

Hasrul Hanif[©]

**Partai Politik dan Aktivitas Kedermawanan Sosial dalam PEMILU 2009:
Klientelisme Baru dalam Politik Kepartaian di Indonesia?***

Abstract

Political clientelism remains a political dilemma in Global South Politics, including Indonesian politics. Thus, democratisation agendas in Post Soeharto Indonesia definitely should lead to transform political clientelism into a more democratic political practice based on citizenships. However, based on Prosperous Justice Party's experiences in enhancing party-based philanthropy activities in Yogyakarta, political clientelism did not fade away, but has been transformed into new one. New political clientelism in Indonesia put the patron more plural and not monolithic anymore. The clients also has grown more autonomous but segmented. Subsequently, new clientelism in contemporary Indonesian politics shows a shift of pattern of political exchanges from dependent and dominant relations between the only one patron and clients into asymmetrical but reciprocal political transaction between more plural patrons and relatively autonomous clients.

(Keywords: political clientelism, democratic political practice, shift of pattern of political exchanges from dependent and dominant relations into asymmetrical and reciprocal transaction)

Pengantar

Menjelang PEMILU 2009, aktivitas kedermawanan sosial yang dikelola oleh berbagai partai politik di Indonesia semakin menguat di tengah citra mereka yang masih relatif buruk di mata publik, semisal pengobatan dan pemberian ambulans gratis, penyediaan beasiswa pendidikan, pembagian bahan pangan yang tercakup dalam sembilan bahan pokok (SEMPAKO), hingga penyediaan pupuk dengan harga bersubsidi dan sewa traktor murah.¹ Sebelum itu, mereka

[©] Staf di Jurusan Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada.

* Disampaikan dalam Seminar Internasional X Dinamika Politik Lokal: "Representasi Kepentingan Rakyat Pada PEMILU Legislatif 2009" 28-30 Juli 2009, PERCIK, Salatiga.

Penulis berterima kasih kepada Rochdi N. Mohan dan Ridwan Budiman sebagai mitra peneliti dalam penelusuran data primer serta Franciscus Vicki Djalong, Cornelis Lay, MA, Wawan Mas'udi, MPA, Prof. Susetiawan atas diskusi-diskusi berbobot yang membantu memperkaya argumen.

¹ Dalam persepsi publik, partai politik masih dianggap sebagai lembaga politik formal yang paling buruk kinerjanya sejak proses liberalisasi politik berlangsung di Indonesia pada tahun 1998. Jajak pendapat terakhir yang dilakukan oleh sebuah surat kabar harian nasional, KOMPAS, yang dipublikasikan pada tanggal 5 Januari 2009 menunjukkan sebanyak 53,8% dari total 862 responden di sepuluh kota besar di Indonesia menyatakan bahwa partai politik dan lembaga legislatif merupakan entitas politik yang memiliki kinerja paling buruk. Bahkan persepsi publik juga sangat meragukan kedua lembaga politik tersebut bisa memperbaiki kinerjanya pada tahun 2009 menurut hasil jajak pendapat yang ada (Kompas, 05/01/2009).

juga mengambil peran dalam proses penanganan bencana dan darurat sosial lainnya, seperti ketika tragedi tsunami terjadi di Nangroe Aceh Darussalam 2004.

Bahkan, partai politik di Indonesia saat ini juga bukan hanya melakukan tindakan karitas tapi juga memainkan fungsi dan peran penyediaan layanan dasar yang seharusnya dimainkan oleh negara. Misalnya, beberapa partai politik kini menjadi penyedia layanan sosial dasar, seperti pendidikan anak usia dini (PAUD) dan pengobatan dan pemeriksaan kesehatan murah, dsb. Tidak jarang pula, partai politik juga bertindak sebagai *private security agency* dengan menyediakan layanan keamanan melalui Satgas partai kepada individu maupun kelompok masyarakat yang dianggap kader maupun anggota loyal partai. Jika dua kapasitas ini dimiliki secara bersamaan, yakni kemampuan untuk memberikan bantuan sosial dan kapabilitas penjaminan keamanan, maka partai politik di Indonesia secara *de facto* tidak saja memainkan peran dan fungsi partai politik *an sich*. Singkatnya, partai politik seakan berkembang sedemikian sempurna seakan menjadi *quasi state* karena mampu memberikan layanan yang semestinya disediakan oleh negara.²

Kecenderungan di atas tersebut seakan mengindikasikan bahwa politik klientelistik masih sangat kental mewarnai dinamika politik di Indonesia meskipun proses demokratisasi telah berjalan dalam satu dasawarsa. Praktik ini biasanya ditandai oleh penguasaan sumberdaya publik oleh minoritas elit, terutama elit politik formal. Pada saat yang sama tampak ketergantungan klien terhadap sumberdaya tersebut. Alokasi dan distribusi berbagai sumberdaya publik kemudian lebih merupakan bentuk pertukaran politik antara patron yang dermawan dan budiman dengan loyalitas politik sang klien.

Padahal, proses demokratisasi selama ini dibayangkan bukan hanya sebagai proses instalasi institusi, mekanisme dan prosedur demokratis formal semata. Demokratisasi diandaikan sebagai struktur kesempatan politik yang penting untuk mendorong pola-pola hubungan yang lebih demokratis dalam urusan publik yang dibangun di atas prinsip pemenuhan hak dasar warga, bukannya transaksi klientelistik. Pendek kata, dalam suasana yang demokratis, warganegara bisa melakukan kontrol terhadap urusan-urusan publik dalam posisi setara secara politik sehingga praktik klientelisme akan tergerus dengan sendirinya (Bandingkan Beetham, 2003:5).

Oleh karena itu, tulisan ini akan mengidentifikasi lebih jauh bagaimana pengaruh proses demokratisasi di Indonesia terhadap dinamika politik klientelistik dengan melakukan kajian mendalam tentang aktivitas kedermawanan sosial Partai Keadilan Sejahtera (PKS) di wilayah Yogyakarta. Ada beberapa dasar pertimbangan ketika tulisan ini memfokuskan kajian pada PKS,

² Tentu saja ada perbedaan antara negara dan partai politik ketika membandingkan tindakan-tindakan kedermawanan sosial yang dilakukan partai politik dengan aktivitas layanan sosial yang disediakan negara. Kedua entitas tersebut memiliki perbedaan karakter dan kapasitas institusional yang signifikan antara keduanya. Misalnya sumber utama pembiayaan negara dalam memberikan pelayanan sosial dasar bagi warganegara, seperti pendidikan, kesehatan, keamanan, dan jaring pengaman sosial berasal dari pajak. Selain sumber pembiayaan, negara dan partai politik juga memiliki perbedaan dalam hal mekanisme pengelolaan dan basis referensi untuk menentukan sasaran layanan sosial (Bandingkan dengan King & Kendall, 2004:111-136).

yaitu: (1) PKS merupakan salah satu partai politik di Indonesia dengan intensitas yang sangat sering dalam menginisiasi aktivitas kedermawanan sosial. Bahkan dengan serius mereka membentuk *brand image* atau politik pencitraan dengan jargon: “bersih dan peduli” dan “konsisten melayani” (2) PKS memiliki desain kelembagaan dan jaringan yang lebih kuat dibandingkan partai politik yang lain dalam mengelola aktivitas kedermawanan sosial di Indonesia.

Pola Klientelisme dan Partai Politik: Refleksi Teoritik

Gagasan tentang klientelisme memang bukan sebuah gagasan yang baru dalam kajian-kajian ilmu politik terutama yang membahas fenomena relasi dan pola kekuasaan dalam perpolitikan negara-negara berkembang.³ Argumennya sederhana, yaitu: ada entitas politik formal, terutama negara, yang menguasai sumberdaya politik dan ekonomi yang sangat luas yang kemudian menjadi patron yang budiman atau dikenal sebagai *power house state* (Bandingkan Schiller, 1996). Warga, yang belum selesai mengalami transformasi identitas dari basis askriptifnya, lebih merupakan sekumpulan orang (*denizen*) yang berharap “kedermawanan” entitas politik formal tersebut atau dikenal sebagai klien.

Menariknya, kajian patronase dalam ilmu politik lebih sering dikaitkan dengan konteks politik kepartaian. Patronase seringkali dipahami sebagai sistem insentif atau sebuah “mata uang” politik yang digunakan untuk membiayai aktifitas dan respon politik. Patronase diyakini sebagai sebuah jalan yang digunakan oleh para politisi di partai politik untuk mendistribusikan sesuatu yang spesifik dalam *public goods* yang akan dipertukarkan dengan dukungan politik dari yang diberi. Patronase bisa juga dipahami sebagai bentuk respon pemerintah terhadap tuntutan kelompok kepentingan, dalam hal ini partai politik, yang menginginkan adanya kebijakan tertentu dalam mendistribusikan barang publik (Weingrod, 1968:379).

