

Klientelisme sebagai Perilaku Koruptif dan Demokrasi Banal

Muhammad Nur Ramadhan, Jimmy Daniel Berlianto Oley
Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia
The SMERU Research Institute

mnr.mnuramadhan@gmail.com, jimmyberlianto@gmail.com

Abstract

Clientelism or clientelist practices is still a part of Indonesia's democracy, especially regarding electoral and local practices. Seeing clientelism as a corruptive behavior goes deep into its meaning, which is a two-way transaction, therefore in need of two-sided elucidation: supply and demand part. In this context, the demand that is continuously found in democratic practices is a logical consequence of the capacity lack of voters or citizen to control their representative and political figures. Especially to ensure that their welfare is a part of the political agenda. Specifically, there are two factors identified that make clientelism a logical consequence, which is unfulfilled rights as a citizen and the malfunctioning of political representation. Therefore, to respond to these corruptive and distortive phenomena, there are at least four strategies to implement. First, tighten and have more rigorous post-election programs implementation. Second, provide a local and socially-rooted mechanism and platform to control political figures. Third, reforming regulations on the patron-client relationship, especially in political/electoral momentum. Lastly, tighten the supervision of recess activities.

Keywords: *Clientelism, Democracy, Well-Being, Corruptive Behavior, Recess*

Abstrak

Klientelisme merupakan satu fenomena yang masih melekat dalam praktik demokrasi di Indonesia yang secara khusus lekat dengan konteks elektoral dan kedaerahan. Melihat kembali pada pemikiran mendasarnya, klientelisme sebagai perilaku koruptif merupakan bentuk transaksi yang berjalan dua arah, sehingga membutuhkan pendalaman dua sisi, yaitu *supply* dan *demand*. Terus adanya *demand* dari warga atau pemilih merupakan konsekuensi logis dari minimnya kemampuan warga untuk memastikan agenda kesejahteraannya ada dalam agenda politik. Secara lebih spesifik, terdapat dua faktor yang turut memupuk klientelisme, yaitu belum terpenuhinya hak kewarganegaraan dan tidak berjalannya fungsi representasi. Maka untuk itu, dalam memperbaiki perilaku koruptif dan distortif dalam demokrasi seperti praktik patron-klien, dapat dilakukan beberapa hal. Pertama, perlu dilakukan pengetatan pengawasan pelaksanaan program pasca pemilu. Kedua, mengadakan mekanisme dan platform pengawasan yang bersifat mengakar dan lokal. Ketiga, reformasi regulasi terhadap hubungan patron-klien. Keempat, dilakukan pengawasan yang ketat terhadap kegiatan pada masa reses.

Kata Kunci: Klientelisme, Demokrasi, Kesejahteraan, Perilaku Koruptif, Reses

Pendahuluan

Demokrasi dan Klientelisme di Indonesia: Selayang Pandang.

Klientelisme merupakan fenomena sosial politik yang di Indonesia terutama berkaitan erat dengan masa Pemilihan Umum (Pemilu). Secara garis besar, klientelisme dapat dipahami sebagai relasi kuasa antara aktor politik yang memberikan sesuatu (patron) non-programatik dengan pihak yang menerima (klien) yang didasari oleh pemberian loyalitas oleh penerima (paternalistik). Dalam hal ini, klientelisme dapat memiliki beragam spektrum pemahaman. Untuk membedakannya dengan suap, Hicken berargumen bahwa suap merujuk pada transaksi yang hanya terjadi dalam satu waktu sementara klientelisme merujuk pada hubungan transaksional yang diiterasikan atau berlanjut (Hicken, 2011, hal. 292).

Indonesia sebagai negara yang baru saja memasuki masa demokratisasi pasca-otoritarianisme tentu menyiratkan hubungan patron-klien yang berbeda, bergantung pada konteks situasi politik yang mendasarinya. Sebelum masa reformasi, Aspinall membagi pola klientelisme di Indonesia ke dalam dua periode, yaitu *pillared clientelism* tahun 1950-1960an dan *centralized clientelism* masa Orde Baru (Aspinall, 2013, hal. 32-34).

Pertama, periode ini ditandai oleh pola politik aliran, atau lebih tepatnya, kompetisi politik antar 'aliran' yang erat dengan partai atau organisasi berbasis massa tertentu. Basis massa yang bersifat lebih mengakar hingga pada level desa ini menjadi dasar dari pola klientelisme yang terjadi. Masyarakat pada periode ini – khususnya di tingkat Desa – lebih memiliki akses terhadap sumber daya ekonomi, informasi, hingga kanal partisipasi melalui keterkaitan organisasi daerah dengan aliran tertentu. Di sisi lain, aktor-aktor politik pun dapat mengakses sumber daya ekonomi yang masih terkonsentrasi di negara untuk

didistribusikan pada pendukungnya melalui organisasi yang terafiliasi dengan aliran tersebut (Aspinall, 2013, hal. 33).

