

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pada dasarnya kebijakan publik merupakan hasil dari proses politik. Artinya, kebijakan publik paling tidak selalu beririsan dengan proses politik. Karena kebijakan publik selalu beririsan atau tidak bisa dilepas-pisahkan dari proses politik, maka tidak heran apabila dalam proses agenda kebijakan publik selalu rentan dengan kepentingan politik. Sebab, kita tahu, dalam proses politik itu beragam kepentingan menyelimuti rangkaian kebijakan yang terdiri dari aktor-aktor terkait. Dalam kaitan dengan itu, kebijakan publik seperti dirumuskan oleh Nugroho (2009) sebagaimana dikutip oleh Eko Handoyo (2012), setiap pemegang kekuasaan pasti berkepentingan mengendalikan negara dan mengelolah negara. Mengelolah berarti mengendalikan dengan menjadikannya lebih bernilai.

Dengan begitu, kebijakan publik pada dasarnya harus dirumuskan demi kepentingan publik itu sendiri. Sehingga yang perlu kita diskusikan ialah, bagaimana relasi yang dibangun dan dibentuk antara aktor perumus kebijakan (politisi) dengan masyarakat sebagai sasaran kebijakan? Ini penting, karena dengan memahami relasi yang dibentuk antara aktor politik dengan kelompok masyarakat, maka kita bisa memahami laju pertumbuhan implementasi kebijakan publik. Relasi diantara para aktor dan masyarakat tersebut, tentu akan menentukan watak implementasi kebijakan publik, apakah pro terhadap kepentingan semua elemen masyarakat atau hanya mengakomodir kelompok masyarakat dimana relasi itu dibangun.

Persis pada bagian ini, seorang aktor (politisi) dan masyarakat akan membangun relasi sebagai bagian dari strategi untuk saling menopang diantara kedua peran mereka. Seorang politisi akan berusaha membangun kedekatan dengan masyarakat melalui distribusi kebijakan publik (seperti, pengadaan infrastruktur jalan, bantuan sosial, program kesejahteraan bahkan kontrak proyek pemerintah). Sementara masyarakat diuntungkan melalui penerimaan sumber daya yang di distribusikan oleh politisi tersebut.

Hasilnya, kebijakan publik sulit mengakomodir masyarakat di daerah dimana figur politisi tersebut kurang bahkan tidak mendapat mayoritas dukungan politik dari masyarakat. Bahkan lebih jauhnya lagi, melalui relasi yang ada diantara para aktor dan kelompok masyarakat, kita sulit menemukan bahwa kebijakan publik betul-betul lahir karena tanggung jawab pemerintah (politisi) untuk hadir memberikan kesejahteraan bagi kepentingan semua elemen masyarakat. Namun justru dibalik itu, implementasi kebijakan publik memiliki nuansa politis dan pragmatis.

Praktik pertukaran antar aktor (politisi dan masyarakat) tersebut diatas mau menggambarkan suatu relasi yang dibangun dan ditopang melalui pertukaran yang sifatnya klientelistik, dengan cara mendistribusikan sumber daya yang dimiliki dalam rangka mengawetkan hubungan diantara mereka. Inilah praktik yang banyak orang sebut sebagai praktik klientelisme. Lantas, apa itu praktik klientelisme? Dan bagaimana dampak praktik klientelisme terhadap implementasi suatu kebijakan? Dan siapa yang diuntungkan dari praktik klientelisme?

Dalam buku *Democracy For Sale : Pemilu, Klientelisme, Dan Negara Di Indonesia*, Aspinall dan Berenschot (2019: 2), klientelisme politik terjadi ketika para pemilih, para penggiat kampanye, atau aktor-aktor lain menyediakan dukungan *electoral* bagi para politisi dengan imbalan berupa bantuan atau manfaat material. Praktik klientelisme dapat merujuk pada banyak bentuk, misalnya, akses kepada layanan publik, perizinan, program kesejahteraan, pekerjaan, kontrak proyek pemerintah, uang dan berbagai macam kemudahan lain. Adanya praktik klientelisme tentu sangat mengganggu dinamika sosial, politik, ekonomi, pembangunan (infrastruktur) dan berbagai aspek-aspek lain. Bahkan yang paling berkaitan langsung dengan praktik klientelisme yakni terganggunya kesejahteraan bagi masyarakat luas.

