengan DPR dan pengundangan Peraturan KPU, selanjutnya dilakukan proses penyuluhan untuk memberikan informasi dan pemahaman kepada masyarakat luas.

Penunjukan Komisi Pemilihan Umum yang sebagai pelaksana kebijakan adalah sesuai dengan rencana strategis KPU yang berkepentingan untuk meningkatkan pelayanan dan kapasitas penyelenggaraan pemilihan yang dilaksanakan dengan jalan penyediaan pedoman teknis penyusunan pelaporan dana kampanye dan audit dana kampanye, serta memberikan bimbingan/pelayanan penyusunan laporan dana kampanye dan audit dana kampanye kepada pemangku kepentingan.

Dalam mengimplementasikan kebijakan dana kampanye, sumber daya yang dibutuhkan belum tersedia dengan semestinya, terutama dari sisi kompetensi dan

kuantitas sumber daya manusia pelaksananya, hal ini membuat implementasi belum bisa berjalan sesuai dengan harapan.

2. Konteks Implementasi (*Contexts of Implementation*)

Konteks implementasi kebijakan memperlihatkan besarnya kekuatan aktor dalam mempengaruhi efektifitas kebijakan. pertarungan dan konflik para elit partai politik dalam hal memperoleh keuntungan dalam penerapan aturan dana kampanye. Sanksi pembatalan yang hanya diberikan terhadap pasangan calon menjadi media bagi elit politik untuk menyandera pasangan calon jika terjadi hal-hal yang merugikan kepentingan mereka, terutama kepentingan terhadap pendanaan.

Gugatan pada berbagai media pengadilan kemudian membuktikan hal ini, bahwa para aktor kemudian memanfaatkan setiap celah yang ada pada aturan dana kampanye dan menjadikan penyelenggara sebagai bahan gugatan. Putusan dari pengadilan-pengadilan ini kemudian menyatakan bahwa gugatan dari para kelompok sasaran ini terhadap pelaksana kebijakan secara umum adalah tidak terbukti, ditengah besarnya tuntutan terhadap peran KPU dan Bawaslu guna menciptakan dana kampanye yang transparan dan akuntabel, dan di sisi lain dihadapkan pada wewenang yang terbatas.

Kewenangan yang terbatas ini kemudian disiasati oleh KPU dengan membuat terobosan melalui fungsi *Helpdesk* Dana Kampanye. *Helpdesk* memberikan pendampingan kepada kelompok sasaran selama kegiatan kampanye guna mencegah terjadinya kesalahan dalam implementasi kebijakan, di lain sisi *helpdesk* memaksa kelompok sasaran untuk mau mengikuti aturan yang sudah dibuat.

3. Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan Pengaturan Dana Kampanye

DPR sebagai pihak yang memiliki fungsi pembuat kebijakan, dalam hal ini terlihat tidak memberikan perhatian yang cukup terhadap kebijakan dana kampanye ini. Banyak hal yang menjadi tuntutan dan harapan masyarakat terhadap kebijakan pengaturan dana kampanye yang transparan dan akuntabel

ternyata tidak menjadi bahasan penting dalam rapat-rapat yang diadakan DPR. Kondisi ini membuat hubungan antara DPR dengan KPU dan Bawaslu sebagai pelaksana dari program tidak bisa berjalan dengan ideal, KPU dan Bawaslu tidak bisa melakukan hal-hal lain yang dirasa perlu karena keterbatasan kewenangan yang mereka miliki.

Berbanding lurus dengan hubungan antara KPU dan Bawaslu sebagai pelaksana program dengan DPR sebagai atasan (pembuat kebijakan), maka hubungan KPU dan Bawaslu sebagai pelaksana kebijakan juga tidak terlalu harmonis. Hubungan kerja horizontal yang tidak sinergis terlihat pada banyaknya kasus Bawaslu melaporkan KPU dalam peradilan erik DKPP.

Pada akhirnya salah satu hal yang dinyatakan oleh Grindle sebagai faktor penghambat implementasi kebijakan adalah terjadinya penolakan terhadap perubahan yang datang dari publik maupun dari birokrasi sendiri. Banyak penolakan dilakukan oleh partai politik secara halus, dengan cara mencari celah dari aturan yang ada seperti menolak memperbaiki kesalahan pelaporan serta tidak menggunakan rekening sebagai jalur satu pintu keluar masuk aliran dana.