Kedua, masa Orde Baru sebagai periode yang ditandai oleh keterpusatan kekuatan politik di negara juga menandai perubahan pola klientelisme menjadi sentralistik. Dalam tulisan lain, Cho berargumen bahwa sebagaimana Orde Baru sebagai masa otoritarianisme Indonesia, maka sentralisme kekuasaan tidak hanya terkait kekuasaan atau monopoli politik, tetapi juga monopoli ekonomi dan social (Cho, 2012, hal. 14). Sentralisme dan monopoli ini menjadi ciri dari hubungan patron-klien di era Orde Baru dimana patronase tersebut bersifat hierarkis, top-down, dan berdasarkan struktur piramida dimana puncaknya adalah Presiden (Aspinall, 2013, hal. 34). Pola hubungan ini mampu bertahan hingga runtuhnya era Orde Baru tahun 1998 karena kuatnya kontrol atas kanal kekuasaan di berbagai lingkup – seperti militer, partai politik, hingga organisasi masyarakat/sipil – yang juga ditandai oleh penggunaan koersi militeristik.

Memasuki masa reformasi hingga kini, perubahan struktur politik yang turut mempengaruhi pola hubungan klientelistik tidak hanya terkait dengan kenyataan pasca-otoritarianisme. Hal ini juga karena aspek-aspek transisi dan konsolidasi demokrasi lain, seperti desentralisasi. Secara garis besar, klientelisme masih terus berlangsung dengan pola yang memiliki warna masa pra-Orde Baru, seperti mengakar di daerah dan berbasis kompetisi politik, tetapi dengan perbedaan pada bentuk resiprositas yang terjadi dan sifat dari kompetisi tersebut. Tidak hanya dengan politik uang, tetapi juga dengan bentuk-bentuk lain yang selanjutnya akan dibahas.

Dalam salah satu artikelnya, Berenschot mendalami indikasi dari seberapa jauh hubungan patron-klien masih menjadi bagian dari dinamika demokrasi di

Indonesia, terutama di level provinsi melalui Indeks Persepsi Klientelisme (CPI). Secara garis besar, Berenschot menemukan bahwa wilayah-wilayah yang memiliki skor CPI tertinggi terletak di Kalimantan dan daerah Timur Indonesia dengan rentang nilai sekitar 7.1 (Kutai Kartanegara) hingga 8.0 (Kupang) dari skala 0-10 (Berenschot, 2018, hal. 19).¹ Hal ini menandakan bahwa daerah-daerah tersebut dinilai masih memiliki kecenderungan praktik klientelistik yang tinggi.

Dalam hal ini, terlebih dahulu harus diamati bahwa terdapat kejanggalan yang mendasar antara kenyataan dari demokratisasi yang telah berjalan hingga masa konsolidasi, namun dengan pola politik transaksional yang tetap menjadi strategi kompetisi politik. Jika ide esensial dari demokrasi adalah terbukanya kanal partisipasi dan kontrol dalam rangka mewujudkan kesejahteraan bersama, maka seharusnya praktik klientelisme tidak terjadi, tidak prevalen, atau tidak menjadi kelaziman. Hal ini karena masyarakat dalam demokrasi memiliki kekuatan baik untuk mengontrol atau berpartisipasi dalam berbagai bentuk untuk mempengaruhi aktor politik dan proses pengambilan keputusan politik.

Untuk itu, menjadi dapat dipertanyakan terkait mengapa praktik-praktik klientelisme masih menjadi warna dari pola hubungan politik antara aktor politik dengan konstituennya di Indonesia? Mengapa Pemilu masih menjadi momentum dari pembentukan pola hubungan tersebut jika seharusnya demokratisasi menjadi tanda dari terbukanya kontrol dan partisipasi masyarakat dalam memperjuangkan kesejahteraannya? Apakah ini berarti bahwa Indonesia masih belum berhasil dalam mengubah pola

perilaku koruptif aktor politik dalam proses elektoral demokratis sekalipun?

Dalam mendalami persoalan ini, pertama-tama, pendalaman terkait dengan sejarah dan perdebatan dari konseptualisasi klientelisme perlu dilakukan. Lalu, pemahaman tersebut digunakan dalam menggali lebih jauh terkait dengan model klientelisme di Indonesia, hingga pada faktor-faktor yang membuat praktik klientelistik masih menjadi sesuatu yang 'masuk akal' untuk tetap dilakukan dalam dinamika demokrasi di Indonesia, baik secara sosiologis maupun secara hukum.

Konseptualisasi Klientelisme

Klientelisme pada dasarnya memang bukan menjadi karakteristik unik yang hanya terjadi di sistem pemerintahan demokrasi. Namun, klientelisme menemukan tempatnya dalam dinamika demokrasi, khususnya dalam demokrasi elektoral. Klientelisme menjadi persoalan yang terus menguat dalam diskursus politik terutama karena gelombang demokratisasi yang terjadi sejak akhir era perang dingin hingga kini. Entitas politik yang berada di masa transisi demokrasi dapat dikatakan menjadi yang paling rentan terhadap praktik-praktik patron-klien. Hal ini tidak hanya disebabkan oleh perubahan struktural yang sedang terjadi, tetapi juga karena adanya potensi distorsi dalam perubahan struktural tersebut. Di Indonesia sendiri, proses ini lebih erat kaitannya dengan kompetisi kekuasaan antara dinamika demokratisasi dan distorsi oligarki.

