

# DINAMIKA POLITIK DALAM IMPLEMENTASI KEBIJAKAN KAMPANYE PUTARAN KEDUA PADA PEMILIHAN GUBERNUR DAN WAKIL GUBERNUR PROVINSI DKI JAKARTA TAHUN 2017

1) Moh Sugiharto, 2) Dede Kartini, 3) Firman Manan

Departemen Ilmu Politik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas Padjadjaran  
sugih\_008@yahoo.com

## Abstrak

Studi ini menganalisa tentang dinamika politik dalam implementasi kebijakan kampanye putaran kedua pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur DKI Jakarta Tahun 2017. Kebijakan ini merupakan bentuk respon positif KPU DKI Jakarta atas situasi fakta lamanya jeda waktu antara putaran pertama sampai dengan putaran kedua, sehingga apabila tidak dilegalkan dalam bentuk kampanye tentu yang terjadi adalah kegiatan kampanye terselubung, ilegal yang dilakukan oleh masing-masing pasangan calon. Tentunya, kehadiran kebijakan ini memberikan ruang dan keseimbangan bagi pasangan calon dalam melakukan kegiatan kampanye putaran kedua, sehingga keadilan Pemilihan di DKI Jakarta Tahun 2017 menjadi terwujud. Meskipun sangat disayangkan, dinamika yang terjadi selama masa kampanye putaran kedua adalah masifnya isu-isu SARA, provokasi, dan politik uang, sehingga menumbuhkan konflik horizontal dan membentuk polarisasi ditengah-tengah Masyarakat DKI Jakarta. Sehubungan dengan itu, permasalahannya kemudian adalah sejauhmana keberhasilan implementasi kebijakan ini. Penelitian ini menggunakan metode diskriptif dengan pendekatan kualitatif melalui wawancara mendalam dengan informan yang ditentukan secara purposive sampling dan pengumpulan data sekunder. Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara umum implementor dalam implementasi kebijakan kampanye putaran kedua ini sudah berjalan cukup baik. Walaupun tidak dapat dipungkiri, dilapangan sangat masif terjadi pertarungan politik SARA, provokasi dan politik uang yang dilakukan oleh aktor informal masing-masing kubu Pasangan Calon. Masifnya isu SARA, provokasi, dan politik uang selama masa kampanye putaran kedua kemudian menutup dan menenggelamkan isu-isu substantif dari kegiatan kampanye pasangan calon dan/atau Tim Kampanye. Untuk itu, kuatnya aktifitas aktor informal dalam pusran isu-isu SARA, provokasi, dan politik uang telah mempengaruhi efektifitas kebijakan ini. Tumbuh suburnya isu-isu SARA, provokasi dan politik uang selama masa kampanye putaran kedua berlangsung merupakan konsekuensi atas lemahnya pengawasan dan penegakkan hukum selama penyelenggaraan Pemilihan di DKI Jakarta Tahun 2017.

Kata Kunci: Implementasi, Kebijakan, Kampanye putaran kedua, Pemilihan.

### *Abstract*

*This study analyzes the political dynamics in the implementation of the second round of campaign policies in the 2017 Jakarta Governor and Deputy Governor Election. This policy is a form of positive response from KPU DKI Jakarta on the situation of the length of time between the first round and the second round, so that if it is not legalized in the form of campaigns, of course what happens is covert, illegal campaign activities carried out by each candidate pair. The presence of this policy provides space and balance for the candidate pairs in carrying out the second round of campaign activities, so that the fairness of 2017 DKI Jakarta election will be carried out. Although it is very unfortunate, the dynamics that occurred during the second round of the campaign period were massive issues of racial violence, provocation, and money politics, thus fostering horizontal conflict and forming polarization in the midst of the DKI Jakarta community. How successful is the implementation of this policy? This research uses descriptive method with a qualitative approach through in-depth interviews with informants who are determined by purposive sampling and secondary data collection. The results of the study show that in general the implementor in the implementation of this second round of campaign policy has run quite well. Although it cannot be denied, in the very massive field there is a political struggle between SARA, provocation and money politics carried out by informal actors, each side of the Candidate Pair. The massive issue of SARA, provocation, and money politics during the campaign period of the second round then closed and submerged the substantive issues of the campaign activities of the candidate pairs and / or the Campaign Team. For this reason, the strong activity of informal actors in the form of racial issues, provocation and money politics has affected the effectiveness of this policy. The proliferation of racial issues, provocation and money politics during the campaign period of the second round took place as a consequence of the weak supervision and enforcement of the law during the 2017 Election in DKI Jakarta.*

*Keywords: Implementation, Policy, Second round campaign, Election.*

## **Pendahuluan**

Provinsi DKI Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia, dalam menyelenggarakan Pemilihan secara umum tidak memiliki perbedaan dengan daerah lain, kecuali persyaratan untuk dapat ditetapkan sebagai pasangan calon terpilih. Pemilihan di daerah lain penetapan pasangan calon terpilih berdasarkan suara terbanyak<sup>1)</sup>, sedangkan di DKI Jakarta pasangan calon wajib memperoleh suara lebih dari 50% (lima puluh persen)<sup>2)</sup>. Apabila tidak terdapat pasangan calon yang memperoleh suara lebih dari 50% (lima puluh persen), maka Pemilihan dilangsungkan dalam dua putaran yang

diikuti oleh pasangan calon dengan memperoleh suara terbanyak pertama dan terbanyak kedua.

Pada Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur provinsi DKI Jakarta tahun 2017, melalui Keputusan Nomor: 24/Kpts/KPU-Prov-010/TAHUN 2016 tanggal 2 Agustus 2016, KPU DKI Jakarta telah menyusun tahapan, program dan jadwal Pemilihan dalam dua putaran. Sungguhpun demikian, pada akhir putaran pertama keputusan dimaksud diubah dengan Keputusan KPU DKI Jakarta Nomor: 49/Kpts/Kpu-Prov-010/Tahun

2017 tanggal 4 Maret 2017. Dalam hal mana, hasil perubahan yang cukup signifikan terjadi pada metode kampanye untuk putaran kedua. Semula metode kampanye putaran kedua dilakukan dalam bentuk penajaman visi dan misi pasangan calon yang difasilitasi oleh KPU DKI Jakarta. Adapun pasca perubahan dilakukan dalam bentuk; kampanye, debat publik/terbuka antar pasangan calon, dan kampanye melalui media massa, cetak dan elektronik.

Tentunya sulit untuk tidak mengatakan bahwa perubahan kebijakan metode kampanye putaran kedua ini ialah untuk menjawab panasnya dinamika politik dilapangan. Seperti adanya protes dari kelompok tertentu yang menganggap bahwa segala aktifitas gubernur dan wakil gubernur DKI Jakarta merupakan kegiatan kampanye menuju putaran kedua, sebab salah satu pasangan calon adalah petahana<sup>3</sup>). Serta munculnya/desakan dari berbagai kelompok seperti dari para pemerhati Pemilu seperti; PERLUDEM, JPPR, dan lain lain, yang menginginkan KPU DKI Jakarta melegalkan kampanye putaran kedua. Jika kampanye putaran kedua tidak dilegalkan, maka kandidat secara diam-diam akan melakukan kampanye, seperti menemui konstituen, sehingga yang terjadi adalah kampanye ilegal, terselubung, dan akal-akalan pasangan calon<sup>4</sup>). Sementara menurut Komisioner KPU RI Periode 2012-2017, Hadar Navis Gumay menyatakan bahwa memang pengaturan terkait ini (Pilkada DKI Putaran Kedua) tidak lengkap, tetapi KPU memiliki otoritas diskresi untuk menata Pemilihan agar lebih tertib dan memberikan rasa keadilan berbagai pihak, baik pasangan calon maupun Pemilih<sup>5</sup>.

Perubahan metode kampanye putaran kedua ini secara tidak langsung telah membuka ruang konflik baru yang semestinya telah berakhir pada masa kampanye putaran pertama. Sebab, dengan adanya kampanye pada putaran kedua, maka masa kampanye menjadi terbuka kembali, sehingga situasi ini membuka jalan bagi pihak/kelompok tertentu untuk meneruskan dan memperpanjang isu-isu

SARA yang telah digaungkan dalam kampanye putaran pertama. Sebagai contoh gerakan. kelompok "Anti Ahok" yang memainkan isu-isu penistaan agama dan proses hukum terhadap Basuki Tjahaja Purnama dengan tujuan menurunkan elektabilitas Basuki Tjahaja Purnama sebagai pasangan calon petahana pada putaran kedua.

