

# **NUANSA**

**JURNAL PENELITIAN ILMU SOSIAL DAN KEAGAMAAN ISLAM**

P-ISSN: 1907-7211 | E-ISSN: 2442-8078

Volume 18 No. 2 July-December (2021)

Published By:

**Research Institute and Community Engagement  
State Islamic Institute of Madura**

# **NUANSA**

**Jurnal Penelitian Ilmu Sosial dan Keagamaan Islam**

**Vol. 18 No. 2 July-December (2021)**

EDITOR IN CHIEF

Moh Mashur Abadi

MANAGING EDITOR

Ainur Rahman Hidayat

EDITORS

Moch. Cholid Wardi

Taufikkurrahman Upik

Agwin Degaf

Fitriyatul Qomariyah

Khaerul Umam

Sri Rizqi Wahyuningrum

Fajrian Yazdajir Iwanebel

Faraniena Yunaeni Risdiana

Fikri Mahzumi

Aria Indah Susanti

Benny Afwadzi

REVIEWERS

Choirul Mahfud

Muh. Nashiruddin

Achmad Muhlis

Siti Musawwamah

Siswanto

Ulfa Muhayani

Mohammad Kosim

Sri Handayani

Farahdilla Kutsiyah

Wahyudin Darmalaksana

Moh Mufid

Jonaedi Efendi

Mukhammad Zamzami

Mohammad Muchlis Solichin

Fadllan

Ade Sofyan Mulazid

Mohammad Subhan Zamzami

Syukron Affani

Iskandar Ritonga

Eko Ariwidodo

Slamet

Erie Hariyanto

Khairunnisa Musari

Ahmad Chairul Rofiq

Sutan Emir Hidayat

Baharuddin

Nuansa: Jurnal Penelitian Ilmu Sosial dan Keagamaan Islam is a journal that publishes scientific articles which have been derived from research on social sciences and islamic studies. This journal is published biannually on June and December and published articles reviewed by experts on the related issues.

Jurnal Nuansa's scope includes: education, culture, politics, law, economy, theology, philosophy, communication, and history.

All published articles will be added with a DOI CrossRef Unique Number

Nuansa: Jurnal Penelitian Ilmu Sosial dan Keagamaan Islam has been accredited by The Ministry of Research, Technology and Higher Education of the Republic of Indonesia as an academic journal in Sinta 3 (SK No.36/E/KPT/2019) valid for 5 years from Volume 16 No. 2 2019.

P-ISSN: 1907-7211

E-ISSN: 2442-8078

Editorial Office:

Nuansa: Jurnal Penelitian Ilmu Sosial dan keagamaan Islam,  
Research Institute and Community Engagement  
of IAIN MADURA

Jl. Raya Panglegur KM. 4 Tlanakan Pamekasan, Jawa Timur,  
Indonesia, 69371

Email: [jurnalnuansa@gmail.com](mailto:jurnalnuansa@gmail.com)

Website: <http://ejournal.iainmadura.ac.id/index.php/nuansa>



## TABLE OF CONTENTS

<i>Winarni, Muhammad Misbah</i> Pelaksanaan Program Kegiatan KKG PAI SD Kabupaten Banyumas Dalam Peningkatan Kompetensi Guru di Masa Pandemi Covid-19	107-129
<i>Ainur Rahman, Na'imah, Zubaidi</i> Implementasi Metode Sorogan dan Bandungan Di Pondok Pesantren Ni'amul Ulum Tegalsari Yogyakarta	130-145
<i>Ivanda Normalita, Agus Mahcfud Fauzi</i> Rasionalitas Masyarakat Muslim Menerapkan 5M Saat Beribadah di Era Pandemi Covid-19 Pada Desa Jati Sidoarjo	146-167
<i>Abd Hannan</i> Dinamika Pembangunan Ekonomi Di Madura Pada Era Kebiasaan Baru Covid-19; Tantangan dan Peluangnya	168-195
<i>Wimmy Halim</i> Kebijakan Sosial dalam Perspektif Pertukaran Sosial: Studi Politisasi Program Keluarga Harapan Kabupaten Malang	196-216

**Kebijakan Sosial dalam Perspektif  
Pertukaran Sosial: Studi Politisasi  
Program Keluarga Harapan Kabupaten  
Malang**

**Wimmy Halim**

Universitas Brawijaya, Malang

Email: [wimmyfisip@ub.ac.id](mailto:wimmyfisip@ub.ac.id)

Article History

Submitted: 30 Oktober 2021

Revised: 29 November 2021

Accepted: 12 Desember 2021

How to Cite:

Halim, Wimmy. "Kebijakan Sosial dalam Perspektif Pertukaran Sosial: Studi Politisasi Program Keluarga Harapan Kabupaten Malang."

*NUANSA: Jurnal Penelitian Ilmu Sosial Dan Kegamaan Islam* 18, no. 2 (2021): 196–216.



**Abstrak:**

Social policy like Program Keluarga Harapan (PKH) is not only about poverty but also about developing the quality of the less educated people to become more educated. However, the problem is that in various regions in Indonesia, social assistance is often used by regional authorities for their personal interests. From programs used to support his political electability and popularity to being used as an arena for massive corruption by politicians and other public officials who have power, especially budgetary powers. Social exchange theory can help researchers to explain how society can exchange in public and private affairs into one. This study looks at the relationship between the effects of the behavior of political actors on the environment and their impact on the behavior of subsequent actors. The type of this research approach is descriptive to obtain information about the meaning of social policy recipients in the perspective of social exchange in depth and comprehensively. The politicization of PKH in the perspective of social exchange explains that policy is vulnerable to political interests, especially electoral politics. The history of the birth of PKH cannot be separated from political factors. PKH was used as a political tool to increase the electability of candidates, in the 2009 presidential election, 2018 East Java governor election, and 2020 Malang district election. PKH's vulnerability to the candidate's political agenda does suggest that the poor are in an equally weak position. The economic crush they experienced actually took advantage of the incumbent for electoral political interests.

