

TRANSAKSI POLITIK WARGA

**MENDORONG PARTISIPASI POLITIK WARGA DALAM
PEMILU DAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN**

TIM PENULIS

Dirga Ardiansa
Fariz Panghegar
Heru P. Samosir
Riaty Raffiudin

KATA PENGANTAR

Amalinda Savirani

TRANSAKSI POLITIK WARGA

**MENDORONG PARTISIPASI POLITIK WARGA DALAM
PEMILU DAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN**

TIM PENULIS

Dirga Ardiansa
Fariz Panghegar
Heru P. Samosir
Riaty Raffiudin

KATA PENGANTAR

Amalinda Savirani



2018

TRANSAKSI POLITIK WARGA

Copyright © Cakra Wikara Indonesia

Penulis:

Dirga Ardiansa

Fariz Panghegar

Heru Samosir

Riaty Raffiudin

Kata Pengantar: Amalinda Savirani

Penyunting Tata Bahasa: Daniel P. Hutagalung

Tata Letak dan Desain: Arief Mizan

Diterbitkan oleh:

Cakra Wikara Indonesia

Gedung Pusat Studi Jepang UI Lantai 2, Ruang 218

Jl. Selo Soemardjan, Universitas Indonesia

Depok 16424

Website: <http://cakrawikara.id>

Twitter: @CakraWikara

Instagram: @cakrawikara

Cetakan pertama : Oktober 2018

Hak Cipta dilindungi Undang-undang.

Dilarang mengutip dan memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini dalam bentuk apapun tanpa izin tertulis dari Penerbit.

ISBN: XXX-XXX-XXXXX-X-X

DAFTAR ISI

Daftar Bagan dan Tabel	ii
Daftar Singkatan	iii
Kata Pengantar Tim Penulis Cakra Wikara Indonesia	iv
Ucapan Terima Kasih	vi
Kata Pengantar Amalinda Savirani, Ph.D: “Antara 'Pertukaran' dan 'Transaksi' Politik: Politik Warga Miskin Perkotaan di Indonesia”	vii
Bab I Pendahuluan	1
Metodologi Penelitian	2
Sistematika Pembahasan	3
Kajian Kepustakaan Klientelisme Dalam Berbagai Pendekatan	3
Posisi dan Tawaran dari Studi ini	10
Bab II Mesin Politik Pemenangan Kandidat	15
Konsultasi Politik Sebagai Mesin Politik Pemenangan	17
Relasi yang Bergesek di Dalam Mesin Politik Pemenangan	
Kandidat	22
Strategi Klientelistik dan Penerapannya: Kasus Pilkada DKI	
tahun 2017	25
Bab III Transaksi Politik Warga	29
Partisipasi Politik Warga Bukit Duri dan Kampung Pulo, Jakarta	
Timur	30
Kontrak Politik Warga Bukit Duri-Kampung Pulo 2012 dan	
2017: Dari Aktif menjadi Pasif	32
Partisipasi Politik Warga Miskin Kota di Jakarta Utara	35
Percobaan Kontrak Politik JRMK: Dari Universal ke Partikular	38
Wilayah Abu-abu antara Strategi Klientelistik dan Programatik	43
Bab IV Rekomendasi Kebijakan	51
Daftar Istilah	55
Daftar Referensi	60
Profil Penulis	63

DAFTAR BAGAN & TABEL

Bagan 1.1 Tipe Strategi Klientelistik	6
Bagan 2.1 Struktur Kerja Pemenangan Kandidat	19
Tabel 1.1 Perbedaan Strategi Programatik dan Klientelistik	8
Tabel 3.1 Karakteristik Transaksi Politik Warga di Jakarta	46

DAFTAR SINGKATAN

APBD	Anggaran Pendapatan Belanja Daerah
CAP	Community Action Plan
FGD	Focus Group Discussion
Golput	Golongan putih
JRMK	Jaringan Rakyat Miskin Kota
MA	Mahkamah Agung
Pemilu	Pemilihan Umum
Pemprov	Pemerintah Provinsi
Perda	Peraturan Daerah
Pilkada	Pemilihan Kepala Daerah
PN	Pengadilan Negeri
PT	Pengadilan Tinggi
PTUN	Pengadilan Tata Usaha Negara
RKPD	Rencana Kerja Pemerintah Daerah
RPJMD	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah
RTRW	Rencana Tata Ruang dan Tata Wilayah
Ormas	Organisasi Masyarakat
Rusunawa	Rumah Susun Sewa
SARA	Suku, Ras, Agama dan Antar golongan
Sebaja	Serikat Becak Jakarta
TPS	Tempat Pemungutan Suara
UPC	Urban Poor Consortium

KATA PENGANTAR CAKRA WIKARA INDONESIA

Ketika buku ini ditulis, konteks politiknya adalah di Indonesia baru saja melewati masa pemilihan kepala daerah serentak pada tahun 2015, 2017, dan 2018 serta hendak menyongsong pemilu serentak legislatif dan presiden tahun 2019. Pandangan dominan soal politik pada periode 5 tahun kebelakang, dimaknai sebatas kontestasi dalam pemilu. Sementara partisipasi politik diartikan sekadar upaya-upaya dalam mendukung kandidat memenangkan kontestasi pemilu. Termasuk didalamnya upaya-upaya untuk meyakinkan orang lain bahwa pemilu adalah sebuah tugas mulia, yakni memilih tanpa pamrih (yakin dan percaya) seorang kandidat atas dasar asosiasi, simbol, atau identitas yang sama secara otomatis akan menghadirkan perbaikan kehidupan warga. Sosok atau figur menjadi elemen utama dalam diskursus politik dalam bingkai kepemiluan; ia adalah elemen yang mengikat dan menyatukan dan bukan hal yang sederhana seperti kebutuhan dan kepentingan yang sama. Bahkan asosiasi, simbol, dan identitas yang dipertukarkan sekalipun, tetap menghadirkan kesetiaan pada figur atau sosok.

Buku ini hadir untuk mengangkat kembali diskursus soal yang paling sederhana yakni tentang **apa itu politik?** Dari jawaban atas pertanyaan tersebut, buku ini mencoba memaknai ulang tentang **apa itu partisipasi politik, dan apa yang hendak diraih dari tindakan partisipasi politik?** Jika politik soal siapa kapan dan bagaimana mendapatkan sesuatu, maka **betulkah warga dalam mendapatkan suatu sumber daya yang dibutuhkannya tidak boleh melakukan pertukaran bahkan transaksi politik?**

Buku ini mendasarkan bahwa politik merupakan proses alokasi dan distribusi sumber daya yang berjalan terus menerus tanpa henti dalam aktivitas keseharian masyarakat. Pemilu hanyalah sebuah momentum ketika posisi tawar warga meninggi untuk bernegosiasi atau bertransaksi mendapatkan sumber daya yang dibutuhkan. Soal transaksi dalam berbagai literatur klientelisme politik kerap direduksi menjadi bentuk jual beli suara individu pemilih dengan kandidat. Tapi perlu disadari bahwa berbagai literatur kajian klientelisme politik yang ada, memiliki kelemahan yaitu tidak

menempatkan transaksi atau pertukaran sebagai bentuk tindakan kolektif warga untuk mendapatkan sumber daya bersama yang tidak bersifat diskriminatif. Perspektif politik distributif menjadi landasan untuk mengkaji lebih dalam tentang transaksi politik warga. Kajian transaksi politik warga ini merupakan topik studi partisipasi politik yang ditekuni oleh para peneliti Cakra Wikara Indonesia (CWI) sejak 2012. Berbagai hasil studi ini digunakan sebagai materi pendidikan politik warga.

Riset yang kemudian dituliskan dalam buku ini memfokuskan pada bagaimana mendorong partisipasi politik warga untuk terlibat dalam proses alokasi dan distribusi sumber daya secara programatik melampaui pemilu untuk memengaruhi proses pembangunan. Riset ini mengangkat momen pilkada DKI Jakarta 2012 dan 2017 ketika kelompok warga di wilayah Utara dan Selatan Jakarta mengorganisir diri dan melakukan kontrak politik dengan kandidat peserta pilkada gubernur Jakarta. Buku ini menjelaskan bagaimana kompleksitas dari proses distribusi dan alokasi sumber daya dalam momen pilkada baik berbentuk transaksi klientelistik maupun programatik. Namun buku ini tentu memiliki kekurangan dan keterbatasan, beberapa diantaranya adalah belum secara optimal menangkap proses politik pasca pemilu yang masih berlangsung antara warga dan kelompok pendamping warga (JRMK dan Ciliwung Merdeka) untuk memengaruhi alokasi dan distribusi sumber daya dalam program pembangunan. Tentunya kerja riset untuk mengumpulkan dan memperbaharui data tidak akan berhenti sampai buku ini diluncurkan, tetapi CWI terus berupaya menghasilkan publikasi berikutnya.

Akhir kata, buku ini merupakan upaya CWI untuk mengembangkan dan mendalami riset transaksi politik warga sebagai bentuk kerja akademis sekaligus advokasi. Dalam kerja-kerja risetnya, CWI menggunakan perspektif dan posisi riset yang kami yakini akan berkontribusi pada perubahan tata kelola politik yang partisipatif, adil, dan setara.

Depok, September 2018

CAKRA WIKARA INDONESIA

UCAPAN TERIMA KASIH

Buku “Transaksi Politik Warga: Mendorong Partisipasi Politik Warga dalam Pemilu dan Perencanaan Pembangunan” merupakan hasil kerja riset yang dilakukan pada tahun 2018. Topik riset transaksi politik warga itu sendiri sudah ditekuni oleh para penulis mulai tahun 2012. Dalam rangkaian proses kerja, ada banyak pihak yang membantu penyelesaian kerja riset ini hingga sampai menjadi sebuah buku.

Tim Penulis mengucapkan terima kasih banyak kepada I. Sandyawan Sumardi, Vera Soemarwi, Gugun Muhammad, Hasan Nasbi, Romi, Dewi Arum Nawang Wungu, Amalinda Savirani, Philips J. Vermonte, Sebastian Salang dan Ida Budhiati yang telah memberikan informasi dan masukan terhadap proses penelitian dan penulisan buku ini.

Buku ini tidak lengkap tanpa kata pengantar yang telah ditulis oleh Amalinda Savirani, proses penyuntingan tata bahasa yang dilakukan oleh Daniel P. Hutagalung dan desain tata letak yang dilakukan oleh Arief Mizan. Tim penulis mengucapkan terima kasih banyak kepada ketiga nama tersebut yang telah membantu memberikan sentuhan akhir untuk menyempurnakan penyusunan buku ini.

Terakhir, tim penulis mengucapkan terima kasih kepada Knowledge Sector Initiatives (KSI) untuk dukungan selama proses penelitian dan penulisan buku.

Kata Pengantar Amalinda Savirani, Ph.D

Antara “Pertukaran” dan “Transaksi” Politik: Politik Warga Miskin Perkotaan di Indonesia

Pemilu di Indonesia diyakini banyak ahli berwatak pragmatis yang ditandai dengan maraknya pembelian suara (Aspinall dan Sukmajati 2015, Aspinall 2014, Hidayat 2009). Ambisi calon politisi untuk menang di satu sisi, dan kebutuhan pragmatis para pemilih di sisi yang lain, membuat praktik pembelian suara berjalan seperti hukum permintaan dan penawaran. Sistem pemilihan umum secara langsung (untuk memilih pemimpin lembaga eksekutif), dan sistem suara terbanyak (untuk memilih anggota legislatif) menjadi penyebab praktik dari hukum tersebut. Akibatnya biaya politik para calon sangat tinggi.

Anggapan pemilu di Indonesia yang negatif seperti ini tidak sepenuhnya keliru, tapi juga ia tidak utuh. Ia hanya memotret perilaku pemilih secara individual dan mengabaikan kemungkinan para pemilih untuk bergabung bersama, merumuskan kepentingan bersama untuk menjadi dasar meningkatkan posisi tawar di hadapan para politisi, misalnya melalui mekanisme “kontrak politik”. Keputusan memilih apa dalam pemilu didasari pada gerakan kolektif ini. Dalam pemilihan gubernur (pilgub) Jakarta 2017, Jaringan Rakyat Miskin Kota (JRMK), didukung oleh kalangan masyarakat sipil yang berfokus di isu perkotaan dan hak perumahan, mendukung pasangan calon gubernur Anies Baswedan-Sandiaga Uno, dan calon ini menang dengan presentase suara 47.72% atau lebih dari 3.24 juta suara.

Buku yang ada di tangan pembaca ini adalah tentang sudut pandang yang kedua. Ia berawal dari riset yang menggali perilaku warga miskin di perkotaan secara kolektif dalam pemilu gubernur DKI Jakarta tahun 2017. Buku ini tidak membahas politik kuatnya faktor politik identitas yang muncul dalam pemilu tersebut. Komunitas warga miskin kota adalah subyek riset ini. Mereka adalah komunitas yang tinggal di Jakarta Selatan dan Utara. Di kedua wilayah ini organisasi “Ciliwung Merdeka” dan “Jaringan Rakyat Miskin Kota (JRMK)” memfasilitasi pengorganisasian warga. JRMK adalah salah satu jaringan nasional Urban Poor Consortium (UPC), sebuah lembaga pengorganisasian warga miskin yang lahir di era Orde Baru dengan fokus penguatan organisasi rakyat miskin di wilayah perkotaan. Ciliwung Merdeka lahir di tahun

2000, dengan fokus warga yang tinggal di bantaran kali Ciliwung yang membelah ibukota dengan hulu di selatan dan hilir di teluk Jakarta.

Buku ini menggali bagaimana perilaku kolektif warga miskin kota dalam kaitannya dengan teori patron klien, klientelisme, patronase dalam peristiwa pemilu. Selain itu, gerakan kolektif warga miskin kota ini juga dikaitkan dengan derajat partisipasi mereka dalam proses kebijakan paska pemilu. Secara umum, ada dua model strategi elektoral saat pemilu, *pertama*, pembelian suara dengan target individu (*vote buying*) dan pemberian barang atau fasilitas yang bersifat kolektif (dapat dimanfaatkan bersama) yang dikenal sebagai *club goods*. *Kedua*, pertukaran kepentingan secara kolektif dengan target jangka panjang. Warga dengan karakter spesifik (yakni kaum miskin kota), secara bersama-sama mengorganisasikan diri dan melakukan tawar menawar secara kolektif pada politisi. Keduanya adalah model pertukaran kepentingan antara calon pemimpin dan pemilih. Yang pertama disebut non programatik, sementara yang kedua adalah programatik (Stokes 2009).

Buku ini menjelaskan tentang tipologi strategi yang kedua. Namun berbeda dengan kajian Stokes atau kajian yang lain (Aspinall dan Sukmajati 2015), titik pijaknya dimulai dari warga, bukan dari sisi politisi. Dengan menggunakan studi kasus kelompok miskin kota, dengan kebutuhan mereka yang spesifik, yakni keamanan tempat tinggal, dan jaminan kesejahteraan, kajian ini mencoba memahami strategi yang dilakukan kaum miskin kota yang mengorganisasikan diri dalam rangka mencapai kepentingan kolektifnya secara jangka panjang.

Dalam pembacaan saya, buku ini memiliki satu argumen utama: bahwa ada perbedaan perilaku pemilih antara warga yang terorganisir dengan yang tidak. Pada warga yang terorganisir berlangsung praktik “transaksi politik” (*political transaction*), sementara pada warga yang tidak terorganisir berlangsung “pertukaran politik” (*political exchange*). Menurut para penulis buku ini, antara “transaksi” dan “pertukaran” memiliki setidaknya tiga perbedaan: a) dari segi *dampak*: yang pertama bersifat langsung pada saat pemilu, dan yang kedua tidak langsung pada masa paska pemilu), b) dari segi *dimensi*: yang pertama selalu material, yang kedua berwujud program; dan c) dari segi *model operasinya*: yang pertama biasanya melalui jalur perantara, berupa jaringan klientelistik dan tim sukses, yang kedua melalui pelibatan warga secara langsung.

Membaca judul buku ini, ia seperti mengandung dua bagian besar topik, yakni *pertama* tentang perilaku warga miskin saat pemilu, dan *kedua* perilaku paska pemilu, yakni saat perencanaan pembangunan. Dalam buku ini, porsi lebih banyak dialokasikan untuk yang pertama, sedangkan yang kedua tidak memiliki porsi yang memadai. Diuraikan bahwa pada masa paska pemilu, saat calon gubernur yang mereka dukung menang pemilu, dan kaum miskin kota terlibat dalam proses mengawal kebijakan tentang keamanan tempat tinggal, sebagai bagian dari realisasi kontrak politik. Mata kegiatan dan anggarannya bernama *Community Action Planning* (CAP). Pengawasan ini adalah proses kritis partisipasi warga dalam mengontrol pemimpin memenuhi janji. Tantangan yang dihadapi adalah birokrasi pemerintah provinsi yang terbiasa bekerja dengan nalar birokrasi yang sulit terbuka dengan ide di luar rutinitas, energi warga yang tidak selalu stabil, juga warga lain yang ingin mendapat keuntungan tanpa partisipasi. Ini semua proses yang sangat menantang dan melelahkan.

Namun bagian ini tidak banyak tergali dalam buku ini, sehingga mengesankan bahwa proses partisipasi seperti sesuatu yang otomatis berlangsung. Kelima indikator politik programatik (partisipatif, kolaborasi, negosiasi, kolektif dan waktu), khususnya paska pemilu, seperti berlangsung secara alamiah. Ini menyebabkan peluang para peneliti merefleksikan tantangan dan peluang bekerjanya partisipasi warga paska pemilu, menjadi tidak tergali. Padahal, ia berguna bagi refleksi gerakan sendiri. Lepas dari keterbatasan di atas, buku tentang pola perilaku pemilih warga miskin di perkotaan telah menyumbang pengayaan khasanah kajian tentang politik elektoral di Indonesia.

Amalinda Savirani

Departemen Politik dan Pemerintahan

FISIPOL Universitas Gadjah Mada



BAB I PENDAHULUAN

Politik merupakan proses alokasi dan distribusi sumber daya negara kepada masyarakat. Proses tersebut berjalan terus menerus tanpa henti dalam aktivitas keseharian masyarakat. Saat ini proses politik kerap direduksi dalam konteks pemilu semata sehingga proses alokasi dan distribusi sumber daya kepada masyarakat hanya ditempatkan untuk mencapai atau pun mempertahankan posisi politik oleh partai politik atau pun kandidat (Stokes *et al*, 2013). Kerja alokasi dan distribusi kerap tidak pernah melampaui momen pemilu melalui institusi politik dan disalurkan melalui anggaran dan kebijakan formal, akan tetapi hanya berkuat di masa tahapan pemilu dan dilakukan oleh mesin politik (partai/kandidat klientelistik) dalam bentuk klientelisme. Klientelisme adalah bentuk pertukaran sumber daya antara kandidat dengan pemilih dengan tujuan memperoleh dukungan suara. Proses pertukaran berjalan secara langsung, bersifat personal dan jangka pendek (Stokes, 2005).

Mesin politik, dalam hal ini partai politik, secara ideal memiliki tugas dan peran yang begitu besar dalam mengelola sumber daya yang dimiliki, dan mendistribusikannya kepada pemilih untuk memenangkan partai politik dan kandidat tertentu. Keterbatasan sumber daya yang dimiliki mesin politik membuat mereka menerapkan pilihan strategi dan melakukan hitungan yang cermat dalam mendistribusikan sumber daya, untuk mendapatkan keuntungan maksimal dalam bentuk dukungan suara. Juga memastikan kontrol dan memonitor target pemilih dalam memastikan sumber daya yang telah diberikan benar-benar memiliki dampak bagi perolehan suara (Nichter, 2007). Klientelisme pada akhirnya memiliki dampak dan konsekuensi pada masa setelah pemilu dalam bentuk konsesi atau potensi terjadinya korupsi.

Oleh karena itu, proses alokasi dan distribusi sumber daya pada masa pemilu oleh partai politik dan kandidat tidak selamanya bersifat klientelistik tetapi juga bisa bersifat pelaksanaan program (Stokes *et al*, 2013). Proses yang bersifat programatik adalah proses alokasi dan distribusi sumber daya yang melampaui momen pemilu, yang prosesnya direncanakan pada masa pemilu tetapi dieksekusi setelah pemilu, melalui anggaran negara dan kebijakan yang tidak diskriminatif kepada setiap warga

negara. Dalam proses programatik peran mendistribusikan sumber daya tidak dilakukan oleh partai politik atau tim sukses tetapi oleh birokrasi sebagai bagian dari lembaga eksekutif yang memang memiliki fungsi mendistribusikan sumber daya negara.

Konteks yang diperlihatkan dari studi-studi sebelumnya memperlihatkan bahwa proses alokasi dan distribusi sumber daya pada masa pemilu terbagi dalam dua bentuk yaitu klientelistik dan programatik. Temuan yang diperlihatkan dari riset ini justru memperlihatkan kompleksitas dari proses alokasi dan distribusi sumber daya yang melibatkan baik bentuk klientelistik maupun programatik. Riset yang dilakukan oleh Cakra Wikara Indonesia memfokuskan pada bagaimana mendorong partisipasi politik warga untuk terlibat dalam proses alokasi dan distribusi sumber daya secara programatik.

Metodologi Penelitian

Riset ini mengambil lokasi penelitian di Jakarta pada konteks Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) DKI Jakarta. Metodologi yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif diawali dengan studi kepustakaan, riset ini membuat pemetaan teori dan konsep terkait klientelisme dan partisipasi politik. Hasil dari studi kepustakaan digunakan sebagai dasar untuk merumuskan instrumen berupa pertanyaan yang digunakan dalam melakukan pengumpulan data primer melalui wawancara mendalam (*in-depth interview*) terhadap narasumber yang terdiri dari: penyelenggara pemilu, mereka yang menjadi bagian dari mesin politik (konsultan politik, tim sukses dan partai politik), pendamping warga, dan penggiat pemilu. Hasil temuan awal riset kemudian didiskusikan dalam sebuah *Focus Group Discussion* (FGD) dengan para ahli, yang bertujuan untuk mendapatkan masukan terhadap hasil dan temuan empiris dalam riset ini. Masukan dari para ahli digunakan untuk menyempurnakan penulisan buku ini.