Benar saja bahwa pada gelaran kampanye putaran kedua ini, isu SARA, baliho/panduk anti 'kafir/non-muslim' ancaman-ancaman kepada pemilih muslim seperti "jenazah tidak disholatkan" menjadi semakin bertebaran secara masif. Kelompok ini juga spartan mengkampanyekan slogan "haram memilih pemimpin kafir" atau "penista agama". Slogan tersebut jelas ditujukan kepada pasangan calon Basuki Tjahaja Purnama. Bahkan, kelompok ini secara terang-terangan mendukung pasangan calon Anies Rasyid Baswedan-Sandiaga Salahuddin Uno, tentunya pasangan calon ini kemudian diuntungkan dari adanya kebijakan ini

Oleh karena demikian, menjadi wajar jika kebijakan kampanye pada putaran kedua mengundang sikap pro-kontra dari publik. Bagi kubu yang pro menyatakan bahwa KPU DKI Jakarta telah memberikan rasa keadilan karena telah memberikan ruang yang sama bagi masing-masing pasangancalon pada putaran kedua. Sementara bagi kubu yang kontra menuding KPU DKI Jakarta telah bertindak tidak netral, serta menuding bahwa kebijakan tersebut merupakan kebijakan titipan dari kepentingan tertentu. Buntut dari kebijakan kampanye putaran kedua ini, KPU DKI Jakarta kemudian diadukan ke BAWASLU DKI Jakarta, karena dianggap berpihak ke salah satu pasangan calon<sup>6</sup>.

Secara nasional, dalam KPU (2013), pengalaman Penyelenggaraan Pemilihan - dibawah UU No. 12 Tahun 2008- yang dilangsungkan dalam dua putaran, menurut catatan KPU, pada tahun 2011 Penyelenggaraan Pemilihan dalam dua putaran terjadi di 7 (tujuh) daerah, dengan

perincian sebagai berikut<sup>77</sup>. Daerah dengan Penyelenggaraan Pilkadaanya dalam dua putaran, sebagai berikut: Pilkada putaran pertama di tahun 2010 dan putaran kedua di tahun 2011, meliputi: Kab. Buru Selatan, Kab. Maluku Barat Daya, Kab. Bombana, Kab. Toraja Utara, dan Kab. Kaur. Kemudian, Pilkada putaran pertama dan putaran kedua diselenggarakan dalam tahun yang sama, tahun 2011, meliputi: Kab. Barito Selatan dan Kota Pekan Baru. Selanjutnya, Pilkada putaran pertama di tahun 2011 dan putaran kedua di tahun 2012, meliputi: Kab. Jayapura, Kab. Bengkulu Tengah, dan Kota Langsa dan Pilkada putaran pertama dan putaran kedua diselenggarakan dalam tahun yang sama, yaitu tahun 2012, meliputi: Kab. Maluku Tengah, Kota Kupang, Prov. DKI Jakarta, Kota Bengkulu, Kota Sabang, Kab. Nagan Raya, Kab. Aceh Barat, dan Kab. Aceh Tamiyang. (sumber: KPU:2013, diolah oleh Penulis): terdapat 5 (lima) daerah putaran pertamanya dilaksanakan tahun 2010, sedangkan putaran keduanya dilangsungkan pada tahun 2011 dan terdapat 2 (dua) daerah putaran pertamanya dan putaran keduanya dilangsungkan pada tahun yang sama, yaitu tahun 2011. Sedangkan pada tahun 2012, Pilkada dalam dua putaran terjadi di 11 (sebelas) daerah, dengan perincian sebagai berikut: terdapat 3 (tiga) daerah putaran pertamanya dilaksanakan pada tahun 2011, sedangkan putaran keduanya dilangsungkan tahun 2012 dan terdapat 8 (delapan) daerah putaran pertamanya dan putaran keduanya dilangsungkan pada tahun yang sama, yaitu tahun 2012. Sepanjang pengalaman tersebut, kampanye putaran kedua dilakukan dalam bentuk penajaman visi dan misi yang diwujudkan dalam bentuk debat kandidat/dialog pasangan calon yang difasilitasi oleh KPU setempat. Dengan demikian, metode kampanye pada Pemilihan di DKI Jakarta tahun 2017 putaran kedua ini merupakan kebijakan baru dan pertama kali dalam sejarah Penyelenggaraan Pemilihan secara langsung di Negara Kesatuan Republik In-

donesia.

Sebagai kebijakan baru dalam Penyelenggaraan Pemilihan di Indonesia, menjadi menarik untuk dilakukan penelitian terkait dengan implementasi atas kebijakan ini, termasuk dinamika politik yang terjadi didalamnya. Penelitian ini dimaksudkan untuk memperoleh gambaran atas keberhasilan implementasi kebijakan ini, serta dinamika politik yang terjadi di dalamnya selama masa kampanye putaran kedua pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur DKI Jakarta tahun 2017, dilihat dari isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*). Fokus penelitian ini ditekankan untuk menganalisa berkaitan dengan implementasi dan dinamika politik yang terjadi di dalamnya. Pada penelitian ini, Peneliti merujuk pada teori implementasi kebijakan dari Merilee S. Grindle.

Menurut Grindle (1980:7), implementasi merupakan proses umum tindakan administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu. Proses implementasi baru akan dimulai apabila tujuan dan sasaran telah ditetapkan, program kegiatan telah tersusun dan dana telah siap dan disalurkan untuk mencapai sasaran. Kebijakan kampanye putaran kedua ini ditujukan untuk memberikan ruang dan waktu yang seimbang dalam mewujudkan keadilan dalam kontestasi, serta memberikan pendidikan politik kepada masyarakat di DKI Jakarta, sehingga Pemilihan yang berkualitas dapat terwujud pada Pemilihan utaran kedua di DKI Jakarta 2017.

Keberhasilan implementasi menurut Merilee S. Grindle (1980) ditentukan oleh dua variabel, yaitu isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*). Isi kebijakan atau program akan berpengaruh pada tingkat keberhasilan implementasi. Kebijakan kontroversial, kebijakan-kebijakan yang dipandang tidak populis, kebijakan menghendaki perubahan besar, biasanya akan mendapatkan perlawanan baik dari kelompok sasaran bahkan mungkin dari

implementornya sendiri yang mungkin merasa kesulitan melaksanakan kebijakan tersebut atau merasa dirugikan. Isi kebijakan (*conten of policy*) yang dapat mempengaruhi implementasi menurut Grindle adalah terdiri dari : (1) sejauh mana kepentingan kelompok sasaran atau target groups termuat dalam isi kebijakan; (2) jenis manfaat yang diterima oleh target groups; (3) sejauhmana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan; (4) apakah letak sebuah program sudah tepat; (5) apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementornya dengan rinci; (6) apakah sebuah program didukung oleh sumberdaya yang memadai.

Berikutnya adalah variable lingkungan implementasi (*context of implementation*) juga akan berpengaruh pada tingkat keberhasilan implementasinya, karena seperti apapun, baik, mudah dan dukungan atas kebijakan itu, tetapi hasil implementasi tetap bergantung pada implementornya. Pada suatu implementasi kebijakan terdapat suatu kemungkinan dari suatu kepentingan tertentu yang dapat menjauhkan tujuan dari kebijakan sebenarnya. Untuk itu, konteks implementasi yang berpengaruh pada keberhasilan implementasi menurut Grindle, mencakup: (1) seberapa besar kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan; (2) karakteristik institusi dan rejim berkuasa; (3) tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran.

Adapun tujuan dari dilaksanakannya penelitian ini adalah sebagai berikut:

- 1) Untuk menganalisa implementasi atas kebijakan kampanye Putaran Kedua pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi DKI Jakarta Tahun 2017.
- 2) Untuk menganalisa sejauhmana dinamika politik yang terjadi dalam kampanye putaran kedua pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Proinsi DKI Jakarta Tahun 2017.

## Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian diskriptif dengan pendekatan kualitatif, menggunakan studi kasus. Metode penelitian ini dipilih oleh Peneliti untuk mendeskripsikan secara empiris dinamika politik pada implementasi perubahan kebijakan metode kampanye putaran kedua dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi DKI Jakarta Tahun 2017, dengan mendasarkan pada isi kebijakan (*Content of Policy*) dan konteks implementasinya (*Context of Implementation*). Studi kasus dalam penelitian ini bukanlah sebuah pilihan metodologi, tetapi sebagai sebuah pilihan objek yang hendak diteliti.

Subyek dari penelitian ini dilakukan dengan teknik *purposive sampling*, di mana Pemilihan informan dilakukan secara sengaja berdasarkan kriteria yang telah ditentukan dan ditetapkan berdasarkan tujuan penelitian. Untuk itu, Informan yang ditunjuk atau dipilih dalam penelitian ini adalah pihak-pihak yang menguasai masalah, memiliki pengalaman, pemahaman, pengetahuan dan/atau terlibat langsung dalam Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur DKI Jakarta Tahun 2017, memiliki data dan bersedia memberikan data. Sumber data yang digunakan meliputi: data primer dan data sekunder. Data primer merupakan data yang diperoleh secara langsung melalui wawancara secara mendalam dengan informan, sedangkan sekunder didapatkan melalui studi dokumentasi, yaitu data yang diperoleh melalui dokumentasi yang relevan dengan penelitian ini.