(Kebijakan sosial seperti Program Keluarga Harapan (PKH), bukan hanya tentang kemiskinan melainkan juga tentang mengembangkan kualitas masyarakat yang kurang berpendidikan agar menjadi lebih terdidik. Namun yang menjadi permasalahan di berbagai daerah di Indonesia bantuan sosial sering kali dimanfaatkan penguasa daerah untuk kepentingan pribadinya. Dari program yang digunakan untuk menunjang popularitas-elektabilitas politiknya hingga dijadikan ajang korupsi besar-besaran oleh politisi maupun pejabat publik lainnya yang memiliki kuasa, terutama kuasa anggaran. Teori pertukaran sosial bisa membantu peneliti untuk menjelaskan bagaimana masyarakat bisa melakukan pertukaran dalam urusan publik dan privat menjadi satu. Penelitian ini melihat hubungan efek antara perilaku aktor politik pada lingkungan dan dampaknya pada perilaku aktor selanjutnya. Adapun jenis pendekatan penelitian ini adalah deskriptif untuk memperoleh informasi mengenai bagaimana pemaknaan penerima kebijakan sosial dalam perspektif pertukaran sosial secara mendalam dan komprehensif. Politisasi PKH dalam perspektif pertukaran sosial menjelaskan bahwa kebijakan sangat rentan dengan kepentingan politik, utamanya politik elektoral. Sejarah lahirnya PKH memang tidak bisa dilepaskan dari faktor politis. PKH digunakan menjadi alat politik yang digunakan untuk meningkatkan elektabilitas kandidat, pada pilpres 2009, pilgub Jatim 2018, dan pilbup kabupaten Malang 2020. Kerentanan PKH terhadap agenda politik Kandidat memang semakin memperlihatkan bahwa masyarakat miskin semakin berada pada posisi yang sama lemah. Himpitan ekonomi yang mereka alami justru dimanfaatkan bagi kandidat (incumbent) untuk kepentingan politik elektoral.)

**Kata Kunci:**

Kebijakan Sosial, Politisasi kebijakan, Pertukaran Sosial

## Pendahuluan

Masalah sosial di negara-negara berkembang berhubungan dengan keadilan sosial. Masalah tersebut adalah tentang ketidaksetaraan dalam hal gender. Ia juga berhubungan dengan masalah pengangguran. Tentang masalah kaum miskin, tentang kaum difabel, juga tentang para korban kecanduan obat-obatan. Permasalahan ini juga tentang keluarga dengan orangtua tunggal, tentang diskriminasi, tentang konflik, tentang perdagangan manusia, tentang kriminalitas serta para korbannya. Permasalahan sosial juga menyangkut keteringgalan dan masyarakat yang terisolasi.

Bagi negara-negara berkembang, sekali lagi, kebijakan sosial bukan hanya tentang pembangunan sosial dan kesejahteraan sosial, tetapi lebih luas daripada hal-hal tersebut. Pembangunan sosial adalah tentang mengubah masyarakat menjadi masyarakat baru atau peradaban baru yang belum pernah mereka tinggali dan rasakan, karena saat ini dinikmati oleh negara-negara maju.

Kebijakan sosial bukan hanya tentang kemiskinan melainkan juga tentang mengembangkan kualitas masyarakat yang kurang berpendidikan agar menjadi lebih terdidik. Kebijakan sosial juga membantu mereka yang kurang mampu untuk mengakses proses pembangunan. Ia juga tidak hanya tentang permasalahan sosial dari komunitas yang tertinggal, tetapi permasalahan sosial yang ada ratusan tahun yang lalu dibawah penjajahan. Kebijakan sosial biasa dipraktikkan dalam bentuk bantuan sosial.

Namun yang menjadi permasalahan di berbagai daerah di Indonesia bantuan sosial sering kali dimanfaatkan penguasa daerah untuk kepentingan pribadinya. Dari program yang digunakan untuk menunjang popularitas-elektabilitas politiknya hingga dijadikan ajang korupsi besar-besaran oleh politisi maupun pejabat publik lainnya yang memiliki kuasa, terutama kuasa anggaran. Banyaknya laporan, keluhan hingga kritikan dari berbagai lapisan masyarakat menunjukkan bahwa implementasi program-program dana hibah dan bantuan sosial tersebut dinilai tidak efektif. Ketidakefektifan tersebut akibat dari masalah manajemen atau besarnya celah korupsi dalam sistem dan proses implementasinya. Kritik juga tertuju pada sasaran program-program bantuan sosial tersebut yang juga dinilai tidak efektif. Dampaknya, mengakibatkan terjadinya banyak kasus seperti salah sasaran, kegiatan yang tidak tepat, hingga pemanfaatan program oleh kelompok yang seharusnya tidak berhak, seperti yang terjadi pada kasus penyalahgunaan program dana hibah dan bantuan sosial di provinsi banten<sup>1</sup>, politisasi bantuan sosial pada pemilu gubernur Jawa Timur 2018<sup>2</sup>, politisasi

---

<sup>1</sup> Antonius Saragintan & Syahrul Hidayat. "Politik Pork Barrel di Indonesia: Kasus Hibah dan Bantuan Sosial di Provinsi Banten tahun 2011." *Jurnal Politik* 2.1 (2017): 137-164.

<sup>2</sup> Wimmy Halim. "Politisasi Program Keluarga Harapan Pra-Pilkada Gubernur Jatim 2018: Studi Kasus Kota dan Kabupaten Malang." *JIP (Jurnal Ilmu Pemerintahan): Kajian Ilmu Pemerintahan dan Politik Daerah* 3.1 (2018): 43-55.

kebijakan prodamas Kota Kediri<sup>3</sup> dan pilkada Kota Surakarta<sup>4</sup>. Contoh kebijakan sosial yang dijadikan ‘alat politik’ para politisi adalah Program Keluarga Harapan (PKH).

PKH lagi-lagi digunakan sebagai alat politik politisi untuk kepentingan pemilihan umum, pemilihan umum gubernur Jawa Timur 2018. Elit politik yang menggunakannya adalah Khofifah Indar Parawansa sebagai salah satu kandidat calon gubernur pada waktu itu<sup>5</sup>. Manuver politik Khofifah sudah mulai terlihat di Jawa Timur pada pertengahan tahun 2016 hingga tahun 2017 via agenda PKH. Di Kota dan Kabupaten Malang, beberapa agenda PKH yang dihadiri langsung Khofifah sebagai Menteri Sosial. Diantaranya, peresmian e-Warong Kube-PKH bulan juni 2016, kebijakan Kabupaten Malang menerima tambahan penerima bantuan PKH pada agustus 2017, dan penyerahan bantuan PKH di Kabupaten Malang pada November 2017<sup>6</sup>. Penulis melihat hadirnya menteri sosial bukan hanya sekedar tugas kenegaraan saja, melainkan ada kepentingan politik untuk meraih popularitas dikalangan penerima bantuan PKH.