Desain *grounded theory* digunakan dalam riset ini untuk mengolah data empiris yang berasal dari temuan lapangan, kemudian dilakukan proses abstraksi untuk berkontribusi dalam mengisi celah berbagai studi terkait klientelisme. Riset ini berupaya memahami tipologi dan perubahan klientelistik menjadi strategi programatik dengan model transaksi politik warga.

Sistematika Pembahasan

Buku ini dibagi dalam empat bagian. Bagian pertama membahas kajian kepustakaan dan posisi riset ini dalam perdebatan teori yang ada, termasuk tawaran riset untuk mengisi celah dari berbagai studi yang ada, terkait klientelisme dan partisipasi politik dalam pemilu. Bagian kedua membahas mesin politik pemenangan kandidat di Indonesia yang terdiri dari berbagai elemen seperti partai politik, tim sukses, konsultan politik, juga kelompok pendamping warga, dalam hal peran, fungsi, dan relasi di antara mereka dalam strategi pemenangan. Bagian ketiga membahas partisipasi politik warga dalam pemilu, melalui studi kasus JRMK dan Ciliwung Merdeka pada Pilkada Jakarta sejak tahun 2007 hingga 2017 untuk melihat potensi dalam mendorong strategi programatik. Bagian keempat, yang merupakan bagian terakhir, membahas rekomendasi kebijakan yang perlu dilakukan untuk memberikan ruang bagi proses transaksi politik warga dalam pemilu sebagai bagian dari strategi programatik dalam pemilu di Indonesia.

Kajian Kepustakaan Klientelisme Dalam Berbagai Pendekatan

Klientelisme diidentifikasi sebagai bentuk pertukaran sumber daya secara langsung antara kandidat dengan pemilih, dalam rangka memengaruhi pilihan politik untuk mencapai kemenangan. Dalam sejumlah kajian kepustakaan, ada tiga hal penting yang menjadi pertimbangan dalam mengurai studi terkait tema-tema klientelisme, yaitu: pertama, adanya keragaman pendekatan politik yang digunakan dalam berbagai studi klientelisme; kedua, ragam strategi klientelistik dan peran mesin politik; ketiga, perbedaan kriteria strategi klientelistik dan strategi programatik. Tiga hal tersebut bisa dikatakan merupakan pembeda di antara para teoretisi kajian klientelisme.

Ada dua pembagian fokus masalah dalam berbagai kepustakaan terkait klientelisme yang dipengaruhi oleh pendekatan politik yang digunakan. Pertama, para teoretisi yang umumnya menggunakan pendekatan *rational choice* melihat permasalahan politik klientelisme sebagai persoalan pemaksimalan pemenuhan sumber daya individu. Pemilih ingin mendapatkan keuntungan material melalui pemberian dukungan sebagai alat tukar, sementara kandidat berupaya mendapatkan posisi politik untuk berkuasa dengan strategi menawarkan barang, jasa, uang, dan pekerjaan

kepada pemilih. Pendekatan ini mengambil unit analisis berbasis individu. Pendekatan *rational choice* bertujuan mendalami karakteristik dan kebutuhan pemilih, maupun sebaliknya, dengan mendalami strategi yang dilakukan kandidat. Berbagai studi dengan pendekatan ini mengidentifikasi dan menganalisis bagaimana cara mesin politik bekerja dengan menggunakan hubungan klientelisme untuk memenangkan kandidat. Berbagai strategi dielaborasi dan diuji pengaruhnya dalam memengaruhi pilihan politik pemilih. Berbagai kepustakaan yang mengkaji klientelisme dengan pendekatan *rational choice* kelihatan bias kepentingan elite (partai politik atau kandidat). Meskipun tidak diniatkan untuk itu, berbagai kajian klientelisme yang ada (Stokes, 2005; Nichter, 2008; dan Gans-Morse, Mazzuca, Nichter, 2014) justru memberikan sumbangan besar pada perumusan strategi klientelistik yang efektif untuk digunakan oleh kandidat dalam alokasi dan distribusi sumber daya untuk kepentingan kemenangan, bukan untuk memperkuat posisi pemilih.

Kedua, ada sejumlah teoretisi yang memfokuskan kajiannya pada aspek ekonomi politik dan relasi di tingkat negara dan masyarakat. Pendekatan ini melihat praktik politik klientelisme dan pengaruhnya pada pertumbuhan ekonomi dan juga kemiskinan (Herbert Kitschelt dan Wilkinson, 2007; Amalinda Savirani dan Edward Aspinal, 2017; Stokes *et al*, 2013; Ward Berenschot, 2018). Fokus kelompok ini, walaupun lebih berkuat pada hubungan antara aspek ekonomi dan politik, juga memiliki beragam perspektif dan kesimpulan. Misalnya, Ward Berenschot (2018) dan Stokes *et al* (2013) menyimpulkan bahwa klientelisme sangat berkaitan erat dengan masyarakat yang tingkat kemiskinannya tinggi sehingga pertumbuhan ekonomi memiliki peran penting, bukan hanya sebagai dampak, tetapi juga sebagai prasyarat dalam mengatasi klientelisme. Beberapa teoretisi beranggapan bahwa pada masyarakat yang semakin baik tingkat kesejahteraannya, praktik klientelisme menjadi semakin mahal dan tidak efektif untuk digunakan dalam memengaruhi pilihan politik. Di samping itu, Kitschelt dan Wilkinson (2007) dengan baik memetakan periodisasi perkembangan studi klientelisme sejak tahun 1950-an yang masuk dalam gelombang demokratisasi ketiga periode 1970-an hingga tahun 1990-an. Wujud klientelisme bisa berubah dan berbeda dalam situasi negara otoriter yang mesin politiknya bersifat hierarkis. Sementara itu, dalam konteks negara demokratis, klientelisme bekerja dengan cara yang bersifat lebih simetris ketimbang hierarki dan memunculkan peran *broker* atau mediator. Peran sistem pemilu dan sistem

kepartaian juga dipandang berpengaruh dalam menentukan ciri-ciri praktik klientelisme pada sebuah negara. Kitschelt dan Wilkinson juga menaruh perhatian besar pada perkembangan studi klientelisme karena berkaitan erat dengan pertumbuhan ekonomi dan prospek reformasi ekonomi yang dilakukan oleh suatu negara. Pada kelompok kedua ini mulai disinggung juga perlunya transformasi strategi klientelisme menjadi strategi yang lebih programatik dalam kerangka memperbaiki kondisi politik dan ekonomi dalam proses alokasi dan distribusi sumber daya yang lebih adil dan merata, yang berbasis kebijakan publik. Hanya saja, berbagai upaya mencegah dan meminimalkan terjadinya klientelisme tidak diimbangi dengan tawaran alternatif yang rinci, mengenai bagaimana cara mendorong strategi programatik.

Bicara mengenai keragaman strategi klientelistik, menarik melihat perdebatan antara Stokes (2005) dan Nichter (2008). Keduanya mendefinisikan mesin politik dan cara kerjanya untuk mengidentifikasi berbagai karakteristik pemilih yang potensial disasar dengan strategi klientelistik. Dalam upaya meraih kemenangan kandidat, mesin politik memiliki peran yang sangat penting. Stokes (2005) menyebutkan bahwa mesin politik adalah partai atau tim pemenangan yang bekerja dengan cara klientelistik. Menurut Stokes, dalam strategi klientelistik yang dilakukan oleh kandidat, pemilih belum tentu akan memilih kandidat yang telah mendistribusikan sumber daya kepada pemilih. Berdasarkan riset dan temuan pada kasus Argentina, meski pemilih bisa berpaling dari kesepakatan, hal ini tidak mengurungkan niat kandidat untuk tetap menjalankan strategi klientelistik melalui mesin politik. Dasar argumennya adalah diperlukan identifikasi atas karakteristik individu untuk menemukan sasaran pemilih yang tepat agar mereka tidak berpaling dari kesepakatan klientelistik. Stokes menggunakan metode survei dalam risetnya, hasil data dilakukan analisis regresi untuk melihat faktor dan karakteristik pemilih yang berpengaruh signifikan terhadap strategi klientelistik. Selain itu, Stokes juga mengidentifikasi bahwa strategi pemantauan oleh mesin politik juga perlu dirumuskan untuk menjaga agar target pemilih tidak berpaling. Dalam strategi pemantauan, disebutkan perlunya mesin politik untuk membangun struktur di tingkat komunitas dengan menjadikan beberapa orang yang memiliki karakteristik tertentu direkrut dan mempekerjakan mereka sebagai patron. Hasil regresi terhadap data survei menunjukkan bahwa pendapatan, pendidikan, kualitas pemukiman, signifikan dan berkorelasi negatif terhadap penerapan strategi klientelistik. Artinya,

semakin rendah tingkat pendapatan, pendidikan, dan kualitas pemukiman, membuka peluang lebih besar untuk menerapkan strategi klientelistik. Pada berbagai temuan hasil uji statistik, Stokes berkeyakinan bahwa strategi klientelistik potensial pada masyarakat yang masih berada dalam kemiskinan. Orang miskin berpeluang 65 kali lipat lebih besar untuk dipengaruhi strategi klientelistik dibandingkan dengan orang kaya.

Nichter (2008) merespons Stokes (2005) yang mengidentifikasi strategi klientelistik kepada berbagai latar belakang demografi pemilih. Jika Stokes berposisi bahwa agar strategi klientelistik efektif, diperlukan segmentasi target pemilih yang tepat. Nichter menyatakan bahwa strategi klientelistik tidak tunggal, melainkan terdapat berbagai strategi untuk setiap karakter pemilih. Nichter memetakan karakteristik target dan pilihan strategi klientelistik yang diterapkan dalam sebuah kuadran. Gans-Morse, Mazzuca, Nichter (2014) melengkapi strategi klientelistik yang efektif dengan melakukan simulasi alokasi dan distribusi sumber daya pada berbagai karakter pemilih untuk memastikan alokasi sumber daya berjalan efisien dan sejalan dengan perolehan suara.

Bagan 1.1 Tipe Strategi Klientelistik

	Bukan Pendukung	Pendukung
Tidak Memilih	Q1 Double Persuasion	Q2 Turnout Buying
Akan Memilih	Q3 Vote Buying Absention Buying	Q4 Reward Loyalist

Sumber: Gans-Morse, Mazzuca, Nichter (2014)

Ada empat posisi individu atau kelompok yang menjadi acuan dalam menjalankan strategi klientelistik, sebagaimana digambarkan di atas, yaitu: (Q1) tidak akan memilih pada pemilu dan bukan simpatisan partai/kandidat; (Q2) tidak akan memilih pada pemilu tetapi merupakan simpatisan partai/kandidat; (Q3) akan memilih pada pemilu dan bukan simpatisan partai/kandidat; serta (Q4) akan memilih dan merupakan simpatisan dari partai atau kandidat. Untuk karakteristik pemilih Q1 maka strateginya adalah *double persuasion*. Ini dilakukan dengan memberikan dua hal: *pertama*, berupa uang tunai atau insentif lain sebagai pembelian suara untuk mengalihkan dukungan; *kedua*, pemberian uang tunai atau insentif lain sebagai pengganti waktu kerja yang diambil dan transpor ke bilik suara. Untuk karakteristik pemilih Q2, mobilisasi ini diidentifikasi sebagai strategi klientelistik dalam bentuk *turn out buying*, yaitu upaya untuk mendorong pemilih hadir di tempat pemungutan suara dengan memberi uang transpor ke bilik suara. Untuk karakteristik pemilih Q3 bisa dilakukan strategi *abstention buying*, yakni pemberian uang atau insentif lain (*vote buying*) untuk mempersuasi pemilih yang akan memilih kandidat lain, untuk tidak hadir ke bilik suara. Strategi ini dilakukan di kelompok basis lawan. Untuk karakteristik pemilih Q4 dilakukan pemberian uang atau insentif lain ke daerah basis pendukung karena telah memberikan komitmen dan bersedia datang untuk memilih.

Dalam konteks analisis penerapan strategi klientelisme, Kitschelt dan Wilkinson (2007) memiliki pandangan yang mirip dengan Stokes (2005). Mereka mengidentifikasi bahwa strategi klientelistik memiliki sejumlah tantangan dan prasyarat supaya dapat berjalan efektif. Tantangan yang dihadapi meliputi bagaimana memastikan pemilih akan memberikan suara dan dukungannya ketika pertukaran sumber daya telah disepakati. Dalam banyak kasus, pemilih tidak memberikan dukungan kepada kandidat yang telah “membayar”. Selain itu, ada dua prasyarat yang harus dipenuhi: *pertama*, memonitor dan mengawasi pemilih merupakan hal yang penting dilakukan untuk memastikan dukungan diberikan bagi kemenangan kandidat; *kedua*, membangun instrumen terorganisasi dan jejaring sosial untuk melakukan identifikasi kebutuhan pemilih, mendistribusikan sumber daya, serta memonitor dan mengevaluasi. Ada catatan penting yang ditambahkan melengkapi tulisan Stokes sebelumnya, yakni instrumen terorganisasi dan jejaring sosial kerap bersifat predatoris sehingga pemantauan oleh struktur mesin politik maupun struktur komunitas tidak bisa berjalan.

Pembahasan terkait perbedaan strategi programatik dan klientelistik sudah banyak dijabarkan. Seperti Stokes *et al* (2013) yang mencontohkan implementasinya dalam kasus program *Progressa* dan *La efectiva* di Meksiko. Sementara itu, prasyarat dan kondisi dari penerapan strategi programatik juga disinggung oleh Herbert Kitschelt dan Wilkinson (2007), yakni untuk mengatasi tantangan perbedaan kebutuhan dari berbagai kelompok maupun individu diperlukan ideologi sebagai pemersatu kebutuhan kolektif. Namun, tidak ada elaborasi mendalam terkait tantangan penerapannya, selain memberikan prasyarat dan kondisi tersebut. Sedangkan Amalinda Savirani dan Edward Aspinal (2017) mengidentifikasi tiga bentuk hubungan antara politisi dan warga yaitu: *pertama*, programatik. Yaitu partai menjanjikan kebijakan publik dengan penerima manfaat yang luas; *kedua*, klientelistik. Yaitu target penerima manfaat sumber daya bersifat partikular pada tingkat individu atau kelompok kecil; *ketiga*, karismatik atau populis. Yakni hubungan berdasarkan pada otoritas personal dan daya tarik pemimpin. Studi yang dilakukan oleh Amalinda dan Aspinal melihat kontrak politik antara Anies Baswedan dan JRMK pada Pilkada 2017 merupakan kombinasi antara bentuk programatik dan klientelistik. Kedua penulis juga menjelaskan peralihan kontrak politik berbasis programatik yang bersifat universal di tahun 2012 menjadi permintaan bersifat partikular pada 2017. Dari studi Amalinda dan Aspinal (2017), dapat disimpulkan bahwa kasus JRMK di Pilkada Jakarta ada di antara strategi klientelistik dan programatik, serta bersifat abu-abu.

Di sisi lain, Kitschelt dan Wilkinson (2007) menyinggung tentang strategi programatik sebagai lawan dari strategi klientelistik. Sementara itu, Stokes *et al* (2013) mengidentifikasi secara jelas perbedaan strategi programatik dengan strategi klientelistik. Keduanya, baik Kitschelt dan Wilkinson (2007) dan Stokes *et al* (2013), menyimpulkan perbedaan kedua strategi sebagai berikut:

Tabel 1.1 Perbedaan Strategi Programatik dan Klientelistik

No	Programatik	Klientelistik
1	Program dieksekusi setelah masa pemilu	Program dieksekusi pada masa pemilu
2	Anonim (mengacu pada fungsi dan peran dalam jabatan)	Identifikasi personal (melekat pada kandidat)

No	Programatik	Klientelistik
3	Program dieksekusi melalui kebijakan dan dibiayai oleh anggaran negara	Program dieksekusi secara personal dan cenderung dibiayai secara pribadi, atau penyalahgunaan anggaran negara
4	Penerima manfaatnya adalah seluruh masyarakat yang memenuhi kriteria kelayakan tanpa diskriminasi	Penerima manfaatnya adalah sebagian masyarakat yang dianggap potensial dalam pemenangan kandidat.
5	Pelaksana program adalah birokrat	Pelaksana program adalah tim dari kandidat
6	Program untuk pemenuhan kebutuhan kolektif	Program cenderung untuk pemenuhan kebutuhan personal

Sumber: Stokes, et al (2013)

Kitschelt dan Wilkinson (2007) menyebutkan bahwa tantangan dalam penerapan strategi programatik jauh melebihi penerapan strategi klientelistik yang menyoal individu atau kelompok sebagai target untuk dipengaruhi. Strategi programatik memiliki kompleksitas karena pertukaran sumber daya dilakukan antara dukungan pemilih dengan kebijakan dari kandidat ketika terpilih. Konsekuensi dari strategi ini adalah pertukaran tidak berbasis pada individu atau kelompok kecil, tetapi kepada publik lebih luas. Mereka menyinggung sedikit tentang pentingnya ideologi dalam strategi programatik sebagai dasar kepentingan bersama untuk merumuskan kebijakan. Namun, tidak ada elaborasi lebih lanjut mengenai tantangan dalam menyatukan berbagai kepentingan yang beragam dan berbeda. Melainkan pada apa yang menjadi prioritas pada masyarakat yang saat ini cenderung nir-ideologi dan individualis. Tantangan yang harus dihadapi oleh tindakan kolektif, sebagai prasyarat untuk mendorong strategi programatik, tidak dijabarkan lebih lanjut oleh Kitschelt dan Wilkinson (2007).

Tantangan dan kesulitan penerapan strategi programatik bisa dipahami lewat *Collective Action Theory* dan *Group Theory* dari Mancur Olson (1965). Olson membahas masalah yang dihadapi individu-individu dalam sebuah kelompok atau organisasi dalam menyediakan barang-barang publik (*public goods*) secara efisien, serta bagaimana individu-individu tersebut mendapatkan keuntungan kolektif (*collective benefits*) dari penyediaan barang publik (*public goods*). Dalam mengkaji klientelisme,

studi Olson bisa menjadi dasar argumen mengapa strategi programatik sulit dilakukan. Masalah timbul karena penyediaan barang publik dalam strategi programatik memerlukan upaya yang hampir tidak mungkin bisa dilakukan semua individu, atau tidak mau berkontribusi untuk meraih barang publik tersebut. Namun, pada akhirnya individu-individu ini tetap merasakan keuntungan dari barang publik tersebut (*collective benefits*). *Collective Action Theory* dapat menjelaskan bagaimana individu-individu yang sangat rasional dapat menghasilkan *outcome* yang tidak rasional. Pada saat individu-individu berupaya mendapatkan keuntungan kolektif (*collective benefits*), mereka menghadapi halangan dari para *free rider* di dalam kelompok tersebut, yang menyebabkan keuntungan kolektif tidak dapat dihasilkan.

Elinor Ostrom, dalam karyanya *Governing the Commons* (1990), merevisi *Collective Action Theory* dari Olson. Ostrom tetap menggunakan asumsi dasar bahwa individu adalah makhluk rasional yang mempunyai kepentingan sendiri. Ia merevisi dan menyempurnakan teori tersebut dengan membuat model yang dapat lebih menjelaskan mengenai masalah-masalah yang berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan (*governing*) dan pengelolaan sumber daya (*resources*). Ostrom, Gardner dan Walker (1994) melalui *New Institutionalism Theory*, memfokuskan pada bagaimana memahami faktor-faktor yang dapat meningkatkan atau mengurangi kemampuan dari individu-individu untuk mengorganisir tindakan-tindakan kolektif yang berhubungan untuk penyediaan barang-barang publik. Dengan kata lain, teori ini menjelaskan bagaimana: (1) mengatasi masalah *free-riding*; (2) menyelesaikan masalah-masalah yang terkait dengan komitmen; (3) mengatur pembentukan institusi-institusi baru; (4) memonitor kepatuhan terhadap aturan-aturan di lingkungan-lingkungan *Common-Pool Resources* dengan latar yang berbeda.

Posisi dan Tawaran Studi

Berdasarkan penelusuran kepustakaan dan temuan empiris studi lapangan, ada empat hal yang ditawarkan riset ini. *Pertama*, dominasi pandangan *rational choice* yang digunakan dalam berbagai studi klientelisme yang memfokuskan pada analisis individu, menyebabkan hilangnya analisis mengenai tindakan kolektif dan pengorganisasian sebagai dasar transformasi dari strategi klientelistik ke arah programatik. Minimnya analisis dan penjelasan soal perumusan strategi programatik, dan bagaimana penerapannya dalam upaya mengenali strategi klientelistik yang

efektif, bisa dipahami karena studi klientelisme, yang didominasi pendekatan *rational choice*, umumnya berfokus pada tataran individu untuk mengidentifikasi tingkah laku dan kepentingan individu. Alih-alih setelah mengenali cara kerja strategi klientelistik kemudian berupaya mengantisipasi, justru berbagai temuan pendekatan *rational choice* tersebut digunakan pada berbagai studi perilaku pemilih untuk strategi pemenangan kandidat melalui evaluasi penerapan klientelisme dan perluasan strateginya. Selain itu, perbedaan antara strategi klientelistik dan strategi programatik yang dibuat secara hitam putih dan bersifat *mutually exclusive*, membuat hilangnya konteks dan motif politik yang bersifat relatif. Perbedaan di antara keduanya bisa bersifat gradasi. Artinya, satu tindakan kolektif tetap dapat dianggap sebagai tindakan programatik, meski salah satu dari beberapa unsurnya bisa saja bersifat klientelistik. Banyak temuan dari studi klientelisme justru memaparkan betapa sulit dan hampir mustahil strategi programatik dijalankan. Riset ini, melalui berbagai data empiris dari studi kualitatif di lapangan pada kasus Pilkada Jakarta 2017, ingin berkontribusi pada proses perumusan strategi programatik dan mendorong agar bisa dilakukan oleh warga/pemilih secara kolektif.