Selanjutnya proses analisis data dalam penelitian ini mengikuti pendapat Moleong (2017: 247), yaitu: Proses analisis data diawali dengan menelaah seluruh data yang tersedia dari berbagai sumber, yaitu dari wawancara, pengamatan yang dituliskan dalam catatan lapangan, dokumen pribadi, dokumen resmi, gambar, foto, dan sebagainya. Setelah dibaca, dipelajari, dan ditelaah, maka langkah berikutnya adalah mengadakan reduksi data yang dilakukan

dengan jalan membuat abstraksi. Abstraksi merupakan usaha membuat rangkuman yang inti, proses, dan pernyataan-pernyataan yang perlu dijaga sehingga tetap berada di dalamnya. Tahap akhir dari analisis ini adalah mengadakan keabsahan data. Pengujian Keabsahan Data dalam penelitian ini akan digunakan teknik triangulasi sumber. Triangulasi dengan sumber berupaya membandingkan dan mengecek derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh melalui waktu dan latar yang berbeda dalam metode kualitatif.

### Hasil dan Pembahasan

Dinamika Politik dalam Implementasi Kampanye putaran kedua pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi DKI

Jakarta Tahun 2017 menarik untuk disimak. Mengingat Penyelenggaraan kampanye putaran kedua ini adalah suatu tahapan baru yang lahir dari perubahan kebijakan yang dilakukan oleh KPU DKI Jakarta. Hasil penelitian ini akan dibahas dengan merujuk melalui dua variable, yaitu: isi kebijakan (*Content of Policy*) dan lingkungan implementasi (*Context of Implementation*).

#### I. Isi Kebijakan (*Content of Policy*)

##### a. *Interest Affected* (Kepentingan-Kepentingan yang Mempengaruhi)

Pihak-pihak yang kepentingannya dipengaruhi oleh adanya kebijakan perubahan metode kampanye putaran kedua pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi DKI Jakarta Tahun 2017 ini, diuraikan dalam tabel dibawah ini.

**Tabel.1 Para pihak dan Kepentingan pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi DKI Jakarta Tahun 2017**

PIHAK-PIHAK YANG BERKEPENTINGAN	KEPENTINGAN
Penyelenggara Pemilu	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Menegakkan ketentuan yang berlaku</li> <li>2. Memberikan kepastian hukum kepada pasangan calon dalam berkampanye</li> <li>3. Memudahkan kontrol/pengawasan dalam kampanye paslon</li> <li>4. Memberikan kedalian bagi masing-masing pasangan calon;</li> <li>5. Memberikan hak kepada Pemilih untuk mengetahui infromasi terkait pasangan calon</li> </ol>
Pasangan Calon	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Adanya kebutuhan/ruang untuk melakukan kampanye pada putaran kedua;</li> <li>2. Kebutuhan akan kesempatan/ruang yang sama untuk melakukan kampanye pada kampanye putaran kedua;</li> <li>3. Kebutuhan ruang untuk akses ke Pemilih</li> <li>4. Kebutuhan akan legalitas dalam berkampanye</li> </ol>
Pemilih/Masyarakat DKI Jakarta	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kebutuhan infromasi terkait tahapan Pemilihan DKI Jakarta</li> <li>2. Adanya kebutuhan akses dan infromasi yang cukup terkait visi-misi pasangan calon pada putaran kedua.</li> </ol>

Sumber: dari data primer dioleh oleh Penulis, 2018

Kebijakan ini lahir dengan membawa semangat mengutamakan kepentingan bersama, mengakomodir kepentingan bersama. Meskipun demikian, Peneliti

menemukan adanya pasangan calon yang melakukan perlawanan dan berusaha membatalkan kebijakan ini. Keberatan tersebut adalah datang dari pasangan

Basuki Tjahaja Purnama dan Djarot Syaiful Hidayat dilakukan melalui upaya sengketa hukum ke Bawaslu DKI Jakarta, melalui Surat Nomor: 298/Tim-Badja/II/2017 tanggal 06 Maret 2017.

Terhadap gugatan sengketa hukum tersebut, melalui Keputusan Sengketa Nomor Permohonan 001/PS/Pilkada/Pro.DKI/III/2017 tanggal 22 Maret 2017, Bawaslu DKI Jakarta menjatuhkan putusan menolak permohonan yang diajukan oleh pasangan Basuki Tjahaja Purnama dan Djarot Syaiful Hidayat. Alasan penting Bawaslu DKI Jakarta memberikan putusan menolak gugatan sengketa hukum tersebut adalah karena obyek sengketa yaitu, Keputusan KPU DKI Jakarta Nomor 49/Kpts/KPU-Prov-010/2017 tanggal 4 Maret 2017 tidak sebatas mengatur terkait dengan

kebijakan perubahan metode kampanye pada putaran kedua, tetapi juga mengatur terkait dengan pemutakiran daftar Pemilih untuk pemungutan suara pada putaran kedua. Oleh sebab demikian, Bawaslu DKI Jakarta memprioritaskan hak konstitusional Pemilih, juga tidak ada pihak yang kepentingannya dirugikan atas kebijakan dimaksud.

**a. Type of Benefits (Tipe Manfaat)**

Kebijakan ini telah memberikan manfaat yang dapat dirasakan oleh semua pihak yang berkepentingan secara kolektif, yaitu baik bagi penyelenggara, pasangan calon, maupun Pemilih/Masyarakat DKI Jakarta. Dapat dikatakan bahwa kebijakan ini telah memberikan keadilan bagi semua pihak. Lebih jelasnya diuraikan dalam tabel dibawah ini.

**Tabel. 2. Manfaat Yang Diterima Para pihak Yang Kepentingan pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi DKI Jakarta Tahun 2017**

PIHAK-PIHAK YANG BERKEPENTINGAN	MANFAAT
Penyelenggara Pemilu	1. Terwujudnya Pemilihan yang adil dan demokratis 2. Menjaga keseimbangan kontestasi 3. Memudahkan control dalam kampanye paslon
Pasangan Calon	4. Mendapatkan keadilan/keseimbangan 5. Mendapatkan ruang untuk melakukan kampanye 6. Mendapat fasilitas kampanye seperti spanduk dll 7. Mendapatkan kesempatan untuk sekali Debat Paslon 8. Membuat proses kampanye lebih teratur
Pemilih/masyarakat DKI Jakarta	1. Mengetahui tahapan-tahapan dan proses-proses Pemilihan di DKI Jakarta; 2. Mendapatkan pemahaman terkait profil masing-masing pasangan calon.

Sumber: dari data primer dioleh oleh Penulis, 2018

**a. Extent of Change Envision (Derajat Perubahan yang Ingin Diinginkan)**

Perubahan yang diinginkan dalam kebijakan ini setidaknya ada dua hal, yaitu secara formal dan substansial. Pertama, secara formal adalah menyelaraskan dan/ atau melaksanakan ketentuan peraturan

yang berlaku dengan berpedoman pada aturan kampanye, serta memberikan legalitas kepada masing-masing pasangan calon dalam melakukan kegiatan kampanye pada putaran kedua. Kedua, secara substansial adalah memberikan ruang dan waktu yang seimbang dalam mewujudkan

keadilan dalam kontestasi, serta memberikan fasilitasi Masyarakat DKI Jakarta mendapatkan pendidikan politik dalam menghadapi Pemilihan pada putaran kedua di DKI Jakarta 2017.

**b. Site of Decision Making (Letak Pengambilan Keputusan)**

Pengambilan keputusan atas kebijakan kampanye putaran kedua pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur DKI Jakarta Tahun 2017 dilakukan oleh KPU DKI Jakarta melalui sekema pendekatan *top-down*. Untuk itu, dalam proses pengambilan keputusan ini tidak melibatkan kelompok sasaran. Meskipun kebijakan ini tidak lahir dari aspirasi para pihak yang berkepentingan/kelompok sasaran, tetapi kebijakan ini dibuat dalam rangka melaksanakan ketentuan Peraturan KPU RI Nomor 6 Tahun 2017. Oleh karena demikian, maka para pihak yang berkepentingan tetap dilibatkan, yaitu dalam proses penyusunan Peraturan KPU RI Nomor 6 Tahun 2017. Seperti; harmonisasi, uji publik dan konsultasi dengan DPR RI. Kebijakan ini dituangkan dalam bentuk Keputusan KPU DKI Jakarta Nomor: 49/Kpts/KPU-Prov-010/2017 tanggal 4 Maret 2017, sehingga kebijakan ini dapat langsung diimplementasikan, tanpa memerlukan petunjuk lainnya.

**c. Program Implementer (Pelaksana Program)**

Dimensi lain yang harus dipertimbangkan dalam konten kebijakan adalah kualitas dari para pelaksana kebijakan yang akan menghantarkan kebijakan kepada masyarakat. Pada kebijakan ini, pelaksananya adalah KPU DKI Jakarta dan Pasangan Calon. Sebagai pelaksana kebijakan, KPU DKI Jakarta didukung dengan struktur organisasi yang mempunyai tugas dan fungsi menjalankan kebijakan ini. Disamping itu, secara khusus KPU DKI Jakarta membentuk kelompok kerja (Pokja) pelaksanaan kampanye Putaran kedua pada Pemilihan di DKI Jakarta Tahun 2017. Sementara pelaksana

kebijakan dari pasangan calon terdiri dari pasangan calon itu sendiri, partai politik dan/atau gabungan partai politik pengusung, Tim Kampanye, dan Sukarelawan yang secara administrasi didaftarkan secara resmi kepada KPU DKI Jakarta. Kampanye Pemilihan adalah sesuatu hal yang tidak asing lagi bagi mereka yang tergabung sebagai pelaksana kampanye dari masing-masing pasangan calon, sehingga kemampuan dan keahlian, serta pengalaman untuk melakukan kampanye tidak perlu untuk diragukan.