Berenschot membagi praktik klientelistik menjadi tujuh bentuk berdasarkan pada bentuk sumber dayanya. Ketujuh bentuk terdiri atas: (1) kontrak kerja Pemerintah, (2) pekerjaan di

¹ Semakin mendekati 0 maka semakin kecil kecenderungan praktik klientelisme, sebaliknya,

semakin mendekati 10 maka semakin besar kecenderungan praktik klientelisme di daerah tersebut

Pemerintahan, (3) layanan publik, (4) akses ke program kesejahteraan sosial, (5) dana bantuan sosial, (6) perizinan, dan (7) uang. Pembagian tersebut juga didasarkan pada definisi klientelisme menurut Berenschot, yaitu dana kampanye dan keuntungan dari negara yang didistribusikan berdasarkan hubungannya terhadap dukungan electoral (Berenschot, 2018, hal. 15). Pembagian tersebut dapat menjadi rujukan yang kuat dalam melihat banyak bentuk dari klientelisme yang seringkali hanya dilekatkan dengan uang. Tetapi, patut menjadi catatan bahwa pendefinisian klientelisme menurut Berenschot belum cukup menggambarkan klientelisme sebagai transaksi dua arah; masih menitikberatkan pada distribusi.

Di sisi lain, Hicken merekognisi belum tegasnya pengidentifikasian dan pendefinisian klientelisme karena persoalan kontekstualisasi. Hicken berargumen bahwa klientelisme belum memiliki definisi yang diterima secara umum, tetapi kebanyakan definisi mencakup tiga elemen utama dari hubungan klientelistik, yaitu hubungan diad, kontingensi, hierarki, dan iterasi (Hicken, 2011, hal. 290).

Dalam hal ini, Hicken mengidentifikasi satu elemen lain yang masih menjadi perdebatan diantara peneliti klientelisme, yaitu *volition*. *Volition* merujuk pada satu karakteristik yang menandakan bahwa hubungan klientelistik didasari atas kemauan antara pihak yang terlibat. Dalam perdebatannya, Munro menuliskan bahwa persoalan dalam konteks ini – yang disebutnya sebagai hubungan sukarela – merujuk pada kemungkinan-kemungkinan komponen utama dari hubungan patron-klien: kekuatan dan paksaan, kebutuhan dan permintaan, atau kesukarelaan berbasis kewajiban tertentu (*voluntary obligation*) (Munro, 2010, hal. 9).

Perdebatan tersebut berhubungan erat dengan pendalaman dari alasan terus digunakannya praktik klientelistik:

bagaimana jika 'klien' dalam hubungan ini tidak memiliki pilihan lain? Atau bagaimana jika 'klien' justru memiliki banyak alternatif akibat dari meningkatnya kompetisi politik dalam desentralisasi sehingga dapat memaksimalkan keuntungan dalam hubungan klientelistik? Terlihat bahwa pendalaman konsep klientelisme yang semakin mengerucut ini pun sampai pada titik di mana faktor kontekstualisasi menjadi krusial untuk digunakan sebagai basis dari pendalaman konseptual secara lebih jauh, terutama terkait dengan posisinya dalam demokrasi.

Konteks Demokrasi

Berbicara tentang bentuk-bentuk ideal dalam demokrasi tidak bisa lepas dari kapasitas atau kemampuan warga negara (*governed*) terhadap akses politik dalam upaya pemenuhan kesejahteraan. Dalam hal ini, memang terdapat berbagai perdebatan terkait dengan demokrasi dan kesejahteraan; apakah demokrasi dibutuhkan untuk menciptakan kesejahteraan atau kesejahteraan dibutuhkan untuk menciptakan demokrasi? Terlepas dari perdebatan tersebut, setidaknya persoalan demokrasi memang tidak bisa menjauhkan diri dari persoalan kesejahteraan.

Dalam polemik antara posisi kesejahteraan terhadap demokrasi, satu posisi yang juga dapat diambil adalah kesinambungan keduanya untuk berjalan secara linier berdasarkan pemahaman *unified theory of democracy* dari Pippa Norris. Secara garis besar, Pippa Norris berargumen bahwa pembangunan paling efektif dapat terjadi dalam rezim yang mengombinasikan kualitas dari *democratic responsiveness* dan *state effectiveness* (Norris, 2012, hal. 8). Norris berargumen bahwa progres dari keamanan manusia (*human security*) dapat dibangun melalui penguatan demokrasi dan kapasitas negara. Hal yang sebelumnya diperlakukan

berlawanan – antara democratic responsiveness dan efektivitas kelembagaan – dikonseptualisasikan sebagai hal yang saling terhubung dan interdependen (Norris, 2012, hal. 8).

Melihat demokrasi secara praksis, demokrasi telah digambarkan dalam beberapa bentuk dengan karakteristik yang berbeda. Pertama, demokrasi dimaknai secara prosedural. Demokrasi prosedural lebih erat kaitannya dengan aspek-aspek prosedur legal formal dari pelaksanaan demokrasi, seperti institusi/kelembagaan demokrasi dan pengaturan hukum. Dalam hal ini, Morlino berargumen bahwa aspek demokrasi secara prosedural dibangun atas dua dimensi utama, yaitu supremasi hukum dan akuntabilitas (Morlino, 2004, hal. 12). Secara garis besar, dimensi supremasi hukum yang disebutkan Morlino sebagai prasyarat ini ditandai oleh kapasitas dari otoritas dalam melaksanakan dan menegakkan hukum dengan jelas, stabil, dan universal. Lalu, dimensi hukum merujuk pada kewajiban dari otoritas politik yang dipilih untuk menjawab keputusan politik ketika dipertanyakan oleh konstituen (Morlino, 2004, hal. 17).