Kedua, tawaran konsep politik sebagai politik distributif. Politik dimaknai sebagai proses meraih sumber daya dengan berupaya memengaruhi alokasi dan distribusi sumber daya tersebut. Dengan demikian, partisipasi politik secara sederhana diindikasikan melalui adanya upaya warga melibatkan diri dalam memengaruhi proses alokasi dan distribusi sumber daya. Partisipasi politik selama ini dimaknai hanya dalam pemilu, hanya sebatas menggunakan hak pilih, tetapi tidak mendorong keterlibatan warga dalam pembicaraan dan upaya memengaruhi proses alokasi dan distribusi sumber daya melalui transaksi politik warga, agar kebijakan publik dari kandidat terpilih sesuai dengan kepentingan kolektif warga. Artinya, momentum pemilu adalah proses tawar-menawar dan negosiasi antara pemilih dengan kandidat untuk meraih sumber daya yang bersifat jangka panjang, melampaui sumber daya yang bersifat jangka pendek yang diberikan pada individu-individu saat pemilu. Sumber daya yang bersifat jangka panjang berupa kebijakan dan program pemerintah yang dinikmati warga secara kolektif dan bersumber dari pendanaan negara, bukan pribadi. Berbagai studi memosisikan warga bersifat pasif dalam strategi klientelistik, seolah warga tidak memiliki kemampuan mengorganisir diri secara kolektif, tidak memiliki posisi tawar, dan tidak aktif bernegosiasi dengan kandidat. Riset ini justru melihat potensi untuk mendorong proses partisipasi politik warga

pemilih, melalui temuan dalam kasus Pilkada Jakarta pada 2017. Terlebih lagi, mesin politik ternyata tidak hanya terdiri partai politik dan tim pemenangan, akan tetapi, temuan dalam riset ini menunjukkan kelompok pendamping warga yang mengorganisir diri bisa berfungsi sebagai “mesin politik”.

Ketiga, klientelisme sangat berkaitan erat dengan penggunaan istilah pertukaran (*exchange*) antara kandidat dan pemilih. Riset ini ingin mendorong penggunaan istilah “transaksi” yang membedakannya dari istilah pertukaran (*exchange*). Ini didasarkan temuan dari kasus Pilkada Jakarta pada 2017, yakni adanya praktik yang memiliki kompleksitas dan unsur-unsur penting yang lebih dari sekadar pertukaran. Transaksi merupakan tingkat lanjut dari pertukaran. Transaksi politik warga merupakan suatu pertukaran sumber daya tingkat lanjut antara pemilih dengan kandidat. Oleh karena pemilih bersifat lebih aktif dan terorganisir dengan tuntutan kolektif yang bersifat rinci dan spesifik, terkait sumber daya yang dipertukarkan, serta disepakati melalui proses negosiasi dan didokumentasikan dalam bentuk kontrak atau perjanjian. Transaksi politik warga merupakan istilah yang ditawarkan dalam riset ini untuk menjelaskan temuan empiris terkait partisipasi politik dalam Pilkada Jakarta.

Transaksi politik warga dielaborasi lebih lanjut dalam beberapa poin berikut:

1. **PARTISIPATIF**. Posisi warga yang melakukan kesepakatan lebih terorganisir, aktif, dan dalam posisi relatif setara dengan kandidat. Berbeda dengan posisi warga dalam relasi klientelistik yang mengidentifikasi warga bersifat pasif dalam proses transaksi, dan pada saat menerima sumber daya dari kandidat.
2. **KOLABORASI**. Pendidikan politik dan pengorganisasian warga difasilitasi oleh kelompok pendamping warga dengan dukungan yang saling terkait dengan para akademisi dan ahli. Kolaborasi antara warga, pendamping dan para ahli memperkuat upaya warga pada saat melakukan transaksi programatik.
3. **NEGOSIASI**. Terdapat proses tawar menawar untuk pertukaran sumber daya antara warga dengan kandidat. Hal-hal yang dinegosiasikan bersifat rinci dan didukung dengan kontrak atau perjanjian yang bersifat kolektif.
4. **KOLEKTIF**. Transaksi programatik tidak dilakukan secara individual berbasis pada kebutuhan spesifik individu, tetapi pada kebutuhan kolektif yang merupakan hasil identifikasi dan agregasi kebutuhan warga.

5. **WAKTU.** Transaksi programatik memiliki dimensi waktu yang lebih panjang melampaui masa pemilu. Negosiasi dilakukan pada masa pemilu, dan pemenuhan janji dilakukan setelah masa pemilu, pada saat kandidat sudah bekerja sebagai pejabat terpilih. Pemenuhan janji transaksi dilakukan dengan program pemerintah yang dibiayai oleh anggaran negara.

Keempat, usulan terkait perubahan kebijakan dan aturan pemilu sehingga tahapan pemilu harus mampu mengenali dan mendorong terjadinya strategi programatik. Salah satunya adalah mengupayakan agar visi, misi, dan program kandidat menjadi dokumen yang hidup selama masa kampanye, dan bisa dinegosiasikan dengan para pemilih. Berdasarkan amanat Undang-undang No 7 Tahun 2017 tentang Pemilu dan Undang-undang Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan, visi dan misi kandidat pemenang akan menjadi basis bagi pembuatan Rencana Pembangunan Jangka Menengah yang menjadi rujukan dalam perumusan rencana kerja pemerintah dan anggaran pendapatan belanja.

Transaksi Politik Warga

Mendorong Partisipasi Politik Warga dalam Pemilu dan Perencanaan Pembangunan

BAB II

MESIN POLITIK PEMENANGAN KANDIDAT

Strategi klientelistik diidentifikasi sebagai bentuk pertukaran sumber daya secara langsung antara kandidat dengan pemilih. Dalam pemilu, strategi ini dilakukan oleh mesin politik dengan tujuan untuk memenangkan partai atau kandidat tertentu. Dalam kerangka kerja pemenangan kandidat, Stokes *et al* (2013) dan Gans-Morse, Mazzuca, Nichter (2014) menyebutkan partai politik klientelistik teridentifikasi sebagai mesin politik yang melakukan distribusi sumber daya kepada masyarakat. Mesin politik memiliki tugas dan peran yang begitu besar dalam mengelola sumber daya yang dimiliki kandidat, dengan dukungan pemodal, untuk melakukan distribusi kepada pemilih dalam rangka memengaruhi pilihan pemilih.

Partai sebagai mesin politik bekerja untuk membujuk pemilih tidak hanya melalui platform kebijakan, tetapi juga dengan membagikan sumber daya, baik dalam bentuk barang, uang, pekerjaan, dan jasa yang diberikan kepada individu atau pemilih (Nichter, 2014). Idealnya, partai politik bertarung menggunakan ideologi, platform, dan program yang diusung oleh partai untuk memperoleh dukungan pada saat pemilu, dan setelah itu partai atau kandidat pemenang mengeksekusinya dalam kebijakan dan program pemerintah menggunakan anggaran atau sumber daya negara. Namun, dalam praktiknya, banyak partai yang berfungsi sebagai mesin politik yang menawarkan secara langsung sumber daya yang bersifat privat berupa barang, pekerjaan, uang dan insentif lainnya, untuk ditukar dengan dukungan saat pemilu. Dalam hal ini, partai berupaya menerapkan strategi klientelistik yang tepat untuk mempengaruhi pemilih sehingga pemilih memberikan pilihan kepada partai tertentu. Partai sebagai mesin politik mendistribusikan sumber daya berupa barang kepada individu dan berusaha meminta pertanggungjawaban individu atau pemilih melalui suara yang diberikan pada masa pemilihan. Dalam relasi klientelistik, akuntabilitas ini disebut sebagai *perverse accountability*, karena warga yang dituntut bertanggung jawab dan menjaga komitmen terhadap sumber daya yang telah diberikan dengan memilih kandidat yang memberikan, bukan kandidat sebagai pihak yang akan diberi mandat oleh warga.

Menurut Stokes *et al* (2013), mesin politik atau partai klientelistik tidak hanya menawarkan sumber daya atau hadiah kepada pemilih, tetapi juga turut membantu menyelesaikan permasalahan konstituen. Selain itu, partai juga berusaha untuk mengetahui kebutuhan pemilih sehingga barang atau sumber daya yang didistribusikan oleh partai tidak salah sasaran. Stokes *et al* juga menjelaskan bahwa distribusi sumber daya oleh partai tidak dilakukan secara langsung, tetapi partai mendistribusikan sumber daya melalui perantara. Perantara memiliki peran yang sangat menentukan dalam proses distribusi barang yang berasal dari partai. Perantara ini merupakan bagian dari cara kerja partai sebagai mesin politik. Sebutan untuk perantara berbeda-beda jenisnya, dan bertugas untuk mencari informasi yang tepat untuk strategi klientelistik. Mesin politik atau partai klientelistik merekrut perantara untuk dijadikan patron bagi pemilih maupun untuk mendistribusikan sumber daya kepada pemilih, sebagaimana dijelaskan Stokes *et al* (2013) dan Gans-Morse, Mazzuca, Nichter (2014).

Meski demikian, riset ini menemukan bahwa mesin politik bukan merupakan satu entitas tunggal yang hanya diisi oleh partai politik, terutama dalam kasus pemilihan kepala daerah (pilkada) di Indonesia secara umum. Selain partai politik terdapat juga entitas lain yang bekerja di bawah koordinasi kandidat secara langsung, yaitu tim sukses dan konsultan politik yang berusaha memenangkan kandidat. Dalam pilkada di Indonesia, partai politik justru tidak sepenuhnya berfungsi dan bekerja sebagai mesin politik seperti dideskripsikan dalam sejumlah kajian klientelisme. Partai politik lebih berfungsi sebagai penyedia tiket pencalonan kandidat. Fungsi dan peran partai politik sebagai mesin politik pemenangan melalui strategi klientelistik justru lebih banyak dilakukan oleh konsultan politik dan tim sukses. Ketiganya (konsultan politik, tim sukses, dan partai politik) memiliki peran masing-masing yang saling berkaitan sebagai mesin politik pemenangan kandidat. Jadi, dalam pilkada, kandidat membangun struktur mesin politik yang berkesesuaian dengan aturan pemilihan kepala daerah, yang pencalonannya lebih mudah dilakukan oleh partai politik, ketimbang melalui jalur independen yang mensyaratkan pengumpulan dukungan dalam jumlah tertentu, serta harus melalui proses verifikasi. Hal tersebut yang pada umumnya menjadi sebab banyak partai politik meminta biaya pencalonan (mahar) kepada kandidat sebelum pencalonan, serta biaya saksi untuk pengawalan suara pada saat berkontestasi dalam pemilihan. Selain itu, aturan pemilihan kepala daerah juga mensyaratkan kandidat menyerahkan daftar nama tim sukses/pemenangan secara

resmi kepada penyelenggara pemilu. Dalam praktiknya, tim sukses formal selalu diimbangi dengan tim sukses bayangan yang akan bekerja mengeksekusi strategi klientelistik kandidat. Hal ini dikarenakan tim sukses formal justru memiliki ruang gerak terbatas karena memiliki konsekuensi hukum jika diketahui melakukan transaksi klientelistik. Dalam perumusan strategi, menentukan target pemilih, pemetaan kebutuhan, sosialisasi visi dan misi kandidat, akan bergantung pada konsultan politik. Konsultan politik merupakan pengganti peran partai politik di lapangan. Mereka melakukan sosialisasi, pemetaan kebutuhan, agregasi kepentingan, dan juga pembentukan opini publik.

Konsultan Politik Sebagai Mesin Politik Pemenangan

Konsultan politik merupakan salah satu mesin politik pemenangan yang digunakan kandidat atau partai untuk mengidentifikasi dan memetakan strategi klientelistik yang tepat. Dalam upaya memenangkan kandidat tertentu, konsultan politik memiliki peran yang sangat besar dalam menerapkan strategi klientelistik yang efisien sehingga dapat memengaruhi pemilih untuk memilih kandidat tertentu. Mengacu pada data berbagai wawancara dengan para konsultan politik di Indonesia, terdapat beberapa tipe konsultan politik, dengan masing-masing cakupan tugasnya. Berdasarkan cakupan tugasnya, konsultan bisa dibagi dalam beberapa tipe, di antaranya: *pertama*, konsultan yang hanya menyediakan riset survei dan nasehat politik untuk kandidat tertentu. Konsultan tipe ini bekerja hanya melakukan riset kemudian memberikan masukan dan perencanaan kepada kandidat tertentu. Masukan dan perencanaan yang diberikan kemudian dieksekusi oleh tim sukses kandidat atau kader partai. Kandidat sendiri umumnya memiliki tim sukses lain di luar tim yang disediakan partai. Tim sukses kandidat ini dibutuhkan oleh kandidat untuk mengantisipasi kecurangan yang terjadi pada saat pemilu. Tim sukses ini merupakan orang-orang kepercayaan kandidat. Kandidat mempekerjakan konsultan politik dengan cakupan kerja tipe pertama dengan beberapa pertimbangan, yaitu, membutuhkan data survei untuk meyakinkan partai politik memberikan tiket pencalonan. Dapat juga karena keterbatasan dana yang dimiliki, mengingat biaya konsultan tidak murah. *Kedua*, konsultan yang berperan sebagai perantara yang berhubungan dengan partai politik untuk mendapatkan tiket pencalonan. Konsultan tipe ini bekerja untuk melakukan lobi kepada partai agar partai mau mencalonkan kandidat untuk berkompetisi dalam pemilu. Lazimnya, konsultan akan bekerja

kepada kandidat yang belum memiliki kendaraan politik untuk ikut serta berkontestasi dalam pemilu. Partai dalam praktiknya berfungsi sebagai kendaraan politik kandidat untuk berkompetisi dalam pemilu. Dalam upaya melobi partai, konsultan kadang akan memetakan potensi kandidat dengan melakukan survei elektabilitas kandidat, atau bahkan mengatur hasil survei agar memperoleh rekomendasi terkait pencalonan kandidat. Upaya ini dilakukan untuk meyakinkan partai bahwa kandidat yang diusulkan merupakan kandidat yang memiliki potensi untuk menang dalam pemilu. *Ketiga*, konsultan yang berperan sebagai *branding consultant*, yakni, mengurus pemberitaan, pembuatan iklan, membangun infrastruktur media sosial dan imaji kandidat. Konsultan tipe ini bekerja untuk membangun citra kandidat. *Keempat*, konsultan yang berperan sebagai manajemen dan pengorganisasian tim pemenangan. Konsultan tipe ini berperan untuk melakukan manajemen organisasi, membangun organisasi, melatih dan menyiapkan saksi hingga ke tiap TPS. *Kelima*, konsultan yang dapat menjalankan semua fungsi pemenangan kandidat. Tipe-tipe konsultan yang disebutkan di atas merupakan bagian dari upaya pemenangan kandidat. Setiap konsultan akan memiliki basis pembiayaan yang berbeda, tergantung dari jenis konsultasi yang diinginkan oleh kandidat atau partai.

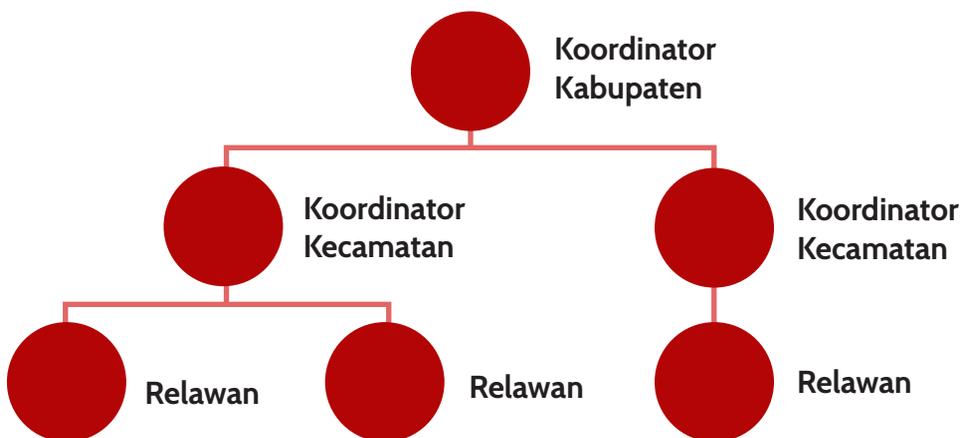
Secara ideal, masa kerja mesin politik ini seharusnya dilaksanakan sebelum memasuki tahapan pemilu karena dengan waktu yang panjang konsultan bisa memetakan dan menyusun strategi klientelistik yang efisien untuk memenangkan kandidat. Akan tetapi, umumnya kandidat mempekerjakan konsultan setelah memastikan tiket pencalonan diberikan oleh partai politik sehingga perumusan dan penerapan strategi dilakukan pada masa tahapan pemilu, yakni sebelum pencoblosan hingga masa pencoblosan. Dalam memilih kandidat atau klien, konsultan memiliki pertimbangan dalam memilih klien, di antaranya seberapa besar potensi kemenangan yang dimiliki kandidat dan pertimbangan kemampuan finansial kandidat yang membutuhkan jasa konsultan politik. Hal ini akan berdampak pada perumusan dan penerapan strategi yang tepat dalam upaya memenangkan kandidat.

Fungsi utama konsultan adalah mengupayakan pemenangan kandidat dengan merumuskan strategi yang tepat untuk mempengaruhi pemilih agar memilih kandidat dalam pemilu. Dalam menerapkan strategi pemenangan kandidat, setiap konsultan akan membentuk struktur kerja yang memungkinkan tim konsultan bisa

menangani setiap proses pencarian data hingga penerapan strategi klientelistik, walaupun, pada praktiknya setiap lembaga konsultan memiliki struktur yang berbeda-beda antara satu dengan lainnya. Struktur kerja yang dibentuk oleh konsultan tidak baku dan selalu disesuaikan dengan kondisi di lapangan, serta efisien dalam melakukan tugas pemenangan kandidat. Konsultan memiliki fleksibilitas yang lebih baik ketimbang kader partai politik dalam bekerja di lapangan karena tim konsultan dapat masuk ke berbagai basis pemilih, termasuk basis lawan untuk melakukan persuasi tanpa diidentifikasi warga sebagai orang partai yang dianggap bias. Selain itu, pembentukan struktur oleh konsultan juga memiliki kelebihan dalam hal kualifikasi sumber daya manusia untuk bekerja di lapangan ketimbang mengandalkan kader partai. Semua alasan ini diungkapkan oleh para konsultan politik yang ditemui.

Secara umum, gambaran struktur yang dibentuk oleh konsultan dalam upaya pemetaan kebutuhan masyarakat, pemetaan basis kantong suara, serta perumusan strategi klientelistik adalah sebagai berikut:

Bagan 2.1 Struktur Kerja Pemenangan Kandidat



Sumber: Diolah dari hasil wawancara

Setiap struktur memiliki fungsi dalam menerapkan strategi pemenangan kandidat. Koordinator kabupaten merupakan perwakilan lembaga konsultan yang bertugas untuk mengatur kerja dari setiap koordinator kecamatan dan mengumpulkan informasi yang diperoleh dari struktur di tingkat bawahnya. Koordinator kecamatan merupakan orang lokal yang direkrut dan bertugas untuk mencari relawan. Karakteristik koordinator kecamatan biasanya adalah tokoh masyarakat, baik ketua RT maupun ketua RW (patron), dengan tujuan untuk memudahkan dalam memengaruhi pemilih, merekrut dan memobilisasi relawan, serta menghadang pergerakan tim pemenangan dari kandidat yang lain. Untuk struktur relawan, umumnya adalah orang lokal yang direkrut koordinator kecamatan, dan pada umumnya memiliki karakteristik sebagai berikut: *pertama*, merupakan kader partai yang loyal pada partai, sekaligus langsung menjadi basis suara kandidat; *kedua*, relawan yang merupakan jaringan lembaga konsultan, yang umumnya berasal dari organisasi masyarakat (ormas) yang lebih mudah untuk diatur, dimobilisasi, dan lebih mudah masuk ke basis lawan, yang selalu dipelihara dan dibutuhkan setiap momen pemilu; *ketiga*, relawan yang merupakan warga lokal atau tokoh lokal.

Tahap pertama dari tugas yang dilakukan oleh konsultan sebagai mesin politik adalah melakukan survei untuk mengukur popularitas dan elektabilitas kandidat. Konsultan melakukan pengumpulan data melalui survei untuk mengukur potensi kemenangan kandidat. Survei merupakan pendataan umum yang dilakukan oleh konsultan untuk melihat elektabilitas kandidat. Hasil survei dijadikan acuan untuk meningkatkan popularitas yang kemudian ditindaklanjuti dengan kegiatan yang mempunyai dampak terhadap peningkatan elektabilitas kandidat. Selain itu, konsultan juga melakukan pendataan spesifik melalui metode *canvassing*, yaitu metode pengumpulan data pemilih serta sosialisasi pengenalan profil dan program kandidat peserta pemilu/pilkada kepada warga dengan cara dialog tatap muka yang dilakukan dari pintu ke pintu. Metode ini juga digunakan untuk mengidentifikasi tokoh yang memiliki pengaruh di daerahnya untuk direkrut sebagai patron. Patron tersebut berperan untuk mempengaruhi warga agar memilih kandidat tertentu. Metode *canvassing* ini merupakan cara yang dilakukan untuk mengidentifikasi dukungan secara personal maupun kewilayahan kepada kandidat. Survei awal dan metode *canvassing* kemudian ditindaklanjuti dengan mengolah hasil survei dan data dari metode *canvassing* sebagai bahan untuk merumuskan strategi pemenangan, dan

distribusi sumber daya ke kantong pemilih. Apabila dibutuhkan, maka konsultan bisa kembali melakukan survei dan *canvassing* untuk memantau perkembangan tingkat elektabilitas kandidat. Sebagai catatan, data temuan riset ini menunjukkan bahwa peran konsultan hanya pada proses yang “legal”, yaitu pengumpulan data-data yang dibutuhkan untuk merumuskan strategi klientelistik, tetapi bukan menjadi eksekutor dari implementasi strategi klientelistik tersebut. Implementasi atau distribusi sumber daya dengan strategi klientelistik, seperti halnya *vote buying*, *turnout buying*, dan *abstention buying*, lebih banyak dilakukan oleh tim sukses bayangan kandidat.