**d. Resources Committed (Sumber-Sumber Daya yang Digunakan)**

Dalam kampanye putaran kedua pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur DKI Jakarta Tahun 2017 ini, setidaknya dikelompokkan menjadi 3 (tiga) sumber daya yang dibutuhkan, meliputi: sumber daya manusia pelaksana kebijakan, fasilitas kampanye, dan sumber daya anggaran. KPU DKI Jakarta telah membentuk kelompok kerja kampanye periode kedua se-KPU DKI Jakarta, yang didungkuh segala perangkat penyelenggara sampai dengan tingkat PPK dan PPS. Sementara bagi pasangan calon, mengingat masing-masing pasangan calon adalah melalui jalur partai politik, tentunya mereka telah memiliki sumber dukungan dari partai atau gabungan partai pengusung. Setiap partai memiliki kursi di DPRD DKI Jakarta, yang tentunya setiap anggota DPRD DKI Jakarta memiliki basis masa tersendiri. Masing-masing partai pengusung juga memiliki struktur organisasi sampai tingkat ranting dan juga memiliki organisasi-organisasi sayap, serta relawan partai yang tersebar sampai tingkat RT/RW di seluruh DKI Jakarta.

Selanjutnya terkait dengan fasilitas kampanye, KPU DKI Jakarta telah memfasilitasi berupa debat antar pasangan calon, yang dilaksanakan pada tanggal 12 April 2017 di Hotel Bidakara Jakarta. Selanjutnya, fasilitasi berupa alat peraga dan bahan kampanye putaran kedua, KPU DKI Jakarta telah memfasilitasi, melakukan

produksi, pendistribusian dan pemasangan bahan kampanye dan alat peraga kampanye sesuai dengan titik-titik yang telah ditentukan, dengan tetap memperlakukan masing-masing Pasangan Calon secara sama/seimbang. Desain alat peraga kampanye, di buat oleh masing-masing Pasangan Calon untuk diserahkan kepada KPU DKI Jakarta. Terakhir fasilitas dengan metode iklan di media massa cetak dan/ atau media massa elektronik. KPU DKI Jakarta telah melaksanakan kegiatan

dimaksud, melalui media cetak, televisi, radio dan media online pada tanggal 7 Maret 2017 sd. 15 April 2017.

Sementara dukungan sumber daya anggaran, meskipun kebijakan ini lahir kemudian, namun secara anggaran KPU DKI Jakarta telah terencana dengan baik dalam dua putaran. Struktur anggaran KPU DKI Jakarta untuk dukungan implementasi kebijakan ini, diuraikan dalam tabel dibawah ini.

**Tabel.3 Jumlah Anggaran Kegiatan Kampaye Putaran Kedua KPU Provinsi DKI Jakarta pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur DKI Jakarta Tahun 2017**

No.	Kegiatan	Anggaran (dalam Rupiah)
1	Fasilitasi Kelompok Kerja (Pokja) Pelaksanaan Kampanye	76.515.000,-
2	Rapat Koordinasi dan Sosialisasi dengan KPU Kab/Kota dan Pemangku Kepentingan tentang Pelaksanaan Kampanye Putaran Kedua	72.370.000,-
3	Debat Publik atau Debat Terbuka Pasangan Calon Gubernur dan Wakil Gubernur	548.150.000,-
4	Pencetakan Bahan Kampanye	1.730.008.000,-
5	Pemasangan Iklan Di Media Masa	23.765.700.000,-
6	Monitoring Kampanye	54.995.000,-
Jumlah Total		26.247.638.000,-

Sumber: KPU Provinsi DKI Jakarta, 2017.

Tidak berbeda dengan KPU DKI Jakarta, dukungan anggaran masing-masing Pasangan Calon juga tidak mngalami

kesulitan. Jumlah penerimaan dan pengeluaran dana kampanye putaran kedua masing-masing pasangan calon dalam tabel di bawah ini.

**Tabel. 4. Laporan Penerimaan dan Pengeluaran Dana Kampanye Putaran Kedua pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur DKI Jakarta Tahun 2017**

No	Nama Paslon	LPPDK	
		Penerimaan	Pengeluaran
1	Basuki Tjahaja Purnama-Djarot Syaiful Hidayat.	Rp.27.763.869.621,- (ditambah saldo awal Rp.4.635.484.703);	<b>Rp.31.750.268.167,-</b>
2	Anies Rasyid Baswedan – Sandiaga Salahuddin Uno.	Rp.17.500.000.000,- (ditambah saldo awal Rp.553.383.338);	<b>Rp.17.901.157.268,-</b>

Sumber: KPU DKI Jakarta, 2017

## I. Lingkungan Implementasi (*Context of Implementation*)

### a. *Power, Interest, and Strategy of Actor Involved (Kekuasaan, Kepentingan-Kepentingan, dan Strategi dari Aktor yang Terlibat)*

Dalam konteks kebijakan perubahan kampanye putaran kedua pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur DKI Jakarta Tahun 2017 ini, pihak Penyelenggara Pemilu pada Pilkada DKI Jakarta Tahun 2017 ini ada dua lembaga penyelenggara yang terlibat, yaitu KPU DKI Jakarta dan Bawaslu DKI Jakarta. Bagi KPU DKI Jakarta tidak ada persoalan yang berarti, mengingat kebijakan ini merupakan tugas dan fungsi yang melekat padanya. Sesuai dengan ketentuan perundang-undangan bahwa KPU DKI Jakarta memiliki kewenangan untuk membuat kebijakan dimaksud. Bahkan kebijakan dimaksud dikeluarkan karena sudah menjadi tugas pokok dan fungsi KPU DKI Jakarta, sehingga tidak ada kesulitan yang berarti bagi KPU DKI Jakarta dalam implementasi kebijakan ini. Artinya tidak ada strategi khusus karena pada dasarnya KPU DKI Jakarta hanya menjalankan ketentuan yang berlaku. Kendatipun demikian, KPU DKI Jakarta juga membangun komunikasi dengan masing-masing Pasangan Calon melalui LO dan para *stakeholder*. Komunikasi antara KPU DKI Jakarta dengan Pasangan Calon, tentunya dapat mendukung keberhasilan dalam implementasi kebijakan tersebut.

Bagi pasangan calon yang tentunya kebijakan ini akan memberikan pengaruh yang besar bagi Pasangan Calon untuk terpilih dan/atau tidak terpilih dalam kontestasi. Untuk itu, masing-masing Pasangan Calon diberi kewenangan untuk membentuk Tim Kampanye secara mandiri. Pasangan Calon diberi kekuasaan untuk membentuk Tim Kampanye sampai dengan tingkat kecamatan. Selanjutnya Tim Pemenangan ini akan menerjemahkan strategi pasangan calon untuk menarik

simpati para Pemilih guna memenangkan pasangan calon pada Pemilihan di DKI Jakarta Tahun 2017.

Pasangan Anies Rasyid Baswedan-Sandiaga Salahuddin Uno dalam menarik suara Pemilih adalah menggunakan strategi menawarkan program-program yang tidak benar-benar bentuk program baru, melainkan apa yang telah berhasil dilakukan oleh kubu petahana di tambah sedikit atau di daur ulang. Meskipun tidak dapat dipungkiri satu hal yang benar-benar baru, yaitu; seperti rumah DP Rp. 0,-. Keuntungan bagi pasangan ini karena bukan sebagai pasangan petahana, sehingga program-program yang telah berhasil dilakukan oleh petahana tetap mereka anggap kurang berhasil, sehingga dipergunakan sebagai bahan pembenar untuk mengkritisi kinerja petahana selama memegang jabatan. Ambil contoh program KJP dari pasangan petahana, dianggap tidak berhasil, kemudian pasangan ini, mengusung program KJP-Plus. Posisi kurang menguntungkan bagi kubu Pasangan Basuki Tjahaja Purnama dan Djarot Syaiful Hidayat karena pasangan ini adalah petahana. Strategi pemenangan dari kubu pasangan ini lebih banyak bertahan dan mengangkat program-program yang telah berhasil dilakukan.