Elit politik memiliki kecenderungan mengolah sedemikian rupa berbagai kebijakan atau program publik agar yang bersangkutan memiliki kesan atau citra populis. Represif bisa dilakukan elit politik dengan cara menerapkan kebijakan secara paksa kepada publik. Hal tersebut dilakukan untuk menunjukkan kepada publik bahwa yang bersangkutan memiliki *power* dan legitimasi terhadap sebuah teritori (Negara, Provinsi, Kabupaten/Kota dan Desa). Dalam konteks PKH di Kota dan Kabupaten Malang, memungkinkan bahwa Khofifah sebagai elit politik yang berkepentingan pada pilkada gubernur Jatim 2018 akan melakukan berbagai macam cara untuk mencapai kepentingannya. Termasuk menggunakan PKH sebagai alat politik untuk memanipulasi kepentingan penerima bantuan PKH menjadi kepentingan politik perorangan ataupun kelompok tertentu. Sehingga dalam konteks PKH sebagai kebijakan sosial, Khofifah ternyata memiliki strategi politik dalam meraih popularitas politik seperti apa yang dilakukan oleh SBY pada tahun 2009 yang lalu. Mereka berdua menggunakan PKH sebagai salah satu alat politiknya.

Teori pertukaran sosial bisa membantu peneliti untuk menjelaskan bagaimana bisa masyarakat bisa melakukan pertukaran dalam urusan publik dan privat menjadi satu. Yang dimaksud urusan publik, bahwa menjadi hak masyarakat yang membutuhkan dalam menerima bantuan sosial. Mereka tidak perlu memberikan *reward* kepada pihak tertentu atas hal tersebut. Yang dimaksud urusan privat adalah dalam hal memilih (*voting*).

---

<sup>3</sup> Wimmy Halim. "Program Dana Hibah Dalam Perspektif Politik Distributif: Studi Kasus Prodamas Kota Kediri." *Paradigma POLISTAAT: Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik* 21.1 (2019): 1-11.

<sup>4</sup> Priyatno Harsasto. "Politik Siklus Anggaran Lokal (Studi APBD Kota Surakarta Menjelang Pilkada 2010)." *Politika: Jurnal Ilmu Politik* 5.1 (2015): 76-87.

<sup>5</sup> Haliim, *Politisasi Program Keluarga Harapan Pra-Pilkada Gubernur Jatim 2018: Studi Kasus Kota dan Kabupaten Malang*.

<sup>6</sup> Avirista Midaada. Mensos Khofifah Bagikan Bantuan PKH dan BPNT di Kabupaten Malang : Okezone News. (November, 2017), from <https://news.okezone.com/read/2017/11/20/519/1817496/mensoskhofifah-bagikan-bantuan-pkh-danbpnt-di-kabupaten-malang>



Teori pertukaran sosial bisa memiliki efek langsung maupun tidak pada studi perilaku hingga preferensi politik dan relasi ataupun interaksi antara masyarakat dan elit politik (Wirawan 2012). Sehingga teori pertukaran sosial bisa melihat hubungan efek antara perilaku aktor politik pada lingkungan dan dampaknya pada perilaku aktor selanjutnya. Jadi, hubungan ini menjadi dasar pengkondisian pelaku atau proses belajar ketika perilaku dimodifikasi oleh konsekuensi-konsekuensi yang ditimbulkannya.

Teori pertukaran sosial adalah teori yang memandang hubungan interpersonal sebagai suatu transaksi dagang. Orang berhubungan dengan orang lain karena mengharapkan sesuatu yang memenuhi kebutuhannya. Sejumlah tokoh yang tercatat mengembangkan teori ini masing-masing; John Thibaut dan Harold Kelley<sup>7</sup>, sosiolog George Homans<sup>8</sup>, Richard Emerson<sup>9</sup> dan Peter Blau<sup>10</sup>. Secara umum teori pertukaran sosial melihat keterkaitan antara perilaku dan lingkungan saling memengaruhi (*reciprocal*). Sebab lingkungan kita umumnya terdiri atas orang-orang lain, maka kita dan orang-orang lain tersebut dipandang mempunyai perilaku yang saling memengaruhi. Dalam hubungan tersebut terdapat unsur imbalan (*reward*), pengorbanan (*cost*), dan keuntungan (*profit*).

Imbalan merupakan segala hal yang diperoleh melalui adanya pengorbanan, sementara pengorbanan sendiri merupakan semua hal yang dihindarkan, dan keuntungan adalah imbalan dikurangi oleh pengorbanan. Jadi, perilaku sosial terdiri atas pertukaran paling sedikit antara dua orang berdasarkan perhitungan untung-rugi. Misalnya, pola-pola perilaku di tempat kerja, percintaan, perkawinan, persahabatan – hanya akan langgeng manakala semua pihak yang terlibat merasa diuntungkan. Jadi, perilaku seseorang diparkir berdasarkan kalkulasi rumit, akan menguntungkan bagi dirinya. Demikian pula sebaliknya, jika merugikan maka perilaku tersebut tidak ditampilkan.

Proposisi teori pertukaran sosial sebagai berikut<sup>11</sup>, (a) Proposisi sukses: dalam tiap tindakan, semakin sering suatu tindakan tertentu memperoleh ganjaran maka kian keran ia akan melakukan tindakan itu. (b) Proposisi stimulus: jika di masa lalu terjadinya stimulus yang khusus atau seperangkat stimuli merupakan peristiwa dimana tindakan seseorang memperoleh ganjaran, maka semakin mirip stimuli yang ada sekarang ini dengan yang lalu itu akan semakin memungkinkan seseorang melakukan tindakan serupa atau yang agak sama. (c) Proposisi nilai: semakin tinggi nilai suatu tindakan maka kian senang seseorang melakukan tindakan itu. (d) Proposisi deprivasi-satiasi: semakin sering dimana yang baru berlalu seseorang menerima sesuatu ganjaran tertentu maka semakin kurang bernilai baginya orang

---

<sup>7</sup> Kelley, Harold H., and John W. Thibaut. "Self-interest, science, and cynicism." *Journal of Social and Clinical Psychology* 3.1 (1985): 26-32.

<sup>8</sup> George C Homans. "Social behavior: Its elementary forms." (1974).