Secara umum penelitian ini memberikan kesimpulan bahwa Teori Grindle masih relevan untuk menganalisis kasus implementasi pengaturan dana kampanye ini, akan tetapi Grindle tidak dapat menjelaskan bagaimana realitas implementasi yang terjadi, karena dalam implementasi kebijakan pengaturan dana kampanye ditemukan dua faktor penting lainnya yang tidak dibahas oleh Grindle yaitu faktor pengawasan dan faktor komunikasi.

1.2 Saran

Terhadap hasil analisis implementasi kebijakan dana kampanye pada pemilihan kepala daerah tahun 2015 di Sumatera Barat, penulis memberikan beberapa saran terkait implementasi kebijakan dana kampanye secara teoritis dan praktis sebagai berikut:

Terkait konsep Grindle dalam melihat efektifitas implementasi, maka sumbangan teoritis yang dapat diberikan dalam teori Grindle ini adalah perlunya pengawasan dan komunikasi dalam implementasi kebijakan. Diperlukan metode pengawasan yang lebih terintegrasi, termasuk didalamnya pengawasan dari

masyarakat pada saat pelaksanaan kampanye, hal ini sangat bermanfaat sebagai *feedback* terhadap laporan keuangan yang diberikan pasangan calon dan sebagai respon masyarakat terhadap kondisi real yang mereka saksikan. Harus dipastikan agar fungsi pengawasan berjalan selama masa kampanye agar bisa hasil pengawasan bisa dijadikan pertimbangan ketika melakukan audit. Pengawasan merupakan sebuah hal yang membutuhkan perhatian khusus. Banyak hal menjadi tidak efektif dari implementasi kebijakan ketika para *stakeholder* mengetahui tidak ada pengawasan yang intensif dari pembuat kebijakan. Ketiadaan pengawasan menjadikan sanksi tidak bisa ditegakkan sesuai aturan.

Komunikasi sebagai bagian lain dari sebuah proses implementasi kebijakan juga perlu mendapat perhatian khusus didalam melihat konten dan konteks kebijakan. Perlu dideskripsikan lebih dalam tentang proses komunikasi yang akan dibangun. Proses komunikasi dari pembuat kebijakan kepada pelaksana kebijakan, proses komunikasi antar sesama pelaksana kebijakan baik secara vertikal ataupun horizontal. Serta bagaimana mengkomunikasikan kebijakan ini kepada *stakeholder* yang lain, terutama dalam hal ini partai politik sebagai kelompok sasaran.

Secara praktis, perlu peninjauan kembali terhadap struktur Komisi Pemilihan Umum dengan amanah sebagai pelaksana kebijakan pengaturan dana kampanye, dan kondisi sumber daya yang dimiliki saat ini. Fungsi pengadaan alat dan bahan kampanye, fungsi distribusi, dan pemasangan alat peraga kampanye perlu diatur lebih lanjut sehingga tidak membebani KPU dalam menjalankan tahapan pemilihan.

Terhadap hal ini bisa dilakukan dua alternatif, mengurangi peran KPU dalam implementasi atau menambah sumber daya sesuai dengan penambahan fungsi baru tersebut. Diperlukan penyiapan struktur KPU dengan lebih baik agar mampu menerima dan mengambil peran sebagai pelaksana kebijakan pengaturan dana kampanye yang tepat. Dukungan politik, sumberdaya keuangan dan sumber daya manusia (kuantitas dan kualitas) terhadap struktur KPU dari tingkat pusat sampai tingkat Kabupaten/Kota yang ada saat ini adalah sebuah kebutuhan, sehingga KPU tidak menjadi terbebani dalam mengemban tugas tambahannya.

Pada akhirnya, harus diakui penelitian ini masih memuat banyak keterbatasan. Dalam konten sebuah kebijakan Grindle memperhatikan tentang kondisi politik yang terjadi selama pembuatan kebijakan, akan tetapi disebabkan keterbatasan waktu dan sikap anggota legislatif yang tidak terbuka, penelitian ini belum mampu menelusuri lebih dalam dalam tentang suasana politik yang terjadi pada saat pembuatan keputusan.

Pembuatan kebijakan yang bersifat instan melalui proses Peraturan Pengganti Undang-Undang (Perppu), kemudian dilanjutkan proses penetapan menjadi UU, dan terakhir terjadi proses perubahan undang-undang membuat kebijakan ini masih membuka peluang untuk didalami oleh peneliti selanjutnya. Sehingga bisa ditemui motif orisinal yang membidani lahirnya kebijakan dana kampanye dan suasana politik yang terjadi pada fase perubahan undang-undang setelahnya.