Disamping aktor formal tersebut di atas, seperti KPU DKI Jakarta, dan Pasangan Calon dan/atau Tim Kampanye yang terdaftar secara resmi di KPU DKI Jakarta. Aktifitas aktor informal seperti para pendukung atau simpatisan masing-masing kubu pasangan calon, telah mengganggu efektifitas dalam implementasi kebijakan ini. Sebab, dalam upayanya memenangkan pasangan calon yang di dukung, aktor informal ini mempergunakan isu SARA, provokasi, finansial dan politik uang. Pada kesempatan yang sama, pasangan calon mempergunakan strategi ambil untung atas kekuatan aktor informal untuk tujuan memenangkan kontestasi di Pemilihan DKI Jakarta Tahun 2017.

**b. *Institution and Regime Characteristic* (Karakteristik lembaga dan rezim yang sedang berkuasa)**

Implementasi suatu program tentu akan mendatangkan konflik pada kelompok-kelompok yang kepentingannya dipengaruhi. Penyelesaian konflik akan menentukan “*who gets what*” atau “siapa mendapatkan apa”. Pada Kebijakan kampanye putaran kedua pada Pemilihan di DKI Jakarta Tahun 2017, telah memberikan keadilan bagi masing-masing Pasangan Calon untuk melakukan kegiatan kampanye pada putaran kedua. Kepentingan Pasangan Calon pada putaran kedua dapat terakomodir secara adil dan seimbang. Demikian juga kepentingan KPU DKI Jakarta untuk menjalankan regulasi dapat berjalan dengan baik. Untuk itu, tidak ada kepentingan yang dirugikan atas kebijakan ini.

Meskipun demikian, masing-masing kubu Pasangan Calon mengeluhkan kinerja penyelenggara Pemilu. Keluhan yang dialamatkan kepada KPU DKI Jakarta lebih pada persoalan administratif, DPT, dan penyelenggara tingkat KPPS dan PPS. Sedangkan kinerja Bawaslu DKI Jakarta dianggap kurang baik/lemah, dan bahkan sampai mengarah pada tuduhan bahwa Bawaslu DKI Jakarta tidak netral. Tentunya keluhan ini tidak datang tiba-tiba, melainkan karena berbagai persoalan dilapangan tidak dapat diselesaikan dengan baik, sehingga kinerja Penyelenggara Pemilu khususnya Bawaslu DKI Jakarta, masih jauh dari harapan publik. Seperti masalah kampanye SARA, provokasi dan politik uang, dll. Dengan fakta tersebut, maka secara karakteristik kelembagaan penyelenggara, khususnya Bawaslu DKI Jakarta, kurang memberikan dukungan atas keberhasilan dalam implementasi kebijakan kampanye putaran kedua pada Pemilihan di DKI Jakarta Tahun 2017 ini.

**c. *Compliance and Responsiveness* (Tingkat Kepatuhan dan Adanya Respon dari Pelaksana)**

Grindel (1980) mengungkapkan bahwa implementor harus mempunyai daya tanggap dan tetap konsisten untuk mencapai tujuan yang tertuang dalam kebijakan yang telah dibuat. Dalam konteks implementasi kebijakan kampanye putaran kedua pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur DKI Jakarta Tahun 2017 para implementor baik KPU DKI Jakarta maupun Pasangan Calon dan/atau Tim Kampanye sudah mencerminkan sikap patuh terhadap ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Bagi KPU DKI Jakarta, telah memberikan fasilitasi pelaksanaan kampanye dengan metode: debat antar pasangan calon, penyebaran bahan dan alat peraga kampanye, dan iklan di media massa cetak dan/atau media elektronik. Masing-masing fasilitasi telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang mengatur tentang kampanye. Artinya KPU DKI Jakarta patuh terhadap ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Salah satu poin penting yang dibangun oleh KPU DKI Jakarta terkait dengan mendukung keberhasilan implementasi kebijakan ini juga diwujudkan dalam bentuk komunikasi yang bagus dengan LO masing-masing pasangan calon. Bahkan masing-masing LO Pasangan Calon juga diberikan ruang secara khusus di Kantor KPU DKI Jakarta, tujuannya untuk membangun komunikasi-atas berbagai persoalan yang terjadi selama masa kampanye putaran kedua kepada masing-masing pasangan calon.

Selanjutnya, terhadap kampanye yang dilakukan oleh Pasangan Calon dan/atau Tim Kampanye, secara umum dapat dikatakan telah mematuhi ketentuan hukum yang berlaku. Masing-masing pasangan calon dan /atau Tim Kampanye memiliki

komitmen untuk mematuhi aturan yang berlaku dikarenakan adanya ketentuan yang berimbang pada diberikannya sanksi pembatalan sebagai pasangan calon. Walaupun demikian, masing-masing Pasangan Calon dan/atau Tim Kampanye juga melakukan pelanggaran-pelanggaran dalam kegiatan kampanye putaran kedua, tetapi pelanggaran itu hanya bersifat admin-

istrative, dan masih dalam batas kewajaran dan kepatutan secara hukum. Seperti contoh pemasangan alat peraga kampanye yang tidak sesuai dengan tempat yang telah ditentukan oleh KPU DKI Jakarta. Sepanjang putaran kedua, pelanggaran tersebut dapat diuraikan dalam bentuk tabel di bawah ini.

**Tabel.5 Hasil identifikasi Pemasangan Alat Peraga Kampanye oleh Tim Kampanye yang tidak sesuai dengan tempat yang telah ditentukan KPU DKI Jakarta**

No	Pasangan Calon	Periode Pertama	Periode Kedua	Jumlah
1	Pasangan No. Urut 2 (Basuki-Djarot)	0	50	50
2	Pasangan No. Urut 3 (Anies-Sandi)	0	87	87

*Sumber: Laporan Akhir Bawaslu DKI Jakarta, 2017*

### I. Dinamika Politik pada Kampanye Putaran Kedua Pemilihan di DKI Jakarta

Pada implementasi kebijakan kampanye putaran kedua ini, dinamika politik yang terjadi dilapangan dapat dikelompokkan menjadi dua, yaitu terjadinya perang isu, dimana masing-masing kubu membuat isu dengan mencari kesalahan-kesalahan kubu lawan yang selanjutnya dilaporkan ke Bawaslu DKI Jakarta dan juga terjadi pertarungan politik SARA dengan politik uang, yang digelontorkan oleh pendukung/simpatian (aktor informal) masing-masing kubu pasangan calon.

#### Saling Laporkan dan Perang Isu

Masing-masing dari Tim Kampanye Pasangan Calon ini melakukan strategi saling laporkan untuk membuat isu. Tim Kampanye, Sukarelawan dan/atau simpatisan akan mencari kesalahan-kesalahan Pasangan Calon dan/atau Tim Kampanye lawan yang selanjutnya dilaporkan ke Bawaslu DKI Jakarta. Sementara sambil berproses di

Bawaslu DKI Jakarta, juga di publis melalui pemberitaan dilakukan. pemberitaan, sehingga isu-isu tersebut akan menjadi topik pemberitaan media. Kebutuhan dan kepentingan akan pemberitaan adalah suatu hal yang dinilai sangat strategis untuk meningkatkan citra politik pasangan calon yang didukungnya, dan sebaliknya melalui pemberitaan tersebut juga ditujukan untuk menekan atau menurunkan elektabilitas pasangan calon lawan. Mereka melaporkan hal-hal yang sebetulnya tidak begitu substansial. Sementara pada kesempatan yang sama isu-isu tersebut dibawa keranah publik melalui pemberitaan media. Permasalahan laporannya dapat dibuktikan atau tidak, urusan belakangan, yang terpenting adalah pemberitaan itu sudah didapatkan.

Sepanjang masa kampanye putaran kedua, jumlah laporan dan temuan lembaga pengawas, digambarkan dalam tabel dibawah ini.

Tabel. 6 Hasil Rekapitulasi Penanganan Dugaan Pelanggaran Sepanjang Putaran Kedua pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur DKI Jakarta Tahun 2017

NO	PENGAWAS PEMILU	Laporan Dan Temuan			Hasil Penanganan/Rekomendasi				
		Lprn	Temuan	Jmlh	Bkn Plnggrn	KPU	Kepo-lisian	Kode etik	Instansi lain
1	Prov. DKI Jkt	29	0	29	23	1	1	-	4
2	Jakarta Pusat	4	9	13	8	2	1	-	2
3	Jakarta Timur	4	13	17	13	2	2	-	-
4	Jakarta Selatan	6	2	8	7	-	-	-	1
5	Jakarta Barat	4	12	16	3	13	-	-	-
6	Jakarta Utara	4	7	11	4	6	1	-	-
7	Kep. Seribu	9	5	14	11	1	-	1	1
	Total	59	49	108	69	25	5	1	8

Sumber: Bawaslu DKI Jakarta, 2017

Melihat Tabel. 6, terlihat bahwa dari banyaknya jumlah laporan dan temuan, sangat sedikit yang terbukti sebagai pelanggaran kampanye. Sebagaimana keseluruhan jumlah laporan yang diterima Pengawas adalah 59 (lima puluh sembilan) laporan, sedangkan temuan sebanyak 49 (empat puluh sembilan) kasus, jadi total temuan dan laporan adalah 108 (seratus delapan) kasus. Dari total kasus yang diperiksa, sejumlah 39 (tiga puluh sembilan) kasus terbukti sebagai pelanggaran, sedangkan sejumlah 69 (enam puluh sembilan) kasus bukan pelanggaran. Jumlah pelanggaran kampanye yaitu sebanyak 39 (tiga puluh sembilan) kasus tersebut dapat ditengarai sebagai hasil temuan dari petugas pengawas, bukan dari laporan yang diterima oleh Pengawas Pemilu, sementara sisanya adalah tidak terbukti sebagai pelanggaran. Hal tersebut membuktikan bahwa laporan yang disampaikan ke Pengawas, adalah diperuntukkan untuk melahirkan isu yang selanjutnya di lempar ke media sebagai bahan pemberitaan untuk mempengaruhi persepsi publik.