Namun, demokrasi menjadi parsial ketika hanya dipahami dalam tatanan prosedural. Konsep demokrasi akan menjadi banal dan tidak konsisten ketika demokrasi hanya menitikberatkan pada keberadaan dan kemampuan institusi penegak hukum dalam menjalankan kelembagaan maupun pelaksanaan hukum dalam sistem demokrasi. Hal ini karena demokrasi secara ideal menjadi cara dan proses yang terus direkonstruksi dalam rangka mencapai kesejahteraan bersama untuk dapat membedakan konseptualisasi dirinya dengan sistem lain. Sistem yang memiliki posisi berlawanan dengan demokrasi, seperti otoritarianisme, pun mampu menghadirkan institusi demikian – hanya berbeda dalam pertanyaan mengenai 'seberapa demokratis'.

Secara garis besar, dua poin esensial yang menjadi masalah dalam konteks ini adalah hilangnya proses 'konstruksi dan rekonstruksi' dari demokrasi serta nilai-nilai substantif demokrasi. Pertama, demokrasi yang hanya berfokus pada proses elektoral lebih erat kaitannya dengan penggambaran demokrasi yang berkembang secara linear. Sementara, demokrasi merupakan proses yang kontekstual, sehingga pemahaman akan perkembangannya dipengaruhi oleh nilai di antara masyarakat dan elit yang terus direkonstruksi.

Kedua, demokrasi pun cenderung hanya diperlakukan sebagai tujuan akhir di mana substansi dari demokratisasi itu sendiri – terutama kontrol atas kesejahteraan, tidak menjadi agenda. Sementara, telah diakui dalam berbagai kasus bahwa demokratisasi kerap kali masih membawa serta persoalan era otoritarian atau monarkis yang mendahuluinya. Dalam salah satu artikelnya, Hadiz & Robison menyebutkan bahwa kekuatan dan kepentingan yang telah dimapankan pada era Soeharto tidak serta merta menghilang bersama dengan institusi pemerintahan otoritarian yang sentralistik (Hadiz & Robison, 2013, hal. 36).

Pembahasan

Klientelisme dan Praksis Demokrasi.

Berpijak pada pendalaman pemahaman di atas, klientelisme menjadi fenomena yang dapat dianalisis secara lebih kontekstual. Terutama dalam kaitannya sebagai perilaku koruptif dalam demokrasi yang *distortif*. Terdapat dua poin utama yang dapat dilihat dari terus berlangsungnya klientelisme sebagai perilaku koruptif dalam konteks demokrasi. Pertama, dinamika partisipasi dan representasi warga negara. Kedua, institusionalisasi interaksi politik formal-informal yang *distortif*.

Pertama, tidak terpenuhinya hak-hak kewarganegaraan menghasilkan konsekuensi logis berupa bentuk dan

mekanisme kontrol dan penuntutan. Namun, hal ini justru yang menjadi bagian dari permasalahan lebih lanjut yang membuat dinamika transaksi klientelis dapat terus berlangsung. Secara garis besar, terdapat 'keterputusan' antara yang mewakili dan yang diwakili. Tidak berjalannya kontrol sebagai esensi dari kedua fungsi tersebut menjadi penanda dari ketidakmampuan atau minimnya kemampuan warga negara dalam memastikan kesejahteraannya menjadi dari agenda publik dan keputusan politik.

Dalam konteks politik uang, Winters menuliskan bahwa dapat dipahami bagaimana warga negara Indonesia pada akhirnya berfokus pada satu-satunya hal konkret yang lebih dapat dipastikan, yaitu imbalan materiil secara langsung. Hal ini dilakukan dengan mengesampingkan hal-hal seperti rekam jejak dan janji-janji kampanye. Secara garis besar, pemilih telah mengetahui bahwa visi dan misi calon pejabat politik seringkali hanya menjadi kata-kata hambar dan kosong yang tidak banyak dilaksanakan (Winters, 2016, hal. 407).

Di sisi lain, dalam temuan pertamanya, survei Demos menunjukkan bahwa hal utama yang menjadi masalah ada tidak berfungsinya representasi. Pemilihan umum hanya berisikan oleh partai dan politisi yang tidak representatif dan tidak responsif (Tornquist, 2006, hal. 247). Hingga pada survei kedua, survei Demos menunjukkan bahwa salah satu karakter dari defisit demokrasi di Indonesia adalah elit yang tidak menyabotase instrumen demokrasi, namun koruptif terhadap instrumen tersebut (Klinken, 2009, hal. 143). Instrumen demokrasi justru digunakan untuk memperkuat dominasi elit, khususnya oligarki dan dinasti politik (Putra, Silitonga, & Wardhani, 2014, hal. 8).

Pada fase selanjutnya, disebutkan bahwa kecondongan terhadap klientelisme dalam artian pemberian uang maupun barang

memang menurun di antara elit politik. Namun, praktik tersebut masih tetap berjalan diiringi dengan meningkatnya kecondongan terhadap strategi politik populis (Hiariej, 2015, hal. 92-93).