Contohnya, salah satu strategi yang dilakukan oleh konsultan adalah membentuk koordinator mobilisasi pemilih per TPS yang berfungsi untuk mengajak para pemilih yang sudah teridentifikasi terlebih dahulu sebagai calon pemilih kandidat yang diusung. Identifikasi dilakukan dengan mengumpulkan KTP pemilih untuk ditargetkan sebagai pemilih yang akan menerima sumber daya dalam bentuk uang (politik uang). Selanjutnya, strategi tersebut dieksekusi oleh tim sukses bayangan, yang bertugas memobilisasi pemilih pada saat pencoblosan, dengan memberikan uang sebagai pengganti biaya perjalanan. Sementara, partai politik menyediakan saksi-saksi untuk pengamanan suara pada proses pencoblosan dan rekapitulasi suara. Strategi ini merupakan salah satu contoh sinergi partai politik, konsultan dan tim sukses sebagai bagian dari mesin politik pemenangan kandidat.

Perekrutan relawan dilakukan oleh konsultan politik untuk menjalankan fungsi pemenangan kandidat. Hal yang seharusnya dilakukan oleh partai politik diambil alih oleh konsultan. Selain melakukan perekrutan relawan, konsultan juga melakukan pemetaan kebutuhan masyarakat agar dapat menerapkan strategi klientelistik yang tepat sasaran. Konsultan juga melakukan sosialisasi kandidat melalui strategi *door to door*. Menurut Stokes (2005), partai klientelistik yang bekerja sebagai mesin politik yang seharusnya melakukan pemetaan kebutuhan masyarakat, tetapi, untuk kasus Indonesia, fungsi tersebut dijalankan oleh konsultan politik.

Dalam struktur kerja konsultan politik, para relawan idealnya adalah warga setempat yang direkrut untuk melakukan fungsi pengenalan kandidat, persuasi, serta pendataan kebutuhan warga. Perekrutan relawan yang merupakan warga setempat dilakukan untuk mempermudah konsultan masuk ke wilayah yang merupakan basis

kantong suara kandidat lain. Selain itu, relawan yang direkrut umumnya adalah relawan yang dikenal baik di lingkungannya, serta memiliki hubungan baik dengan lingkungannya. Konsultan sedapat mungkin tidak akan menggunakan kader partai sebagai relawan, karena akan mengalami kesulitan saat memasuki daerah yang menjadi basis dari lawan. Penerapan strategi klientelistik oleh kandidat dilakukan setelah melalui metode *canvassing* dengan menggunakan strategi *door to door*. Pada proses kerjanya, pemetaan wilayah basis dukungan kandidat ditujukan untuk menysasar pemilih dengan strategi klientelistik..

Dalam struktur kerja konsultan politik, relawan yang direkrut pada umumnya adalah warga lokal yang memiliki hubungan kedekatan dengan warga di lingkungannya. Selain warga yang dikenal baik oleh lingkungannya, konsultan juga memiliki kriteria lain dalam merekrut relawan. Konsultan lebih menyukai kinerja relawan perempuan (ibu-ibu atau remaja putri) dalam melakukan *canvassing*, karena relawan perempuan dinilai melakukan pekerjaan dengan cepat dan rapi. Pekerjaan yang dilakukan oleh relawan perempuan pada umumnya diselesaikan sesuai jadwal yang diberikan oleh konsultan, bahkan dapat lebih cepat selesai dari jadwal yang ditentukan oleh konsultan. Dalam menjalankan pekerjaannya, relawan perempuan lebih militan dalam mengumpulkan data dan kooperatif terhadap konsultan. Hal ini menjadi pertimbangan bagi konsultan untuk lebih memilih relawan perempuan dibandingkan dengan relawan laki-laki.

Relasi yang Bergesek di Dalam Mesin Politik Pemenangan Kandidat

Dalam banyak studi klientelisme (Stokes, 2005; Nichter, 2008; dan Gans-Morse, Mazzuca, Nichter, 2014), partai klientelistik merupakan partai yang memiliki otoritas penuh dalam melakukan distribusi sumber daya. Berbeda dengan kasus di Indonesia, yakni kandidat yang menentukan proses pendistribusian sumber daya. Kandidat, dengan dukungan pemodal (pengusaha), merupakan penyedia sumber daya sekaligus penentu dalam penyaluran sumber daya tersebut. Dalam hal ini, partai berbagi peran dengan entitas mesin politik yang lain, yaitu konsultan dan tim sukses. Peran tersebut diharapkan dapat saling mengisi dalam melaksanakan fungsinya masing-masing. Namun, pada faktanya, relasi yang terbangun di antara mesin politik pemenang kandidat adalah relasi yang saling bergesek antara satu dengan lainnya

Pergesekan relasi antara satu entitas dengan yang lainnya disebabkan konsultan mengambil alih sebagian besar peran dan fungsi mesin politik dalam merumuskan strategi klientelistik. Kandidat merupakan penyedia sumber daya sehingga memiliki otoritas dalam menentukan entitas mesin politik mana yang melakukan peran dan fungsi tertentu terkait distribusi sumber daya. Partai dan tim sukses kerap menganggap konsultan sebagai parasit, karena alokasi sumber daya untuk pemenangan kandidat dikerjakan oleh konsultan. Konsultan dinilai mengambil alih pekerjaan yang sebenarnya dapat dilakukan oleh tim sukses maupun partai. Partai menganggap sumber daya yang diberikan kepada konsultan seharusnya dapat digunakan dan dialihkan untuk operasional partai. Kandidat, sebagai penyedia sumber daya, dalam hal ini memiliki otoritas untuk mengalokasikan sumber daya kepada konsultan. Namun, partai dan tim sukses menganggap konsultan sebagai kompetitor dalam mengelola sumber daya yang berasal dari kandidat. Pembagian fungsi-fungsi pemenangan menyebabkan terjadinya gesekan di antara ketiga entitas mesin politik. Relasi ketiganya saling bergesek dan bersifat predatoris karena memburu sumber daya yang berasal dari kandidat.

Dalam pilkada, sebagian besar partai politik hanya berperan sebagai pemberi tiket kepada kandidat. Kandidat membutuhkan partai politik agar bisa ikut serta dalam kompetisi pilkada. Partai politik memiliki otoritas untuk menentukan siapa kandidat yang akan maju dalam pilkada. Kandidat yang dicalonkan dapat berasal dari kader partai, atau bahkan yang bukan berasal dari kader partai. Dalam menentukan siapa kandidat yang akan dicalonkan, partai politik lebih mempertimbangkan kandidat yang memiliki potensi menang dalam pilkada, serta memiliki kemampuan finansial yang memadai. Potensi kemenangan kandidat disimulasikan melalui survei elektabilitas yang dilakukan oleh konsultan. “Tiket” pencalonan kandidat, yang merupakan kewenangan partai politik, tidak diperoleh dengan cuma-cuma. Ini dikarenakan partai politik menetapkan sejumlah mahar politik kepada kandidat yang akan maju dalam pilkada. Walaupun partai memiliki wewenang, dalam bentuk rekomendasi, untuk menentukan siapa kandidat yang dicalonkan, kandidat yang memiliki kemampuan finansial yang besar yang dapat mengintervensi wewenang tersebut, dengan menggelontorkan sejumlah uang kepada partai sebagai biaya pembelian “tiket” pencalonan.

Biaya politik ini dikenal juga sebagai “mahar politik” yang digunakan sebagai “ongkos” agar kandidat memperoleh rekomendasi partai sebagai tiket pencalonan. “Mahar politik” ini digunakan oleh partai sebagai biaya operasional partai. Mahar politik yang dibayarkan oleh kandidat hanya sebagai “ongkos tiket” untuk ikut berkontestasi dalam pemilihan. Selain itu, kandidat masih harus mengeluarkan sumber daya atau biaya yang lain untuk pembentukan tim pemenangan kandidat. Kandidat yang maju dalam pilkada menghabiskan biaya yang tidak sedikit untuk ikut serta berkompetisi dalam pemilihan. Baik kader partai atau bukan, tetap harus membayar sejumlah uang sebagai “mahar politik” kepada partai agar memperoleh rekomendasi partai. Temuan pada sebuah kasus di lapangan memperlihatkan bahwa kandidat tidak hanya membayarkan sejumlah “mahar” yang resmi kepada partai, tetapi sejumlah struktur partai di tingkat bawah juga meminta sejumlah “mahar” yang seolah-olah resmi, dengan tujuan agar kandidat memperoleh rekomendasi dan dipromosikan ke tingkat pusat. Besaran “mahar” yang dibayarkan oleh kandidat kepada partai berbeda-beda di setiap tingkatan. Ini bergantung pada jenis kompetisi yang ingin diikuti oleh kandidat, apakah tingkat kabupaten atau tingkat provinsi. Di beberapa struktur partai, terdapat kader parasit partai yang berupaya mengambil keuntungan pribadi dengan “mengeruk” sumber daya yang dimiliki oleh kandidat. Hal ini menciptakan kondisi yang, adakalanya, mendorong kandidat hanya memanfaatkan partai sebagai kendaraan politik agar bisa berkontestasi dalam pemilihan. Terlebih, kandidat tidak sepenuhnya percaya kepada partai dalam upaya memenangkan kandidat. Dengan besarnya biaya yang dikeluarkan kandidat, sudah menjadi keharusan bagi kandidat untuk dapat memaksimalkan kerja mesin politik. Hal ini mendorong kandidat membentuk mesin pemenangan sendiri yang terdiri dari tim sukses dan konsultan politik yang bertanggungjawab kepada dirinya. Untuk struktur pemenangan, kandidat bisa membentuk sendiri strukturnya sehingga identifikasi mesin pemenangan kandidat terdiri dari partai politik, tim sukses dan konsultan.

Jika pada sejumlah studi (Stokes, 2005; Nichter, 2008; dan Gans-Morse, Mazzuca, Nichter, 2014) partai politik merupakan entitas tunggal mesin politik itu sendiri, tetapi, dalam kasus pilkada Indonesia, mesin politik bukan entitas yang tunggal. Munculnya elemen lain sebagai mesin politik untuk pemenangan kandidat disebabkan faktor ketidakmampuan partai menjalankan fungsinya dengan baik. Salah satu fungsi partai politik, yakni untuk mengagregasi kepentingan dan sarana rekrutmen politik, tidak

berjalan dengan baik. Partai juga tidak menjalankan fungsi sosialisasi dengan baik sehingga di dalam proses pemilu fungsi tersebut diambil alih oleh elemen lain. Dalam konteks mesin politik, elemen lain menggantikan peran partai sebagai mesin politik pemenangan kandidat yang dapat menjalankan serangkaian fungsi yang tidak dapat dijalankan oleh partai politik. Fungsi yang tidak berjalan dengan baik digantikan oleh konsultan politik dan tim sukses yang bekerja sebagai mesin politik.

Dalam struktur kerja mesin politik pemenangan kandidat, fungsi yang tidak dijalankan oleh partai sebagai mesin politik digantikan oleh konsultan. Dalam penjelasan sebelumnya, konsultan membentuk struktur kerja hingga ke tingkat paling bawah. Fungsi perekrutan relawan yang bertugas sebagai patron juga dilakukan oleh konsultan. Partai politik umumnya hanya berperan sebagai penyedia tiket. Selain sebagai penyedia tiket kandidat untuk berkontestasi dalam pilkada, partai politik juga berperan sebagai mitra pemenangan kandidat dengan tim sukses dan konsultan politik. Dalam menjalankan perannya, partai politik dapat menyediakan jasa pengawalan suara dan penyediaan saksi. Namun, fungsi pengawalan dan penyediaan saksi juga dapat dilakukan oleh konsultan. Dalam proses kerjanya, konsultan membentuk struktur yang memungkinkan untuk melakukan tugas tersebut. Partai memiliki peran sentral yang tidak bisa digantikan oleh konsultan, yakni sebagai mitra pada saat kandidat terpilih dan menjabat dalam proses alokasi dan distribusi sumber daya yang berasal dari anggaran negara untuk kebijakan atau program. Tugas konsultan politik selesai ketika pemilihan berakhir, baik dengan kekalahan atau kemenangan kandidat.

Strategi Klientelistik dan Penerapannya: Kasus Pilkada Jakarta tahun 2017

Dalam paparan sebelumnya, konsultan berperan dalam merumuskan strategi klientelistik untuk mendistribusikan sumber daya dengan tepat. Distribusi sumber daya dilakukan agar dapat memengaruhi pemilih untuk memilih kandidat tertentu. Dalam penerapan strategi klientelistik, beberapa temuan lapangan secara umum menunjukkan bahwa strategi tersebut tidak berbeda dari apa yang disebutkan oleh Gans-Morse, Mazzuca, Nichter (2014). Ada empat posisi awal individu atau kelompok yang menjadi patokan untuk menjalankan strategi klientelistik seperti yang digambarkan, yaitu: (1) tidak memilih pada pemilu; (2) akan memilih pada pemilu; (3)

bukan simpatisan partai atau kandidat; serta (4) simpatisan dari partai atau kandidat sendiri. Posisi awal ini, dalam kerangka kerja konsultan, merupakan bagian dari pemetaan pemilih yang dilakukan agar dapat menerapkan strategi klientelistik yang tepat. Pengumpulan data menggunakan metode *canvassing* dengan strategi *door to door* merupakan satu tahapan kerja untuk melakukan pemetaan preferensi pemilih oleh konsultan sebagai mesin pemenangan kandidat.

Berdasarkan pengalaman kasus Pilkada di Indonesia, beberapa identifikasi strategi yang dijalankan oleh konsultan di antaranya adalah melakukan mobilisasi pemilih untuk hadir di tempat pemilihan suara pada hari pemilihan. Mobilisasi dilakukan dengan memberikan uang tunai sebagai pengganti ongkos dan uang kerja. Mobilisasi diidentifikasi sebagai strategi klientelistik dalam bentuk *turn out buying*, yakni upaya untuk mendorong pemilih hadir di tempat pemungutan suara. Selain melakukan mobilisasi pemilih, strategi klientistik lain yang dilakukan adalah mengadakan acara atau pesta di suatu tempat tertentu pada hari pencoblosan, agar pemilih tidak hadir pada saat pemilihan. Strategi ini diidentifikasi sebagai *abstention buying*, yaitu upaya untuk menggagalkan pemilih hadir melakukan pencoblosan pada saat hari pemilihan. Biasanya yang menjadi target adalah pemilih yang merupakan basis lawan yang akan memilih pada hari pemilihan. Kondisi ini sesuai dengan strategi yang dikemukakan oleh Nichter terkait dengan strategi klientelistik yang tepat digunakan pada pemilih. Gans-Morse, Mazzuca, Nichter (2014) mengemukakan ada beberapa strategi klientelistik yang digunakan untuk melakukan distribusi sumber daya, di antaranya *vote buying*, *abstention buying*, *double persuasion*, *turnout buying*, dan *rewarding loyalist*. Beberapa dari strategi yang dikemukakan pada umumnya terjadi pada kasus-kasus pilkada di Indonesia. Strategi tersebut dirumuskan oleh konsultan, dengan terlebih dahulu melakukan pemetaan dan pengumpulan data melalui struktur kerja yang dimiliki konsultan.

Berbeda dengan kasus yang terjadi di pilkada DKI tahun 2017 karena strategi klientelistik sulit dilakukan akibat polarisasi dan kondisi politik tertentu. Pilkada tahun 2017 menghadirkan tiga kandidat yang bersaing pada putaran pertama, dan pada putaran kedua terdapat dua kandidat yang bersaing. Pada putaran kedua, kandidat yang bersaing adalah Ahok-Djarot dan Anies Baswedan-Sandiaga Uno. Kasus Pilkada DKI Jakarta pada 2017 menunjukkan bahwa strategi klientelistik tidak bisa dilakukan

karena adanya keadaan atau kondisi lain yang membuat strategi tersebut tidak dapat dijalankan. Gans, Morse, Mazzuca, Nichter (2014) mengemukakan bahwa ada beberapa kondisi lingkungan politik yang bisa memengaruhi efektivitas penggunaan strategi klientelistik, misalnya kondisi *political salience*, yaitu ketika identitas, ideologi dan populisme menjadi landasan kontestasi, maka penerapan strategi klientelistik, khususnya *vote buying*, akan menurun.

Kasus Pilkada DKI Jakarta tahun 2017 menunjukkan adanya polarisasi yang berbasis pertentangan politik identitas dengan memainkan isu SARA dalam proses pemenangan salah satu kandidat. Strategi yang dilakukan bukan dalam upaya melakukan pemberian sumber daya dari kandidat ke pemilih untuk memengaruhi pilihan, tetapi dalam upaya mendorong pemilih tidak memilih salah satu kandidat, atau mempersulit untuk memilih kandidat tertentu. Ahok-Djarot merupakan kandidat yang mengalami kerugian pada masa pemilihan akibat *political polarization* (polarisasi politik) yang bermula dari anggapan bahwa Ahok melakukan penistaan agama. Politisasi kasus ini dilakukan dengan baik oleh pesaing Ahok sehingga isu yang muncul pada masa pemilihan Ahok-Djarot adalah politik identitas yang berbasis agama.

Kondisi lingkungan politik yang menunjukkan adanya polarisasi membuat konsultan dari kedua pihak sulit menerapkan strategi klientelistik untuk distribusi sumber daya kepada pemilih. Pada tahap pengumpulan data dengan metode *canvassing*, konsultan dan tim sukses Ahok-Djarot sulit masuk ke basis lawan untuk mengadakan pemetaan. Strategi yang digunakan oleh konsultan dan tim sukses Ahok-Djarot tidak banyak berhasil karena tim pemenangan sulit masuk ke dalam komunitas warga. Isu Ahok melakukan penistaan agama menjadi salah satu isu yang dikemas untuk mengalahkan Ahok pada Pilkada DKI Jakarta 2017 dengan biaya murah oleh tim pemenangan kandidat lainnya (Anies dan AHY). Beberapa temuan menunjukkan adanya upaya pengorganisasian agar memilih kandidat selain Ahok. Upaya untuk mengajak pemilih tidak memilih Ahok dapat dilihat pada salah satu contoh yaitu tamasya Al Maidah, dengan datangnya kelompok massa ke setiap tempat pemungutan suara di Jakarta untuk mengawasi dan memberikan dukungan kepada pemilih lainnya agar memilih kandidat selain Ahok-Djarot. Kondisi ini memang tidak sepenuhnya sebagaimana digambarkan oleh Gans-Morse, Mazzuca, Nichter (2014)

bahwa polarisasi yang terjadi akan menurunkan strategi *vote buying*, tetapi meningkatkan *turnout buying* dan *abstention buying*. Di sisi lain, strategi yang digunakan dalam tamasya Al-Maidah, meski bertujuan untuk mencegah pendukung Ahok hadir ke tempat pemilihan (*abstention*), sekaligus mendorong strategi mobilisasi pendukung kandidat lain untuk hadir (*turn out*) dengan tidak disertai pemberian uang dan insentif lainnya, tetapi dalam bentuk menebar ancaman dan ketakutan. Sebagai contoh, untuk mendorong pemilih Ahok tidak datang dan tidak memilih, dilakukan juga dengan strategi tidak akan men-sholat-kan jenazah muslim yang meninggal jika memilih Ahok.

Pada kasus lain, di Pilkada DKI Jakarta 2017, ajakan untuk tidak memilih salah satu calon juga dilakukan oleh kelompok pendamping warga, yaitu Jaringan Rakyat Miskin Kota (JRMK). Kelompok JRMK dan Ciliwung Merdeka merupakan kelompok pendamping warga yang melakukan kontrak politik dengan kandidat pada masa Pilkada DKI Jakarta 2017. Kelompok warga JRMK juga sudah melakukan kontrak politik pada Pilkada-pilkada DKI Jakarta sebelumnya. Kelompok Jaringan Rakyat Miskin Kota (JRMK) melakukan kampanye agar tidak memilih Ahok-Djarot di putaran pertama. Situasi ini terjadi karena adanya kondisi penggusuran kampung JRMK oleh Ahok sehingga warga tidak percaya kepada Ahok. Pada putaran kedua, kelompok warga JRMK membuat kontrak politik dengan Anies-Sandi dengan menawarkan kemenangan Anies-Sandi di 127 TPS. Dalam hal ini, kelompok warga bisa menjadi mesin politik pemenang salah satu kandidat, tetapi mesin politik ini dibentuk dari bawah, tidak seperti struktur mesin politik partai atau konsultan yang dibentuk dari atas ke bawah. Terkait dengan pembahasan kelompok warga yang melakukan kontrak politik dengan kandidat akan dibahas lebih lanjut pada bab selanjutnya.