Di sisi lain, kalau kita mau membaca secara keseluruhan akibat dari mengutanya praktik klientelisme justru menyebabkan implementasi kebijakan mudah diselewengkan atau yang paling sederhana menghasilkan kualitas yang buruk. Karena di dalamnya pertukaran keuntungan ditransfer demi menjaga basis keuntungan material dan *electoral*. Aktor-aktor yang mendapatkan keuntungan melalui praktik klientelistik, misalnya kontraktor melalui proyek, justru yang kemudian terjadi ialah praktik pembangunan yang dikerjakan mudah dikooptasi oleh kepentingan dari kontraktor yang bersangkutan. Karena, logika yang paling mendasar ialah kontraktor mengejar keuntungan dari proyek yang dikerjakan demi mengembalikan modal yang telah dikeluarkan bagi sang politisi dan di sisi lain mendapatkan keuntungan. Hasilnya, proyek yang dikerjakan tidak

menghadirkan rasa keadilan ketengah masyarakat. Inilah buruknya praktik klientelisme.

Misalnya, salah satu kebijakan rencana pembangunan tambang di kampung Luwuk dan Lingko Lolok, Desa Satar Punda, menuai pro dan kontra di tengah masyarakat. Rencana pembangunan tambang batu gamping dan pabrik semen di wilayah tersebut harus dipandang dari segala sisi. Namun, yang menarik, pembangunan ini menurut beberapa aktivis lingkungan dan akademisi, justru melahirkan banyak sekali persoalan. Berdasarkan diskusi yang diselenggarakan oleh WALHI NTT, dalam pengantarnya, menyampaikan bahwa keberadaan dari tambang dan pabrik semen di Kampung Luwuk Manggarai Timur akan mengancam satu-satunya ekoregion perbukitan karst di Pulau Flores dimana karst itu telah disahkan oleh Keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan dengan surat Nomor SK.8/Menlhk/Setjen/PLA.3/1/2018 tentang Penetapan Wilayah Ekoregion Indonesia. Jika tambang dan pabrik semen dibangun, suplai air bersih bagi masyarakat akan terganggu (walhi.or.id, 18 Juni 2019).

Apa yang diperlihatkan dari fakta tersebut diatas ialah bahwa, praktik klientelisme telah nampak melalui kebijakan yang tidak memikirkan masa depan dan kesejahteraan masyarakat. Menurut saya, jika diamati, sebenarnya keterlibatan aktor-aktor dalam rencana pembangunan tambang batu gamping dan pabrik semen di daerah dimana seharusnya dilindungi, apalagi diperkuat oleh kebijakan melalui keputusan Menteri tersebut diatas, seharusnya rencana

pembangunan tersebut dibatalkan dan ditolak. Karena hal ini bukan memberikan kepastian jaminan ekonomi bagi masyarakat, tetapi justru menyebabkan masyarakat semakin terasing dari tanah mereka, budaya, yang telah melekat dalam kehidupan sosial mereka.

Karena itu, praktik klientelisme justru membawa dampak yang sangat buruk bagi dinamika pembangunan di daerah. Di dalamnya kita menemukan bahwa, keterkaitan aktor-aktor dalam memburu keuntungan ekonomi dan mengakumulasi keuntungan tersebut sebanyak-banyaknya ialah upaya dimana tujuannya untuk menguntungkan kepentingan mereka sendiri. Sebagaimana diskusi yang dilakukan oleh WALHI NTT berkaitan dengan topik rencana pembangunan tambang di Manggarai Timur, dari diskusi tersebut disimpulkan bahwa, pihak yang bunting dengan hadirnya kedua perusahaan tersebut adalah masyarakat. sementara di satu sisi pihak korporat akan diuntungkan. Menurut mereka, pemerintah Manggarai Timur dan Pemprov NTT dinilai menjadi penyedia karpet merah bagi korporasi (walhi.or.id, 18 Juni 2019).