Dengan demikian, berdasarkan pendalaman tersebut, dapat dikatakan bahwa dengan tidak berjalannya fungsi-fungsi yang menghadirkan agenda kesejahteraan warga negara, menjadi 'masuk akal' bagi pemilih untuk berfokus pada keuntungan yang langsung bisa didapatkan dari seremonial elektoral, ketimbang menunggu realisasi program yang dicanangkan. Merujuk kembali pada kerangka dari klientelisme, yaitu transaksi, hal ini berjalan secara dua arah antara pihak yang membutuhkan loyalitas dan membutuhkan keuntungan atas pemberian loyalitas tersebut.

Demokrasi substantif yang seharusnya menjadi basis dari kemampuan kontrol dan pengawasan warga negara terhadap pejabat politik, tidak justru menjadi jalan yang ideal bagi memastikan kesejahteraannya. Menjadi 'masuk akal' atau rasional bagi warga negara yang merasa terpisahkan dari aksesnya dalam melakukan kontrol publik dan pengawasan terhadap 'yang mewakili'.

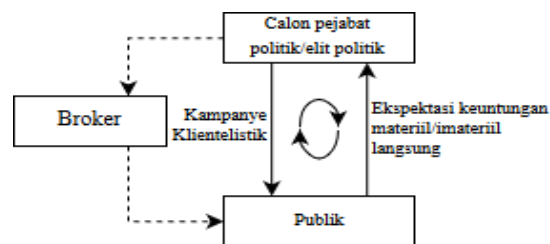
Kedua, institusionalisasi interaksi politik formal-informal yang distortif merujuk pada pemahaman bahwa mengakarnya interaksi politik klientelistik antara elit politik dan publik merupakan hasil dari resiprositas pola tersebut. Sehingga, pola interaksi politik menjadi semakin distortif. Secara garis besar, calon pejabat publik menggunakan pendekatan klientelistik karena adanya kebutuhan hingga tekanan untuk melakukannya.

Aspinall dalam salah satu penelitiannya menemukan bahwa pada kompetisi politik di tingkat lokal, yaitu desa, kontestan memiliki tekanan dari ekspektasi publik untuk mendistribusikan pemberian-pemberian tertentu dalam proses politik yang ditempuh (Aspinall & Rahman, 2017,

hal. 33). Tidak hanya perihal pemberian uang ataupun barang, tetapi juga menyangkut kedekatan ke kuasa terhadap anggaran dan pemrioritasan program atau kebijakan. Hal ini juga mempertegas argumen bahwa dalam kanal-kanal politik lainnya, terutama pada masa non-pemilu, publik memiliki kapasitas yang minim untuk mempengaruhi proses pengambilan keputusan oleh pejabat politik terpilih. Aspinall & Rahman menyebutkan bahwa dalam kampanye, pemilih tidak terlalu mempersoalkan rencana yang dimiliki oleh kontestan politik, tetapi lebih kepada akses ke pendanaan, kedekatan figur, dan karakteristik serupa lainnya (Aspinall & Rahman, 2017, hal. 41).

Hal serupa juga dapat diidentifikasi sejak masa awal desentralisasi. Memasuki periode awal pemilihan Kepala Daerah secara langsung, sistem patronase dalam pola hubungan politik antara calon pejabat politik dan publik telah berjalan. Dalam hal ini, Simandjuntak secara khusus menunjukkan bahwa terdapat perbedaan kecenderungan antara patron-klien di wilayah rural dan urban. Di wilayah rural, hubungan patron-klien lebih melekat pada kesamaan identitas etno-religius. Politik uang pun dilihat merefleksikan cara tradisional dalam pemberian hadiah antara pemimpin dan pendukung (Simandjuntak, 2012, hal. 124).

Pola hubungan demikian merupakan bentuk dari proses terbangunnya pola hubungan klientelistik antara elit politik dan publik. Dalam konteks ini, tidak menjadi persoalan terkait pihak mana yang pertama kali memulai pola hubungan yang demikian. Hal yang justru perlu disoroti adalah bahwa pola hubungan tersebut berjalan dengan repositas. Sehingga, dapat dikatakan bahwa semakin dalam pola hubungan tersebut terus berulang, maka pola hubungan tersebut semakin terinstitusionalisasi dan mengakar. Secara garis besar pola ini dapat dilihat pada Gambar 1.



Sumber: Analisis

Gambar 1. Repositas dan Pola Interaksi Klientelistik

Oleh karena itu, terlihat bahwa dalam konteks ini, hal yang perlu dilakukan tidak cukup hanya berfokus pada persoalan politik uang dalam masa Pemilu, tetapi lebih kepada menginstitusionalisasi pola hubungan tersebut menjadi interaksi politik yang lebih ideal. Hal ini tidak berarti menghilangkan pola interaksi yang bersifat ‘memberi janji’ dalam kampanye, tetapi lebih kepada membuat proses tersebut bersifat programatik. Dengan kata lain, mengembalikannya pada esensi dari kampanye politik itu sendiri. Hal ini secara garis besar tergambar pada Gambar 2.



Sumber: Analisis

Gambar 2. Pola Hubungan yang Kembali pada Esensi Kampanye Politik

Menyoal Kegiatan Masa Reses Yang Dilakukan Pada Tahapan Kampanye.