BAB III

TRANSAKSI POLITIK WARGA

Partisipasi politik warga sering diperkecil ruang lingkungannya sebatas momen pemilu yang mencakup masa kampanye dan hari pemilihan. Padahal, aktivitas politik sebagai mekanisme alokasi dan distribusi sumber daya berjalan setiap saat, melampaui momen pemilu. Pada masa pasca pemilu kebijakan publik yang berdampak pada kehidupan warga dibuat dan diimplementasikan. Bahkan, pada momen pemilu, partisipasi politik warga dikerdilkan oleh para peserta pemilu dengan cara menjebak warga dalam relasi klientelistik yang bersifat asimetris dan jangka pendek.

Dalam relasi klientelistik, warga didekati sebagai individu bukan sebagai kelompok kolektif. Kandidat peserta pemilu melayani kebutuhan pribadi mereka dengan harapan memperoleh dukungan suara. Relasi yang tercipta bersifat asimetris, karena warga menjadi pihak yang suaranya “dibeli” oleh kandidat. Transaksi yang dilakukan bersifat jangka pendek karena warga tidak bisa membangun relasi yang setara dengan kandidat. Dampaknya, ketika momen pemilu usai, saluran warga untuk memastikan kebijakan publik agar sesuai dengan kebutuhan mereka menjadi tertutup karena warga tidak menggunakan momen pemilu untuk membuat kesepakatan programatik yang sesuai dengan kebutuhan kolektif mereka dengan para kandidat.

Tidak banyak kelompok warga yang menyadari perlunya perluasan partisipasi politik melampaui momen pemilu dan pentingnya membangun relasi yang setara dengan kandidat, agar dapat mengartikulasikan kebutuhan kolektif mereka dan menegosiasikannya dengan para kandidat. Dengan demikian, pada saat kandidat tersebut terpilih, warga bisa menagih untuk membuat kebijakan publik yang sesuai dengan kebutuhan warga.

Pada periode pilkada 2012 dan 2017, dua kelompok warga di daerah selatan Jakarta (Bukit Duri dan Kampung Pulo) dan utara Jakarta (31 komunitas warga miskin kota di “kampung kota” Jakarta Utara), berupaya memperluas partisipasi politik mereka untuk memastikan kepentingan kolektif mereka diakomodasi dalam kebijakan publik yang dibuat oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta (selanjutnya disebut Pemprov Jakarta).

Kedua kelompok warga tersebut bergerak secara kolektif untuk melakukan transaksi yang bersifat programatik dengan para kandidat peserta Pilkada Jakarta. Adapun kelompok warga miskin kota bahkan sudah mulai melakukan kontrak politik pada Pilkada Jakarta 2007.

Warga Bukit Duri-Kampung Pulo dan warga miskin kota di Jakarta Utara bermukim di “kampung kota”. Kepustakaan lain menyebutnya “desakota”, yaitu wilayah permukiman yang memiliki perpaduan karakter antara kehidupan desa dan modernitas kota (Davies, 2006). Mayoritas warga “kampung kota” bekerja di sektor informal. “Kampung kota” rentan untuk digusur. Terlebih, Pemprov Jakarta memiliki rekam jejak penggusuran “kampung-kampung kota” di Jakarta (Silver, 2008; Davies, 2006). Kelompok warga di dua wilayah tersebut berupaya mengikat komitmen kandidat calon gubernur Jakarta untuk membuat kebijakan yang memberdayakan mereka. Warga menuntut agar kampung mereka tidak digusur, melainkan ditata dan komunitas warga diberdayakan. Dalam perkembangannya, upaya mengikat komitmen para calon gubernur dilakukan dengan cara melakukan kontrak politik.

Kedua kelompok warga di selatan dan utara Jakarta ini memiliki proses advokasi yang khas untuk mempertahankan eksistensi kampung mereka dengan cara memperdalam partisipasi politik mereka. Proses advokasi serta hambatan dan tantangan yang dihadapi masing-masing kelompok membuat strategi advokasi yang dipilih berbeda. Bab ini akan membahas dua contoh kasus partisipasi politik warga dalam mempertahankan kepentingan kolektif mereka dalam Pilkada DKI Jakarta.

Partisipasi Politik Warga Bukit Duri dan Kampung Pulo, Jakarta Timur

Bukit Duri dan Kampung Pulo merupakan wilayah permukiman warga di bantaran Sungai Ciliwung, di bagian selatan Jakarta. Kedua kampung tersebut berada di dekat pasar di Kampung Melayu dan Jatinegara, Jakarta Timur, dan terdapat sentra industri informal yang menopang pasar seperti industri pembuatan tempe. Banjir merupakan masalah kronis bagi warga Bukit Duri dan Kampung Pulo, dengan ketinggian banjir bisa mencapai tujuh meter.

Komunitas Ciliwung Merdeka yang digagas oleh Sandyawan Sumardi menjadi organisasi pendamping warga Bukit Duri dan Kampung Pulo. Dalam kerja pendampingannya, komunitas Ciliwung Merdeka merangkul berbagai kelompok

masyarakat, mulai dari kelompok perempuan, pekerja sektor informal, tokoh agama dan anak muda. Pendampingan dimulai pada tahun 1999 untuk membantu korban banjir di wilayah tersebut. Selanjutnya, didirikan Sanggar Ciliwung untuk kepentingan warga setempat, seperti klinik kesehatan, sanggar pendidikan dan perpustakaan. Ciliwung Merdeka mengedepankan strategi edukasi untuk membangun kesadaran warga dan mendorong perubahan sosial. Selain itu, Ciliwung Merdeka juga mendorong agar warga bisa bergerak memperbaiki lingkungannya, agar lebih layak ditempati karena daerah tersebut sering dilanda banjir.

Untuk memperbaiki lingkungan kampung, warga didorong untuk bergotong-royong membangun rumah-rumah warga yang rusak berat akibat banjir. Setelah itu, perbaikan sarana dasar permukiman dilakukan, seperti perbaikan gorong-gorong air, pembuatan sistem resapan air, sistem air bersih, sumur pompa, dan pos Rukun Tetangga (RT) untuk membantu mengatasi masalah banjir yang menjadi masalah rutin. Pemberdayaan ekonomi warga dilakukan dengan membangun bengkel kerja jasa sablon dan pembuatan rumah pengolahan kompos untuk mengolah sampah rumah tangga. Dalam membangun Bukit Duri dan Kampung Pulo, komunitas warga juga berkolaborasi dengan para ahli dan akademisi untuk membantu membangun kampung dan memberdayakan warga. Untuk mengatasi masalah banjir, warga berkolaborasi dengan para ahli menyusun konsep pembangunan alternatif yaitu kampung susun.

Berbeda dengan rumah susun, kampung susun merupakan konsep permukiman yang berdampingan dengan alam dan tidak mengubah pranata sosial warga yang telah terbangun. Bangunan berbentuk rumah panggung, agar air tidak merendam hunian saat banjir datang. Saat masa surut, lahan di bawah bangunan dirancang untuk pertanian warga. Kampung susun juga dirancang untuk mengakomodasi usaha informal warga yang berjalan sebagai industri rumahan. Hal ini berbeda dengan rumah susun yang hanya berfungsi sebagai tempat tinggal. Rumah susun tidak dapat mengakomodasi kebutuhan warga yang bekerja sebagai pekerja industri rumahan. Ruang publik, sebagai ruang sosialisasi dan berkumpul, juga diciptakan untuk mempertahankan solidaritas warga yang telah terbangun. Pilkada Jakarta 2012 menjadi momen yang digunakan warga Bukit Duri-Kampung Pulo untuk mengartikulasikan gagasan kampung susun sebagai strategi pembangunan alternatif selain penggusuran dan relokasi warga.

Kontrak Politik Warga Bukit Duri-Kampung Pulo 2012 dan 2017: Dari Aktif menjadi Pasif

Pada Pilkada Jakarta 2012, warga Bukit Duri dan Kampung Pulo melakukan kontrak politik dengan pasangan kandidat Joko Widodo-Basuki T. Purnama (Ahok). Pasangan kandidat Joko Widodo-Ahok datang bergantian menemui warga. Momen pertemuan dengan mereka digunakan warga untuk menyampaikan aspirasi kolektifnya yaitu pembangunan kampung susun sebagai solusi alternatif penataan kampung. Pasangan Joko Widodo-Ahok menerima aspirasi kolektif warga dengan menyatakan tidak akan mengatasi masalah “kampung kota” dengan cara penggusuran melainkan revitalisasi. Kesepakatan antara warga dengan pasangan kandidat Joko Widodo-Ahok didokumentasikan dengan pernyataan lisan yang direkam sebagai bukti telah terjadi kesepakatan.

Pilkada Jakarta 2012 menghasilkan pasangan Joko Widodo-Ahok yang terpilih sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur DKI Jakarta. Pada masa awal pemerintahan, program revitalisasi “kampung kota” dijalankan, seperti revitalisasi kampung di daerah Petogogan, Jakarta Selatan, menjadi kampung deret. Konsep kampung susun dipresentasikan untuk menjadi program revitalisasi Bukit Duri dan Kampung Pulo. Pasca Pilpres 2014, Ahok dilantik menjadi gubernur menggantikan Joko Widodo yang terpilih menjadi presiden. Sandyawan Sumardi mencatat ada perubahan kebijakan Pemprov Jakarta terhadap Bukit Duri-Kampung Pulo yang berakhir dengan penggusuran Bukit Duri-Kampung Pulo. Penyusunan program kampung susun dilanjutkan, namun kemudian mengalami kemandekan ketika gubernur meminta kampung susun harus bisa selesai dalam jangka waktu dua tahun. Sementara, dalam rancangan warga, kampung susun baru bisa selesai dalam jangka waktu empat tahun, dengan warga sebagai partisipan aktif.

Gubernur Ahok kemudian mengganti pelaksana pembangunan kampung susun dari warga menjadi pengembang swasta. Namun, situasi berubah drastis ketika Pemprov Jakarta memutuskan untuk membatalkan pembangunan kampung susun dan memilih untuk menggusur warga Kampung Pulo dan Bukit Duri di bantaran Sungai Ciliwung. Sebagai kompensasi, warga yang tergusur direlokasi ke rumah susun. Untuk kasus penggusuran Bukit Duri, warga korban penggusuran diberikan kompensasi

direlokasi ke Rusunawa (Rumah Susun Sewa) Rawa Bebek. Kebijakan tersebut membuat warga Bukit Duri yang semula memiliki lahan tempat tinggal, beralih menjadi penyewa di unit rumah susun (Soemarwi *et al* 2017). Perubahan kebijakan ini melanggar kesepakatan politik yang telah dibuat antara warga dengan gubernur terpilih pada masa Pilkada Jakarta 2012. Seorang warga perempuan Bukit Duri menilai, meskipun kondisi rusun bagus, tetapi lokasi rusun jauh dari pasar dan pusat keramaian yang merupakan fasilitas ekonomi untuk berdagang dan belanja (Soemarwi *et al* 2017).

Pada 20 Agustus 2015, permukiman Kampung Pulo di bantaran Sungai Ciliwung digusur, diiringi dengan penolakan keras dari warga yang berujung pada bentrok antara warga dengan aparat petugas penggusuran. Untuk melawan kebijakan penggusuran, warga Bukit Duri dan Kampung Pulo mengajukan gugatan ke PTUN dan *class action* ke pengadilan negeri. Untuk menghadapi persidangan, warga menyiapkan bukti berupa surat kepemilikan tanah di dua kampung, hasil dari survei wilayah yang dilakukan oleh warga, serta membawa rekaman kesepakatan lisan pasangan kandidat Joko Widodo-Ahok pada Pilkada 2012. Pada akhir bulan September 2016, saat proses persidangan masih berjalan, pemukiman warga di Bukit Duri digusur, menyusul Kampung Pulo yang sudah terlebih dahulu digusur.

Proses hukum berjalan melampaui kebijakan penggusuran. Gugatan warga Kampung Pulo di PTUN gagal dimenangkan. Perkembangan terakhir menunjukkan bahwa Mahkamah Agung (MA) menolak kasasi warga Kampung Pulo (Putusan No. 475 K/TUN/2016). Sementara, warga Bukit Duri sempat memenangkan gugatan di PTUN, namun mereka kalah di tingkat banding dan kasasi (Putusan No. 560 K/TUN/2017). Untuk gugatan *class action*, warga Bukit Duri berhasil menang di tingkat pengadilan negeri pada 25 Oktober 2017, dan tingkat banding di pengadilan tinggi pada 23 Juli 2018. Pengadilan memutuskan Pemprov Jakarta harus mengganti rugi korban penggusuran Bukit Duri sebesar Rp18,6 milyar (*Kompas.com*, 23/07/2018).

Pilkada 2017 menjadi momen yang sulit bagi warga Bukit Duri dan Kampung Pulo karena permukiman mereka telah digusur menjelang berakhirnya masa kepemimpinan Gubernur Ahok. Kebijakan penggusuran yang melanggar kesepakatan politik yang dibuat membuat warga tidak antusias menghadapi Pilkada 2017, selain

itu warga juga tengah berkonsentrasi mengajukan gugatan hukum yang sedang berjalan di pengadilan.

Sandyawan Sumardi menceritakan pada Pilkada 2017 tim ketiga pasangan kandidat, termasuk kandidat petahana, mendatangi warga Bukit Duri untuk menggalang dukungan suara. Pasangan Agus Yudhoyono-Sylviana Murni tidak memberikan tawaran alternatif atas permasalahan warga. Sementara, tim dari petinggi partai pengusung kandidat Ahok-Djarot menawarkan bahwa Pemprov Jakarta tidak akan mengajukan banding atas putusan PTUN yang memenangkan warga Bukit Duri. Namun, tawaran ini dipatahkan oleh Gubernur Ahok yang menyatakan bahwa Pemprov Jakarta tetap mengajukan banding atas putusan PTUN. Sementara, tim Anies Baswedan-Sandiaga Uno menawarkan kontrak politik kepada warga Bukit Duri. Poin-poin kontrak politik antara pasangan kandidat Anies-Sandi dengan warga Bukit Duri berasal dari penjabaran visi dan misi pencalonan mereka sebagai gubernur dan wakil gubernur. Warga Bukit Duri menerima tawaran Anies-Sandi dan melakukan kontrak politik dengan mereka.

Vera Soemarwi, akademisi yang membantu pendampingan hukum warga Bukit Duri, menjelaskan bahwa berbeda dengan Pilkada 2012, pada Pilkada 2017 peran warga Bukit Duri lebih pasif ketika melakukan kontrak politik dengan kandidat gubernur-wakil gubernur. Pada 2012, warga dengan aktif menawarkan kepentingan kolektif mereka: revitalisasi kampung dengan pembangunan kampung susun. Pada 2017, tim pasangan Anies-Sandi menjadi pihak yang lebih aktif dalam proses perumusan kontrak politik. Warga berada pada posisi pasif menerima tawaran dari kandidat untuk melakukan kontrak politik yang merupakan penjabaran dari visi-misi pasangan kandidat Anies-Sandi. Dalam dua pengalaman melakukan kontrak politik, baik warga Bukit Duri maupun Kampung Pulo, tidak menjadi mesin politik untuk memenangkan kandidat gubernur-wakil gubernur yang melakukan kontrak politik dengan mereka.

Pilkada 2017 menghasilkan pasangan Anies-Sandi sebagai gubernur dan wakil gubernur terpilih. Pada 2018, Pemprov Jakarta mengeluarkan kebijakan *Community Action Plan* (CAP) untuk menata 16 kampung di Jakarta. Bukit Duri dan Kampung Pulo, sebagai kampung yang tergusur, tidak termasuk dalam 16 kampung tersebut. Dari pengalaman melakukan kontrak politik dengan kandidat gubernur, komunitas Ciliwung Merdeka menangkap kerentanan kontrak politik untuk dikhianati oleh

gubernur terpilih. Selain itu, keberlangsungan program pemerintah juga rentan untuk tidak berlanjut jika pejabat pengganti tidak memiliki arah kebijakan yang sama. Komunitas Ciliwung Merdeka merupakan cerminan bagaimana upaya melakukan kontrak politik dan pengawalannya (termasuk proses gugatan hukum) merupakan pengawalan terhadap kebutuhan kolektif warga secara programatik, yaitu dengan mengajukan konsep kampung susun untuk merevitalisasi permukiman warga di pinggir Sungai Ciliwung.

Partisipasi Politik Warga Miskin Kota di Jakarta Utara

Jakarta Utara merupakan wilayah yang memiliki banyak kantong permukiman warga miskin yang bekerja di sektor ekonomi informal. Organisasi UPC (Urban Poor Consortium), yang melakukan pendampingan terhadap warga miskin kota, menginisiasi warga miskin kota daerah Jakarta Utara untuk mengorganisasi diri. Warga pun mengorganisasi diri dengan mendirikan dua kelompok warga yaitu Jaringan Rakyat Miskin Kota (JRMK), yang terdiri dari warga penghuni “kampung kota” serta pedagang kaki lima, dan Serikat Becak Jakarta (Sebaja), yang terdiri dari para pengemudi becak. Warga perempuan merupakan penggerak utama organisasi warga miskin kota. Gugun Muhammad, salah satu organisator JRMK, menjelaskan bahwa perempuan pedagang kaki lima dan ibu rumah tangga merupakan penggerak organisasi JRMK. Ini dikarenakan warga perempuan banyak berkegiatan di lingkungan tempat tinggal mereka sehingga mereka memiliki pengetahuan yang luas tentang kampung mereka dan jejaring yang kuat di kalangan warga.

Warga miskin kota menyadari agenda pembangunan kota lebih mengakomodasi aspirasi kelas menengah dan bias terhadap aspirasi kelompok miskin kota. Akibatnya, wacana pembangunan kota berputar pada isu kemacetan, banjir, dan kota yang tertib dan indah. Namun, dalam pelaksanaannya, warga miskin kota rentan dikorbankan. Salah satunya dengan cara menggusur dan menyingkirkan mereka. Untuk mendorong agar agenda pembangunan kota mengakomodasi aspirasi mereka, warga miskin kota memutuskan bahwa mereka perlu mengintervensi momen Pilkada Jakarta. Mereka menyadari urgensi untuk berpartisipasi politik lebih lanjut melampaui momen pemilu.

Dari proses diskusi, warga memetakan ragam strategi advokasi oleh warga miskin kota. Warga mengidentifikasi ada lima pilihan strategi partisipasi untuk mendorong agenda kepentingan mereka agar bisa diakomodasi dalam kebijakan publik perkotaan. Kelima strategi advokasi itu adalah:

1. Mengusung Calon Independen

Warga miskin kota berpendapat bahwa pilihan strategi mengusung kandidat lewat pencalonan independen merupakan salah satu cara agar mereka dapat memiliki kandidat yang sesuai dengan kepentingan mereka. Namun, mereka menyadari pilihan strategi ini sulit untuk dilakukan karena membutuhkan sumber daya tim dan logistik yang kuat untuk bisa berkompetisi dengan calon yang didukung partai politik.

2. Mengusung Calon Melalui Partai

Mengusung kandidat lewat partai politik menawarkan keuntungan dukungan sumber daya tim dan logistik yang lebih kuat dalam upaya pemenangan kandidat. Namun, warga miskin kota menyadari partai politik memiliki logika berpikir dan kepentingan sendiri. Kandidat yang diusung lewat partai rentan untuk dibajak keberpihakannya oleh elite partai politik.

3. Menjadi Tim Sukses

Pilihan strategi ini memosisikan warga miskin kota menjadi bagian dari mesin politik kandidat sebagai tim sukses. Dalam strategi ini, warga berharap mereka dapat mendorong agar kepentingan mereka dapat terakomodasi saat kandidat menjabat, karena mereka telah membantu upaya pemenangan. Namun, strategi ini tidak dipilih karena posisi warga tidak otonom dan setara dengan kandidat, karena mereka ditundukkan dalam struktur tim pemenangan.

4. Golput

Pilihan strategi ini menempatkan pilkada sebagai momen rutin yang tidak memberikan pengaruh positif terhadap kehidupan warga miskin kota. Dalam strategi ini warga tidak menggunakan hak pilihnya. Namun, warga tidak memilih strategi ini karena dinilai tidak memberikan solusi. Warga menganggap momen pilkada merupakan kesempatan yang tidak boleh dilewatkan karena pada masa pilkada posisi kandidat dengan warga relatif setara.

5. Melakukan Kontrak Politik

Dalam strategi ini, warga menempatkan diri sebagai kelompok kolektif yang membuat kesepakatan dengan kandidat. Strategi kontrak politik akhirnya dipilih oleh warga karena dapat mengimbangi relasi kuasa yang timpang menjadi lebih setara antara politisi dengan warga. Selain itu, kontrak politik juga merupakan strategi yang bisa membangkitkan solidaritas warga karena memerlukan pengorganisasian warga dan pembangunan kesadaran politik. Strategi kontrak politik merupakan strategi yang kemudian dipilih oleh warga miskin kota untuk mengadvokasi kepentingan kolektif mereka.

Bagi warga, kontrak politik dipilih bukan hanya untuk memenangkan kepentingan kolektif agar diakomodasi pemerintah, tetapi juga untuk menguatkan solidaritas gerakan warga. Untuk melakukan kontrak politik, warga harus mengorganisasi diri dan bergerak bersama. Kontrak politik merupakan upaya membangun kesadaran politik secara kolektif. Sebelumnya, warga biasa bertransaksi dengan kandidat secara individu dalam transaksi klientelistik. Gugun Muhammad menjelaskan bahwa sebelumnya warga miskin kota di Jakarta Utara terbelah dalam relasi klientelistik dengan para kandidat peserta pemilu. Para kandidat berupaya membeli dukungan suara warga dengan barang tunai dalam transaksi yang bersifat jangka pendek. Menurut Gugun, tidak jarang relasi klientelistik berujung pada konflik horizontal antar warga.