#### Pertarungan Politik SARA vs Politik Uang

Kebijakan perubahan metode kampanye pada putaran kedua di Pemilihan DKI Jakarta tahun 2017 ini semestinya digunakan untuk sebaik-baiknya oleh para pihak untuk menampilkan gagasan, prestasi dan rekam jejak masing-masing pasangan

calon. Namun demikian, dilapangan, pada Pemilihan di DKI Jakarta khususnya putaran kedua, terjadi pertarungan yang melibatkan pendukung masing-masing Pasangan Calon secara masif. Bentuk dukungan dari oknum simpatisan/masyarakat atau aktor informal ini merupakan fakta dilapangan yang sulit untuk dihindari. Pada satu sisi, aktor informal ini mempergunakan isu-isu SARA dan Provokasi untuk menurunkan elektabilitas pasangan calon yang menjadi lawan kontestasi. Pada sisi yang lain, politik uang digunakan untuk memenangkan pasangan calon yang mereka dukung.

Para oknum simpatisan pendukung Anies Rasyid Baswedan-Sandiaga Salahuddin Uno mengusung politik identitas (SARA), mereka dilapangan memunculkan isu-isu SARA, Provokasi dan ajakan untuk membenci Basuki Tjahaja Purnama secara besar-besaran dan massif. Sedangkan, oknum simpatisan/pendukung pasangan Basuki Tjahaja Purnama dan Djarot Syaiful Hidayat, mempergunakan politik uang untuk menjangkit suara dalam putaran kedua. Artinya pada massa kampanye putaran kedua terjadi pertarungan politik identitas (SARA) melawan politik uang.

Isu yang paling menonjol pada massa kampanye putaran kedua ini justru isu-isu SARA, Provokasi, Ujaran Kebencian. Dibanding dengan putaran pertama, pada massa kampanye putaran kedua terjadi

lonjakan yang signifikan terkait dengan pemasangan spanduk-spanduk yang mengarah pada, isu SARA, provokasi dan./ atau fitnah. Sepanjang Pemilihan DKI Jakarta tahun 2017, spanduk-spanduk yang

mengarah isu SARA, provokasi dan atau fitnah, yang berhasil diturunkan adalah sebagaimana digambarkan dalam tabel dibawah ini.

**Tabel.7 Jumlah Spanduk-spanduk yang mengarah pada provokasi dan atau fitnah, yang diturunkan oleh Pengawas bekerjasama dengan Satpol PP, ToMas, Tokoh Agama & Pihak Lainnya**

No	Kab/Kota	Periode Pertama	Periode Kedua	Jumlah
1	Jakarta Barat	3	41	44
2	Jakarta Pusat	12	46	58
3	Jakarta Timur	7	22	29
4	Jakarta Utara	2	7	9
5	Jakarta Selatan	2	44	46
6	Kepulauan Seribu	0	0	0

Sumber: Laporan Akhir Bawaslu DKI Jakarta, 2017

Bermula dari peristiwa pidato Gubernur DKI Jakarta, di Kepulauan Seribu, tanggal 27 September 2016 yang dalam pidatonya menyinggung terkait dengan “Surat Al-Maidah Ayat 51” telah membawa emosi publik khususnya umat Islam seperti Majelis Ulama Indonesia, Front Pembela Islam dll, untuk berhadapan dengannya. Berawal peristiwa tersebut, terjadi demonstrasi/Aksi Bela Islam berjilid-jilid mendesak aparat Kepolisian Republik Indonesia untuk memproses hukum Basuki Tjahaja Purnama atas tindakan yang dianggap telah “Menista Agama”<sup>1</sup>. Walaupun pada tanggal 10 Oktober 2016, Basuki Tjahaja Purnama telah menyampaikan permintaan maaf kepada publik, tetapi demonstrasi menentang Basuki Tjahaja Purnama tetap berlanjut.

Secara tersurat Aksi Bela Islam dari kelompok umat Islam ini bertujuan untuk menekan penegak hukum agar Basuki Tjahaja Purnama di peroses secara hukum, tetapi gerakan itu juga tersirat sebagai gerakan politik yang bertujuan untuk menurunkan elektibilitas Basuki Tjahaja Purnama dalam Pemilihan di DKI Jakarta tahun 2017, yang di dalamnya, Basuki Tjahaja Purnama menjadi bagian dari kontestasi itu. Tentunya, berbagai rangkaian Aksi Bela Islam tersebut telah memberikan

efek elektoral yang kurang menguntungkan untuk pasangan Basuki Tjahaja Purnama dan Djarot Syaiful Hidayat.

Tentunya pasangan Anies Rasyid Baswedan-Sandiaga Salahuddin Uno menjadi pasangan calon yang diuntungkan, adalah karena kubu pengusung isu-isu SARA, dibarengi dengan gerakan untuk membenci Basuki Tjahaja Purnama. Sementara pada kesempatan yang sama mereka memberikan dukungan kepada pasangan Anies Rasyid Baswedan-Sandiaga Salahuddin Uno. Kondisi ini terjadi karena pada putaran kedua adalah terjadi *head to head* antara pasangan Anies Rasyid Baswedan-Sandiaga Salahuddin Uno melawan Basuki Tjahaja Purnama dan Djarot Syaiful Hidayat.

Suatu hal yang menguatkan dugaan bahwa kubu pasangan Anies Rasyid Baswedan-Sandiaga Salahuddin Uno diuntungkan atas dinamika politik SARA, dapat dilihat dari Pidato Ketua Umum Partai Gerindra Prabowo Subianto dalam acara sujud syukur kemenangan pasangan ini di Masjid Istiqlal Jakarta, tanggal 19 April 2017, sebagai berikut: “Ketua Umum Partai Gerindra, Prabowo Subianto, mengucapkan terima kasih kepada pemimpin Front Pembela Islam (FPI) Rizieq Shihab dalam doa

sujud syukur di Masjid Istiqlal, Jakarta Pusat, Rabu (19/4/2017) yang merupakan sujud sukur atas kemenangan pasangan Anis sandi. Prabowo menyebut Rizieq sebagai sosok pemberani. Pada kesempatan tersebut, Ketua Umum Partai Gerindra, Prabowo Subianto, menyapaikan ucapan "Saya terima kasih Habib Rizieq, keberanian Anda luar biasa. Ustaz Sambo, terima kasih, dengan kalian semua di belakang kami, kami tidak gentar," kata Prabowo. Ia juga mengapresiasi dukungan ulama dan semua unsur tokoh agama. Prabowo juga mengucapkan terima kasih kepada rakyat Indonesia<sup>2</sup>.

Sementara, kubu pasangan Anies Rasyid Baswedan-Sandiaga Salahuddin Uno, mencoba melawan tudingan bahwa kubu pasangannya berada dibalik isu-isu SARA yang terjadi sangat massif, maka kubu pasangan Anies Rasyid Baswedan-Sandiaga Salahuddin Uno melawan dengan tema seperti kriminalisasi para ulama. Pasangan Basuki Tjahaja Purnama dan Djarot Syaiful Hidayat adalah bagian dari rezim Jokowi -kebetulan partai pengusung juga partai pendukung pemerintahan Jokowi- sehingga kriminalisasi ulama dihembuskan kepermukaan secara terus menerus. Itu adalah kontra strategi untuk melawan isu SARA yang dituduhkan ke kubu pasangan Anies Rasyid Baswedan-Sandiaga Salahuddin Uno.

Tentunya, kampanye kriminalisasi ulama dimunculkan untuk menarik simpatisi umat muslim di Jakarta dan bahkan di seluruh Indonesia untuk membuat persepsi bahwa rezim Jokowi adalah anti ulama. Tujuannya adalah menurunkan elektabilitas pasangan Basuki Tjahaja Purnama dan Djarot Syaiful Hidayat, juga menggerus kepercayaan publik terutama umat Islam kepada Pemerintahan Jokowi. Jadi isu "Surat Al-Maidah 51" dan "kriminalisasi ulama" hendak memberikan pesan kepada Pemilih di DKI Jakarta bahwa rezim Jokowi yang juga ada dibalik pasangan Basuki Tjahaja Purnama dan Djarot Syaiful Hidayat adalah anti Islam.