<sup>9</sup> Richard M Emerson. "Power-dependence relations." *American sociological review* (1962): 31-41.

<sup>10</sup> Peter M Blau. "Social exchange." *International encyclopedia of the social sciences* 7 (1968): 452-457.

<sup>11</sup> Shokhibul Mighfar. "Social Exchange Theory: Telaah Konsep George C. Homans Tentang Teori Pertukaran Sosial." *LISAN AL-HAL: Jurnal Pengembangan Pemikiran dan Kebudayaan* 9.2 (2015): 259-282.

tersebut terhadap peningkatan setiap unit ganjaran itu. (e) Proposisi restu-agresi (*approval-aggression*): bila tindakan seseorang tidak memperoleh ganjaran yang diharapkannya atau menerima hubungan yang tidak diinginkannya maka dia akan marah. Dia menjadi sangat cenderung agresif dan hasil demikian akan lebih bernilai hasilnya baginya. Bila seseorang memperoleh ganjaran, yang diharapkannya khususnya ganjaran yang lebih besar dari yang diperkirakan, atau tidak memperoleh hukuman yang diharapkannya maka dia akan merasa senang. Dia akan lebih mungkin melaksanakan perilaku yang disenanginya dan hasil dari perilaku yang demikian akan menjadi lebih bernilai lagi.

Melalui proposisi di atas Homans mempertanyakan apa sebabnya, berdasarkan kondisi tertentu struktur sosial yang relative abadi dapat muncul dari, dan dipertahankan oleh tindakan individual yang tak berkeinginan untuk menciptakan struktur itu? Pertanyaan teoritis inilah yang diyakini Homans sebagai masalah intelektual ilmu-ilmu sosial dan ilmu politik.

Menurutnya inti teori pertukaran terletak pada proposisi yang fundamental. Prinsip yang diajukannya akan tetap dikategorikan ke dalam kajian psikologi jika ia tidak beranjak dari dua prinsip, yakni (a) proposisi itu dinyatakan dan diuji secara empiris oleh orang yang menyebut dirinya sendiri psikolog dan (b) hanya menerangkan fenomena individu dalam masyarakat. Dalam kaitan ini Homans menyatakan, "proposisi ini lebih mengenai perilaku manusia individual daripada kelompok atau masyarakat", terutama jika dikaitkan dengan konteks politisasi PKH yang terjadi di Kabupaten Malang dalam momentum pemilihan gubernur Jawa Timur 2018 dan pemilihan kepala daerah bupati Kabupaten Malang 2020.

## **Metode Penelitian**

Ditinjau dari jenis datanya pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif. Adapun yang dimaksud dengan penelitian kualitatif yaitu penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian secara holistik, dan dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa, pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode ilmiah<sup>12</sup>.

Adapun jenis pendekatan penelitian ini adalah deskriptif. Penelitian deskriptif yaitu penelitian yang berusaha untuk menuturkan pemecahan masalah yang ada sekarang berdasarkan data-data. Jenis penelitian deskriptif kualitatif yang digunakan pada penelitian ini dimaksudkan untuk memperoleh informasi mengenai bagaimana pemaknaan penerima kebijakan sosial dalam perspektif pertukaran sosial? dan mengapa penerima kebijakan sosial mau memberikan penghargaan dalam bentuk pilihan politik kepada elit politik pengelola kebijakan sosial?, secara mendalam dan komprehensif.

---

<sup>12</sup> Lexy J Moleong. "Metode penelitian kualitatif." (2007).

## Hasil Dan Pembahasan

### Sejarah dan Perkembangan Program Keluarga Harapan

Sejarah awal mula PKH yang terindikasi sebagai alat politik di era pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono (SBY). Karena dalam penjelasan tersebut, kita akan bisa memahami bahwa PKH adalah salah satu kebijakan menteri sosial yang memiliki celah krusial hingga saat ini, yaitu dapat digunakan penguasa sebagai alat politik. PKH yang tengah dicanangkan pemerintahan SBY pada waktu itu memang telah menyedot perhatian publik. Banyak argumen yang berbeda dari para analis kebijakan yang menanggapi kebijakan tersebut secara positif maupun negatif. Beberapa pendapat mengatakan bahwa kebijakan PKH hanya digunakan pemerintahan SBY meningkatkan popularitas SBY secara personal sebagai seorang politisi. Secara politik, perencanaan PKH juga didukung oleh fraksi partai Demokrat beserta koalisi didalam parlemen.

Namun, pada waktu itu ekonom Asosiasi Ekonomi Politik Indonesia (AEPI), Ichsanuddin Noorsy<sup>13</sup>, berpendapat bahwa, PKH dibentuk oleh pemerintah tersebut untuk mereduksi tekanan rakyat kepada pemerintah terkait rencana kebijakan pembatasan bahan bakar minyak (BBM) bersubsidi yang cenderung tidak pro rakyat. Jadi bisa dinilai bahwa, PKH yang merupakan kebijakan baru pengganti BLT merupakan kebijakan yang politis dan tidak efektif untuk menekan angka kemiskinan didaerah. Belum lagi, pembentukan PKH dilakukan ketika popularitas SBY sedang menurun. Hasilnya, PKH maupun BLT sukses mendongkrak elektabilitas SBY pada pemilu 2009. Dari pemaparan para pengamat diatas pada akhirnya PKH mendapatkan *branding* sebagai kebijakan politis yang bisa digunakan penguasa sesuai dengan kepentingan politiknya<sup>14</sup>.

PKH lagi-lagi digunakan sebagai alat politik politisi untuk kepentingan pemilihan umum, pemilihan umum gubernur Jawa Timur 2018. Elit politik yang menggunakannya adalah Khofifah Indar Parawansa sebagai salah satu kandidat calon gubernur pada waktu itu<sup>15</sup>. Manuver politik Khofifah sudah mulai terlihat di Jawa Timur pada pertengahan tahun 2016 hingga tahun 2017 via agenda PKH. Di Kota dan Kabupaten Malang, beberapa agenda PKH yang dihadiri langsung Khofifah sebagai Menteri Sosial. Diantaranya, peresmian e-Warong Kube-PKH bulan juni 2016, kebijakan Kabupaten Malang menerima tambahan penerima bantuan PKH pada agustus 2017, dan penyerahan bantuan PKH di Kabupaten

---

<sup>13</sup> A Rahayu. 2015. Program Keluarga Harapan (Kampanye Permanen SBY dan Partai Demokrat?) oleh Achmad Rahayu - Kompasiana.com. (June, 2015). from [https://www.kompasiana.com/achmadrahayu/program-keluarga-harapankampanye-permanen-sby-dan-partaidemokrat\\_550d92b0813311c42ab1e4e0](https://www.kompasiana.com/achmadrahayu/program-keluarga-harapankampanye-permanen-sby-dan-partaidemokrat_550d92b0813311c42ab1e4e0)

<sup>14</sup> Meuthia Rosfadhila, et al. "Kajian Cepat Pelaksanaan Program Bantuan Langsung Tunai (BLT) 2008 dan Evaluasi Penerima Program BLT 2005 di Indonesia." *SMERU Research Institute* (2011): 1-107.