Sementara, kontrak politik berorientasi pada program jangka panjang bukan transaksi jangka pendek. Untuk melakukan kontrak politik, warga didorong untuk melakukan pengorganisasian diri untuk bergerak bersama. Dalam kontrak politik, transaksi bersifat kolektif bukan individual sehingga warga harus berembuk untuk memutuskan kepentingan bersama yang akan diajukan ke kandidat.

Gugun menjelaskan bahwa proses penyusunan tuntutan kolektif berjalan secara berjenjang dari bawah ke atas, dengan mengadakan serial diskusi dari komunitas-komunitas kecil di kampung hingga rapat pleno, untuk menyepakati poin-poin kepentingan kolektif yang akan ditransaksikan dengan kandidat. Dalam proses tersebut, warga juga berkonsultasi dengan para ahli (mulai dari ahli perkotaan hingga ahli hukum) untuk mematangkan konsep dan membuat kepentingan kolektif tersebut dapat diterapkan dalam program pembangunan Pemprov Jakarta oleh gubernur terpilih.

Warga JRMK melakukan tiga kali percobaan kontrak politik dengan kandidat Gubernur Jakarta pada Pilkada 2007, 2012 dan 2017. Dua aspirasi kolektif yang selalu diajukan ke kandidat adalah rekognisi atau pengakuan bagi hak penggarapan lahan yang mereka tempati dan menolak penggusuran kampung tempat tinggal mereka. Dalam tiga kali upaya kontrak politik, mereka dengan konsisten selalu memilih berkontrak dengan kandidat yang tidak memiliki rekam jejak sebagai pelaku penggusuran. Oleh karena itu, mereka tidak pernah melakukan kontrak politik dengan kandidat petahana.

Percobaan Kontrak Politik JRMK: Dari Universal ke Partikular

Pada Pilkada Jakarta 2007, warga JRMK melakukan kontrak politik dengan kandidat Adang Daradjatun-Dani Anwar. Warga lebih memilih berkontrak dengan Adang-Dani ketimbang lawannya Fauzi Bowo-Prijanto karena Fauzi Bowo merupakan wakil gubernur petahana yang pemerintahannya membuat berbagai kebijakan penggusuran kampung warga miskin kota di Jakarta (Silver 2008). Dalam proses negosiasi warga mengajukan tuntutan berdasarkan kepentingan kolektif mereka, di antaranya adalah:

1. Moratorium penggusuran kampung-kampung miskin, minimal selama 5 tahun masa jabatan;
2. Legalisasi kampung-kampung;
3. Revisi perda yang mendiskriminasi pemukiman, ekonomi, serta harkat dan martabat kemanusiaan rakyat miskin di Jakarta.

Sementara, Adang-Dani menyanggupi tuntutan warga dengan menyatakan program yang diusung terhadap “kampung kota” bukan penggusuran melainkan penataan. Kesepakatan antara warga JRMK dan kandidat Adang-Dani didokumentasikan dalam kontrak politik. Namun, Pilkada DKI 2007 menghasilkan pasangan Fauzi Bowo-Prijanto sebagai gubernur dan wakil gubernur terpilih sehingga kontrak politik warga JRMK dengan Adang-Dani tidak bisa dilanjutkan.

Pada 2012, warga JRMK kembali menggunakan momen pilkada untuk mengupayakan agar kepentingan kolektif mereka bisa diakomodasi oleh gubernur terpilih. Mereka kembali menjalankan kontrak politik programatik dengan kandidat Gubernur-Wakil Gubernur Jakarta. Pada Pilkada 2012, mereka melakukan kontrak programatik dengan kandidat Joko Widodo-Basuki T. Purnama (Ahok). Warga JRMK memperbaharui tuntutan kolektif mereka dengan menambahkan usulan agar

mereka dilibatkan dalam penyusunan Rencana Tata Ruang dan Tata Wilayah (RTRW) Jakarta, dengan tujuan agar kampung mereka tidak digusur melainkan direvitalisasi. Tuntutan kepentingan kolektif warga di antaranya adalah:

1. Dilibatkan dalam perumusan RTRW dan perencanaan kota;
2. Tidak melakukan penggusuran dan penggerebakan becak dan PKL;
3. Transparansi pemerintah.

Joko Widodo-Ahok menyetujui aspirasi kolektif warga dan menyatakan bahwa program kerja mereka tidak akan menggusur “kampung kota”. “Kampung kota” akan ditata untuk perbaikan kualitas sarana dan prasarannya, serta untuk memberdayakan kehidupan warga “kampung kota”. Kesepakatan antara kedua belah pihak didokumentasikan dalam sebuah kontrak politik.

Hasil Pilkada 2012 membuat pasangan Joko Widodo-Ahok terpilih sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur Jakarta. Pada awal era pemerintahan Joko Widodo-Ahok, penataan kampung berjalan dengan proyek pertama kampung deret di Petogogan, Jakarta Selatan. Namun, mulai tahun 2016 arah kebijakan pembangunan Pemprov Jakarta berubah drastis. Gubernur Ahok (menggantikan Joko Widodo yang terpilih sebagai Presiden pada 2014) mengubah program penataan kampung menjadi penggusuran “kampung kota” dan merelokasi warga ke rumah susun. Pada 2015 dan 2017, Pemprov Jakarta menggusur Kampung Kunir dan Aquarium di Jakarta Utara yang merupakan anggota kelompok JRMK.

Penggusuran Kampung Kunir dan Aquarium tidak hanya membuat warga kehilangan tempat tinggal, tetapi juga mencerabut mereka dari sistem sosial yang menunjang kehidupan mereka. Bagi perempuan warga miskin kota, penggusuran tidak sekedar menghilangkan rumah, tetapi juga akses perekonomian, seperti akses ke pasar dan akses ke fasilitas pendidikan karena lokasi tempat relokasi pasca penggusuran jauh dari tempat anak-anak mereka bersekolah. Gugun Muhammad menceritakan, pada saat Pemprov Jakarta mengumumkan Kampung Kunir akan digusur pada Februari 2015, ibu-ibu warga Kampung Kunir melobi agar penggusuran ditunda karena pada saat itu anak-anak sedang menghadapi ujian sekolah. Lobi tersebut berhasil menunda penggusuran, tetapi penggusuran tetap dilakukan pada Mei 2015.

Kebijakan penggusuran Kampung Kunir dan Aquarium, serta “kampung-kampung kota” di wilayah lain, dipandang warga JRMK sebagai pengingkaran kesepakatan kontrak politik yang telah dibuat pada 2012. Gugun Muhammad menjelaskan bahwa penggusuran Kampung Kunir dan Aquarium membuat warga frustrasi dan berpikir apatis, serta tidak percaya bahwa kontrak politik dapat berfungsi mengadvokasi kepentingan kolektif mereka. Solidaritas warga untuk bergerak melakukan transaksi programatik sempat melemah. Warga rentan untuk kembali terjebak dalam relasi asimetris dalam transaksi klientelistik dengan politisi, atau benar-benar menarik diri dengan tidak berpartisipasi dalam pemilu sama sekali.

Hal ini membuat warga penggerak JRMK merasa perlu menyusun strategi baru untuk menghadapi Pilkada Jakarta 2017, agar kontrak politik bisa menjadi instrumen untuk mengadvokasi kepentingan kolektif warga. Belajar dari pengalaman kontrak yang dilanggar oleh gubernur terpilih, warga JRMK menyusun strategi baru. Mereka menganalisis beberapa hal yang membuat kontrak politik tidak berhasil mengikat kandidat terpilih, di antaranya adalah:

1. Poin-poin kontrak bersifat umum dan universal;
2. Dokumen kontrak tidak memiliki kekuatan hukum.

Untuk mengatasi kedua kelemahan tersebut, dengan dibantu para ahli hukum, warga menyusun strategi baru dengan cara membuat kontrak politik dalam format surat perjanjian perdata dengan poin-poin kesepakatan yang spesifik. Tujuan penggunaan konsep perjanjian perdata adalah membuat kontrak politik yang memiliki kekuatan hukum untuk mencegah kandidat terpilih melanggar kesepakatan kontrak.

Penggunaan format perjanjian perdata menghasilkan perubahan drastis prinsip kontrak politik. *Pertama*, kontrak politik mengikat pejabat gubernur-wakil gubernur terpilih sebagai individu yang membuat kesepakatan dengan warga, bukan sebagai pejabat gubernur-wakil gubernur. Jika gubernur-wakil gubernur terpilih tidak memenuhi kesepakatan kontrak, maka mereka dituntut sebagai individu dan bukan sebagai pejabat gubernur-wakil gubernur. Dengan demikian, ganti rugi yang diberikan berasal dari kekayaan pribadi, bukan APBD Jakarta. *Kedua*, hal-hal yang ditransaksikan bersifat spesifik. Hal yang dituntut warga adalah rekognisi kampung dan penataannya. Dengan demikian, penerima manfaat kontrak politik terbatas pada pihak-pihak yang melakukan kontrak politik. Kontrak politik tersebut tidak

mewajibkan gubernur-wakil gubernur terpilih untuk melakukan hal yang sama dengan daerah lain yang tidak melakukan kontrak politik. Artinya, penerima manfaat bantuan menjadi terbatas hanya pada kelompok warga yang melakukan kontrak politik.

Pilkada Jakarta 2017 diikuti oleh tiga pasang kandidat: Agus Yudhoyono dan Sylviana Murni, Basuki T. Purnama (Ahok) dan Djarot Saiful Hidayat, serta Anies Baswedan dan Sandiaga Uno. Warga mengamati persaingan keras Pilkada Jakarta 2017 dengan digunakannya isu SARA serta tingkat popularitas kandidat yang sepadan membuat kemungkinan pilkada berjalan dua putaran. Warga bersiasat untuk tidak melakukan kontrak politik pada pilkada putaran pertama. Pada putaran pertama, warga mengorganisasi diri dan bersepakat untuk melakukan kampanye tidak memilih kandidat petahana Ahok-Djarot (Kampanye Gusur Ahok dari Pilkada) karena melanggar kontrak politik 2012 dengan menggusur Kampung Aquarium.

Pada putaran pertama, dua kandidat Agus-Sylviana dan Anies-Sandi melakukan pendekatan dengan warga. Namun, warga tidak segera menjatuhkan pilihan pada salah satu kandidat karena mereka masih berkonsentrasi untuk menjatuhkan Ahok pada putaran pertama pilkada. Dari kedua pasang kandidat tersebut, hanya pasangan Anies-Sandi yang mau melakukan kontrak politik dengan warga. Hasil perhitungan menunjukkan pilkada harus berjalan dua putaran dengan menyisakan pasangan Ahok-Djarot dan Anies-Sandi. Pada putaran kedua, warga memutuskan untuk menjalin transaksi programatik dengan pasangan Anies-Sandi. Tuntutan kolektif warga yang diajukan kepada pasangan Anies-Sandi di antaranya adalah:

1. Perubahan tata ruang perkampungan;
2. Legalisasi lahan perkampungan;
3. Program hunian terjangkau untuk rakyat miskin;
4. Perizinan usaha bagi PKL;
5. Bantuan alih profesi bagi pengemudi becak.

Pasangan Anies-Sandi menyetujui aspirasi kolektif warga dan menyatakan program kerja mereka tidak akan menggusur “kampung kota” warga JRMK, serta akan memberdayakan warga miskin kota. Selanjutnya, Anies-Sandi juga menyanggupi untuk melakukan kontrak politik secara perdata dengan warga JRMK. Dalam negosiasi warga menjanjikan akan memenangkan Anies-Sandi di 127 TPS (Tempat

Pemungutan Suara) di wilayah permukiman mereka. Aspirasi kolektif warga dan kemenangan Anies Sandi di 127 TPS menjadi hal yang disepakati dan ditandatangani dalam kontrak perdata antara warga JRMK dengan Anies-Sandi.

Pasca penandatanganan kontrak, warga melakukan pengorganisasian diri untuk mengampunayakan kemenangan Anies-Sandi di wilayah mereka, dengan cara yang disebut *nge-rap*, kampanye singkat dan padat di lingkungan mereka untuk sosialisasi kesepakatan kontrak dan kemenangan Anies-Sandi. Perempuan warga miskin kota menjadi penggerak dalam aktivitas *nge-rap* karena mereka memiliki jejaring kuat di kalangan warga. Pada pilkada putaran kedua, pasangan Anies-Sandi terpilih sebagai gubernur-wakil gubernur. Anies-Sandi juga menang di 127 TPS yang dijanjikan oleh warga. Dengan hasil itu kontrak politik antara warga JRMK dengan Anies-Sandi menjadi berlaku. Pada 14 Januari 2018, Pemprov Jakarta memulai program *Community Action Plan* (CAP), yakni program penataan kampung secara kolaboratif antara Pemprov Jakarta dengan warga. Dari 31 komunitas anggota JRMK, 16 kampung dipilih menjadi penerima manfaat program tersebut. Program tersebut mencakup pembangunan kembali Kampung Aquarium yang digusur pada 11 April 2016.

Program CAP menjadi kemenangan kecil warga JRMK yang berhasil membuat gubernur terpilih memenuhi kontrak politik. Namun, proses formulasi dan implementasi kebijakan CAP tidak berjalan dengan mudah. Warga harus aktif mengawal dan memberi masukan agar program bisa berjalan. Karena hambatan pemenuhan janji kontrak politik tidak hanya pada komitmen gubernur terpilih, tetapi juga pada penerimaan birokrat pelaksana program. Ada dua tantangan birokrasi yang membuat pelaksanaan program menjadi rumit. *Pertama*, birokrat terbiasa bekerja secara *top down*. Program pembangunan yang bersifat partisipatif membuat mereka terpinggirkan dalam proses implementasi program. Selain itu, birokrat yang biasa bekerja dalam garis komando dan tidak melibatkan warga dalam implementasi program, kini harus mengakomodasi warga dalam pelaksanaan program. *Kedua*, birokrat tidak dapat bekerja jika tidak ada regulasi yang menjadi payung hukum. Pembangunan partisipatif tidak dikenal dalam birokrasi Pemprov Jakarta, oleh karena itu, warga berinisiatif membantu birokrasi untuk menyusun kerangka regulasi yang diperlukan untuk melandasi program pembangunan kampung.

Pengawasan kontrak politik 2017 yang berujung pada pelaksanaan program CAP menunjukkan bahwa pada momen pasca pemilu warga tetap harus mengawal agar kandidat terpilih memenuhi kontrak politik dengan kebijakan publik. Hambatan yang muncul tidak hanya dari komitmen pejabat terpilih, tetapi juga hambatan dan resistensi birokrasi terhadap janji politik kepala daerah terpilih.

Wilayah Abu-abu antara Strategi Klientelistik dan Programatik

Strategi programatik yang dilakukan warga Bukit Duri-Kampung Pulo dan warga JRMK merupakan upaya untuk melakukan advokasi atas kepentingan kolektif mereka kepada para kandidat gubernur Jakarta. Pilkada dimanfaatkan warga karena pada momen tersebut para kandidat gubernur-wakil gubernur memerlukan dukungan suara warga sehingga warga bisa mengartikulasikan dan menegosiasikan kepentingan kolektif mereka agar diterima oleh kandidat gubernur-wakil gubernur. Kesepakatan transaksi kemudian didokumentasikan dalam sebuah kontrak politik, baik yang tertulis maupun lisan, seperti yang dilakukan warga Bukit Duri-Kampung Pulo pada Pilkada 2012. Dengan melakukan strategi programatik, warga terhindar dari praktik klientelistik yang biasa berlangsung pada momen pemilu dan pilkada.

Selain itu, strategi programatik merupakan pendalaman partisipasi politik warga. Untuk melakukannya, warga perlu mengorganisir diri, bergerak secara kolektif untuk berdiskusi, dan mengagregasikan beragam aspirasi untuk merumuskan kepentingan kolektif mereka. Hal yang ditransaksikan dengan kandidat bukan lagi kepentingan pribadi perorangan, seperti dalam strategi klientelistik, melainkan kepentingan kolektif warga. Warga berada pada posisi yang setara dengan kandidat dalam strategi programatik karena warga tidak berada pada posisi “dibeli” secara tunai demi perolehan suara, seperti dalam strategi klientelistik. Strategi programatik berbeda dengan strategi klientelistik yang pemenuhannya dilakukan secara instan dan tunai pada masa pemilu. Pemenuhan janji strategi programatik memakan waktu lebih panjang. Bahkan, baru dapat dipenuhi setelah pemilu karena kepentingan kolektif warga baru bisa dipenuhi dengan program pemerintah yang dibiayai oleh anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD). Melalui strategi programatik, warga berpeluang mengakses sumber daya negara untuk memenuhi kebutuhan kolektif mereka.

Stokes *et al* (2013) merumuskan kriteria programatik yang membedakannya dengan kriteria klientelistik sebagai berikut:

1. Program dieksekusi setelah masa pemilu;
2. Anonim (mengacu pada fungsi dan peran dalam jabatan);
3. Program dieksekusi melalui kebijakan dan dibiayai oleh anggaran negara;
4. Penerima manfaatnya adalah seluruh masyarakat yang memenuhi kriteria kelayakan dan tanpa diskriminasi;
5. Pelaksana program adalah birokrat;
6. Program untuk pemenuhan kebutuhan kolektif.

Stokes *et al* merumuskan secara ketat perbedaan kriteria programatik dan klientelistik. Menurut Stokes *et al*, programatik bersifat formal karena pemenuhannya melalui kebijakan publik yang dibiayai anggaran negara. Para penerima manfaatnya bersifat universal, sepanjang memenuhi kriteria penerima manfaat program. Namun, praktik di Jakarta menunjukkan bahwa strategi programatik tidak berjalan secara hitam putih dalam artian semua kriteria programatik terpenuhi. Praktik di Jakarta menunjukkan bahwa transaksi terjadi dalam rentang spektrum tertentu dari kriteria klientelistik menuju kriteria programatik. Pengalaman kontrak politik warga miskin kota pada Pilkada 2017 di Jakarta Utara berada pada spektrum yang lebih condong ke area programatik meskipun ada unsur klientelistik dalam kontrak tersebut. Hal ini ditunjukkan dalam pengalaman JRMK di Jakarta Utara pada 2017.

Dalam pengalaman warga miskin kota di Jakarta Utara, warga melakukan kontrak politik secara perdata dengan pasangan kandidat Anies-Sandi dengan konsekuensi penerima manfaat program hanya para pihak yang melakukan kontrak politik. Lebih jauh lagi, warga menawarkan kemenangan Anies-Sandi di 127 TPS di wilayah tempat tinggal mereka. Dengan demikian, warga mengorganisir diri menjadi mesin politik independen untuk memenangkan Anies-Sandi. Hal ini membuat transaksi programatik yang dilakukan warga JRMK mengandung sifat bias partisan, karena penerima manfaat program hanya kelompok JRMK. Terlebih lagi, mereka juga berkontribusi dalam upaya kemenangan Anies-Sandi.

Upaya tersebut didorong oleh konteks politik karena kontrak politik rentan untuk dikhianati oleh kandidat terpilih. Strategi JRMK untuk melakukan kontrak politik secara perdata merupakan upaya untuk membuat kontrak politik memiliki landasan hukum

yang kuat sehingga politisi yang melakukan kontrak bisa ditindak secara hukum, jika mangkir dari kewajibannya memenuhi kesepakatan kontrak. Sebelumnya, pada Pilkada 2012, warga JRMK melakukan kontrak politik dalam format umum dan universal, dengan penerima manfaat adalah semua warga miskin kota di Jakarta. Namun, kontrak tersebut tidak memiliki kekuatan hukum sehingga ketika gubernur terpilih melakukan penggusuran Kampung Aquarium, salah satu jejaring JRMK, warga sulit untuk menggugat pelanggaran kontrak politik tersebut.

Demikian juga dengan pengalaman warga Bukit Duri-Kampung Pulo yang mengalami pengabaian kontrak politik yang telah disepakati bersama pada Pilkada 2012. Proses gugatan hukum yang coba dilakukan berjalan panjang. Gugatan atas kebijakan penggusuran di PTUN gagal, tetapi gugatan *class action* diterima sampai ke tingkat banding. Strategi kontrak perdata oleh warga JRMK, dengan tawaran upaya pemenangan Anies-Sandi, merupakan strategi dalam menghadapi konteks politik Jakarta yang membuat posisi warga rentan untuk dikhianati oleh para kandidat pada saat mereka terpilih menjadi pejabat gubernur.

Kliantelisme berkaitan erat dengan penggunaan istilah “pertukaran” (*exchange*) antara kandidat dan pemilih. Riset ini berupaya mendorong penggunaan istilah “transaksi” yang berbeda dengan istilah “pertukaran” (*exchange*). Transaksi merupakan tingkat lanjut dari pertukaran. Transaksi politik warga merupakan suatu pertukaran sumber daya tingkat lanjut antara pemilih dengan kandidat. Pemilih bersifat lebih aktif dan terorganisir dengan tuntutan kolektif yang bersifat rinci dan spesifik, terkait sumber daya yang dipertukarkan, serta disepakati melalui proses negosiasi dan didokumentasikan dalam bentuk kontrak atau perjanjian. Transaksi politik warga merupakan istilah yang ditawarkan riset ini untuk menjelaskan temuan empiris terkait partisipasi politik dalam Pilkada Jakarta.