Patronase tercermin dalam penggunaan sumberdaya-sumberdaya publik melalui pola pertukaran yang bersifat langsung dan partikular antara klien dengan politisi atau fungsionaris partai politik. Yang dimaksud dengan “langsung” adalah, berbeda dengan hubungan-hubungan programatik, sang partai politik mampu mengidentifikasi klien-klien mereka secara individual dan terlibat dalam pola hubungan pertukaran yang seperti pola kontrak dimana di dalamnya politisi menyediakan barang atau layanan jasa yang dipertukarkan dengan beberapa bentuk dukungan. Secara tipikal, patronase dalam politik kepartaian ini tersembunyi dalam tujuan-tujuan resmi dan tentu saja kebanyakan tidak melanggar norma-norma hukum. Namun sang klien yang menerima layanan dan barang publik tersebut menyadari bahwa mereka tidak mungkin

³ Dalam beberapa literatur ilmu politik, penggunaan istilah patronase dan klientelisme seringkali dipertukarkan tanpa terlalu hirau untuk membedakan keduanya. Namun Alex Weingrod (1968: 398) menggaris bawahi bahwa penggunaan istilah klientelisme mulai mengemuka ketika beberapa ilmuwan politik mencoba menjelaskan sebuah pola baru patronase yang lebih menonjolkan peran sosok partai politik dibandingkan sosok orang kuat. Fenomena tersebut kemudian dikenal dengan istilah *clientela* atau *political party directed patronage*.

mendapatkan berbagai barang dan layanan tersebut tanpa adanya jalinan hubungan dengan partai politik tersebut. Biasanya, jalinan hubungan dengan partai politik dianggap esensial karena dikarenakan kesulitan mereka berhubungan dengan birokrasi yang tidak efisien dan tidak responsif atau dikarenakan mereka sebagai klien sadar betul bahwa jalinan hubungan partai politik memungkinkan untuk membuka peluang diskresi administrasi yang bisa menguntungkan klien, meskipun kadang sampai pada pelanggaran hukum (Müller, 2006:189).

Dalam patronase politik, pola hubungan kedua entitas yang ada lebih berwatak dualistik dibandingkan dualisme dan lebih mencerminkan sebuah pertukaran politik timbal-balik asimetris. Sebuah hubungan yang ditandai oleh pemberian sumberdaya ekonomi dan politik dari sang patron yang biasanya memiliki kekuasaan yang bersifat personal dan adanya pamrih loyalitas dan dukungan politik dari sang penerima “derma”. Pola pertukaran politik inilah yang dikenal sebagai bentuk klientelisme dalam ranah politik. Klientelisme politik, dalam pengertian yang paling sederhana, digambarkan sebagai distribusi keuntungan-keuntungan yang terseleksi kepada individu atau kelompok yang teridentifikasi secara jelas yang akan ditukar dengan dukungan politik dari penerimanya (Hopkin, 2006b; bandingkan dengan Eisenstadt & Roniger, 1980).

Namun penggunaan istilah klientelisme sendiri masih kontroversial disebabkan oleh luasnya dan variatifnya pola pertukaran politik yang bisa digambarkan oleh istilah ini. Sebagaimana diuraikan lebih mendalam oleh Jonathan Hopkin (Ibid), klientelisme merupakan sebuah bentuk pertukaran yang sifatnya personal dan biasanya dicirikan dengan adanya sejumlah kewajiban dan bahkan juga adanya hubungan kekuasaan yang tidak seimbang diantara mereka yang terlibat. Pola hubungan ini ditandai dengan aktivitas-aktivitas: “patron yang menyediakan buat sang klien berupa akses kepada sarana-sarana dasar subsistensi dan terbentuknya pola hubungan yang resiprokal dengan sang klien melalui aktivitas yang mengkombinasikan antara pelayanan dan penyediaan barang ekonomi oleh sang patron dengan adanya aktivitas sosial yang mencerminkan loyalitas dan respek dari sang klien.”

Meskipun demikian, setidaknya ada dua elemen penting yang selalu melekat dalam aktivitas klientelisme, yaitu: Pertama, resiprositas (tipe pertukaran dari sebuah hubungan). Pada tipe pertukaran sebuah hubungan, dua kelompok terlibat dalam penyediaan barang dan layanan dan saling berbagi manfaat yang saling menguntungkan dalam kondisi relatif saling sukarela sehingga tindakan-tindakan klientelisme tidak bisa ditemukan dalam sistem politik yang otoriter total atau model-model hubungan perbudakan dan pertuanan. Patron mempertukarkan sumberdaya (pekerjaan dan perlindungan) dengan suara, dukungan, loyalitas klien. Keduanya tersambungkan melalui jalinan kepentingan dan “pertemanan”. Kedua, ketidaksetaraan. Ketidaksetaraan berlangsung dalam pertukaran tersebut dikarenakan sang patron memiliki beragam sumberdaya sedangkan klien mentransformasikan pola hubungan tersebut menjadi pola vertikal, yang kemudian mensyaratkan adanya superioritas satu terhadap yang lain dalam hubungan tersebut (Erawan, 2008).

Secara teoritik, sebagaimana uraian James Scott (dalam Erawan, 2008) aktivitas klientelisme akan hadir dan menguat disebabkan oleh beberapa sebab berikut ini: (1) Sumberdaya penting dikelola dan dikontrol oleh kelompok tertentu di dalam masyarakat. Bentuk sumberdaya tersebut biasanya berbentuk alokasi ekonomi seperti tanah atau pekerjaan, keuntungan atau ketidakpastian yang dihasilkan melalui manipulasi kekuasaan organisasional. (2) Sang patron secara sangat kuat meminta atau mensyaratkan adanya “layanan” balik yang bisa disediakan oleh klien. (3) Kelompok-kelompok klien secara keseluruhan akan dicegah untuk bisa memperoleh akses terhadap sumberdaya yang dikontrol oleh kelompok patron. Kondisi ini juga berlangsung sebagai akibat dari kegagalan kelompok klien merumuskan kepentingan umum mereka dan kegagalan untuk mengorganisir diri mereka sendiri dalam mencapai kepentingan umum mereka. (4) Tiadanya sebuah etika alokasi publik yang diimplementasikan secara efektif. Yang dimaksud dengan etika publik ini adalah sebuah mekanisme atau sistem yang di dalamnya sumberdaya publik dialokasikan dan dipertukarkan berdasarkan kriteria-kriteria universal dibandingkan kriteria-kriteria personal atau privat.

Yang menarik, praktek klientelisme sendiri bertransformasi sesuai transformasi sosial yang ada. Gambaran tentang praktek klientelisme yang diuraikan sebelumnya lebih merupakan ekspresi pola hubungan patron-klien yang sifat hirarkis dalam masyarakat tradisional pedesaan yang sangat kental dengan nuansa feodalismenya.⁴ Proses modernisasi yang sedemikian massif telah mengubah pola hubungan patron-klien tradisional tersebut dan kemudian membentuk pola “klientelisme baru” yang ditegaskan Hopkin (Ibid) berikut:

“Socioeconomic modernization brought greater geographical mobility and urbanization, higher levels of education, the replacement of agrarian by industrial employment, and the decline of traditional rural elites. These developments weakened traditional patron-client ties, which made way for new forms of exchange. Organized political parties, with relatively bureaucratized structures, replaced landlords and local notables as patrons. Clients, enjoying higher living standards and less instinctively deferential, demanded more immediate material benefits in exchange for their votes. In this new, ‘mass party’ clientelism, patrons have to ‘buy’ votes by distributing concrete excludable benefits and favours to individual voters or groups of voters.”

Bentuk klientelisme baru ini memiliki kesamaan dalam beberapa hal dengan klientelisme lama. Hubungan antara patron dan klien masih bersifat instrumental dan keuntungan yang diberikan kepada para klien masih sebagian besar bersifat privat dan terseleksi. Meskipun demikian ada beberapa perbedaan antara klientelisme lama dengan yang baru, yaitu (Hopkin, 2006a:407): *Pertama*, pola hubungan mereka sudah tidak terlalu hirarkis dan mulai lebih “demokratis”. Dalam pola hubungan ini masih terdapat ketidakseimbangan kekuasaan antara

⁴ Manifestasi sebuah relasi klientelistik dalam politik riil senyatanya hadir dalam beragam jalan karena tergantung pada jenis sumberdaya yang disediakan oleh sang patron dan bentuk atau jenis barang atau jasa yang dituntut oleh warga dan harus dipenuhi. Dalam kebanyakan konteks masyarakat tradisional, klientelisme terpolo dalam sebuah hubungan loyalitas dan respek yang mengakar kuat dalam budaya sehingga sang patron bisa mendapatkan dukungan politik tanpa harus memberikan terlalu banyak keuntungan bagi kliennya (Hopkin, 2006a:409).

patron dan klien: sang patron masih mengontrol sumberdaya yang dibutuhkan oleh klien, namun klien tidak lagi terlalu tergantung kepada klien dan merasa lebih bebas untuk menentukan suara mereka –sebagai komoditas yang dipertukarkan- sesuai dengan yang mereka inginkan untuk memaksimalkan kegunaannya. *Kedua*, sebagai efek dari pola hubungan yang tidak lagi hirarkis dan personal, bentuk klientelisme baru lebih kondusif bagi terpolanya fluiditas dan perubahan dalam perilaku pemilih dalam pemilihan umum sehingga membuka selebar-lebarnya kemungkinan bagi kompetisi yang lebih terbuka dan hadirnya atau menghilangnya sekelompok elit.