<sup>15</sup> Haliim, *Politisasi Program Keluarga Harapan Pra-Pilkada Gubernur Jatim 2018: Studi Kasus Kota dan Kabupaten Malang*.

Malang pada November 2017<sup>16</sup>. Penulis melihat hadirnya menteri sosial bukan hanya sekedar tugas kenegaraan saja, melainkan ada kepentingan politik untuk meraih popularitas dikalangan penerima bantuan PKH.

Fakta politisasi PKH Kembali terungkap ditahun 2020. Politisasi bantuan sosial menjelang Pilkada Kabupaten Malang tahun 2020. PKH justru dipolitisasi oleh pasangan calon Bupati - Wakil Bupati Malang Nomor 2 yaitu Lathifah Shohib dan Didik Budi Muljono (Ladub). Usaha politisasi terhadap PKH ini terjadi di Dusun Mulyosari, Desa Harjokuncaran, Sumbermanjing Wetan di RT 31/RW 32 dan RT 32/RW 09. Bukti di lapangan menjelaskan bahwa bantuan PKH yang diterima oleh penerima manfaat juga diikuti pemberian stiker pasangan calon Bupati – Wakil Bupati Nomor 2.

Selain terdapat stiker pasangan calon Bupati – Wakil Bupati Malang Nomor 2 di dalam bantuan PKH yang diterima, penerima manfaat PKH juga diarahkan untuk memilih pasangan calon nomor 2 tersebut ada saat hari pencoblosan. Pemberian bantuan PKH tersebut dilakukan di rumah Hudaifah selaku Ketua Kelompok PKH Dusun Mulyosari, Desa Harjokuncaran. Di rumah tersebut penerima manfaat diberikan bantuan PKH berupa beras 5 sampai 10 Kilogram dan buah-buahan. Dan saat menerima bantuan tersebut, mereka diarahkan oleh sang pemberi bantuan PKH untuk memilih paslon nomor 2 saat hari pencoblosan.

Walaupun beberapa media online sudah memberitakan kasus tersebut, namun juru bicara dari pasangan calon nomor urut 2 pada Pilkada Kabupaten Malang tersebut membantah bahwa hal itu dilakukan oleh tim dari pasangan calon Ladub. Menurutnya, pemilik instrument bantuan PKH, ada di pemerintah pusat, daerah sampai desa. Dan dirinya mengakui bahwa tim pasangan calon Ladub tidak memiliki akses terhadap ketiga institusi pemerintah tersebut. Oleh sebab itu menurut juru bicara paslon Ladub kejadian tersebut merupakan sebuah usaha untuk melemahkan pasangan calon Bupati – Wakil Bupati Lathifah Shohib dan Didik Budi Muljono. Memang bantuan PKH menjadi sorotan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) Kabupaten Malang karena memang rawan disalahgunakan oleh pasangan calon yang berkontestasi pada Pilkada Kabupaten Malang tahun 2020. Maka dari itu tidak heran jika ada saja oknum-oknum yang berkepentingan untuk saling menjatuhkan pasangan calon yang berkontestasi.

Usaha politisasi bantuan sosial seperti PKH juga dilakukan oleh partai politik. Salah satunya adalah Partai PDIP. Pada bulan Juli 2020 melalui surat dengan No. 1684/IN/DPP/VII/2020, Dewan Pengurus Pusat (DPP) PDIP mengeluarkan instruksi kepada seluruh kadernya untuk mendaftarkan diri sebagai Koordinator PKH Kementerian Sosial di tingkat kabupaten/kota. Tentu saja instruksi yang dikeluarkan oleh PDIP tersebut menurut Mensos Juliari P Batubara menyalahi Peraturan Direktur Jenderal Perlindungan dan

---

<sup>16</sup> Midaada. *Mensos Khofifah Bagikan Bantuan PKH dan BPNT di Kabupaten Malang*.

Jaminan Sosial Nomor 1/LJS/08/2018 tentang Kode Etik Sumber Daya Manusia Program Keluarga Harapan Pasal 10 poin i.

Fakta diatas sekali lagi mengingatkan kita tentang kebijakan BLT pada tahun 2009 yang membantu ikut mendongkrakan elektabilitas *Incumbent*, SBY, pada pemilu Presiden 2009. Dalam momentum pilkada jatim 2018 mendatang, Fenomena dimana PKH sebagai alat politik elit-elit yang berkepentingan di Jawa Timur akhirnya bisa dilihat sebagai sebuah fakta politik. Jika keadaan tersebut yang terjadi, kebijakan *pro-poor* seperti PKH akan disangsikan keberhasilan dan keberlanjutannya dikemudian hari. Kebijakan model elit seperti itu akan hanya berorientasi pada perubahan-perubahan yang bersifat tambal sulam, yang tujuannya masyarakat miskin dibuat sedemikian rupa agar tetap miskin<sup>17</sup>.

Penulis mengartikan, bahwa elit politik memiliki kecenderungan mengolah sedemikian rupa berbagai kebijakan atau program publik agar yang bersangkutan memiliki kesan atau citra populis. Represif bisa dilakukan elit politik dengan cara menerapkan kebijakan secara paksa kepada publik. Hal tersebut dilakukan untuk menunjukkan kepada publik bahwa yang bersangkutan memiliki *power* dan legitimasi terhadap sebuah teritori (Negara, Provinsi, Kabupaten/Kota dan Desa). Dalam konteks PKH di Kota dan Kabupaten Malang, memungkinkan bahwa Khofifah sebagai elit politik yang berkepentingan pada pilkada gubernur Jatim 2018 akan melakukan berbagai macam cara untuk mencapai kepentingannya. Termasuk menggunakan PKH sebagai alat politik untuk memanipulasi kepentingan penerima bantuan PKH menjadi kepentingan politik perorangan ataupun kelompok tertentu. Sehingga dalam konteks PKH sebagai kebijakan sosial, Khofifah ternyata memiliki strategi politik dalam meraih popularitas politik seperti apa yang dilakukan oleh SBY pada tahun 2009 yang lalu. Mereka berdua menggunakan PKH sebagai salah satu alat politiknya.