Strategi yang dilakukan warga miskin kota pada Pilkada 2017 menunjukkan karakteristik yang khas karena ada berbagai modifikasi strategi yang ditempuh oleh warga untuk memastikan kepentingan kolektif mereka diakomodasi pejabat terpilih. Pengalaman empiris tersebut diidentifikasi sebagai sebuah transaksi politik warga. Terdapat lima prinsip dari hasil temuan yang menempatkan transaksi politik warga lebih bersifat programatik ketimbang kliantelistik dengan kriteria sebagai berikut:

1. **PARTISIPATIF.** Posisi warga yang melakukan kesepakatan lebih terorganisir, aktif dan dalam posisi relatif setara dengan kandidat. Berbeda dengan posisi warga dalam relasi klientelistik yang mengidentifikasi warga bersifat pasif dalam proses transaksi dan saat menerima sumber daya dari kandidat;
2. **KOLABORASI.** Pendidikan politik dan pengorganisasian warga difasilitasi oleh kelompok pendamping warga dengan dukungan yang saling terkait dengan para akademisi dan ahli. Kolaborasi antara warga, pendamping dan para ahli memperkuat upaya warga pada saat mereka melakukan transaksi programatik;
3. **NEGOSIASI.** Terdapat proses tawar menawar untuk pertukaran sumber daya antara warga dengan kandidat. Hal yang dinegosiasikan bersifat rinci dan didukung dengan kontrak atau perjanjian yang bersifat kolektif;
4. **KOLEKTIF.** Transaksi programatik tidak dilakukan secara individual yang berbasis kebutuhan spesifik individu, melainkan pada kebutuhan kolektif yang merupakan hasil identifikasi dan agregasi kebutuhan warga;
5. **WAKTU.** Transaksi programatik memiliki dimensi waktu yang lebih panjang melampaui masa pemilu. Negosiasi dilakukan pada masa pemilu, dan pemenuhan janji dilakukan setelah masa pemilu, ketika kandidat sudah bekerja sebagai pejabat terpilih. Pemenuhan janji transaksi dilakukan dengan program pemerintah yang dibiayai oleh anggaran negara.

Tabel 3.1 Karakteristik Transaksi Politik Warga di Jakarta

No	Prinsip Transaksi Politik Warga	Kasus Bukit Duri-Kampung Pulo	Kasus Jakarta Utara
1	PARTISIPATIF	Dalam melakukan kesepakatan warga Bukit Duri -Kampung Pulo bergerak bersama difasilitasi oleh komunitas Ciliwung Merdeka. Warga menegosiasikan kepentingan kolektif mereka, yaitu penataan kampung, kepada para kandidat gubernur Jakarta dalam posisi setara. Kampung susun diajukan warga sebagai program alternatif revitalisasi kampung.	Dalam melakukan advokasi, warga bergerak secara kolektif lewat organisasi JRMK dan Sebaja. Warga bergerak bersama untuk bertransaksi dengan kandidat gubernur agar kebutuhan kolektif mereka diakomodasi jika mereka terpilih. Kepentingan kolektif yang diajukan di antaranya adalah rekognisi kampung tempat tinggal mereka dan menolak penggusuran kampung.

No	Prinsip Transaksi Politik Warga	Kasus Bukit Duri-Kampung Pulo	Kasus Jakarta Utara
2	KOLABORASI	Pengorganisasian dan edukasi untuk membangun kesadaran politik warga dilakukan oleh komunitas Ciliwung Merdeka. Dalam prosesnya, Ciliwung Merdeka melibatkan para ahli untuk menyusun konsep kampung susun. Para ahli hukum juga membantu warga untuk mengajukan gugatan hukum atas kebijakan penggusuran.	Warga didorong untuk mengorganisir diri ke dalam komunitas JRMK dan Sebaja oleh Urban Poor Consortium. Dalam proses advokasi, warga dibantu oleh para ahli tata kota, arsitek dan ahli hukum untuk menyusun strategi pembangunan alternatif dan aksi advokasinya, termasuk dalam penyusunan format kontrak politik.
3	NEGOSIASI	Pada Pilkada 2012, warga berinisiatif mengajukan konsep pembangunan kampung susun untuk program penataan kampung kepada kandidat gubernur Jakarta. Penataan kampung menjadi program yang dinegosiasikan oleh warga kepada para kandidat gubernur Jakarta.	Pada Pilkada 2007, 2012 dan 2017, warga berinisiatif mengajukan tuntutan rekognisi hak atas lahan yang mereka tempati serta penataan kampung kepada para kandidat gubernur Jakarta. Warga menolak penggusuran. Pada Pilkada 2017, warga menawarkan upaya pemenangan di 127 TPS di wilayah mereka kepada salah satu calon kandidat.
4	KOLEKTIF	Konsep kampung susun yang dinegosiasikan warga merupakan hasil kerja kolektif warga dan para ahli sebagai solusi alternatif untuk menata kampung dan memberdayakan komunitas warga.	Proses perumusan aspirasi kolektif dilakukan secara berjenjang dari bawah, yakni kelompok-kelompok kecil di kampung masing-masing. Aspirasi kolektif warga menjadi hal yang ditransaksikan dengan kandidat gubernur Jakarta.
5	WAKTU	Proses negosiasi antara warga dengan kandidat berjalan pada masa kampanye pemilu. Pada masa pasca pemilu warga mengawal hasil kesepakatan agar segera dipenuhi oleh gubernur terpilih.	Proses negosiasi antara warga dengan kandidat berjalan pada masa kampanye pemilu. Pada masa pasca pemilu warga mengawal hasil kesepakatan agar segera dipenuhi oleh gubernur terpilih.

Sumber: Diolah dari hasil wawancara

Pengalaman di Jakarta menunjukkan bahwa transaksi politik warga tidak berjalan secara hitam putih melainkan berjalan dalam spektrum bertingkat, dari transaksi klientelistik yang bersifat asimetris, personal, dan distribusi manfaatnya bias partisan, menuju transaksi programatik yang bersifat kolektif, setara, dan distribusi manfaatnya bersifat umum serta nondiskriminatif. Strategi kontrak perdata yang dilakukan oleh warga JRMK secara normatif membuat transaksi politik mereka mengandung sifat bias partisan, tetapi tidak serta-merta strategi yang mereka lakukan dapat digolongkan sebagai strategi klientelistik. Kontrak perdata merupakan jaring pengaman untuk mencegah kandidat mangkir dari pemenuhan kesepakatan programatik. Selama kandidat terpilih memenuhi kesepakatan programatik, maka klausul ganti rugi perdata yang bersifat klientelistik tidak terjadi. Keberhasilan transaksi politik warga tidak hanya bergantung pada upaya dan inisiatif warga, tetapi juga komitmen kandidat terpilih untuk memenuhi kesepakatan programatik dengan program yang dibiayai anggaran negara. Dalam prosesnya, warga JRMK berpartisipasi aktif dan bergerak secara kolektif serta dalam posisi yang setara dengan kandidat yang bernegosiasi dengan mereka. Ketika mereka mengorganisir diri untuk membantu kemenangan kandidat di wilayah mereka, warga tidak berada dalam struktur mesin politik kandidat, melainkan menjadi mesin politik independen sebagai bagian dari upaya memenuhi kesepakatan kontrak politik. Keberhasilan warga memenangkan pasangan kandidat Anies-Sandi di 127 TPS, sesuai dengan perjanjian kontrak, menunjukkan soliditas pengorganisasian warga untuk mengawal kontrak politik. Kesolidan gerakan warga juga terlihat dari aktifnya warga mengawal pemenuhan janji kontrak setelah Anies-Sandi menjadi gubernur dan wakil gubernur Jakarta, hingga akhirnya program CAP diluncurkan untuk merevitalisasi 16 kampung anggota JRMK. Pada 23 Juli 2018, warga JRMK dan Sebaja melakukan aksi untuk menolak upaya mencalonkan Anies Baswedan sebagai calon presiden (*Tempo.co*, 23/07/2018). Aksi yang dilakukan oleh warga dapat dilihat sebagai upaya warga untuk mengamankan kontrak politik yang mereka lakukan dengan gubernur dan wakil gubernur terpilih.

Pengalaman di Jakarta juga menunjukkan dua hal krusial yang menunjang kapabilitas warga untuk bergerak secara kolektif menjauhi transaksi klientelistik dan melakukan transaksi politik warga yang bersifat programatik. *Pertama*, adanya pendamping warga yang berperan melakukan edukasi untuk membangun kesadaran sosial warga dan mendorong warga untuk mengorganisir diri menjadi sebuah gerakan warga. Dua

kelompok warga yang berhasil melakukan transaksi programatik adalah warga yang memiliki pendamping. Warga Bukit Duri-Kampung Pulo didampingi oleh Ciliwung Merdeka, sedangkan warga miskin kota di Jakarta Utara didampingi oleh Urban Poor Consortium yang mendorong warga untuk mengorganisir diri menjadi JRMK dan Sebaja.

Daerah-daerah yang tidak pernah didampingi tidak mengindikasikan adanya gerakan warga yang terorganisasi, memiliki kesadaran sosial politik, dan memiliki keinginan untuk berpartisipasi politik lebih lanjut. Hal ini dapat dipahami karena warga telah lama dijauhkan dari aktivitas politik sejak era Orde Baru dengan kebijakan depolitisasi warga melalui penerapan massa mengambang. Dalam doktrin massa mengambang, partai-partai politik dilarang untuk bergerak di akar rumput dan partisipasi politik warga dikekang sedemikian rupa (Robison dan Hadiz, 2004). Partisipasi politik yang dapat dilakukan warga hanya sebatas menggunakan hak pilih dalam pemilu. Setelah pemilu, warga kembali menjadi partisipan pasif tanpa melakukan fungsi kontrol terhadap kebijakan publik yang dibuat pemerintah.

Dampaknya, kebijakan dilakukan pemerintah secara elitis tanpa melibatkan warga sehingga kebijakan yang dibuat tidak sesuai bahkan bertentangan dengan kebutuhan warga. Momen kampanye pemilu menjadi ajang sosialisasi visi-misi calon pemimpin tanpa proses deliberasi dengan warga untuk menyerap kepentingan kolektif mereka sehingga diskusi yang bersifat programatik hilang dalam momen pemilu dan warga sebatas menjadi kantong suara yang diperebutkan para kandidat. Dalam perkembangan selanjutnya, kandidat melakukan transaksi klientelistik untuk mengamankan dukungan suara dari warga dengan memenuhi kebutuhan warga secara perorangan.

Kerja-kerja pendampingan bertujuan mengedukasi dan memberdayakan warga membangun kesadaran sosial politik warga, serta membuat mereka bergerak untuk mengorganisir diri dan memperdalam partisipasi politik mereka. Upaya memperjuangkan kepentingan kolektif warga merupakan hasil dari kerja pendampingan yang berhasil membangun kesadaran politik warga. Selain itu, pendamping warga juga berperan menjadi penghubung warga dengan para ahli dan akademisi yang bisa memberi masukan untuk mematangkan strategi pemberdayaan warga. Pengalaman warga Bukit Duri-Kampung Pulo dan warga JRMK menunjukkan

kerja kolaborasi dengan para ahli dan akademisi membuat strategi advokasi kontrak politik mereka menjadi lebih matang dan terencana dengan baik.

Kedua, adanya tekanan eksternal juga menjadi pendorong warga untuk bergerak mengorganisasi diri dalam melakukan transaksi politik warga, agar mereka dapat mempengaruhi kebijakan negara demi kelangsungan ruang hidup mereka. Wilayah Bukit Duri, Kampung Pulo dan “kampung kota” lainnya di Jakarta Utara merupakan daerah yang rentan digusur.

Terlebih lagi, secara historis Pemprov Jakarta sering tercatat melakukan penggusuran dalam mengatasi masalah kronik kota seperti banjir dan kemiskinan. Kerentanan karena hidup dalam bayang-bayang ancaman penggusuran menjadi pendorong bagi warga untuk bergerak mempertahankan ruang hidup mereka. Bagi mereka, “kampung kota” bukan sekedar tempat tinggal, tetapi juga ruang kerja dan usaha karena mereka banyak bekerja di sektor informal dan industri rumahan. Penggusuran tidak hanya membuat mereka kehilangan tempat tinggal, melainkan juga tempat kerja dan usaha. Transaksi politik warga dengan kandidat gubernur-wakil gubernur menjadi peluang yang dapat digunakan untuk mengamankan ruang hidup mereka. Dengan melakukan transaksi politik warga yang bersifat programatik, mereka berpeluang untuk mengakses sumber daya negara dan memengaruhi pembuatan kebijakan publik agar mengakomodasi kepentingan mereka.

BAB IV

REKOMENDASI KEBIJAKAN

Politik distributif memaknai kegiatan politik sebagai suatu proses alokasi dan distribusi sumber daya. Dalam sistem pemerintahan daerah, konsepsi politik distributif dimulai pada momen pemilu saat kandidat berusaha meraih dukungan pemilih melalui tawaran visi-misi dan program. Visi-misi kandidat memiliki posisi penting dalam pengalokasian sumber daya karena Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional mengatur bahwa visi-misi kandidat terpilih akan menjadi basis rujukan untuk penyusunan rencana pembangunan daerah dan alokasi anggarannya (RPJMD, RKPD dan APBD). Sementara, proses pendistribusian sumber daya terjadi ketika suatu kebijakan dan program pembangunan diimplementasikan dan manfaatnya dinikmati oleh warga. Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional mengatur bahwa visi-misi kandidat menjadi rujukan untuk penyusunan RPJMD. Aturan tersebut dapat dibaca sebagai upaya untuk menghubungkan proses pilkada dengan perencanaan pembangunan daerah agar kepala daerah pilihan rakyat bisa leluasa merancang rencana pembangunannya. Namun, tujuan itu sulit diwujudkan karena regulasi pilkada pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, mengunci visi-misi kandidat menjadi dokumen mati sebagai syarat pencalonan kandidat kepala daerah dan sebagai bahan materi kampanye dan debat kandidat. Visi-misi kandidat disusun secara sepihak oleh kandidat beserta tim pemenangan, bukan sebagai hasil deliberasi antara kandidat dengan warga.

Masalah tertutupnya ruang deliberasi untuk visi, misi, dan program kandidat tidak pernah dijadikan fokus diskursus pemilu. Hal ini bisa dipahami karena dokumen visi, misi, dan program digunakan sebagai dokumen persyaratan pencalonan semata agar bisa menjadi peserta pilkada. Selama kampanye pemilu, dokumen ini adalah dokumen mati yang tidak bisa diubah, dinegosiasikan, dan disepakati bersama. Dokumen ini dibuat oleh segelintir orang yang tidak merepresentasikan kehendak kolektif untuk kemudian disosialisasikan dan ditawarkan kandidat kepada pemilih.

Pada akhirnya, interaksi yang terjadi antara kandidat dengan pemilih saat momen

pilkada hanya sebatas sosialisasi visi-misi kandidat. Deliberasi antara warga yang menyampaikan kebutuhan kolektif dengan kandidat yang menawarkan program sebagai solusi permasalahan warga sulit terjadi. Ranah perencanaan pembangunan berdiri terpisah dengan ranah pilkada karena visi-misi yang menjadi acuan pembuatan RPJMD tidak mencerminkan kepentingan kolektif warga. Akibatnya, upaya warga untuk memengaruhi alokasi dan distribusi sumber daya negara untuk kepentingan kolektif mereka menjadi terhambat.

Sementara, politik distributif mensyaratkan meleburnya ranah pilkada (saat kandidat berkontestasi visi, misi, dan program) dengan ranah perencanaan pembangunan (saat kandidat berhasil terpilih dan menyusun RPJMD, RKPD, dan APBD). Peleburan ranah pilkada dan perencanaan pembangunan dilakukan agar hasil deliberasi antara warga dengan kandidat dapat ditindaklanjuti secara langsung melalui kebijakan publik yang dilakukan oleh kandidat terpilih sehingga kebijakan publik yang dibuat dapat memenuhi kebutuhan kolektif warga. Oleh karena itu, ruang partisipasi warga perlu dibuka dalam ranah pilkada dan perencanaan pembangunan.

Dalam politik distributif, partisipasi politik warga diperluas mencakup keterlibatan warga dalam upaya memengaruhi proses alokasi dan distribusi sumber daya. Selama ini, partisipasi politik warga sering diperkecil ruang lingkungannya sebatas momen pemilu, yang mencakup keterlibatan dalam kegiatan kampanye dan memberikan suara pada hari pemilihan, padahal, aktivitas politik sebagai mekanisme alokasi dan distribusi sumber daya yang berjalan setiap saat melampaui momen pemilu. Dalam politik distributif, keterlibatan warga perlu diperkuat bukan sekadar untuk memilih pemimpinnya, melainkan meraih sumber daya negara untuk memenuhi kebutuhan kolektif mereka. Dalam hal ini, warga berusaha agar kebijakan publik kandidat terpilih sesuai dengan kepentingan kolektif warga. Wacana ini yang hilang dari pemilu yang dimaknai secara prosedural sekadar untuk memilih pemimpin. Pemilu seharusnya dimaknai sebagai ruang bagi warga untuk bernegosiasi demi mendapatkan sumber daya, sementara di sisi lain, kandidat berkepentingan untuk mendapatkan dukungan untuk mencapai jabatan politik.

Dari pengalaman Pilkada Jakarta, sudah ada kelompok warga yang melakukan transaksi politik warga dengan kandidat guna mengadvokasi kepentingan kolektif mereka agar diakomodasi oleh kandidat terpilih. Namun, ruang partisipasi mereka

terbatas oleh ranah regulasi yang memisahkan ranah pilkada dengan ranah perencanaan pembangunan. Ruang partisipasi warga relatif terbuka pada momen pilkada ketika kandidat membutuhkan dukungan warga untuk bisa terpilih menjadi kepala daerah. Namun, pada saat kandidat terpilih, ruang partisipasi warga untuk mempengaruhi pembuatan kebijakan publik tertutup. Dari pengalaman Jakarta, warga yang melakukan kontrak politik dengan kandidat tidak memiliki ruang yang dilindungi oleh regulasi untuk memastikan kesepakatan mereka dengan kandidat dipenuhi melalui pembuatan kebijakan publik. Bahkan, kelompok warga miskin kota di Jakarta Utara sampai perlu melakukan kontrak politik secara perdata dengan pasangan kandidat gubernur untuk mengikat komitmen kandidat agar tidak melanggar kesepakatan kontrak.

Dari pemetaan masalah tersebut, ada tiga rekomendasi kebijakan yang ditawarkan untuk menyelaraskan ranah pilkada dengan perencanaan pembangunan daerah, serta membuka ruang partisipasi warga di dua ranah tersebut. *Pertama*, menjadikan visi, misi, dan program kandidat menjadi dokumen yang hidup selama masa kampanye dan bisa didiskusikan dan dinegosiasikan dengan para pemilih. Berdasarkan amanat Undang-undang Pilkada dan Undang-undang Sistem Perencanaan Pembangunan, visi dan misi kandidat pemenang akan menjadi basis bagi pembuatan Rencana Pembangunan Jangka Menengah yang menjadi rujukan dalam perumusan rencana kerja pemerintah dan anggaran pendapatan belanja. Namun, pada regulasi pilkada, visi-misi kandidat dikunci menjadi dokumen mati yang tidak bisa diubah, dinegosiasikan, dan disepakati bersama dengan warga. Visi-misi kandidat harus bisa mencerminkan kepentingan kolektif warga agar rencana pembangunan yang dibuat pemerintah bisa memenuhi kebutuhan warga. Momen pilkada bisa menjadi ruang penyerapan aspirasi warga agar kepala daerah terpilih memiliki gambaran kebijakan publik yang sesuai dengan kebutuhan warga.

Kedua, merekognisi dan membuka ruang warga untuk melakukan transaksi politik warga. Selama ini regulasi pilkada menyatakan bahwa semua jenis transaksi politik antara warga dengan kandidat sebagai politik uang merupakan hal yang dilarang dilakukan selama tahapan pilkada. Meskipun demikian, riset ini menemukan bahwa transaksi politik warga berjalan dalam spektrum kriteria klientelistik dan programatik. Praktik transaksi politik warga yang bersifat klientelistik memang terjadi, tetapi ada juga kelompok warga yang melakukan transaksi politik yang bersifat programatik.

Regulasi pilkada seharusnya tidak melihat transaksi politik warga secara hitam putih karena esensi politik adalah kegiatan alokasi dan distribusi sumber daya. Regulasi pilkada harus bisa membedakan transaksi politik yang bekerja dalam spektrum kriteria klientelistik dan programatik, serta harus bisa membuka ruang bagi warga yang berupaya memperdalam partisipasi politiknya dengan melakukan transaksi politik warga.

Ketiga, dalam ranah perencanaan pembangunan daerah, perlu dibuka ruang partisipasi warga secara luas. Selama ini, perencanaan pembangunan berjalan secara *top down* dan didominasi oleh birokrasi pemerintah daerah sehingga pada saat kandidat terpilih dan mulai bekerja, ruang partisipasi warga untuk memengaruhi pembuatan kebijakan publik semakin sempit. Momen perencanaan pembangunan pada pasca pemilu menempatkan warga pada posisi tawar yang lemah karena mereka tidak memiliki amunisi untuk bernegosiasi seperti saat memiliki hak suara pada momen pemilu. Mekanisme penyerapan aspirasi publik seperti Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) tidak menyediakan ruang partisipasi yang substansial kepada warga karena proses pengundangan yang tidak terbuka dan terbatas, serta tidak adanya kegiatan deliberasi bagi warga agar mampu menyampaikan kepentingan kolektifnya. Pembukaan ruang partisipasi di ranah perencanaan pembangunan daerah seharusnya merupakan keberlanjutan dari apa yang sudah disepakati di ranah pilkada karena pada momen pasca pemilu, warga perlu melibatkan diri kembali untuk mengawasi dan memastikan agar kebijakan publik yang dibuat pemerintah daerah terpilih sesuai dengan kepentingan kolektif mereka yang bersifat programatik.