Apa yang tampak dari sini ialah, keterkaitan aktor-aktor dalam kebijakan justru menentukan watak kebijakan pembangunan itu sendiri. Pemerintah mesti dalam desain kebijakan pembangunan harus memikirkan masa depan masyarakat dan bagaimana suatu kebijakan harus menjawab persoalan kehidupan masyarakat itu sendiri. Bukan menitikberatkan pada kepentingan korporasi atau elit-elit yang justru mengeruk keuntungan sebanyak-banyaknya. Kondisi demikian sebenarnya jika diamati ialah hasil dari praktik klientelistik. Misalnya, pihak korporasi

menyediakan dana sumbangan kampanye bagi seorang politisi dengan imbalan bahwa ketika menang seorang politisi harus memberikan proyek atau sumber daya yang menguntungkan pihak korporasi tersebut. Di sinilah praktik klientelisme justru menyebabkan masyarakat semakin terasing dari kebijakan pembangunan. Karena setiap desain kebijakan, yang justru diuntungkan ialah aktor-aktor tertentu.

Editorial Media Indonesia dengan judul ‘Demokrasi Cukong’, menyebut bahwa, adanya kesenjangan antara kemampuan keuangan calon kepala daerah dan biaya yang harus dikeluarkan itulah yang menyebabkan calon mencari dan menerima tambahan dana. Dana itu bersumber dari cukong politik. Pada umumnya, setelah calon yang didukung menang, sponsor Pilkada mengharapkan kemudahan perizinan dalam berbisnis, kemudahan terlibat dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah, keamanan dalam menjalankan bisnis, dan kemudahan akses untuk menjabat di pemerintahan daerah atau BUMD (Media Indonesia, 14 September 2020). Hal ini senada dengan apa yang disampaikan oleh Mahfud MD (Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan), mengungkapkan bahwa, permainan percukongan di mana calon dibiayai cukong itu melahirkan kebijakan, yang sesudah terpilih melahirkan korupsi kebijakan (Tempo, 11 September 2020)

Dengan menggunakan praktik klientelisme politik demikian, yang justru diuntungkan ialah aktor-aktor yang punya koneksi dan jaringan politik yang baik dengan pihak kekuasaan. Sebagaimana Media Indonesia memberitakan bahwa kehadiran cukong politik telah menyeret setiap agenda kebijakan tidak lagi

berorientasi pada kepentingan masyarakat, namun lebih menitikberatkan pada kepentingan aktor-aktor seperti korporasi, kontraktor, dan aktor-aktor yang mengejar keuntungan ekonomis semata. Di sinilah sebenarnya praktik klientelisme justru melahirkan ketimpangan dalam implementasi kebijakan. Ketimpangan antara masyarakat sebagai penerima kebijakan dengan aktor-aktor yang memburu keuntungan melalui kebijakan. Artinya bahwa, secara tidak langsung agenda kebijakan telah menyeret lebih banyak ruang yang tidak menguntungkan masyarakat.

Sebagaimana Aspinall dan Berenschot (2019) menjelaskan, bahwa, alokasi anggaran untuk meningkatkan infrastruktur publik dan fasilitas dasar, disebut dengan istilah “dana pembangunan” yang dapat dibuat secara klientelistik ketika seorang politisi memberikan dana ini ke wilayah tertentu sebagai hadiah atas dukungannya dalam pemilihan baik yang telah lalu maupun yang akan datang. Tentu hal ini menggambarkan bagaimana sebetulnya implementasi kebijakan publik, hanya menguntungkan aktor-aktor yang telah menjadi cukong politik dari politisi. Setiap agenda kebijakan, yang didalamnya anggaran dana disiapkan, justru dikendalikan oleh aktor-aktor yang punya koneksi politik dengan kekuasaan. Dampaknya, sudah otomatis akan dikerjakan asal-asalan karena logika yang dibentuk ialah melalui kebijakan tersebut aktor bersangkutan bisa mengeruk keuntungan bagi kepentingan ekonominya sendiri.