### **Identifikasi Aktor Politik dalam Politisasi Program Keluarga Harapan**

Identifikasi aktor politik dan politisasi PKH sangat perlu dilakukan sebagai salah satu upaya melihat siapa saja aktor politik yang memiliki peran-peran dalam konteks politisasi kebijakan sosial tersebut. Yang pertama adalah kandidat atau politisi yang diusung oleh partai politik. Dalam kontestasi politik kandidat atau politisi merupakan aktor utama yang berusaha untuk meraih simpati masyarakat dan mengkonversinya menjadi tingkat keterpilihan (elektabilitas).

Para kandidat tentu saja selalu berupaya memikirkan berberbagai cara untuk meningkatkan tingkat keterpilihannya. Banyak cara telah dilakukan para kandidat untuk mendapatkan simpati masyarakat, mulai dari kampanye turun langsung kelapangan, *branding*

---

<sup>17</sup> Riant Nugroho. "Kebijakan Publik, formulasi, Implementasi dan evaluasi." *Jakarta: Elex Media Komputindo* (2003).

politik melalui baliho ataupun media sosial, hingga cara-cara yang dinilai melanggar *rule of play* dalam berpolitik, semisal *money politics* dan politisasi kebijakan.

Dalam penelitian ini berusaha melihat bagaimana peran kandidat dalam melakukan politisasi kebijakan. Tentu saja syarat utama para kandidat melakukan politisasi kebijakan adalah calon petahana (*incumbent*). Calon petahana adalah calon yang mengijakukan diri dalam kontesasi pemilu untuk kedua kalinya. Banyak kelebihan secara politis yang dimiliki oleh calon petahana. Penelitian-penelitian lama sudah mengemukakan bahwa calon petahana memiliki keunggulan politik dibanding yang tidak. Petahana memiliki kecenderungan untuk menggunakan alat-alat birokrasinya untuk mengontrol suara mereka dimasyarakat untuk kepentingan elektoral, seperti yang bis akita amati dalam penelitian Forejhn<sup>18</sup>; Dahlberg & Johansson<sup>19</sup>; dan Ahnion<sup>20</sup>.

Petahana didalam konteks Indonesia, terlebih di Jawa memiliki juga memiliki ciri khas. Petahana memiliki jaringan-jaringan politik yang kuat seperti politik patron klien yang berdampak pada oligarki politik. Disisilain, dampak dari jaringan politik tersebut, para petahana bisa untuk melakukan komunikasi dengan para pebisnis yang memiliki kepentingan bisnis dengan pemerintah. Inilah yang menyebabkan bahwa selain keunggulan politik, petahana memiliki keunggulan dari sisi ekonomi<sup>21</sup>.

Beranjak ke identifikasi aktor yang kedua adalah agen politik. Dalam konteks politisasi kebijakan sosial seperti PKH, agen politik yang menjadi jembatan antara kandidat, telebih petahana adalah pendamping PKH. Fungsi administratif dari pendamping PKH adalah membantu pemerintah daerah untuk mengidentifikasi masyarakat yang dinilai layak untuk menerima bantuan PKH. Namun, jika dikaitkan dengan konteks politik, pendamping bisa memiliki penambahan fungsi. Yaitu menjadi jembatan antara petahana dan masyarakat.

Kenapa pendamping PKH dibutuhkan untuk menjadi jembatan politik antara petahana dan masyarakat? Karena petahana sangat mengetahui fungsi administratif dari pendamping PKH yang memiliki kedekatan secara struktur dan kultur dengan masyarakat. Keseharian para penerima PKH adalah bersinggungan dengan pendamping PKH, jadi pendamping PKH tahu betul bagaimana kondisi sosial para penerima PKH. Terlebih, secara struktural pendamping berada dibawah pengawasan Dinas Sosial.

Pembuktian bahwa pendamping PKH menjadi agen politik dari petahana ternyata terbukti dilapangan. Dari hasil wawancara dengan penerima PKH, Lasiem (37 tahun, warga Kecamatan Tajinan, Kabupaten Malang), ada arahan dari pendamping PKH untuk memilih

---

<sup>18</sup> John Ferejohn. "Incumbent performance and electoral control." *Public choice* 50.1 (1986): 5-25.

<sup>19</sup> Matz Dahlberg & Eva Johansson. "On the vote-purchasing behavior of incumbent governments." *American political Science review* 96.1 (2002): 27-40.

<sup>20</sup> Philippe Aghion, et al. "The effects of entry on incumbent innovation and productivity." (2006).

<sup>21</sup> Noory Okthariza. "Petahana, Patronase, dan Politik Uang di Jawa." *Centre for Strategic and International Studies* (2019).

calon petahana pada pilkada Kabupaten Malang 2020, pasangan Sanusi-Didik. Padahal, bantuan sosial adalah hak yang dimiliki penerima atau masyarakat miskin tanpa terikat dengan kandidat politik manapun. Namun, dalam konteks politik, hal tersebut bisa dimanipulasi oleh petahana yang menjadikan bantuan sosial tersebut seolah-olah adalah bantuan dari mereka.

Aktor terakhir adalah masyarakat. Masyarakat dalam konteks politisasi PKH ini adalah masyarakat miskin dengan kriteria tertentu sehingga bisa mendapatkan PKH. Miskin atau kemiskinan disebabkan oleh faktor internal, eksternal, nilai budaya yang kurang mendukung, dan kurangnya akses terhadap pemanfaatan pembangunan. Rendahnya akses terhadap pembangunan berhubungan dengan modal dasar yang dimiliki masyarakat miskin seperti rendahnya pendidikan, banyaknya jumlah anggota keluarga yang harus ditanggung dan rendahnya kepemilikan aset serta rendahnya motivasi untuk keluar dari kemiskinan<sup>22</sup>. Dengan kata lain, masyarakat miskin atau yang dilanda kemiskinan adalah masyarakat yang tidak berdaya terutama karena desakan ekonomi.