Klientelisme baru biasanya muncul dalam masyarakat yang berada dalam struktur ekonomi yang lebih maju dan memberikan dampak yang berbeda terhadap politik kepartaian yang ada.⁵ Klientelisme baru lahir dalam kondisi peran negara yang semakin kuat dan meluas dalam sendi-sendi aktivitas ekonomi dan kehidupan sosial. Dalam klientelisme baru, partai politik sebagai organisasi cenderung lebih mengemuka sebagai patron dibandingkan individu-individu yang ada di dalamnya. Para pimpinan partai politik tidaklah seotonom para patron individual dalam pola-pola klientelisme lama. Mereka justru kini mulai tergantung pada partai politiknya. Implikasinya, berbagai aktivitas klientelistik, dalam pola klientelisme baru, didistribusikan oleh anggota partai politik, yang mendapatkan otorisasi untuk melakukan hal tersebut dari lapis yang lebih tinggi dalam hirarki partai politik. Klientelisme baru ini kemudian menjadi cenderung lebih terbirokratisasi dan tidak lagi terlalu terpersonalisasi meskipun kontak personal antara wakil partai politik dengan pemilih-pemilih individual masih tetap terjaga untuk memelihara hubungan. Bentuk klientelisme baru ini selaras dengan kohesi sosial dan formalisasi rantai komando dalam partai politik sehingga seringkali justru dianggap sebagai salah satu jalan yang mengindikasikan adanya institusionalisasi partai politik (ibid:408-409).

Studi yang dilakukan oleh Martin Harrop & William L. Miller (1987:31-32) yang dilakukan di beberapa negara di benua Afrika dan kawasan Amerika Latin menunjukkan bahwa jikalau pola hubungan klientelisme lama (atau jaringan patron-klien) secara umum sangat kuat di wilayah-wilayah pedesaan tradisional, mesin-mesin partai politik telah berhasil menjadi mekanisme klasik dalam mendistribusikan berbagai keuntungan atau penghargaan kepada pemilih di wilayah perkotaan. Partai politik bukan hanya membantu bagaimana komunitas-komunitas sosial yang lahir dari efek urbanisasi yang massif di perkotaan menjadi lebih mudah

⁵ Praktek klientelisme baru nampaknya berjalan dalam masyarakat modern yang demokratis. Salah satu kasus yang seringkali dikutip adalah kasus “Pork-barrel legislation” di Amerika Serikat. “Pork-barrel legislation” merupakan aktivitas penggunaan dana publik oleh anggota Kongres (atau lembaga legislatif lainnya) untuk membiayai berbagai aktivitas proyek yang tidak memiliki hubungan dengan kepentingan sebagian besar warga. Proyek ini lebih diinisiasi atau dipromosikan oleh sekelompok kecil anggota legislatif yang mendorong penggunaan uang hasil pajak dan sumberdaya lainnya untuk dialokasikan ke wilayah-wilayah yang mereka wakili (tempat mereka terpilih). Aktivitas ini membuat para anggota legislator akan dipilih lagi oleh para konstituennya dalam pemilihan umum berikutnya. Biasanya dana-dana tersebut dialokasikan untuk pembangunan bendungan, perbaikan sungai dan pelabuhan, pembangunan jembatan dan jalan raya, pusat pelatihan kerja, dsb. (http://www.auburn.edu/~johnspm/gloss/pork-barrel_legislation).

hidup dalam kehidupan perkotaan modern. Mereka juga menyediakan jaringan dengan entitas sosial yang lebih luas, menawarkan konsultasi, kesejahteraan dan pelayanan untuk penyediaan pekerjaan kepada para pemilih. Di Argentina, pengurus lokal Partai Radikal (Radical Party) menyediakan pertolongan, pemberian bantuan dan kredit untuk pemilih. Bahkan partai politik menyediakan makanan dengan harga murah atau yang mereka sebut sebagai “Roti Radikal” atau “Susu Radikal”.

Lalu proses transformasi klientelisme seperti apa yang mampu didorong ke arah yang lebih “demokratis” dan pelan-pelan memberikan kontribusi yang positif terhadap proses demokratisasi? Basis dan kondisi seperti apa yang bisa menjadi “struktur kesempatan politik” untuk mentransformasikan pola pertukaran klientelistik menjadi pola hubungan kewarganegaraan (*citizenship*)?

Kemampuan mentransformasikan bentuk-bentuk klientelisme agar lebih demokratik sangat tergantung, dalam fase awal, pada seberapa jauh proses pluralisasi sumberdaya kekuasaan politik bisa didorong. Dalam sistem politik yang monolitik, kekuasaan cenderung memusat sehingga penguasaan sumberdaya ekonomi dan politik menjadi cenderung sentralistik sehingga membuka peluang menguatnya kapasitas sang patron dan tertutupnya kesempatan kekuatan-kekuatan subordinat untuk turut menguasainya. Pluralisasi sumberdaya kekuasaan akan mendorong munculnya penguasa-penguasa sumberdaya ekonomi dan politik sehingga memungkinkan adanya faksionalisasi dan “kompetisi” antar patron sehingga kondisi ini bisa mendorong klien untuk bisa membangun posisi tawar yang lebih kuat. Dalam kondisi seperti ini pola pertukaran yang sebelumnya bersifat asimetris dan subordinasi akan mampu didorong menjadi pola hubungan resiprokal yang bersifat relatif simetris dan transaksional (Bandingkan dengan skema 1).



Sumber: Erawan, 2008

Tentu saja, hanya ruang-ruang politik yang demokratik yang memungkinkan pluralisme politik bisa berjalan. Misalnya, perubahan sistem pemilihan umum dan sistem kepartaian yang cenderung mendorong adanya kompetisi penuh diantara elit politik serta adanya partisipasi penuh dari masyarakat akan cenderung memutus pola-pola hubungan pertukaran politik yang isolatif, solid dan monolitik dan membuka peluang posisi tawar klien serta terpolanya hubungan pertukaran yang jauh lebih transaksional.

Proses transformasi klientelisme menjadi pola pertukaran yang lebih demokratik akan sangat dipengaruhi juga oleh perubahan struktur sosial masyarakat itu sendiri. Ketika struktur sosial sudah semakin kompleks dan negara sudah ditransformasikan menjadi entitas politik solid, populasi sudah semakin sejahtera dan semakin terdidik serta loyalitas kelas semakin dalam, maka mesin partai politik akan semakin berkurang dalam menawarkan insentif bagi pemilih (Harrop & Miller, 1987: 32).

Berbagai basis struktur sosial-politik akan tidak cukup bermanfaat mendorong proses transformasi pola pertukaran klientelistik apabila tidak ditopang oleh kapasitas agensi untuk melakukan proses pelembagaan politik dan peningkatan kapasitas institusi politik formal di tengah politik yang plural. Proses ini juga harus ditopang dengan kapasitas untuk melembagakan *rule of law* dan etika publik tentang proses pelayanan sosial yang universal. Bila negara juga berhasil mengembangkan skema-skema pelayanan sosial dalam watak ideologi *welfarism* bukan sekedar *benevolent state* maka dapat dipastikan praktik klientelisme partai politik akan tergerus pelan-pelan. Sementara itu, representasi politik alternatif yang diinisiasi dan didorong jauh lebih demokratis, pada derajat tertentu, bisa mentransformasikan praktek-praktek klientelisme menjadi lebih “sistemik” dan “demokratis” dalam hubungan negara, partai politik dan warga (Bandingkan Abers, 1998; Cornwall, Cordeiro, Delgado, 2006; Baiocchi (ed.), 2003).

Tumbuh Kembangnya Partai Politik sebagai Patron Baru

Seiring berjalannya proses demokratisasi di Indonesia, partai politik muncul sebagai sebuah kekuatan politik penting dalam berbagai dinamika sosial yang ada. Partai politik bukan lagi sekedar entitas subordinasi yang menjadi penghias kebijakan yang didominasi oleh birokrasi. Sebaliknya, kenyataan menunjukkan bahwa partai politik mencoba masuk ke berbagai pori-pori sosial yang sebelumnya hanya bisa dijangkau oleh birokrasi. Beberapa partai politik di Indonesia juga sangat serius mendorong aktifitas kedermawanan sosial.

Lebih khusus, perubahan peran dan fungsi partai politik tersebut bisa kita jumpai pada PKS. Dengan alasan untuk menegaskan pentingnya perubahan budaya politik, PKS muncul menjadi salah satu partai politik yang sangat intens memainkan berbagai peran sosial di luar peran dan fungsi partai yang paling dasar. PKS tercatat menjadi salah satu partai politik di Indonesia yang mengelola aktifitas kedermawanan sosial dengan mekanisme kelembagaan yang relatif kuat.