Misalnya kita dapat merujuk pada penelitian yang dilakukan oleh Rekha. A. Pratama pada Pilkada serentak Kota Kendari Tahun 2017 yang memperlihatkan bahwa, di Kota Kendari praktik politik patronase dan

klientelisme begitu kuat terjadi. Hasil penelitiannya memperlihatkan bahwa, pertama, petahana (incumbent) dalam hal ini Asrun menggunakan aparat birokrasi sebagai mesin politik untuk memenangkan anaknya Adriatma Dwi Putra (ADP) sebagai walikota Kendari pada pemilu secara bersamaan pada tahun 2017. Kedua, relasi yang terbangun di masyarakat meliputi mobilisasi suara melalui *vote buying*¹ dan *pork barrel projects*². Hasil penelitiannya juga menunjukkan, praktik klientelisme dibangun melalui berbagai cara, misalnya pengadaan lapangan tenis, taman dan pengaspalan jalan di perumahan dosen. Ini mau menunjukkan bahwa, praktik klientelisme selain mempengaruhi preferensi pemilih dalam pemilu dan pilkada, di sisi lain memperkuat figur politik yang bersangkutan di masyarakat melalui pengadaan barang tersebut.

Contoh lain misalnya, penelitian yang dilakukan oleh Aswad di Kabupaten Kapuas pada tahun 2014. Dari hasil penelitiannya, diperlihatkan suatu fenomena yang sangat janggal, dimana dari penelitian di Kabuapten Kapuas ini, tampak bahwa pemilih juga sangat menghendaki dan menaruh harapan besar bahwa calon legislator dapat memberikan uang dan barang kepada mereka. Bahkan dari penelitian tersebut, terbukti bahwa sebelas calon legislator lolos menjadi anggota DPRD Kabupaten Kapuas karena menggunakan strategi yang sama: menggunakan uang dan barang kepada para pemilih.

¹ Istilah ini merujuk pada pembelian suara

² Istilah ini merujuk pada politik “gentong babi” yang berawal dari cara berpolitik di Amerika Serikat yang telah berkembang sejak lama. Sederhananya, seseorang diberi mandat oleh kelompoknya untuk memperebutkan gentong yang berisi daging babi yang disediakan oleh negara. Yang dianggap berhasil adalah mereka yang membawa pulang daging babi sebanyak-banyaknya ke masyarakat tersebut. Politik dengan demikian menjadi sangat konkret, pragmatis dan kalkulatif (Mada Sukmajati. Politik Gentong Babi. (Online). (<http://fisipol.ugm.ac.id/news/politik-gentong-babi/id/>), diakses 27 Februari 2017, dalam Rekha Adji Pratama. Jurnal Wacana Politik. Vol. 2, No. 1, Maret 2017 : 33 – 44.

Penelitian yang sama juga dilakukan oleh Rudi Rohi di Nusa Tenggara Timur (NTT) pada tahun 2014. Dari hasil penelitiannya, mengungkapkan bahwa, praktik politik patronase dan klientelisme di Pemilihan Legislatif (Pileg) tahun 2014 di NTT II, digunakan oleh para calon sebagai strategi untuk meraup dukungan dari pemilih. Apa yang mau dikatakan ialah, di berbagai daerah, hampir pasti praktik klientelisme pasti ada. Mengutanya praktik klientelisme tentu menyebabkan segala pembangunan mudah ditata dan disesuaikan demi kepentingan dari aktor-aktor yang ada.