Salah satu bentuk di mana pola hubungan klientelistik dapat terinstitusionalisasi dan menggambarkan keterputusan fungsi representasi yang sesungguhnya dapat

dilihat pada kegiatan masa reses² yang dilakukan oleh anggota DPR yang kebetulan menjadi peserta pemilu. Hal tersebut sering dimanfaatkan oleh para anggota legislatif untuk menyerap aspirasi masyarakat di daerah pemilihannya. Hal inilah yang menjadi celah dalam tataran pelaksanaannya. Menurut Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), masa reses menjadi celah terjadinya pelanggaran pada masa kampanye Pemilu. Hal tersebut sangat mungkin terjadi ketika pada masa reses anggota legislatif dapat bertemu dengan konstituennya, seperti konsep patron-klien, anggota legislatif bertindak sebagai patron dan konstituennya bertindak sebagai klien, bukannya tidak mungkin praktik tersebut dapat terjadi. Walaupun kegiatan tersebut tidak melibatkan uang, akan tetapi besar kemungkinan ikatan tersebut menciptakan permintaan dan penawaran diantara kedua belah pihak. Bukan hanya itu, melakukan kegiatan masa reses dalam tahapan kampanye berindikasi penyalahgunaan anggaran negara yang dimanfaatkan untuk kepentingan pribadi. Terlepas dari motif tersebut, klientelisme pada kegiatan di masa reses yang bertepatan dengan tahapan kampanye merupakan perilaku koruptif yang distortif dalam demokrasi.

Klientelisme dalam Demokrasi dari Aspek Hukum.

Dalam tulisannya, Burhanuddin Muhtadi menjelaskan bahwa klientelisme dibagi menjadi tiga aliran (Muhtadi, 2013, hal. 43). Pertama, aliran determinis yang paralel dengan teori modernisasi (Gellner & Waterbury, 1977; Taylor, 2004; Keefer, 2005). Kedua, klientelisme sebagai bagian dari kebudayaan. Ketiga, klientelisme

disebarkan oleh institusi politik. Sebagaimana telah dibahas sebelumnya, hubungan antara patron dan klien dalam hubungan patron-klien dikarenakan adanya penawaran dan permintaan dari pihak yang memiliki sumber daya (patron) kepada pihak yang tidak berdaya (klien). Pemikiran tersebut dapat disinergikan dengan teori yang disajikan oleh Burhanuddin Muhtadi dalam tulisannya. Bahwa konsep patron-klien dikaitkan dengan tesis yang menyatakan keberadaannya identik dengan negara berkembang telah dibantah dalam tulisan tersebut. Namun tidak demikian dengan dua tesis selanjutnya yang menyatakan bahwa konsep patron-klien merupakan bagian dari kebudayaan dan disebarluaskan oleh institusi politik.³

Seperti disinggung pada sub-bab sebelumnya, dalam tulisan ini lebih menempatkan klientelisme dalam konteks kepemiluan di Indonesia dan juga menyoal satu contoh bentuk patron-klien yang sering dilakukan pada pelaksanaan Pemilu yakni kegiatan pada masa reses anggota legislatif. Dengan demikian penulis akan menganalisis praktik patron-klien dalam konteks pemilu di Indonesia dari aspek hukum. Hal ini menjadi krusial mengingat bahwa temuan dari aspek hukum pun, dukungan terhadap proses demokrasi substantif dan menguatkan kontrol warga atas hal tersebut masih bermasalah. Taylor menyatakan bahwa klientelisme erat kaitannya dengan kebudayaan, sekilas dalam konteks Indonesia hal tersebut dapat diakui kebenarannya. Secara kebudayaan, Indonesia masih mengenal meminta dan memberi, sehingga praktik patron-klien masih sangat mungkin terjadi.

² Masa reses merupakan masa dimana para anggota legislatif bekerja di luar gedung DPR, menjumpai konstituen di daerah pemilihannya (dapil) masing-masing. Pelaksanaan tugas anggota legislatif di dapil dalam rangka menjaring, menampung aspirasi konstituen serta melaksanakan

fungsi pengawasan yang dikenal sebagai kunjungan kerja.

³ Kedua teori tersebut agaknya masuk akal untuk menjadi acuan dan dilakukan penelitian lebih lanjut.

Melihat keterkaitan suburnya praktik patron-klien dalam konteks Pemilu dari kacamata hukum tentunya akan pula menganalisis peraturan perundang-undangan yang mengatur terkait Pemilu. Apabila melihat dari kedudukan rezim dalam konteks demokrasi, pemilihan dibagi menjadi dua⁴ yakni Pemilihan Umum (Pemilu) dan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada). Dalam Pilkada peraturan yang digunakan adalah 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 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang (UU Pilkada) dan peraturan yang mengatur mengenai Pemilu terdapat pada Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu).

Pertama, meninjau pengaturan dalam UU Pilkada. Praktik patron-klien dalam Pilkada mendapatkan perhatian yang lebih ketat dibandingkan peraturan Pilkada sebelumnya, yakni terkait dengan salah satu model dari patron-klien yaitu politik uang. Pengaturan Pasal 187A ayat (2) UU Pilkada mempertegas subjek dan sanksi pidana yang dikenakan bagi setiap orang yang melakukan tindak pidana politik uang.⁵ Sehingga permasalahan praktik politik uang yang identik dengan patron-klien dapat sedikit teratasi dengan adanya regulasi yang tegas dan ketat, serta mengingat pengaturan tersebut tidak terbatas pada tahapan tertentu saja tapi UU Pilkada telah menempatkan politik uang sebagai suatu hal yang serius.