Sejarah panjang politik di Indonesia memang mengekspresikan kombinasi antara watak politik yang tampak “kontradiktif” satu sama lain. Di satu sisi, kekerasan dan aktivitas koersif lainnya bukan hanya dengan sengaja direproduksi oleh negara yang berwatak *leviathan* dalam konteks relasi asimetris negara-masyarakat. Tindakan koersif juga menjadi bagian ritus politik keseharian dalam rangka menegaskan identitas sosial tertentu dan menyingkirkan identitas yang lain dalam relasi horizontal masyarakat (bandingkan Sidel, 2006; Robinson, 2006; Hefner,

1999). Di sisi lain, politik budiman -yang menampakkan penguasa yang dermawan- juga menjadi sarana hegemonik untuk melestarikan kekuasaan melalui loyalitas dan ketertundukan yang diperintah. Penguasa atau elit politik adalah Ratu Adil yang bukan hanya bertindak mengatur tapi juga bisa memberikan segala bentuk pengayoman meski berpamrih kesetiaan (Bandingkan dengan Maliki, 1999; Törnquist, 1990; Crouch 1979; Crouch 1993).

Konteks politik Indonesia yang berwajah kekerasan sekaligus kebudimanan ini tampaknya disadari betul oleh para aktivis di PKS sehingga mereka berusaha mentransformasikan dua fenomena yang dianggap patologis tersebut. Oleh karena itu, PKS menginisiasi berbagai aktivitas kedermawanan sosial yang bersifat langsung melalui berbagai bentuk dengan tujuan utama berikut: (1) untuk mendorong perubahan budaya serta strategi politik yang terdapat dalam kehidupan politik Indonesia pasca reformasi agar bisa didorong menjadi lebih damai di Indonesia. Aktivitas ini diyakini sebagai budaya tanding terhadap berbagai budaya-budaya kekerasan yang menyertai aktivitas-aktivitas politik selama ini, (2) Menginisiasi pendidikan politik yang lebih baik dan menguntungkan untuk masyarakat dibandingkan politik uang. Aksi-aksi kedermawanan sosial dianggap memberi kemanfaatan yang lebih bagi masyarakat (3) Memberikan “sokongan” yang sifatnya komplementer kepada negara yang memiliki keterbatasan dalam menyediakan layanan sosial untuk warga.

Selain itu, semangat kepedulian sosial sebenarnya sudah menjadi tradisi lama bagi aktivis partai ini. Pengalaman sebagai kader sebuah gerakan sosial yang mengedepankan da’wah sosial membuat aktivitas kedermawanan sosial seakan menjadi keharusan yang “mendarah daging” dalam setiap kader partai yang sekaligus kader da’wah.⁶ Aktivis Partai Keadilan Sejahtera, menegaskan bahwa kedermawanan sosial merupakan bagian dari da’wah itu sendiri.

Pada rentang tahun 1998-1999, Partai Keadilan (PK), sering menggunakan strategi-strategi “sedekah” atau pemberian langsung melalui bhakti sosial (terutama kesehatan) dan atau pemberian SEMBAKO, terutama untuk kaum miskin. Pilihan model kedermawanan sosial yang sifatnya “memberikan ikan daripada kail” tersebut dianggap sebuah pilihan yang paling rasional karena menjadi kebutuhan paling pragmatis masyarakat saat itu. Tentu saja, aktivitas “sedekah” ini tidak berhenti pada periode sebelum Pemilu 1999.⁷ Hingga saat ini, pola aktivitas ini masih

⁶ Penulis sejak awal sudah menyadari bahwa tidak mudah membedakan motif-motif politis dan motif-motif teologis dalam aktivitas kedermawanan sosial yang dikelola oleh PKS. Mengingat para aktivis PKS juga sejak awal tidak berpikir akan adanya pemisahan yang tegas antara politik sebagai bagian dari ruang publik dan agama sebagai ruang privat. Sebagaimana juga komunitas neo-revivalis lainnya dalam Islam, PKS memegang teguh konsep Islam sebagai “*din wa dawla*” (Islam sebagai konsep keagamaan/jalan hidup sekaligus sebagai agama yang juga mengurus ketatanegaraan). Konsepsi tersebut mendorong penolakan terhadap anggapan bahwa Islam sekedar sebagai kepercayaan agama yang membatasi lingkungannya hanya pada religiusitas pribadi belaka sekaligus memberikan kepercayaan yang besar untuk menegaskan bahwa Islam juga menjadi penting mewarnai politik di ranah publik (Bandingkan dengan Tibi, 2000:137).

⁷ Pola kedermawanan sosial yang sifatnya “sedekah” langsung ini juga trend di partai lainnya. Aktivitas pembagian SEMBAKO dan pengobatan gratis menjadi pemandangan yang biasa menjelang PEMILU 2009 Karena hampir seluruh kontestan PEMILU 2009 menggunakan strategi-strategi seperti ini. Bahkan ada partai politik yang rela

menjadi salah satu program yang dominan di PKS dengan mekanisme dan pola pengelolaan yang lebih matang dan terkoordinasi dengan baik.

Adapun frekuensi aktivitas kedermawanan sosial yang sifatnya “sedekah” atau langsung tersebut sangat beragam. Misalnya, untuk layanan kesehatan gratis ada yang sifatnya *ad hoc* namun tidak sedikit pula yang sifatnya sudah menjadi rutinitas dengan frekuensi satu atau bulan sekali. Bahkan menjelang pelaksanaan PEMILU 2009, intensitas aktivitas reguler tersebut semakin ditingkatkan. Aktivitas rutin yang terkait dengan momen keagamaan biasanya berbentuk bhakti sosial dan pemberian atau penyembelihan hewan qurban di kantong-kantong komunitas miskin. Adapun dokter yang memeriksa dan obat untuk pasien disediakan oleh DPD PKS.

PKS juga menginisiasi aktivitas-aktivitas yang sifatnya “memberikan kail daripada ikan”. Misalnya, berdasarkan pengalaman DPD Kota Yogyakarta, sejak tahun 2001 pengurus partai mulai mencoba untuk mengembangkan skema-skema pemberdayaan ekonomi masyarakat, terutama skema kredit dengan pola dana bergulir.

Para kader PKS juga cukup serius menggarap pendidikan mulai dari pendidikan anak usia dini hingga dan pendidikan keagamaan. Selain itu, mereka juga menyediakan layanan keagamaan gratis, seperti penyediaan khotib atau da’i yang akan mengisi acara-acara keagamaan yang ada.

Pilihan PKS untuk menggunakan aktivitas kedermawanan sosial sebagai sarana da’wah sekaligus komunikasi politik mereka nampaknya ditopang oleh pengalaman kadernya yang cukup matang dalam mengelola aktivitas-aktivitas tersebut. Para aktivis PKS bagaimanapun juga adalah aktivis gerakan Tarbiyah yang terbiasa dengan melakukan da’wah sosial melalui aksi-aksi kemanusiaan dan kedermawanan sosial.⁸ Sebelum menjadi aktivis partai politik, para aktivis PKS biasa menjadikan sarana pendidikan, pelayanan kesehatan, bantuan kemanusiaan di saat bencana sebagai media untuk institusionalisasi norma-norma agama yang mereka yakini di dalam

mengeluarkan dana partainya untuk memberikan angkutan mudik gratis dari Jakarta ke daerah-daerah yang ada di wilayah pulau Jawa dalam musim lebaran tahun 2008.

⁸ Hal ini wajar saja karena strategi-strategi komunikasi sosial gerakan Tarbiyah di Indonesia sangat mirip dengan “sumber inspirasi” gerakan mereka, *Al Ikhwan Al Muslimun* di Mesir. Gerakan *Al Ikhwan Al Muslimun* sendiri merupakan salah satu gerakan sosial keagamaan yang cukup kuat di Jazirah Arab. Gerakan, yang diinisiasi oleh Hassan Al Banna di tahun 1928, ini mampu meraup simpati yang luar biasa dari masyarakat arab dan bahkan mengglobal karena bisa mengkombinasikan antara aktivitas-aktivitas keagamaan dengan aktivitas-aktivitas sosial. *Al Ikhwan Al Muslimun* yang pada awal pendiriannya lebih merupakan sebuah organisasi da’wah, pada perkembangan selanjutnya merambah ranah politik di jazirah Arab, terutama ketika pemogokan umum bangsa Arab terjadi pada rentang waktu 1936 – 1939. Ketika revolusi Palestina semakin menguat pada tahun 1939, organisasi ini relatif berhasil mengorganisir dan memobilisasi demonstrasi besar-besaran untuk memprotes Inggris beserta perwakilannya. Pendek kata, *Al Ikhwan Al Muslimun* sangat aktif mempromosikan aktivitas-aktivitas kebiduan sosial, pembangunan, nasionalisme, gerakan pro kemerdekaan, dan reformasi pemerintahan dan sosial berdasarkan semangat-semangat keislaman. Gerakan *Al Ikhwan Al Muslimun* memiliki taktik yang mengkombinasikan antara semangat-semangat nasionalisme arab dan Pan Islamisme melalui berbagai tindakan: dari aktivisme dan akomodasi politik pro-rejim ke militansi dan aktivitas-aktivitas perlawanan anti rejim; dari aktivitas filantropi dan pemberdayaan ekonomi hingga koalisi dengan partai oposisi (bandingkan Mitchell, 1969).

masyarakat. Mereka sudah terbiasa terjun ke dalam yayasan pendidikan dan lembaga-lembaga filantropi berbasis keagamaan yang ada di Indonesia.