Sementara jika merujuk pada Undang-Undang (UU) No. 7 Tahun 2017 Pasal 523 ayat (1), dengan tegas menyatakan, “Setiap pelaksana, peserta, dan/atau tim kampanye Pemilu yang dengan sengaja menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada peserta kampanye Pemilu secara langsung ataupun tidak langsung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 280 ayat (1) huruf j dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp 24.000.000 (dua puluh empat juta rupiah).

Secara formil tentu sudah diatur, bahwa penyelenggaraan Pemilu harus bebas dari berbagai praktik buruk. Dalam UU tersebut diatas, kita harus menggarisbawahi pernyataan “menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya”, sangat dilarang dalam hal apapun. Bahkan ini juga diatur dalam Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) No. 8 Tahun 2015 Pasal 73 ayat (1), berbunyi, “Calon dan/atau tim kampanye dilarang menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi Pemilih”.

Artinya, peraturan Pemilu dan Pilkada telah mengatur secara ketat bahwa calon dan/atau tim kampanye *dilarang menjanjikan* dan/atau *memberikan uang atau materi* lainnya. Ini menandakan bahwa, perjanjian politik, seperti kemudahan dalam mendapatkan pekerjaan, akses kepada layanan publik, kontrak proyek pemerintah, bantuan sosial yang sifatnya politis, penempatan jabatan publik, dan berbagai macam perjanjian lainnya sangat dilarang. Hal ini tentunya sangat berkaitan langsung dengan bagaimana sebetulnya calon harus betul-betul hadir bukan sekedar memenuhi kepentingan politik dari pendukungnya, melainkan harus mengakomodir semua kepentingan masyarakat luas. Memang harus diakui, setiap proses *elektoral*, cukong politik selalu menjadi pemeran yang berada di belakang layar dan menjadi benteng kekuatan modal dari calon tertentu. Sehingga ketika pasca pesta *elektoral* usai, cukong politik tadi mudah mendapatkan berbagai sumber daya, seperti perizinan untuk pertambangan, kontrak proyek pemerintah, jabatan dalam institusi pemerintah dan kebijakan publik lainnya.

Fenomena dari fakta tersebut diatas menunjukkan bahwa ada relasi pertukaran yang khas dari klientelisme. Seperti kita ketahui, esensi dari politik klientelistik adalah *quid pro quo*, sesuatu untuk sesuatu. Politisi menawarkan keuntungan dengan harapan bahwa para penerima akan membalasannya dukungan politik, atau sebagai balasan atas dukungan politik yang telah diberikan para pemilih sebelumnya. Unsur resiprositas ini membedakan klientelisme dari politik programatik, di mana para calon atau partai-partai menawarkan kebijakan-kebijakan yang luas yang memberikan manfaat bagi banyak orang – bahkan bagi

seluruh populasi – tanpa memerhatikan dukungan politik yang mereka berikan pada saat pemilihan umum berlangsung (Aspinall dan Berenschot, 2019: 2).

1.2. Rumusan Masalah

Dalam penelitian ini, Saya menggunakan rumusan masalah, yakni, Bagaimana praktik klientelisme politik berpengaruh dalam membentuk relasi diantara aktor dan bagaimana dampaknya terhadap implementasi kebijakan? Perda Tata Ruang di Manggarai Timur?

1.3. Tujuan Penelitian

Dalam penelitian ini, tujuan yang ingin diperoleh ialah: Mengetahui dan Mendeskripsikan praktik klientelisme politik terhadap pembentukan relasi aktor dan dampaknya terhadap implementasi kebijakan.

1.4. Manfaat Penelitian

Dalam penelitian ini, manfaat penelitian yang hendak diperoleh, yakni :

1. Manfaat Akademis, yakni, sumbangan pengetahuan terhadap keilmuan kebijakan publik yang berkaitan langsung dengan mata kuliah formulasi dan implementasi kebijakan publik.
2. Manfaat Praktis, yakni, sumbangan bagi masyarakat di Kabupaten Manggarai Timur agar mampu bersikap kritis terhadap kebijakan publik yang didesain hanya untuk jualan kepentingan politik tertentu.