Harapan dari masyarakat miskin adalah bantuan PKH yang diterima bisa membantu mereka untuk berdaya. Namun karena adanya kepentingan politik dan tekanan sosial, preferensi memilih masyarakat miskin diarahkan secara tidak langsung kepada petahana. Mifrika (45 tahun, warga Kecamatan Wajak, Kabupaten Malang) mengakui bahwa dia memiliki preferensi politik sendiri jauh sebelum pemilu Gubernur Jawa Timur dan pilkada kabupaten Malang. Namun, karena mayoritas warga di desanya yang merupakan masyarakat miskin penerima PKH, dan mereka diarahkan (oleh pendamping PKH) untuk memilih petahana (Khofifah pada pilgub 2018, Sanusi pada pilkada 2020).

### **Politisasi Kebijakan Program keluarga Harapan dalam Perspektif Pertukaran Sosial.**

Manuver politik Khofifah sudah mulai terlihat di Jawa Timur pada pertengahan tahun 2016 hingga tahun 2017 via agenda PKH. Di Kota dan Kabupaten Malang, beberapa agenda PKH yang dihadiri langsung Khofifah sebagai Menteri Sosial. Hal tersebut dilakukan untuk meningkatkan elektabilitasnya pada pemilihan gubernur Jawa Timur 2018. Di kabupaten Malang, bantuan-bantuan sosial hingga PKH tidak lepas dari incaran politisi untuk digunakan sebagai alat politik pada pilkada kabupaten Malang 2020.

Kompleksitas konteks pertukaran sosial didalam politisasi PKH pada pilgub Jawa Timur 2018 dan Kabupaten Malang 2020 didasarkan pada ide bahwa para penerima bantuan memandang hubungan mereka dengan petahana sebagai aktor politik sekaligus penanggung jawab kebijakan. Konteks pertukaran yang masyarakat pahami adalah menghitung penghargaan yang mereka dapatkan dan membandingkannya dengan pengorbanan yang mereka terima. Sehingga pada akhirnya pertukaran tersebut berdampak pada pilihan politik

---

<sup>22</sup> Maimun Sholeh. "PENGARUH SIKAP UNTUK KELUAR DARI KEMISKINAN TERHADAP KEBERDAYAAN MASYARAKAT MISKIN." *Jurnal Ekonomi & Pendidikan* 16 (2019): 1.

masyarakat sebagai objek kebijakan. Penghargaan (rewards) adalah pemaknaan masyarakat dalam sebuah hubungan yang memiliki keuntungan atau nilai positif dalam pertukaran tersebut. Sehingga pengorbanan (cost) adalah pemaknaan masyarakat dari sebuah hubungan yang merugikan ataupun memiliki nilai negatif pada sebuah konteks pertukaran<sup>23</sup>.

Untuk memahami teori pertukaran ala Homans dan dua terminologi utama yang nantinya mendasari sejumlah proposisi dari bangunan teorinya<sup>24</sup>, yakni: *Pertama, Descriptive Terms*, menunjukkan pada perilaku yang dapat diamati. Yang termasuk dalam kelompok ini ialah: Aktivitas, yaitu perilaku aktual yang digambarkan pada tingkat yang sangat. Perasaan, yaitu perilaku yang diwujudkan melalui simbol atau tanda yang bersifat eksternal untuk mewujudkan keadaan internal.

*Kedua, term defining variables* yang menunjukkan pada dua dimensi perilaku. *Quantity*, yaitu frekuensi perilaku yang ditampilkan oleh individu pada satuan periode tertentu. Bertitik tolak pada *quantity* yang merujuk pada frekuensi aktivitas ini, kalau yang ditampilkan adalah gerak organisme disebut *state*, sedangkan kalau dilihat dari *reinforcement* atau *punished* maka disebut dengan *rate*.

*Value* yaitu tingkatan negatif atau positif dari *reinforcement* yang diterima oleh individu dari satuan unit aktivitas tertentu. Semakin positif *reinforcement* yang diterima maka akan semakin tinggi nilai aktivitas itu bagi individu, sebaliknya semakin negatif *reinforcement* yang diterima akan semakin kecil (rendah) nilainya aktivitas tersebut bagi individu. Akumulasi tersebut bisa dilihat darimana preferensi politik masyarakat terbentuk. Politisasi PKH membuat masyarakat miskin percaya bahwa mendapatkan keuntungan ekonomi secara individual dan komunal. Hal tersebut terlihat glorifikasi petahana di daerah yang rata-rata penduduk miskinnya (penerima PKH) cukup besar. Hal tersebut seperti yang dialami oleh Rukhiatul Khasanah (Buruh Tani, Umur 61, Warga Kecamatan Tajinan, kabupaten Malang), bahwa beliau merasa berterima kasih atas bantuan PKH yang ada karena dianggap membantu pendapatan perbulannya. Selain itu, beliau memilih petahana karena hampir seluruh tetangganya memilih petahana karena alasan yang sama.

Sementara itu, guna memahami nilai, Homans menawarkan dua komponen utama meliputi: (1) Komponen yang bersifat spesifik berkaitan dengan aktivitas *state* cenderung bersifat konstan. (2) Komponen spesifik ini bila dikaitkan dengan satuan waktu dan fungsi maka menjadi bervariasi. Kesimpulan sementara dari hal di atas ialah bahwa nilai (*value*) dan *quantity* dari aktivitas itu tampak pada interaksi. Semakin tinggi tingkat *quantity* maka cenderung waktu interaksi yang diperlukan akan lama serta nilai dari itu sendiri akan menjadi lebih tinggi pula.

---

<sup>23</sup> Haliim. *Politisasi Program Keluarga Harapan Pra-Pilkada Gubernur Jatim 2018: Studi Kasus Kota dan Kabupaten Malang*.

<sup>24</sup> Margaret M Poloma. "Sosiologi Kontemporer, Jakarta: PT." *Raja Grafindo Persada* (2010).



Teori pertukaran sosial menurut Homans menetapkan sejumlah kata kunci *Pertama*, Sukses. Semakin sering tindakan seseorang diberi hadiah semakin besar orang itu mengulangi tindakannya. *Kedua*, Pendorong. Bila kejadian di masa lalu dorongan tertentu atas sekumpulan dorongan menyebabkan tindakan tertentu diberi hadiah, maka makin serupa dorongan kini dengan dorongan di masa lalu. Makin besar seseorang melakukan tindakan serupa. *Ketiga*, Nilai. Makin tinggi nilai hasil tindakan seseorang bagi dirinya, makin besar kemungkinan ia melakukan tindakan itu.