Selain itu, para kader PKS biasanya merupakan orang memiliki kompetensi di bidang-bidang yang menjadi fokus kedermawanan sosial mereka. Misalnya dalam layanan medis, Partai Keadilan Sejahtera sudah terbiasa untuk memobilisasi para kadernya yang menjadi dokter untuk menjadi sukarelawan dalam aktivitas pelayanan kesehatan. Walaupun tidak menutup kemungkinan PKS menawarkan dokter-dokter yang ada di sekitar lokasi pelaksanaan pelayanan kesehatan untuk berkontribusi secara sukarela meskipun bukan kader mereka.

Proses pelaksanaan aktivitas kedermawanan sosial sendiri dikelola oleh organisasi partai sendiri, organisasi *underbouw* atau tidak menutup kemungkinan juga dengan bekerjasama dengan pihak atau organisasi lain. Biasanya pilihan untuk menggunakan bendera (baca: organisasi) partai secara langsung atautkah menggunakan organisasi yang menjadi sayap PKS sangat tergantung pada momentum dan bentuk kedermawanan sosial yang akan dilaksanakan. Dalam kondisi *force majour*, berbagai aktivitas kemanusiaan biasanya langsung dikelola di bawah “bendera” partai. Namun dalam kondisi normal, PKS cenderung menggunakan organisasi sayap partai tersebut untuk menghindari “kecurigaan” dari masyarakat luas akan motif politik mereka.

Pada dasarnya, yang menjadi ujung tombak pengelolaan aktivitas kedermawanan sosial di dalam Partai Keadilan adalah para kader partai yang ada di DPRa dan DPC. Sedangkan DPD lebih banyak memainkan peran sebagai “simpul” atau mengkoordinasi pelaksanaan kegiatan, termasuk kegiatan yang melibatkan pengurus DPW PKS, serta menyediakan bantuan sumberdaya manusia, obat-obatan atau barang-barang lain yang akan digunakan dalam pelaksanaan kegiatan yang ada. Pada tingkatan DPD, PKS memiliki seksi yang khusus menangani kegiatan-kegiatan semacam ini dikenal dengan bidang aksi pelayanan.

Salah satu organ penting lainnya untuk mengelola aktivitas tersebut secara rutin adalah Pos Wanita Keadilan (Pos-WK). Pos WK adalah sebuah program pelayanan sosial dan pemberdayaan masyarakat, dikelola oleh kader wanita PKS dan diklaim sebagai program unggulan dari bidang Kewanitaan Partai Keadilan Sejahtera di seluruh wilayah hukum Indonesia.

Selain dikelola melalui organisasi partai sendiri, PKS juga tidak jarang bekerjasama dengan pihak lain dalam melaksanakan kegiatan kedermawanan sosial. Sejauh ini, kerjasama seperti ini lebih banyak dilakukan dengan organisasi yang secara kelembagaan dan personal memiliki tujuan dan pemahaman nilai yang selaras dengan kader partai ini. Misalnya dalam mengelola dana bergulir untuk pemberdayaan ekonomi ummat di Kota Yogyakarta, PKS bekerjasama dengan *Baitul Maal wat Tamwil* (BMT).⁹ BMT ini lah yang diserahi untuk mengelola lebih lanjut dana pemberdayaan ekonomi tersebut.

⁹ *Baitul Maal wat Tanwil* (BMT) merupakan lembaga penyedia keuangan mikro yang dikenal di Indonesia. Institusi ini biasanya lahir dari masyarakat akar rumput dengan pembiayaan yang bersumber dari anggota-anggota organisasi atau komunitas keislaman. Biasanya lembaga keuangan mikro ini dikelola di atas prinsip-prinsip pembagian

Kerjasama yang sifatnya *ad hoc*, informal dan “cair” dengan berbagai organisasi sosial dan filantropi Islam, seperti Pos Keadilan Peduli Ummat (PKPU), juga seringkali terjadi. Dalam konteks ini, kerjasama dengan organisasi lain biasanya muncul dengan didasarkan pada rasionalitas *supply & demands* semata. Meskipun tidak bisa dipungkiri bahwa ada kecurigaan dari masyarakat bahwa PKS menggunakan strategi mobilisasi dana umat, seperti dana zakat, infaq, shodaqoh, dan Waqf, melalui organisasi filantropi Islam, terutama Pos Keadilan Peduli Ummat (PKPU), demi kepentingan politik partai (Bandingkan Alawiyah, 2008). Namun kecurigaan tersebut tidak mudah dikonfirmasi atau dibuktikan dan tampaknya ditepis oleh aktivis organisasi filantropi tersebut.¹⁰

Adapun sumber pembiayaan aktivitas kedermawanan sosial Partai Keadilan Sejahtera (PKS) setidaknya bisa dipilah menjadi tiga sumber utama, yaitu: Pertama, Kader PKS yang menduduki jabatan anggota dewan, baik di Dewan perwakilan Rakyat (DPR) RI maupun Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Propinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) kabupaten/kota. Para anggota legislatif inilah yang menjadi penyumbang utama bagi aktivitas kedermawanan sosial partai. Selain potongan wajib ini, gaji kader PKS yang duduk di kursi legislatif juga masih dipotong lagi untuk membiayai aktivitas-aktivitas kedermawanan sosial lainnya, seperti pembagian SEMBAKO, dsb. Al hasil, dari gaji pokok yang diterima oleh kader PKS yang duduk di kursi dewan, kurang lebih 40% akan diberikan ke bendahara partai untuk

keuntungan yang adil serta menggunakan nilai-nilai islam dan solidaritas komunitas sebagai modal sosial dalam mengelola kredit atau simpan pinjam. Kadang lembaga ini juga mengelola bisnis-bisnis ritel untuk mendukung skema-skema keuangan mikro mereka. Lembaga ini biasanya disponsori dan dimotori oleh para ekonom-ekonom yang mempunyai perhatian khusus terhadap pengembangan ekonomi syariah. Perkembangan BMT mulai berkembang bak jamur di musim hujan semenjak upaya integrasi sistem keuangan Islam ke dalam sistem keuangan modern dimulai pertama kali dengan didirikannya Bank Islam pertama pada tahun 1991, yaitu Bank Muamalat (Sakai & Marijan, 2008).

¹⁰ Hal menarik yang perlu dicatat pula, kecenderungan ekspansif para kader PKS dalam aktivitas sosial keagamaan bahkan sempat menimbulkan “ketegangan” antara partai ini dengan organisasi kemasyarakatan (ormas) Islam “Persyarikatan Muhammadiyah”. Muhammadiyah menuding PKS dengan sengaja mencoba untuk mengkonversi berbagai aset dan fasilitas sosial Muhammadiyah, seperti masjid, sekolah, dsb menjadi “milik” PKS. Bahkan Muhammadiyah kemudian membuat Surat Keputusan Pimpinan Pusat Muhammadiyah dengan Nomor: 149/Kep/I.O/B/2006 tentang “Kebijakan Pimpinan Pusat Muhammadiyah Mengenai Konsolidasi Organisasi dan Amal Usaha Muhammadiyah”. Surat keputusan, yang ingin menegaskan kembali bahwa Muhammadiyah beserta amal usahanya terbebas dari kepentingan partai politik, secara eksplisit menyebutkan nama Partai Keadilan Sejahtera. Ini bisa ditafsirkan bahwa Muhammadiyah melihat PKS sebagai potensi “ancaman”.

Menjelang PEMILU 2009, Muhammadiyah kembali membuat Surat Instruksi No. 03/INS/I.O/A/2008 Tentang “Menjaga Kemurnian dan Keutuhan Muhammadiyah Menghadapi Pemilihan Umum Tahun 2009” yang berisi sembilan poin penting sebagai garis kebijakan Pimpinan Pusat Muhammadiyah agar segenap Pimpinan Muhammadiyah bisa berfungsi sebagai pengayom bagi warga Muhammadiyah secara keseluruhan yang berbeda dan beragam wadah dan saluran politiknya. Menurut Instruksi bertanggal 19 Juli 2008 ini, secara garis besar berisi penegasan khittah Muhammadiyah terhadap politik, larangan pelibatan organisasi Muhammadiyah untuk mendukung/menolak partai politik, penonaktifan pimpinan Muhammadiyah yang menjadi Caleg dan Tim Sukses, larangan kampanye di lingkungan institusi Muhammadiyah dan larangan penggunaan fasilitas Muhammadiyah untuk kampanye partai politik. (http://www.muhammadiyah.or.id/index.php?option=com_content&task=view&id=1244)

pendanaan partai secara umum dan 20% akan dialokasikan untuk aktivitas-aktivitas yang ada kaitannya dengan konstituen mereka.