Kedua, disisi lain dalam UU Pemilu telah terjadi degradasi pengaturan terkait politik uang, dimana sebelumnya dalam UU Pilkada

yang dapat dikenakan ketentuan pidana ketika melakukan politik uang adalah setiap orang dan tidak dibatasi tahapan apapun, akan tetapi dalam UU Pemilu yang dikenakan ketentuan pidana tersebut hanyalah pelaksana kampanye, peserta dan tim kampanye (Pasal 521 UU 7/2017), adapun frasa “setiap orang” hanya ditemukan dalam pasal pidana terkait politik uang yang terjadi pada tahapan pemungutan saja (Pasal 521 UU 7/2017). Hal tersebut mengindikasikan ketidakseriusan pembuat undang-undang untuk memberantas praktik politik uang tersebut. Dalam perspektif yang lain, hal tersebut harus dilihat sebagai upaya penyuburan praktik patron-klien dalam konteks Demokrasi.

Pembahasan diatas tentu saja menasbihkan politik uang sebagai bagian dari praktik patron-klien, akan tetapi lebih dalam dari hal tersebut, sesungguhnya terdapat hal yang sampai saat ini belum terjangkau oleh peraturan perundang-undangan, baik oleh UU Pilkada maupun oleh UU Pemilu, yakni praktik patron-klien yang tak kasat mata, berbeda dengan politik uang yang dapat terlihat wujud tindakan dan objek yang digunakannya akan tetapi untuk bentuk patron-klien yang hanya menawarkan janji semata, tanpa barang ataupun uang. Bentuk patron-klien seperti itu yang belum dapat dijangkau oleh peraturan perundang-undangan, hal tersebut pula yang dalam paragraf awal subbab ini disebut sangat berkaitan dengan suatu budaya.

Dengan demikian, kekosongan hukum tersebut patut menjadi perhatian khusus secara kompherhensif guna dijadikan sebagai “obat” untuk dapat menjangkau praktik-praktik patron-klien yang dilakukan dalam perjalanan demokrasi di Indonesia.

⁴ Argumen tersebut dilandasi oleh pernyataan sikap Mahkamah Konstitusi yang menyatakan bahwa Pemilihan Kepala Daerah tidak termasuk kedalam rezim Pemilihan Umum.

⁵ Dalam Pasal 187A ayat (2) UU Pilkada mengatur mengenai setiap orang dapat dipidana karena politik uang, tidak terbatas hanya calon atau pasangan calon peserta atau sebatas pelaksana kampanye saja.

Bukan hanya pendekatan budaya yang dapat dilakukan untuk menangkal praktik-praktik patron-klien *a quo* namun aspek hukum perlu ditempuh guna menciptakan iklim demokrasi yang tidak bernuansa koruptif.

Penutup

Klientelisme hingga kini masih menjadi momok dalam kehidupan demokrasi di Indonesia, khususnya pada masa Pemilu. Dalam hal ini, klientelisme perlu didalami tidak hanya karena praktik ini dilakukan oleh patron yang menggunakan sumber daya untuk mempengaruhi loyalitas atau pilihan politik dalam proses demokrasi. Tetapi juga karena pada dasarnya klientelisme dijalankan atas dasar transaksi – *supply* dan *demand* – yang berbasis relasi kuasa antara aktor politik yang memberikan sesuatu (patron) non-programatik dengan pihak yang menerima (klien) yang didasari oleh pemberian loyalitas oleh penerima (paternalistik).

Berdasarkan pemahaman tersebut, pendalaman terhadap terus berlangsungnya klientelisme dapat dilihat dari sisi penerima ‘manfaat’ atau sisi *demand*. Setidaknya dapat diidentifikasi dua faktor utama yang melatarbelakangi adanya timbal balik dari warga dalam praktik-praktik klientelisme.

Pertama, tidak terpenuhinya hak-hak tersebut dapat dikatakan menyebabkan konsekuensi logis berupa bentuk dan mekanisme kontrol dan penuntutan. Namun, hal ini tidak dapat dijalankan secara penuh, sehingga fungsi partisipasi dan representasi menjadi tidak berjalan. Dengan kata lain, terdapat ‘keterputusan’ antara yang memilih dan yang dipilih. Kedua, melihat kepada praktiknya, klientelisme dapat dikatakan terus terbangun dari pola hubungan berbasis repositas kepentingan antara elit politik dan publik yang bersifat distortif. Hal yang membuatnya menjadi distortif dan problematis adalah karena kecenderungannya pada unsur kedekatan

tertentu yang pada akhirnya bersifat klientelistik.

Secara lebih lanjut, permasalahan ini dapat ditarik kembali pada tatanan hukum dimana terdapat dua isu yang patut disoroti. Pertama, terdapat kegiatan-kegiatan pada masa reses yang dilakukan bertepatan dengan tahapan kampanye berpotensi menyuburkan praktik patron-klien dalam konteks demokrasi. Kedua, terdapat kelemahan dalam aspek hukum (UU Pilkada dan UU Pemilu), belum dapat menjangkau praktik patron-klien secara menyeluruh sehingga masih menjadi permasalahan untuk tindakan koruptif dalam konteks demokrasi.