DAFTAR ISTILAH

<i>Absention buying</i>	Strategi klientelistik yang dilakukan di kelompok basis lawan untuk memberikan uang atau insentif lain (<i>vote buying</i>) agar pemilih tidak hadir ke tempat pemungutan suara.
<i>Canvassing</i>	Metode pengumpulan data pemilih serta sosialisasi pengenalan profil dan program kandidat peserta pemilu/pilkada kepada warga dengan cara dialog tatap muka yang dilakukan dari pintu ke pintu.
<i>Class action</i>	Tata cara pengajuan gugatan, ketika satu orang atau lebih yang mewakili kelompok mengajukan gugatan untuk dirinya sendiri dan sekaligus mewakili sekelompok orang yang jumlahnya banyak, yang memiliki kesamaan fakta atau kesamaan dasar hukum antara wakil kelompok dan anggota kelompok yang dimaksud.
<i>Double persuasion</i>	Strategi klientelistik yang dilakukan kepada pemilih yang bukan basis pendukung dengan memberikan uang atau insentif lain untuk datang ke tempat pemungutan suara dan beralih memilih kandidat tertentu.
<i>Free rider</i>	Individu dalam kelompok yang mengambil keuntungan dari barang publik tanpa memberikan kontribusi dalam menghasilkannya.
<i>Golput (Golongan Putih)</i>	Individu yang mempunyai hak pilih tetapi tidak memberikan suara pada saat pemilu.
<i>In-depth interview</i>	Teknik wawancara informan atau narasumber secara mendalam yang biasa digunakan dalam penelitian yang menggunakan metode kualitatif.
<i>Kampung kota</i>	Istilah untuk mendeskripsikan wilayah permukiman di daerah perkotaan yang memiliki perpaduan karakter antara kehidupan desa dan modernitas kota.
<i>Klientelisme</i>	Pertukaran sumber daya secara langsung antara kandidat

<i>Konsultan politik</i>	<p>dengan pemilih dalam rangka memengaruhi pilihan politik untuk memperoleh dukungan suara dari pemilih.</p> <p>Lembaga profesional di luar struktur partai politik yang menyediakan layanan jasa survei, konsultasi dan upaya pemenangan kandidat dalam pemilu dan/atau pilkada.</p>
<i>Kontrak politik</i>	<p>Kesepakatan antara kandidat dan warga ketika warga secara kolektif mengajukan kepentingan kolektifnya kepada kandidat agar kepentingan tersebut diakomodasi dalam kebijakan publik oleh kandidat terpilih. Sementara kandidat berkepentingan untuk mendapat dukungan suara dari warga.</p>
<i>La efectiva</i>	<p>Strategi pemenangan kandidat yang bersifat nonprogramatik. Dilakukan pada pemilihan gubernur negara bagian di Meksiko pada tahun 2011. Kandidat melakukan pendistribusian kartu ATM kepada masyarakat pada saat pemilu dan berjanji akan menerima uang lewat ATM ketika ia berhasil terpilih. Pembagian kartu dilakukan tanpa kriteria penerima yang jelas dan bersifat partisan.</p>
<i>Mahar politik</i>	<p>Sejumlah uang yang diberikan kandidat kepada partai politik pendukung agar dia dapat berkontestasi dalam pemilihan umum dengan dukungan partai politik tersebut.</p>
<i>Mesin politik</i>	<p>Organisasi yang dibentuk sebagai badan pemenangan pemilu/pilkada. Mesin politik bertugas untuk: 1) mengelola sumber daya yang dimiliki dan mendistribusikannya kepada pemilih untuk memenangkan partai politik dan kandidat tertentu; 2) menerapkan pilihan strategi dan melakukan hitungan yang cermat dalam mendistribusikan sumber daya, untuk mendapatkan keuntungan maksimal dalam bentuk dukungan suara; 3) memastikan kontrol dan memonitor target pemilih dalam memastikan sumber daya agar benar-benar memiliki dampak bagi perolehan</p>

	suara. Dalam studi di negara maju, partai politik merupakan mesin politik yang berperan dalam upaya pemenangan pemilu/pilkada. Dalam konteks politik Indonesia kontemporer, mesin politik tidak hanya dilakukan oleh partai politik tapi juga oleh konsultan politik dan tim sukses yang dibentuk dan dipekerjakan oleh kandidat peserta pemilu/pilkada.
Metode kualitatif	Merupakan salah satu jenis metode penelitian dalam ilmu sosial dan ilmu politik yang mencoba memberikan makna terhadap fenomena sosial dan politik yang menjadi fokus penelitian.
Organisasi masyarakat (Ormas)	Organisasi yang dibentuk oleh masyarakat berdasarkan kesamaan aspirasi, profesi dan latar belakang identitas.
Partai politik	Merupakan lembaga politik yang berkontestasi dalam pemilihan umum. Partai politik memiliki beberapa fungsi: mengagregasi kepentingan, sosialisasi politik dari pendukung atau anggota partainya, rekrutmen politik untuk mengisi posisi dalam struktur partai dan memilih kadernya untuk bertarung dalam pemilihan umum untuk posisi eksekutif maupun legislatif.
Partisan bias	Keberpihakan antara politisi dengan daerah basis konstituen (pendukung).
Patron	Orang yang memiliki pengaruh terhadap sekelompok orang lain untuk berperilaku sesuai kehendak patron. Sumber pengaruh patron bersumber dari status sosial dan ekonomi.
Pertukaran (exchange)	Merupakan konsep yang digunakan dalam berbagai kepastakaan klientelisme terhadap praktik transaksi politik ketika kandidat memberikan uang tunai atau insentif kepada pemilihnya untuk memperoleh dukungan suara dari pemilih.
Perverse accountability	Merupakan bentuk akuntabilitas dalam strategi klientelistik ketika warga yang dituntut bertanggung jawab dan menjaga komitmen untuk mendukung

<i>Political polarization</i>	kandidat yang telah memberikan sumber daya. Adalah perbedaan politik mulai dari sikap politik hingga perbedaan ideologi politik.
<i>Political salience</i>	Kondisi yang menonjol dalam konstelasi politik, ketika politik identitas, populisme, atau ideologi politik menjadi aspek yang menonjol dalam persaingan politik dalam pemilu.
<i>Politik distributif</i>	Konsep yang memaknai politik sebagai kegiatan untuk memperoleh sumber daya dengan berupaya memengaruhi proses alokasi dan distribusi sumber daya tersebut sehingga partisipasi politik secara sederhana diindikasikan melalui adanya upaya warga melibatkan diri dalam memengaruhi proses alokasi dan distribusi sumber daya tersebut.
<i>Politik identitas</i>	Politik yang berpusat pada politisasi identitas bersama atau perasaan “kekitaan” yang menjadi basis utama perekat kolektivitas kelompok yang mendasarkan pada ras, etnis, agama, maupun elemen perekat lainnya.
<i>Populisme</i>	Konsep politik yang menempatkan rakyat dan elite dalam posisi yang berlawanan dan menempatkan politik sebagai upaya untuk merefleksikan dan mewujudkan kehendak rakyat umum.
<i>Pork barrel politics</i>	Adalah politik alokasi dan distribusi sumber daya negara untuk kepentingan pemeliharaan basis dukungan politisi.
<i>Progressa</i>	Program inklusi sosial pada bidang kesehatan dan pendidikan yang terjadi di Meksiko pada tahun 1997 dan 2002. Program ini berbentuk transfer tunai dengan persyaratan penerima yang ketat pada tingkat keluarga marginal yang memenuhi kriteria sosial, ekonomi dan demografi tertentu. Program menjangkau seluruh negeri, dan dieksekusi dengan anggaran negara setelah pemilu.
<i>Relasi asimetris</i>	Adalah hubungan kekuasaan yang tidak sejajar antara politisi dan warga yang dapat berbentuk: 1) klientelistik, di mana target penerima manfaat sumber daya bersifat

<i>Rewarding loyalist</i>	partikular pada tingkat individu atau kelompok kecil; 2) karismatik atau populis, yang hubungannya berdasarkan pada otoritas personal dan daya tarik pemimpin Strategi klientelistik yang memberikan uang atau insentif lain ke daerah basis pendukung, karena telah memberi komitmen bersedia datang ke tempat pemungutan suara dan memilih kandidat tertentu.
<i>Strategi advokasi</i>	Strategi yang dilakukan secara sistematis, terorganisir dan bertahap untuk mempengaruhi dan mendesakkan terjadinya perubahan dalam kebijakan publik
<i>Strategi klientelistik</i>	Strategi alokasi dan distribusi sumber daya dari kandidat kepada warga yang bersifat asimetris, individu dan distribusi manfaatnya bias partisan untuk kepentingan pemenangan kandidat dalam pemilu/pilkada.
<i>Strategi programatik</i>	Strategi alokasi dan distribusi sumber daya dari kandidat kepada warga yang bersifat kolektif, setara dan distribusi manfaatnya bersifat umum dan non diskriminatif.
<i>Tim sukses</i>	Tim yang dibentuk oleh kandidat peserta pemilu/pilkada. Tim sukses berfungsi untuk mengeksekusi rencana/strategi pemenangan. Dalam struktur mesin politik, tim sukses bertanggungjawab kepada kandidat.
<i>Turnout buying</i>	Strategi klientelistik yang mendorong pemilih hadir di tempat pemungutan suara dengan uang dan insentif lainnya
<i>Transaksi politik warga</i>	Aktivitas politik warga yang tidak hanya sebatas pada momen pemilu tetapi melampaui momen pemilu untuk dapat membangun relasi yang setara dengan kandidat dengan cara mengartikulasikan kebutuhan kolektif mereka, menegosiasikannya dengan para kandidat sehingga ketika kandidat tersebut terpilih warga bisa menagihnya untuk membuat kebijakan publik yang sesuai dengan kebutuhan warga.
<i>Teori pilihan rasional</i>	Pendekatan yang unit analisisnya adalah individu yang rasional dalam memenuhi kepentingannya.

DAFTAR REFERENSI

- Ardiansa, Dirga (2014). "Politik Distributif". *Harian Indoprogres*, 31 Oktober 2014. Diperoleh dari laman <https://indoprogres.com/2014/10/politik-distributif/>
- Aspinall, Edward (2014). "When Brokers Betray: Clientelism, Social Networks, and Electoral Politics in 'ndonesia!". *Critical Asian Studies*, 46 (4), pp. 545-570.
- Berenschot, Ward (2018). "The Political Economy of Clientelism: A Comparative Study of Indonesia's Patronage Democracy". *Comparative Political Studies*, pp. 1-31.
- Davies, Mike (2006). *Planet of Slums*. London: Verso.
- Gans-Morse Jordan, Sebastian Mazzuca dan Simeon Nichter (2014). "Varieties of Clientelism: Machine Politics during Election". *American Journal of Political Science*, 58 (2), pp. 415-423.
- Kitschelt, Herbert dan Seteven I. Wilkinson (2007). *Patron, Client and Policies: Pattern of Democratic Accountability and Political Competition*. New York: Cambridge University Press.
- Nichter, Simeon (2008). "Vote Buying or Turnout Buying? Machine Politics and Secret Ballot". *American Political Science Review*, 102 (1), pp. 19-31.
- Olson, Mancur (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Massachusetts: Harvard University Press.
- Ostrom, Elinor (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Actions*. New York: Cambridge University Press.
- Ostrom, Elinor, Roy Gardner dan James Walker (1994). *Rules, Games and Common-Pool Resources*. Michigan: University of Michigan Press.
- Robison, Richard dan Vedi Hadiz (2004). *Reorganizing Power in Indonesia: The Politics of Oligarchy in in an Age of Markets*. London: Routledge Curzon.
- Savirani, Amalinda dan Edward Aspinall (2017). "Adversarial Linkages: The Urban Poor and Electoral Politics in Jakarta". *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 36 (3), pp. 3-34.
- Silver, Christopher (2008). *Planning the Megacity: Jakarta in the Twentieth Century*. Oxfordshire: Routledge.
- Stokes, Susan C. (2005). "Perverse Accountability: A Formal Model of Machine

Politics with Evidence from Argentina”. *American Political Science Review*, 99 (3), pp. 315-325.

Stokes, Susan C, Thad Dunning, Marcelo Nazareno & Valeria Brusco (2013). *Broker, Voters and Clientelism: The Puzzle of Distributive Politics*. New York: Cambridge University Press.

Soemarwi, Vera W.S., Handika Febrian dan Kristian Feran (2017). *Politik Hukum Rusunawa dalam Penggusuran Paksa Warga Bukit Duri: Studi Kasus Rusunawa Rawa Bebek*. Jakarta: Yayasan Ciliwung Merdeka.

Putusan Nomor 475 K/TUN/2016 Tentang Putusan Kasasi Pengadilan Tata Usaha Negara antara Warga Kampung Pulo Melawan Kepala Satuan Polisi Pamong Praja Kota Administrasi Jakarta Timur.

Putusan Nomor 560 K/TUN/2017 Tentang Putusan Kasasi Pengadilan Tata Usaha Negara antara Warga Bukit Duri melawan Kepala Satuan Polisi Pamong Praja Kota Administrasi Jakarta Selatan.

“Warga Bukit Duri Memenangi 'Class action' soal Penggusuran di Tingkat Banding”. *Kompas.com*, 23 Juli 2018. Diperoleh dari laman <https://megapolitan.kompas.com/read/2018/07/23/18070151/warga-bukit-duri-memenangi-class-action-soal-penggusuran-di-tingkat>.

“Warga Unjuk Rasa Minta Anies tak Maju di Pilpres: Tuntaskan Kontrak Politik”. *Tempo.co*, 23 Juli 2018. Diperoleh dari laman <https://metro.tempo.co/read/1109642/warga-unjuk-rasa-minta-anies-tak-maju-di-pilpres-tuntaskan-kontrak-politik>



PROFIL PENULIS

Dirga Ardiansa

Dirga meraih gelar S2 di bidang ilmu statistika dari Insititut Pertanian Bogor (IPB) pada tahun 2010, dengan tesis berjudul 'Analisis Statistika Spasial untuk Sebaran Suara dan Kursi Partai Politik pada Pemilu Legislatif 2009'. Sebelumnya, ia meraih gelar sarjana S1 di bidang politik dari Universitas Indonesia (UI) pada tahun 2005, dengan skripsinya yang berjudul 'Analisis Diskursus terhadap Demokrasi Indonesia di Era Orde Baru'.

Bidang keahlian dan minat studi yang ditekuni saat ini terkait metodologi penelitian sosial dan politik, mencakup statistika sosial, indexing, geospasial statistik analisis. Selain itu, ia juga mendalami kajian representasi politik dan partisipasi politik. Saat ini tercatat sebagai dosen tetap Departemen Ilmu Politik FISIP-Universitas Indonesia, dan mengajar beberapa mata kuliah antara lain, Pemilu dan Perilaku Memilih di Indonesia, Pengantar Metode Penelitian Sosial, Pengantar Penelitian Politik, Latihan Penelitian Politik, Metodologi Ilmu Politik, dan Statistik Sosial. Pada Perkumpulan Cakra Wikara Indonesia ini, ia menduduki posisi wakil ketua dan peneliti.

Berbagai pengalaman riset Dirga di antaranya adalah:

- Asian Democracy Index dari tahun 2011 hingga 2015, tergabung sebagai peneliti dan member mewakili Indonesia dari Consortium Asian Democracy Index;
- Konsultan untuk Penentuan wilayah target bagi AUSAID pada tahun 2011 pada Rapid Assessment Index, Selection of target regions for local elections strengthening program;
- Peneliti Utama pada riset Gender Mainstreaming Assessment (TAF and Norway): Survey of Public Civil Servant on National Ministry (2011-2012);
- Program Manager pada Australia Indonesia Electoral Support Program (AIESP): Political Participation Strengthening Program (2012);
- Program Manager pada Australia Indonesia Electoral Support Program

- (AIESP): Political Transactions: Voters Education Program (2013);
- Peneliti dan penulis pada program Knowledge Sector Program (AUSAID): Geospatial Analysis: Forecasting Woman Political Representation on 2014 General Election (2013);
 - Founder datapolitik.org (spatial politics online database, support by Knowledge Sector, DFAT) 2014.

Fariz Panghegar

Fariz meraih gelar Sarjana Ilmu Politik pada Januari 2013 (Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia) dengan karya skripsi berjudul “Dampak Privatisasi terhadap Dinamika Relasi Kuasa antara Pemerintah, Pengusaha Angkutan dan Masyarakat dalam Pengelolaan Angkot Jakarta”. Minat studi yang ditekuni meliputi studi politik lokal, politik perkotaan serta representasi dan partisipasi politik warga. Fariz bergabung di Cakra Wikara Indonesia sejak April 2017 sebagai peneliti.

Riset-riset yang pernah dikerjakan diantaranya adalah: “Transaksi Politik dalam Pemilu” (2013-2014), “Asian Democracy Index” (2014), “Perilaku dan Persepsi Politik Pemilih terhadap Caleg Perempuan dalam Pemilu 2014 di Dapil-Dapil Jakarta” (2014), “Kepemimpinan Perempuan dalam Partisipasi Politik Warga di Tingkat Lokal” (2014-2015), “Politik Uang dalam Pemilu 2014: Studi Kasus Kotamadya Jakarta Utara” (2015), “Grand Design Tata Kelola Desa yang Partisipatif, Adil dan Setara” (2016). Selain itu dia juga menerbitkan buku berjudul Berebut Ruang: Dinamika Politik Trayek Angkot di Jakarta (2015).

Heru P. Samosir

Heru menyelesaikan pendidikan S1 jurusan Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia pada Februari tahun 2013 dengan judul skripsi “Gerakan Perlawanan Masyarakat Adat Masa Reformasi: Studi Kasus Gerakan Perlawanan Badan Perjuangan Rakyat Penunggu Indonesia Melawan PTPN II di Wilayah antara Sungai Wampu dan Sungai Ular Sumatera Utara”. Sebelumnya dia bekerja di Puskapol FISIP Universitas Indonesia (2013-2017). Minat studi: ekonomi politik, gerakan sosial, desentralisasi dan politik lokal, serta politik elektoral. Heru bergabung di Cakra Wikara Indonesia sejak April 2017 sebagai peneliti.

Pengalaman Riset yang pernah dilakukan di antaranya: Riset “Women Leadership Program: Peningkatan Perempuan dalam Lembaga Penyelenggara Pemilu: Studi Kasus Provinsi Aceh, Sumatera Utara, Jawa Tengah, Maluku, Papua, dan Papua Barat” (2013), Riset “Indeks Demokrasi Provinsi: Studi Kasus Sumatera Utara, Jawa Timur, dan Sulawesi Selatan” (2013), Riset “Perilaku dan Persepsi Politik Pemilih terhadap Calon Legislatif Perempuan dalam Pemilu Legislatif 2014 di Dapil DKI Jakarta” (2014), Riset “Indeks Demokrasi Asia: Kasus Indonesia tahun 2014” (2014), Riset “Politik Uang di Kotamadya Jakarta Utara Provinsi DKI Jakarta” (2015), Riset “Pilkada Depok “Aspirasi Warga tentang Permasalahan Kota menjelang Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Depok tahun 2015” (2015), Riset “Indeks Demokrasi Asia: Kasus Indonesia tahun 2015” (2016), Riset “Tata Kelola Desa yang Partisipatif, Adil, dan Setara” (2016). Riset dan Program Pelatihan “Perempuan Memimpin: Peningkatan Partisipasi Perempuan di KPU RI dan Bawaslu RI” (2016)

Riety Raffiudin

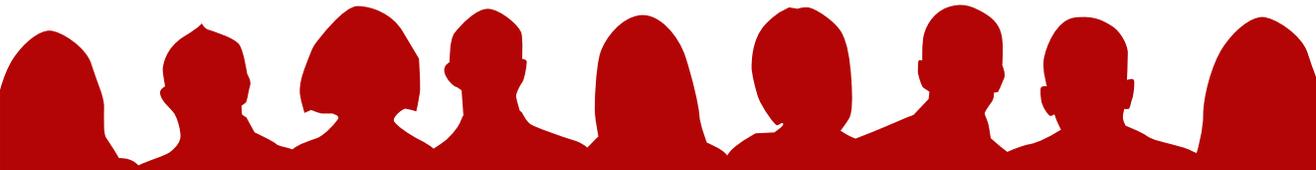
Riety adalah dosen tetap dan peneliti di Departemen Ilmu Politik FISIP UI. Latar belakang pendidikan Riety diawali dengan menamatkan Sarjananya Departemen Ilmu Politik FISIP UI pada tahun 1991, dilanjutkan dengan mendapatkan gelar MA (Master of Arts) di bidang ilmu politik dari Ohio University, Athens, Amerika Serikat, pada tahun 1996 serta mendapatkannya gelar Ph.D di bidang ekonomi politik dari Victoria University, Melbourne, Australia, pada tahun 2015.

Riety bergabung sebagai Peneliti dan Pengawas Perkumpulan Cakra Wikara Indonesia sejak April 2017 selain itu dia juga menempati posisi sebagai dewan pengawas. Minat penelitiannya adalah dalam bidang ekonomi politik, industri, desentralisasi, partai politik serta perempuan dan politik.

Penelitian dan publikasi yang dilakukan oleh Riety dalam 5 (lima) tahun terakhir adalah:

- “Changes in state-business relationships in Indonesia in the Reformasi Era: The Case of the Palm Oil Industry”, article in progress, akan diterbitkan oleh Journal of Asian Public and Policy (2017).
- “Withering of Patrimonial State-Business Relations in Indonesia following the 1997-8 Economic Crisis? Case Studies of the Electronics and Palm Oil Industries”, Disertasi (2015).

- Salah satu Penulis Modul “Perempuan Memimpin”.
- Survey Indeks Demokrasi Asia: Kasus Indonesia Tahun 2015.
- Penelitian Klaster Representasi tentang Sistem Perwakilan di Indonesia.
- Penelitian tentang “Voters' Behavior and Voters' Political Perception on Female Legislative Candidates of DKI Jakarta Province in the 2014 Legislative Elections”.



Cakra Wikara Indonesia

Gedung Pusat Studi Jepang UI

Lantai 2, Ruang 218

Jl. Selo Soemardjan, Universitas Indonesia

Depok 16424

Website: <http://cakrawikara.id>

Twitter: @CakraWikara

Instagram: @cakrawikara