Kedua, sumbangan aktif dari setiap kader PKS baik yang berbentuk langsung dan tidak langsung. Yang dimaksud dengan sumbangan tidak langsung kader partai adalah sumber penerimaan dana partai yang berasal dari iuran pangkal wajib dan iuran rutin kader partai ini. Dengan kata lain, di saat membayar iuran wajib untuk partai, maka setiap kader PKS sebenarnya secara tidak langsung telah beramal untuk membantu kegiatan kedermawanan sosial partai. Sedangkan yang dimaksud dengan sumbangan aktif secara langsung adalah bantuan yang diberikan secara langsung oleh kader atau simpatisan disaat kegiatan kedermawanan sosial berlangsung. Sumbangan langsung tersebut sangat beragam, mulai dari yang berbentuk uang tunai, barang-barang khusus seperti obat-obatan dan perlengkapan medis, hingga bantuan tenaga seperti yang disebutkan sebelumnya. Peran kuat iuran atau sumbangan kader dalam berbagai aktivitas PKS ini, termasuk untuk aktivitas kedermawanan sosial mereka, tidak lepas dari tradisi “Kas Kami dari Kantong Kami” yang cukup kuat dibangun di dalam tubuh partai ini.

Ketiga, sumbangan simpatisan partai atau masyarakat luas. Adapun jumlah dan bentuk sumbangan dari simpatisan atau masyarakat luas ini sangat variatif karena sangat dipengaruhi oleh momentum dan aktivitas kedermawanan sosial itu sendiri. Ketika dalam kondisi darurat, seperti bencana alam, dsb, PKS sangat mudah memobilisasi sumbangan masyarakat dikarenakan masyarakat sendiri melihat adanya aksi bantuan kemanusiaan konkrit partai, seperti pembentukan posko bencana, tim sukarelawan, dsb. Namun dalam kondisi normal boleh jadi bantuan atau sumbangan masyarakat tersebut tidak terlalu banyak dikarenakan mereka melihat aktivitas-aktivitas kedermawanan sosial PKS sebagai aktivitas yang lebih bermotif politis dibandingkan motif kemanusiaan.

Setiap kegiatan kedermawanan sosial yang dikelola oleh kader PKS juga harus dikelola dengan mekanisme akuntabilitas internal yang sudah ditentukan oleh partai politik. Misalnya, dana stimulan yang diberikan oleh DPD untuk kegiatan sosial biasanya dipertanggungjawabkan secara transparan meskipun tidak sampai detail mengingat bantuan tersebut terlalu banyak. Bentuk pertanggungjawaban yang paling lazim adalah memberikan laporan pelaksanaan kegiatan yang sifatnya deskriptif, semisal lokasi, waktu pelaksanaan dan jumlah peserta.

Selain memainkan peran kebudiman langsung dengan citra sebagai partai politik yang peduli, PKS juga berusaha mendorong, apa yang mereka klaim sebagai advokasi kebijakan publik. Anggota PKS yang ada di Dewan mendorong alokasi anggaran publik yang ada bisa berpihak kepada konstituen mereka atau masyarakat secara luas. Aktivitas advokasi tersebut mulai dari sekedar memberikan informasi atau sosialisasi kepada publik seperti beasiswa, pemberian jaminan kesehatan untuk masyarakat apabila dirawat di rumah sakit.

Lebih jauh, PKS juga berusaha membantu basis konstituen mereka atau masyarakat secara luas untuk mengakses dana-dana APBD yang dialokasikan untuk masyarakat, semisal dana

pemberdayaan ekonomi warga, pembuatan sumur resapan, atau perbaikan kampung, dsb. Demikian juga, apabila ada persoalan komunikasi antara masyarakat dengan birokrasi atau pelayanan publik yang tidak memuaskan, seperti layanan rumah sakit, dsb, para legislator daerah yang berasal dari PKS akan mencoba mengkomunikasikannya langsung dengan pihak atau instansi terkait. Misalnya, fraksi PKS di kota Yogyakarta pernah mendorong adanya anggaran bantuan pembinaan rumah-rumah ibadah, bukan hanya masjid di kota Yogyakarta. Saat ini mereka juga sedang mengupayakan adanya alokasi asuransi kesehatan untuk pengurus rumah ibadah.

Hubungan Resiprokal dan Klien Yang Bernegosiasi

Lalu bagaimana PKS menentukan sasaran aktivitas kedermawanan sosial mereka? Relasi intensitas bhakti sosial dan peningkatan suara ternyata tidak selalu korelatif sehingga PKS sendiri tidak selalu membutuhkan klasifikasi politis tertentu terhadap komunitas masyarakat yang akan menjadi sasaran kegiatan kedermawanan sosial mereka. Daerah dimana PKS perolehan suara tinggi di dalam PEMILU tidak serta merta akan menjadi sasaran kedermawanan sosial secara terus menerus atau dengan intensitas tinggi. Sebaliknya, daerah yang bukan basis utama pendukung PKS juga tidak jarang menjadi sasaran kedermawanan sosial dengan intensitas yang cukup sering.

Oleh karena itu, proses penentuan sasaran kegiatan kedermawanan sosial di PKS akhirnya lebih ditentukan oleh adanya kebutuhan. Adapun indikator untuk menentukan tingkat kebutuhan tersebut adalah seberapa besar keterjarakan suatu komunitas dengan pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah. Apabila layanan sosial pemerintah terhadap sebuah komunitas terlalu lemah atau memiliki keterbatasan maka PKS akan mencoba menginisiasi aktivitas kedermawanan sosial di komunitas tersebut. Lebih lanjut, para kader PKS kemudian akan mengidentifikasi kebutuhan yang lebih spesifik dari komunitas tersebut, seperti apakah mereka membutuhkan pendidikan, pemberdayaan ekonomi, lingkungan, pelatihan pembuatan kompos, dsb. Pilihan indikator tersebut tidak lepas dari asumsi mereka bahwa aktivitas kedermawanan sosial partai merupakan komplementer terhadap aktivitas layanan sosial negara.

Namun demikian, Identifikasi sasaran aktivitas kedermawanan sosial di PKS tidak bersifat sporadis. PKS sendiri telah membuat prioritas program yang sifatnya tahunan. Prioritas program tahunan itu berisi tentang program-program mana yang perlu didahulukan, dimana dan kapan pelaksanaan. Skala prioritas ini bersumber dari data-data lapangan yang berasal dari kader-kader dan pengalaman selama membangun interaksi sosial antara kader dan masyarakat.

Identifikasi kebutuhan tersebut – yang bisa berasal dari usulan para kader yang ada di kepengurusan atau inisiatif konstituen mereka atau masyarakat luas- juga seringkali terkait dengan tujuan dari penyelenggaraan kedermawanan sosial itu sendiri. Tidak jarang kalau usulan itu berasal dari internal kader partai, inisiasi aktivitas kedermawanan sosial dimaksudkan sebagai

upaya untuk membangun komunikasi sosial dengan komunitas masyarakat yang bukan konstituen mereka. Namun kalau usulan tersebut berasal dari masyarakat, biasanya dapat dipastikan komunitas yang mengusulkan tersebut merupakan simpatisan atau konstituen PKS.

Adapun skala prioritas untuk waktu penyelenggaraan aktivitas kedermawanan sosial atau pemberian bantuan dari DPD PKS lebih banyak ditentukan oleh siapa yang memasukkan proposal terlebih dahulu kepada pengurus DPD PKS. Misalnya, berdasarkan pengalaman selama ini, pengurus DPD PKS biasanya seringkali dihadapkan dengan ketersediaan tenaga dokter yang terbatas. Sehingga ketika terjadi pengajuan proposal kegiatan layanan kesehatan dengan pelaksanaan kegiatan kebetulan bersamaan, maka pengurus DPD PKS akan memprioritaskan pada proposal yang terlebih dahulu masuk.

Sedangkan prioritas bentuk program kegiatan yang akan dilaksanakan lebih banyak tergantung pada organ mana yang akan melakukan serta dana yang tersedia. Untuk Pos Wanita Keadilan akan didorong untuk menentukan prioritas aktivitas ketika menyelenggarakan kegiatan yang terkait dengan ibu-ibu, seperti pengajian, PAUD, dsb. Demikian juga dengan Pandu Keadilan yang lebih fokus pada bapak-bapak dan masyarakat umum.

Proses inisiasi dan penentuan sasaran dan pelaksanaan kegiatan ini tetap berada dalam rangkaian “rantai politik” kepengurusan partai. DPRa menjadi inisiator utama dalam proses penentuan sasaran kedermawanan sosial dan sekaligus bertindak sebagai desainer pelaksanaan kegiatan. Setiap DPRa mempunyai keleluasaan untuk menentukan apa dan bagaimana format kegiatan kedermawanan sosial yang akan dilakukan. Dalam proses ini, DPRa atau DPC lebih banyak berperan sebagai sumber informasi. Usul itu kemudian diajukan kepada DPD untuk dimintakan persetujuan sekaligus bantuan pembiayaan dan tenaga yang kompeten.