Untuk dapat merespon problematika ini, setidaknya terdapat empat strategi utama yang dapat dilakukan. Pertama, pengetatan pengawasan pelaksanaan program pasca pemilu perlu dilakukan melalui mekanisme pengecekan independen antara kebijakan programatik dan non-programatik. Hal ini menjadi krusial karena pada dasarnya kebijakan politik non-programatik, seperti yang bersifat tidak mendesak dan tidak bertumpu pada prioritas baku, menjadi indikasi dari adanya transaksi patron-klien. Hingga kini, hal ini belum menjadi perhatian khusus, sehingga belum ada data akurat yang dapat menjelaskan kejadian klientelisme di luar masa Pemilu.

Kedua, diperlukan mekanisme dan *platform* pengawasan yang bersifat mengakar dan lokal. Hal ini secara terutama difungsikan untuk memberikan kekuatan pada masyarakat sipil untuk mengontrol pejabat politik terpilih. Ketiga, perlu dilakukan reformasi regulasi terkait pengaturan terhadap fenomena patron-klien guna mengembalikan marwah Pemilu kepada yang semestinya. Terakhir, pengawasan yang ketat terhadap kegiatan pada masa reses perlu dilakukan. Terutama terhadap kegiatan-kegiatan yang dilakukan dalam tahapan kampanye.

Referensi

- Aspinall, E., 2013. *A Nation in Fragments*, *Critical Asian Studies* 45(1): 32-34.
- Aspinall, E., & N. Rahman, "Village Head Elections in Java: Money Politics and Brokerage in The Remaking Of Indonesia's Rural Elite", *Journal of Southeast Asian Studies*, Vol. 48, No. 1, 2017, pp. 31-52.
- Badan Pusat Statistik, 'Indeks Pembangunan Manusia Menurut Kabupaten/Kota, 2017 (Metode Baru)', <https://www.bps.go.id/dynamictable/2018/04/16/1297/indeks-pembangunan-manusia-menurut-kabupaten-kota-2017-metode-baru.html>, 26 Maret 2019
- Berenschot, W. 2018. *The Political Economy of Clientelism: A Comparative Study of Indonesia's Patronage Democracy*, *Comparative Political Studies*, 00(0): 1-31.
- Cho, H. Y. 2012. *Democratization as Demonopolization and Its Different Trajectories: No Democratic Consolidation without Demonopolization*, *Asian Democracy Review* 1: 4-35.
- Gellner, E. & J. Waterbury, 1977. *Patrons and Clients in Mediterranean Societies*. Duckworth, London.
- Hadiz, V. & R. Robison, "The Political Economy of Oligarchy and the Reorganization of Power in Indonesia", *Indonesia*, No. 96, 2013, pp. 35-57.
- Hiariej, E., The Rise of Post-Clientelism in Indonesia, A. Savirani & O. Tornquist (Eds.), (Yogyakarta: PolGov), 2015.
- Hicken, A., 2011. *Clientelism*, *Annual Review of Political Science* 14: 289-310.
- Keefer, P., 2005. *Democratization and Clientelism: Why are Young Democracies Badly Governed?*, dalam *World Bank Policy Research Paper*.
- Klinken, G. V. 2019. *Patronage Democracy in Provincial Indonesia*. O. Tornquist, N. Webster, & K. Stokke (Eds.). Palgrave Macmillan, New York.
- Marshall, T. H. 1950. *Citizenship and Social Class and Other Essays*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Morlino, L. 2004. *What is a 'Good' Democracy?*, *Democratization* 11(5): 10-32.
- Muhtadi, B. 2013. *Politik Uang dan Dinamika Elektoral di Indonesia: Sebuah Kajian Awal Interaksi Antara "Party-ID" dan Patron-Klien*, *Jurnal Penelitian Politik* 10(1): 41-57.
- Muno, W. 2010. *Conceptualizing and measuring clientelism*. Presented at workshop Neopatrimonialism in Various World Regions, GIGA, Hamburg.
- Norris, P. 2012. *Making Democratic Governance Work: How Regimes Shape Prosperity, Welfare, and Peace*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Putra, A., I. Silitonga, & T. Wardhani, 2014. *Menuju Demokrasi Bermakna: Persoalan-Persoalan Perbaikan Representasi Politik di Indonesia*. Demos, Jakarta.
- Sen, A. 1999. *Democracy as a Universal Value*, *Journal of Democracy* 10(3): 3-17.
- Simandjuntak, D., "Gifts and Promises: Patronage Democracy in a Decentralized Indonesia", *EJEAS*, No. 11, 2012, pp. 99-126.

Tarrow, S. 1967. *Peasant Communism in Southern Italy*. Yale University Press, New Haven.

Taylor, L., 2004. *Clientship and Citizenship in Latin America*, Bulletin of Latin American Research 23(2): 213-227.

Tornquist, O., "Assessing democracy from below: A framework and Indonesian pilot study", Democratization, Vol 13, No. 02, 2006, pp. 227-255.

Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

Winters, J. A. 2016. *Electoral Dynamics in Indonesia: Money Politics, Patronage and Clientelism at the Grassroots*, Bulletin of Indonesia Economic Studies 52(3): 405-409.