Sementara aktor informal kubu pendukung pasangan Basuki Tjahaja Purnama dan Djarot Syaiful Hidayat dalam menarik simpati Pemilih pada putaran kedua adalah dengan politik uang. Politik uang ini juga terjadi sangat massif pada massa kampanye putaran kedua yang dilakukan oleh kubu pendukung pasangan Basuki Tjahaja Purnama dan Djarot Syaiful Hidayat. Meskipun demikian sulit untuk dapat membuktikan siapa pelakunya karena hanya berbalut baju simpatisan.

Fakta dilapangan bahwa politik uang masih dipergunakan dalam kontestasi Pemilihan di DKI Jakarta tahun 2017. Tentunya, apakah masing-masing kubu pasangan menggunakan politik uang, atau hanya kubu pasangan Basuki Tjahaja Purnama dan Djarot Syaiful Hidayat yang menggunakan politik uang tentu perlu pendalaman lebih lanjut. Tetapi intinya, praktik politik uang adalah bagian dari strategi aktor informal dalam pemenangan pasangan calon dalam suatu kontestasi Pemilihan di DKI Jakarta.

Penggunaan politik SARA dengan politik uang, sepertinya -tidak menuduh-sengaja dikelola dan/atau ada hubungannya dengan para elit partai politik dan/atau Tim Kampanye Pasangan Calon. Tentu yang mampu melakukan kegiatan tersebut, adalah mereka yang memahami regulasi kampanye, serta memahami seluk beluk kegiatan kampanye. Mereka paham akan konsekwensi hukum yang terjadi apabila melakukan pelanggaran itu, sebab mereka paham regulasi. Oleh karena itulah, mereka bergerak dan melakukan kegiatan tersebut dengan menggunakan orang luar/ simpatisan (aktor informal) dengan memanfaatkan celah regulasi, sehingga secara hukum tidak bisa ditindak/sulit diketemukan pelakunya, tetapi itu merupakan bagian dari strategi pemenangan.

### **Lemahnya Pengawasan dan Penegakan Hukum**

Lahirnya dinamika politik yang terjadi sebagai fakta-fakta dilapangan sebagaimana

diuraikan di atas, adalah buah dari pengawasan dan penegakan hukum yang belum begitu konsisten atas berbagai pelanggaran kampanye yang terjadi. Hal tersebut, secara tidak langsung telah memberikan kontribusi atas masifnya kampanye isu SARA, Provokasi, fitnah dan politik uang selama masa kampanye putaran kedua pada Pemilihan di DKI Jakarta tahun 2017. Buntut dari hal tersebut, berbuah pada panasnya tensi politik dilapangan yang berujung pada konflik horisontal dan terjadinya polarisasi ditengah-tengah warga masyarakat DKI Jakarta.

Lemahnya pengawasan dan penegakan hukum atas isu-isu SARA, Provokasi, fitnah dan politik uang tersebut kemungkinan diketahui oleh para pendukung pasangan calon (aktor informal), sehingga mengundang hasrat para aktor informal untuk sengaja terus melakukan kampanye dengan isu-isu SARA, provokasi, fitnah dan politik uang. Mereka melakukan demikian, karena mereka paham bahwa kesulitan menemukan pelaku dan lemahnya Bawaslu DKI Jakarta dalam hal menegakkan regulasi, telah menumbuhkan tingkat kepercayaan bagi para aktor informal bahwa Bawaslu DKI Jakarta tidak mampu menindak praktik-praktik pelanggaran-pelanggaran kampanye tersebut. Dengan demikian, lemahnya pengawasan dan penegakan hukum secara tidak langsung telah memberikan kontribusi nyata atas meningkatnya tensi politik yang terjadi akibat dari masifnya isu SARA, provokasi, fitnah, serta politik uang selama masa kampanye putaran kedua Pemilihan di DKI Jakarta tahun 2017.

## Kesimpulan

Implementasi kebijakan perubahan metode kampanye putaran kedua pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur DKI Jakarta Tahun 2017 berdasarkan perspektif Grindle secara umum dapat

berjalan dengan baik. Harapan besar dengan adanya kebijakan ini adalah memberikan keseimbangan dan keadilan bagi kontestan, minimalisasi terjadinya kegiatan kampanye ilegal, serta memberikan fasilitasi kepada Pemilih/Masyarakat untuk mendapatkan pendidikan politik. Tujuan akhirnya adalah melahirkan Pemilihan yang berintegritas dan berkualitas. Meskipun tujuan tersebut belum dapat tercapai dengan semestinya. Hal tersebut dikarenakan dalam implementasi kebijakan ini dipengaruhi oleh kekuatan aktifitas aktif aktor informal/para pendukung dari masing-masing pasangan calon dilapangan yang secara massif mempergunakan isu SARA, provokasi, dan politik uang untuk memenangkan kontestasi untuk pasangan calon yang mereka dukung.

Selanjutnya, berdasarkan variable isi kebijakan (*Content of Policy*), maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Berdasarkan prespektif *Interest Affected*, terlihat bahwa tidak ada tekanan dan atau pesanan kekuatan politik tertentu. Kebijakan ini adalah bentuk penyalarsan ketentuan hukum yang berlaku. Kebijakan ini justru menjembatani kepentingan masing-masing pihak berkepentingan, sehingga kebijakan ini dapat diterima secara baik oleh para pihak berkepentingan.
2. Berdasarkan prespektif *type of benefits*, terlihat bahwa kebijakan ini telah memberikan keseimbangan dan keadilan dalam kontestasi bagi pasangan calon, sementara bagi Pemilih/Masyarakat mendapatkan pendidikan politik yang cukup.
3. Berdasarkan prespektif *extent of change envisioned*, terlihat bahwa kebijakan ini merupakan wujud dari keinginan untuk memfasilitasi pasangan calon mendapatkan legalitas dalam kegiatan kampanye putaran kedua, serta, serta membuka ruang kepada Pemilih/masyarakat DKI Jakarta untuk mendapatkan pendidikan politik dalam mengadapi Pemilihan pada putaran kedua di DKI Jakarta 2017.
4. Berdasarkan prespektif *site of decision*

*making*, terlihat bahwa pembuatan kebijakan ini dilakukan oleh KPU DKI Jakarta sebagai bagian dalam menjalankan tugas dan kewenangannya, sehingga tidak diperlukan peibatan berbagai pihak berkepentingan.

5. Berdasarkan prespektif *program implementors*, terlihat bahwa pelaksana dari kebijakan ini ialah KPU DKI Jakarta dan Pasangan calon dan/atau Tim Kampanye.
6. Berdasarkan prespektif *resources committed*, terlihat bahwa sumber daya yang dibutuhkan, yaitu berupa sumber daya pelaksana, fasilitas dan sumber daya anggaran telah tersedia sesuai dengan kebutuhan oleh masing-masing implementor.

Sementara berdasarkan Lingkungan Implementasi (*Context of Implementation*), maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Berdasarkan prespektif *power, interest and strategies of aktors involved*, terlihat bahwa KPU DKI Jakarta dan masing-masing Pasangan Calon telah mengeluarkan kemampuan terbaiknya untuk mendapatkan output atas implemementasi kebijakan ini. Meskipun demikian-besarnya kekuatan aktor informal yang mengusung kampanye SARA, Provokasi, dan Politik uang, telah mempengaruhi efektifitas implementasi kebijakan ini.
2. *Characteristics*, terlihat bahwa secara karakteristik kelembagaan penyelenggara, khususnya fungsi pengawasan dan penegakan hukum, kurang memberikan dukungan atas keberhasilan dalam implementasi kebijakan kampanye putaran kedua pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur DKI Jakarta Tahun 2017.
3. Berdasarkan prespektif *compliance and responsiveness*, terlihat bahwa secara umum masing-masing implementor formal seperti KPU DKI Jakarta, Pasangan Calon, dan/atau Tim Kampanye telah menunjukkan kepatuhan terhadap

hukum. Artinya secara hukum masih dalam batas-batas kewajaran dan kepatutan.