Mekanisme yang sama juga berlangsung untuk aktivitas kedermawanan sosial yang sifatnya bukan “sedekah” dan dikelola bersama mitra. Misalnya, dana bergulir untuk pemberdayaan ekonomi umat meskipun dikelola oleh BMT namun tetap memberikan peran yang sangat kuat buat DPC dan DPRa. DPC PKS dan DPRa PKS berfungsi untuk memberikan informasi siapa dan dimana anggota atau komunitas masyarakat yang membutuhkan hal tersebut sekaligus merekomendasi mereka untuk mendapatkan dana ini.

Hal yang menarik adalah para kader PKS mengakui bahwa pola hubungan mereka dengan komunitas yang menjadi sasaran aktivitas kedermawanan sosial bersifat cair dan lebih cenderung resiprokal bukan transaksional.

Di satu sisi, Kader PKS menganggap sasaran aktivitas kedermawanan sosial mereka bukan sekedar sumber dukungan politik atau kantong suara melainkan juga sebagai manusia yang menjadi sasaran da’wah sehingga mesti dikesampingkan sekat-sekat identitas sosialnya, seperti pilihan politiknya. Maka tidak mengherankan apabila sasaran kedermawanan sosial mereka malah boleh jadi merupakan basis partai politik lainnya bukan hanya konstituen setia mereka.

Kalaupun memang ada, motif politis yang mendasarinya adalah untuk membangun citra politik lebih luas sebagai partai peduli, menarik simpati anggota masyarakat dan mengembangkan komunikasi politik yang kuat dengan masyarakat dibandingkan mengembangkan upaya-upaya transaksi atau “jual-beli” suara pendukung dengan imbalan SEMBAKO atau layanan sosial. Berdasarkan hasil evaluasi internal di kalangan kader PKS DPD Kota Yogyakarta, tidak ada korelasi langsung antara peningkatan suara PKS di dalam Pemilu dengan intensitas layanan sosial yang diberikan oleh partai tersebut di sebuah daerah atau di komunitas tertentu. Aktivitas layanan sosial semacam layanan kesehatan lebih merupakan media yang bisa mempertemukan antara kader PKS dengan masyarakat untuk mengkomunikasikan isu-isu publik atau politik keseharian dengan suasana yang lebih cair.

Di sisi lain, masyarakat yang menjadi sasaran aktivitas kedermawanan sosial cenderung lebih dewasa sekaligus pragmatis dalam menyikapinya. Mereka cenderung menerima saja apabila kader-kader PKS menawarkan program layanan kesehatan atau bhakti sosial meskipun mereka belum tentu merupakan simpatisan atau pendukung partai tersebut. Walaupun tetap ada juga daerah-daerah yang tidak bisa mereka tembus dan cenderung resisten karena tidak disetujui atau direstui oleh pengurus RT/RW atau tokoh masyarakat setempat.

Demokratisasi dan Hadirnya Klientelisme Baru di Indonesia

Pertanyaan kunci yang sangat dasar adalah seberapa jauh pengaruh dari proses demokratisasi di Indonesia bisa mentransformasikan praktik klientelisme yang ada?

Sebagaimana kita mafhum, pasca tahun 1998, dinamika politik di Indonesia berkembang menjadi lebih pluralis. Negara terpecah menjadi Pusat dan Lokal sekaligus bukan lagi menjadi satu-satunya entitas yang memiliki sumberdaya ekonomi dan politik dan aktor politik menjadi semakin heterogen (Bandingkan dengan Porter, 2002:14). Partai politik kemudian menjadi entitas politik yang pelan-pelan berhasil menguasai serta menentukan alokasi dan distribusi sumberdaya ekonomi dan politik di ranah publik. Corak *party-based government* yang mulai dikembangkan mendorong partai politik sebagai salah satu aktor penentu jalannya proses negosiasi, ketegangan, dan konsensus dalam proses politik yang ada.

Ketika partai politik turut menentukan nasib sumberdaya publik maka partai kemudian menjelma menjadi patron baru. Dengan penguasaan terhadap akses sumberdaya publik tersebut, partai politik kemudian berusaha mendapatkan dukungan suara dan loyalitas pemilih atau konstituennya melalui politik kebudimanan. Mereka menjadi *free rider* dari melemahnya kapasitas negara dalam memenuhi kebutuhan-kebutuhan dan layanan dasar warga akibat krisis ekonomi dan politik yang menimpanya. Partai politik menjadi sang budiman baru dan menjadi tempat bergantung masyarakat ketika perubahan politik yang ada memang tidak bisa menstruktur ulang habitus politik kebudimanan dalam wajah politik Indonesia dan hanya mendorong perubahan aktor penguasa sumberdaya publik.

Lebih jauh, warga juga tidak cukup punya banyak kesempatan untuk menentukan alokasi sumberdaya publik tersebut karena otoritas yang kuat masih ada di tangan politisi dan birokrasi sehingga pola hubungan tidak setara antara partai sebagai patron dengan masyarakat sebagai klien masih terasa. Memang ada upaya-upaya pelibatan publik dalam mekanisme penjangkauan aspirasi masyarakat namun lebih bersifat sosialisasi atau konsultatif belaka.

Dalam pengalaman PKS di Yogyakarta, kecenderungan tersebut semakin terinsituisialisasi secara kuat. Meskipun tidak menyebutkan secara eksplisit, aktivitas kedermawanan sosial yang didorong oleh partai ini tidak lepas dari kepentingan politik untuk menegaskan sebuah citra politik budiman sebagai partai yang peduli. Hasrat politik untuk memperoleh dan memperlebar kekuasaan dalam arti yang lebih luas -yang memang sesuatu yang dasariah dari setiap partai politik- mampu dikemas secara apik dan terlembaga dalam berbagai aktivitas-aktivitas sedekah dan layanan sosial yang diklaim bersifat komplementer terhadap aktivitas yang semestinya dilakukan oleh negara. Hal yang wajar karena aktivis partai ini sudah cukup lama malang melintang dalam aktivitas-aktivitas filantropi Islam sebelum menjadi aktivis partai politik. Dengan demikian, tampaknya partai politik kini menjadi penerus praktik-praktik klientelisme dalam wajah yang lebih baru.

Dalam klientelisme baru ini sang patron memiliki beberapa ciri khas yang sangat kentara, yaitu: Pertama, praktik klientelisme lebih terinsituisialisasi. Partai politik secara kelembagaan muncul menjadi patron bukan sekedar tokoh atau pengurus utama partai tersebut. Semua aktivitas-aktivitas kedermawanan sosial yang ada dikelola dalam mekanisme, strategi kelembagaan serta struktur komando yang jauh lebih terlembaga.

Lebih lanjut, ketika PKS memainkan pola klientelisme baru seperti negara, peran-peran intermediari antara sang patron dan klien kini lebih banyak dimainkan oleh rantai kepengurusan dan organisasi *underbouw* mereka. DPRa dan DPC memainkan peran sentral dalam menentukan kemana alokasi atau sasaran aktivitas kedermawanan sosial dan siapa yang berhak mendapatkan pinjaman dalam dana bergulir pemberdayaan ekonomi umat. Boleh jadi, kondisi ini memang tidak lepas dari karakter PKS yang memiliki tradisi kaderisasi dan rantai komando yang sangat kuat dan jelas.

Kedua, sang patron memanfaatkan sumberdaya publik lebih variatif. Setidaknya ada beberapa mekanisme yang digunakan oleh PKS dalam memanfaatkan dana publik untuk dalam pola klientelisme baru. Beragam mekanisme tersebut menghasilkan efek “patologis” yang berbeda terhadap anggaran publik yang ada. Beberapa mekanisme yang digunakan, yaitu: Pertama, pemanfaatan sumberdana yang merupakan penghasilan kader yang menduduki jabatan publik, terutama sebagai anggota legislatif. PKS mewajibkan anggotanya untuk memberikan sekitar 60% dari penghasilan bersih sebagai anggota Dewan untuk membiayai aktivitas partai dan aktivitas kedermawanan sosial yang ada. Kondisi ini telah mendorong kecenderungan anggota PKS untuk menolak penurunan gaji anggota Dewan. Dengan kata lain, implikasi ketika anggota Dewan menjadi “mesin ATM” untuk partai maka akan memunculkan praktik *budget maximizing*

dalam anggaran publik. Kedua, mendorong alokasi tertentu dalam dana publik untuk kepentingan konstituen mereka. PKS bukan hanya mengembangkan berbagai aktivitas layanan sosial tapi juga memfasilitasi masyarakat untuk mengakses dana publik seperti dana pembangunan kampung, dana pembinaan rumah ibadah, pemberdayaan ekonomi dsb. Dalam banyak pengalaman, ketika para politisi mendefinisikan apa yang disebut sebagai kepentingan masyarakat lebih banyak mengarah pada kepentingan konstituen di daerah pemilihan mereka. Praktik pemanfaatan dana publik ala *pork barrel legislation* ini, lagi-lagi, potensial menciptakan pola pembelanjaan dana publik yang tidak optimal dan tepat sasaran, membuka peluang praktik buru rente dan tidak jarang oleh sebagian orang dianggap sebagai bentuk lain dari praktik korupsi (Bandingkan Hogwood & Peters, 1985: 142-143).

Namun proses demokratisasi di Indonesia juga menciptakan kompetisi antar partai politik yang sedemikian kuat. Negara tidak lagi membatasi hasrat setiap warganegara untuk mendirikan partai politik untuk bertarung dalam PEMILU asalkan memenuhi syarat yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan. Di PEMILU 1999 tercatat 48 partai yang mengikuti pemilihan umum. Sedangkan dalam PEMILU 2004, ada 24 partai yang berlaga di dalam pesta rakyat tersebut. Terakhir di PEMILU 2009, ada 38 partai nasional dan 6 partai lokal.

Kondisi inilah yang mendorong partai politik, dalam praktik klientelisme yang baru, saling berkompetisi untuk menjadi patron di tengah masyarakat. sehingga mereka tidak pernah memiliki kapasitas dominasi dan hegemoni yang absolut. Partai yang mendapatkan dukungan dari sebuah komunitas tidak mudah untuk melanggengkan loyalitas.

Relasi patron dan klien kemudian menjadi lebih timbal balik atau tidak searah meskipun masih asimetris. Dalam hubungan tersebut, terjadi pergeseran karakter hubungan dari sekedar hubungan askriptif ke pola hubungan transaksional yang sifatnya lebih cair. Hubungan menjadi tidak stabil dan stagnan karena bisa saja sang patron dan juga sang klien bergeser dan berubah-ubah ketika transaksi gagal menemukan titik temu dan kata sepakat.

Akibatnya ikatan-ikatan loyalitas sang klien berubah dari yang bersifat personal dan ideologis menjadi lebih berbentuk rasional dan negosiasi tidak langsung untuk melanggengkan kekuasaan. Sang patron tidak merta bisa menentukan tumpuan loyalitas sang klien. Sebagaimana pengalaman PKS di Yogyakarta, Intensitas aktivitas kedermawanan sosial yang ditentukan oleh partai tidak berbanding lurus dengan peningkatan suara mereka di PEMILU.

Bahkan sang klien juga bisa menawar “barang” yang ditransaksikan. Apa yang diberikan oleh sang patron selalu mereka terima tapi belum tentu sesuatu yang ingin ditransaksikan dengan dukungan suara atau loyalitas mereka. Mereka juga lebih bersifat pro-aktif dan tidak pasif lagi ketika menegosiasikan imbalan apa yang bisa mereka dapatkan dari sang patron.

Tentu saja, selain perubahan struktur politik, perubahan struktur sosial juga turut menyumbang terbentuknya karakter klien seperti yang diuraikan di atas. Masyarakat Yogyakarta, terutama yang bermukim di wilayah bagian utara, merupakan masyarakat multikultur yang

diuntungkan dengan fasilitas pendidikan dan infrastruktur informasi yang amat sangat memadai. Kondisi ini telah mendorong mereka menjadi pemilih yang lebih rasional.

Wallahu a'lam Bishhowwab

Daftar Pustaka

- Abers, Rebecca, 1998, "From Clientelism to Cooperation: Local Government, Participatory Policy, and Civic Organising in Porto Alegre, Brazil", *Politics and Society*, vol. 26, nr. 4, December 1998, pp 511-537.
- Alawiyah, Tuti, 2008, *Meninjau Ulang Gerakan Filantropi Islam*, Universitas Islam Indonesia.
- Baiocchi, Gianpaolo (ed.), 2003, *Radicals in Power: The Workers' Party (PT) and Experiments in Urban Democracy in Brazil*, Zed Books.
- Beetham, David, 2007, *Democracy and Human Rights*, Polity Press.
- Cornwall, Andrea, Silvia Cordeiro, & Nelson Giordano Delgado, 2006, "Rights to Health and Struggles for Accountability in a Brazilian Municipal Health Council" dalam Peter Newell & Joanna Wheeler (eds.), *Rights, Resources, and the Politics of Accountability*, Zed Books.
- Crouch, Harold, 1979, "Patrimonialism and Military Rule in Indonesia", *World Politics*, July.
- , 1993, "Neither Authoritarian nor Democratic" dalam Kevin Hewison, Richard Robinson, Garry Rodan (eds.), *Southeast Asia in the 1990s: Authoritarianism, Democracy, and Capitalism*, Allen Unwin.
- Eisenstadt, S.N & Louis Roniger, 1980, "Patron-Client Relations as a Model of Structuring Social Exchange", *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 22, No. 1, (Jan., 1980), pp. 42-77
- Erawan, I Ketut Putra, 2008, "Clientelism, Political Survive, and Democratization", Makalah di sampaikan dalam Intensive Short Course for Trainers on Human Rights and Democracy, PSSAT UGM-DEMOS-UiO, 2 – 11 Desember 2008.
- Hadiz, Vedi R., 1999, *Politik Pembebasan: Teori-Teori Negara Pasca Kolonial*, Pustaka Pelajar.

- Harrop, Martin & William L. Miller, 1987, *Elections and Voters: A Comparative Introduction*, Macmillan.
- Hefner, Robert W., 1999, *Geger Tengger: Perubahan Sosial dan Perkelahian Politik*, LKiS.
- Hogwood, Brian W. & B. Guy Peters, 1985, *The Pathology of Public Policy*, Oxford University Press.
- Hopkin, Jonathan, 2006a, "Clientelism and Party Politics" dalam Richard S. Katz & William Crotty (eds.), *Handbook of Party Politics*, Sage Publication.
- , 2006b, "Conceptualizing Political Clientelism: Political Exchange and Democratic Theory", Paper presented for APSA annual meeting, Philadelphia, 31 August – 3 September 2006.
- Katz, Richard S. & William Crotty (eds.), 2006, *Handbook of Party Politics*, Sage Publication.
- King, Roger & Gavin Kendall, 2004, *The State, Democracy and Globalization*, Palgrave Macmillan.
- Maliki, Zainudin, 1999, *Penaklukan Negara Atas Rakyat: Resistensi Petani Berbasis Religio Politik Santri Terhadap Negaraisasi*, Gadjah Mada University Press.
- Mclean, Ian, 1996, *Oxford Concise Dictionary of Politics*, Oxford University Press.
- Mitchell, Richard P., 1969, *The Society of Muslim Brothers*, Oxford University Press.
- Müller, Wolfgang C., 2006, "Party Patronage and Party Colonization of the State" dalam Richard S. Katz & William Crotty (eds.), *Handbook of Party Politics*, Sage Publication.
- Robinson, Geoffrey, 2006, *Sisi Gelap Pulau Dewata: Sejarah Kekerasan Politik*, LKiS
- Sakai, Minako & Kacung Marijan, 2008, "Harnessing Islamic Microfinance", *Policy Brief*, 9 (2008), Australia Indonesia Governance Research Patnership (AIGRP), The Australian National University.
- Salim HS, Hairus, Uzair Fauzan, & Umar Ibnu Sholeh, 1999, *Tujuh Mesin Pendulang Suara: Perkenalan, Prediksi, Harapan PEMILU 1999*, LKiS.
- Schiller, Jim, 1996, *Developing Jepara in New Order Indonesia*, Monash Asia Institute.
- Sidel, John T, 2006, *Riots, Pogroms and Jihad: Religious Violences in Indonesia*, Cornell University Press.

Tibi, Hassan, 2000, *Ancaman Fundamentalisme: Rajutan Islam Politik dan Kekacauan Dunia Baru*, Tiara Wacana.

Weingrod, Alex, 1968, "Patrons, Patronage and Political Parties", *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 10, No. 4, (Jul., 1968), pp. 377-400.

NARASUMBER WAWANCARA

- Ali Mahmud, S.Pdi, salah seorang aktivis Dompot Dhuafa. Desember 2008 di Yogyakarta.
- Arief Noor Hartanto, S.IP, Ketua DPRD Kota Yogyakarta dan Anggota Fraksi PAN, 27 Januari 2009 di Yogyakarta.
- Cahyadi Fitri, calon anggota DPRD Kabupaten Bantul dari Partai Demokrat periode 2009-2014 dalam diskusi terbatas "Ketika Aktivis Jadi Caleg", 9 Januari 2009, di AKSARA, Yogyakarta.
- Dati Fatimah,SE, aktivis Ornop di AKSARA dan mantan aktivis IDEA Yogyakarta. Desember 2008 di Yogyakarta.
- DR. Sukamta, Ketua Majelis Pertimbangan Wilayah (MPW) DPW PKS Propinsi Yogyakarta. 23 Desember 2008 di Yogyakarta.
- Mohammad Rosyidi, ST, Ketua DPD PKS Kota Yogyakarta dan kandidat calon anggota DPRD Kota Yogyakarta dalam PEMILU 2009. 11 Desember 2008, Di Yogyakarta.
- Rizki, *Marketing Manager* PKPU Yogyakarta. Agustus 2008 di Yogyakarta.
- Trapsi Haryadi, salah seorang kader PKS di wilayah Kota Yogyakarta. Januari 2009 di Yogyakarta.