#### (Footnotes)

- <sup>1</sup> Lihat ketentuan Pasal 107 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3), dan Pasal 109 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 1 tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 menjadi undang-undang.
- <sup>2</sup> Lihat ketentuan Pasal 11 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia).
- <sup>3</sup> Diantaranya protes disampaikan oleh Wakil Ketua DPR Fahri Hamzah yang menyoroti kegiatan Gubernur DKI Basuki Tjahaja Purnama (Ahok) menjelang putaran kedua Pilgub Jakarta. Fahri menganggap apa yang dilakukan Gubernur DKI Jakarta adalah sebuah bentuk kampanye. (<https://news.detik.com/berita/d-3430889/fahri-hamzah-semua-yang-dilakukan-gubernur-dki-kampanye>, diakses tanggal 30 oktober 2017, pukul 20.11 WIB).
- <sup>4</sup> Suara Pembaharuan, Hari Sabtu-Minggu, tanggal 25-26 Februari 2017:
- <sup>5</sup> Suara pembaharuan, Hari Sabtu-Minggu, tanggal 4-5 Maret 2017;
- <sup>6</sup> Baca: Pengaduan Paslon Basuki –Djarot Nomor: 298/Tim-Badja/2017 tanggal. 06 Maret 2017.
- <sup>7</sup> Daerah dengan Penyelenggaraan Pilkadaanya dalam dua putaran, sebagai berikut: Pilkada putaran pertama di tahun 2010 dan putaran kedua di tahun 2011, meliputi: Kab. Buru Selatan, Kab. Maluku Barat Daya, Kab. Bombana, Kab. Toraja Utara, dan Kab. Kaur. Kemudian, Pilkada putaran pertama dan putaran kedua diselenggarakan dalam tahun yang sama, tahun 2011, meliputi: Kab. Barito Selatan dan Kota Pekan Baru. Selanjutnya, Pilkada putaran pertama di tahun 2011 dan putaran kedua di tahun 2012, meliputi: Kab. Jayapura, Kab. Bengkulu Tengah, dan Kota Langsa dan Pilkada putaran pertama dan putaran kedua diselenggarakan dalam tahun yang sama, yaitu tahun 2012, meliputi: Kab. Maluku Tengah, Kota Kupang, Prov. DKI Jakarta, Kota Bengkulu, Kota Sabang, Kab. Nagan Raya, Kab. Aceh Barat, dan Kab. Aceh Tamiyang. (sumber: KPU:2013, diolah oleh Penulis).
- <sup>8</sup> Rangkaian kegiatan demonstrasi/Aksi Bela Islam I tanggal 14 Oktober 2016 (dikenal Aksi 1410), Bela Islam II tanggal 4 November 2016 (411), Bela Islam III tanggal 2 Desember 2016 (Aksi 212), Bela Islam IV tanggal 11 Februari 2017 (Aksi 112), Bela Islam V tanggal 21 Februari 2017 (Aksi 212 Jilid II), Bela Islam VI tanggal 31 Maret 2017 (Aksi 313), dan Bela Islam VII pada tanggal 5 Mei 2017 (Aksi 55). <https://m.republika.co.id/berita/nasional/hukum/17/05/10/opp5r4330-ini-7-rangkaian-aksi-bela-islam-sebelum-ahok-divonis-2-tahun-penjara>, diakses tanggal 12 November 2018, Pukul: 20.30 WIB.

<sup>9</sup><http://megapolitan.kompas.com/read/2017/04/19/21292051/prabowo.ucapkan.terima.kasih.kepada.rizieq.shihab>, diakses tanggal 20 Februari 2018, pukul 20.00 WIB)

## DAFTAR PUSTAKA

### BUKU DAN JURNAL

- Agustino, Leo. (2009). *Pilkada dan Dinamika Politik Lokal*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar;
- Ahnaf, Mohammad Iqbal., Samsul, Maarif, Asyhari-Afwan, Budi, m Afdillah, Muhammad. (2015). *Politik Lokal dan Konflik Keagamaan Pilkada dan Struktur Kesempatan Politik dalam Konflik Keagamaan di Sampang, Bekasi, dan Kupang* (Seri Laporan Penelitian). Yogyakarta: Program Studi Agama dan Lintas Budaya (Center for Religious and Cross-cultural Studies/CRCS) Sekolah Pascasarjana, Universitas Gadjah Mada;
- Akbar, Idil. (2016). *Pilkada Serentak dan Geliat Dinamika Politik dan Pemerintahan Lokal Indonesia*. Jurnal Ilmu Pemerintahan, CosmoGov, Vol. 2 No. 1, April 2016. Hlm.
- Firza, Mohammad. (2014). *Implementasi Kebijakan Pemilihan Umum Kepala Daerah Tahun 2013 di Kota Pagar Alam Kabupaten Lahat Provinsi Sumatera Selatan*. Jurnal Reformasi/ [www.jurnal.unitri.ac.id](http://www.jurnal.unitri.ac.id), No. 2, Vol. 4 Tahun 2014; hlm. 77-83;
- Gaffar, Affan. 2006. *Sistem Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar;
- Grindle, Mirelee. (1980). *Politics and Policy Implementation in the Third World*. New Jersey: Princeton University Press;
- Kartika, Titiek. (P). (2016). *Penyelenggaraan Pilkada gubernur Bengkulu 2015. Suatu catatan Pengetahuan tentang Demokrasi di Daerah*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia;
- Kusumanegara, Sholahuddin. (2010). *Model dan Aktor Dalam Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Penerbit Gava Media;
- Mas'ood, Mochtar & MacAndrews, C. 2011. *Perbandingan Sistem Politik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press;
- Meleong, Lexy J. (2017). *Metodelogi Penelitian Kualitatif* (Edisi Revisi). Bandung: Rosda Karya;
- Nawawi, Hadari. (2015). *Metodologi Penelitian Bidang Sosial*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press;
- Nugroho, Riant. (2008), *Public Policy: Teori Kebijakan-Analisis Kebijakan-Proses Kebijakan Perumusan, Implementasi, Evaluasi, Revisi Risk Management dalam Kebijakan Publik-Kebijakan sebagai The Fifth Estate- Metode Penelitian Kebijakan*, Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Nursalim, M (Ed.). (2005). *Konflik Antar Elit Politik Lokal Dalam Pemilihan Kepala Daerah*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar-Pusat Penelitian Politik LIPI;
- Parlan, (2017). *Pengaruh Pelaksanaan Kebijakan Pemilu dan Manajemen Pemilu terhadap Kinerja Penyelenggara Pemilu untuk Mewujudkan Kualitas Pemilu*. Jurnal Publik Vol. 11; No. 02; 2017; hlm. 205-218;
- Prayudi. (2015). *Dinamika Politik Hubungan DPRD–Gubernur DKI Jakarta*. Jurnal Info Singkat Pemerintahan Dalam Negeri, Vol. VII. No. 5/1/P3DI/ Maret 2015. Hlm. 17-20;
- Purwanto, Erawan Agus & Sulistyastuti, Dyah Ratih. (2015). *Implementasi Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasinya di Indonesia*. Yogyakarta: Penerbit Gava Media;
- Subarsono, AG. (2013). *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta : Pustaka

Pelajar;

- Suwitri, Sri. 2008. *Konsep Dasar Kebijakan Publik*. Semarang: Universitas Diponegoro Semarang;
- Suryatna, Utang. (2007). *Hubungan Karakteristik Pemilih Dan Terpaan Informasi Kampanye Politik Dengan Perilaku Memilih (Kasus Pemilihan Bupati Dan Wakil Bupati Cianjur Tahun 2006)*. Tesis Pada Sekolah Pascasarjana Institut Pertanian Bogor tahun 2007, Tidak dipublikasikan.
- Winarno, Budi. (2012). *Kebijakan Publik; Teori, Proses, dan Study Kasus*, (Edisi dan Revisi Terbaru). Yogyakarta: Center for Academic Publising Servis/CAPS;

## **DOKUMEN-DOKUMEN**

- Bawaslu DKI Jakarta. 2017. *Laporan Akhir Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur DKI Jakarta Tahun 2017*, Jakarta;
- KPU Republik Indonesia. 2013. *Buku data dan Infografik Pemilukada Langsung*, Jakarta;
- \_\_\_\_\_, 2017. *Penyelenggaraan Pilkada Serentak 2015 dan 2017*. Jakarta;
- KPU Provinsi DKI Jakarta, 2012. *Laporan Penyelenggaraan Pemilihan Umum Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi DKI Jakarta Tahun 2012*. Jakarta;
- \_\_\_\_\_, 2017. *Laporan Penyelenggaraan Pemilihan Umum Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi DKI Jakarta Tahun 2017*. Jakarta;
- \_\_\_\_\_. 2017. *Data dan Infografik Pilkada DKI Jakarta 2017*. Jakarta;

## **WEBSITE/MEDIA CETAK/ONLINE**

- [www.kpu.go.id](http://www.kpu.go.id)
- [www.kpujakarta.go.id](http://www.kpujakarta.go.id)
- Suara Pembaharuan, Hari Sabtu-Minggu, tanggal 26-27 Februari 2017;
- Suara Pembaharuan, Hari Sabtu-Minggu, tanggal 4-5 Maret 2017;
- <http://www.beritasatu.com/megapolitan/416184-laksanakan-tahapan-kampanye-kpu-dki-akan-dilaporkan.html>, diakses tanggal 15 Oktober 2017, pukul 20.15 WIB.
- <http://megapolitan.kompas.com/read/2017/02/28/19303681/kpu.dki.penafsiran.kampanye.putaran.kedua.pada.pilkada.2012.dan.2017.berbeda>, diakses tanggal 1 Juni 2017, Pukul 10.10 WIB.
- <http://megapolitan.kompas.com/read/2017/04/19/21292051/prabowo.ucapkan.terima.kasih.kepada.rizieq.shihab>, diakses tanggal 20 Februari 2018, pukul 20.00 WIB
- <https://news.detik.com/berita/d-3430889/fahri-hamzah-semua-yang-dilakukan-gubernur-dki-kampanye>, diakses tanggal 30 oktober 2017, pukul 20.11 WIB.