*Keempat*, deprivasi kejemuhan, Makin sering seseorang menerima hadiah khusus di masa lalu yang dekat. Makin kurang bernilai setiap unit hadiah berikutnya. Kelima, Agregasi. Bila tindakan seseorang tak mendapatkan hadiah yang ia harapkan. Atau menerima hukuman yang tak ia harapkan. Ia akan marah. Besar kemungkinan ia akan melakukan tindakan yang agresif dan akibatnya tindakan demikian masih bernilai baginya. *Keenam*, rasionalitas. Dalam memilih di antara berbagai tindakan alternatif, seseorang akan memilih yang dianggap memiliki nilai sebagai hasil yang lebih besar. Sejumlah kata kunci yang diajukan Homans saling terkait pada apa yang belakangan diistilahkan dengan 'hadiah'. Pendek kata, teori pertukaran Homans menggambarkan realitas sosial bahwa manusia di tingkat perilaku individual adalah makhluk pencari keuntungan.

Inti dari teori pertukaran sosial adalah perilaku sosial seseorang hanya bisa dijelaskan oleh sesuatu yang bisa diamati, bukan oleh proses mentalistik (*black-box*) (Deaux & Wrightsman 1988)<sup>25</sup>. Semua teori yang dipengaruhi oleh perspektif ini menekankan hubungan langsung antara perilaku yang teramati dengan lingkungan. Pendekatan ini disebut “objektif” berdasarkan pandangan bahwa objek, perilaku, dan peristiwa eksis di suatu dunia yang dapat diamati oleh pancaraindra (penglihatan, pendengaran, peraba, perasa, dan pembau) dapat diukur dan diramalkan.

Homans memiliki asumsi kerja yang penting dalam memahami perilaku meliputi dua hal sebagai berikut: (a) Hukum tingkah laku itu sama dengan keseluruhan organisme. (b) Hukum-hukum tingkah laku dapat juga dipakai sebagai fundamen dasar untuk memahami proses tingkah laku yang spesifik dan ranag sosial (*social domain*). Proses fundamen yang paling dasar dari tingkah laku itu sebenarnya adalah kecenderungan untuk *hedonism* dan ini merupakan refleksi organisasi umum yang selalu menginginkan *reward*, hal-hal mengenakan dan selalu meminimalkan hal-hal yang tidak mengenakan. Proses tingkah laku yang selalu mengenakan juga terbawa dalam kelompok (melalu *award status, love, roles, dan power*) dan sebagai produk sosialnya meliputi norma, *conformity, leadership, dan birokrasi*.

---

<sup>25</sup> Pendekatan “kotak hitam (*black-box*)” adalah pendekatan yang meyakini bahwa rangsangan masuk ke sebuah kotak (*bax*) dan menghasilkan tanggapan. Mekanisme di dalam kotak hitam tadi – sturktur internal atau proses mental yang mengolah rangsangan dan tanggapan – karena tidak dapat dilihat secara langsung (*not directly observable*), bukanlah hidangan kajian para behavioral tradisional.

Format dan unit analisis teori Homans ialah *face to face* pertukaran sosial antardua individu, dengan konsep prinsip-prinsip ekonomi. Dua orang individu yang mengadakan interaksi akan selalu mementingkan keuntungan dan meminimalkan kerugian. Atau, sering juga disebut memaksimalkan *profit* dan meminimalkan *loss*. Letak pembeda utama teori Homans ini memiliki tiga ciri<sup>26</sup>: (a) Dasar dari perilaku sosial merupakan suatu yang penekanannya pada isi sedangkan prosesnya adalah kompleks terutama bila masuk pada sistem kekeluargaan perilaku sosial. (b) Perilaku sosial pada dasarnya berjalan secara alami dan spontan muncul pada saat mengadakan interaksi. (c) Perilaku sosial pada dasarnya pada grup kecil dan merupakan fondasi dari bangun sosial yang lebih besar.

Namun demikian Homans tak membayangkan individu dalam keadaan terisolasi sebagaimana para psikolog melakukannya. Ia mengakui bahwa manusia adalah makhluk sosial dan mempergunakan sebagian besar waktu mereka untuk berinteraksi dengan manusia lain. Homans berkeyakinan bahwa individu-individu dapat menjelaskan fenomena sosial kemasyarakatan. Sebagaimana lazimnya paradigm perilaku sosial teori pertukaran Homans menggunakan metode eksperimen. Ia memulai dengan meneliti sejumlah kelompok yang sebelumnya telah ditentukan. Hasil dari eksperimen ia tungkan ke dalam buku berjudul *The Human Group* untuk menerapkan skema lapangan. Selama menulis ia sadar bahwa skema konseptual hanya berguna sebagai titik tolak ilmu. Yang diperlukan selanjutnya adalah proposisi antara satu konsep dengan konsep lainnya.

Target utama dari teori pertukaran ala Homans adalah untuk mengembalikan orang ke dalam hakekatnya, tetapi ia pun mengembangkan sebuah teori yang memusatkan perhatian pada psikologi, manusia dan ‘mendasar kehidupan sosial’ menurut Homans teori itu membayangkan perilaku sosial sebagai pertukaran aktivitas, nyata atau tak nyata, dan kurang lebih sebagai pertukaran hadiah atau biaya.

Sudut pandang masyarakat miskin, bantuan sosial seperti PKH adalah hal yang rasional menurut mereka. Apalagi penerimaan bantuan PKH tidak hanya diterima sekali oleh para masyarakat miskin. Secara akumulasi dan materi, masyarakat miskin mendapatkan penghargaan yang jauh lebih besar dari pada pengorbanan. Pengorbanan menurut sundung pandang mereka terhitung rendah, karena harus tunduk dengan keinginan patron mereka untuk memilih kandidat tertentu seperti petahana.

Proses elektoral adalah proses yang penting. Meskipun dilaksanakan dengan waktu yang cepat, namun dampaknya adalah satu masa pemerintahan atau 5 tahun kedepan. Manipulasi ini sering dilakukan kandidat tertentu karena mereka memiliki kepentingan elektoral. Disini penulis menilai, justru masyarakat miskin memberikan pengorbanan yang jauh lebih besar daripada penghargaan yang mereka terima. Dalam proses elektoral, seharusnya masyarakat miskin justru juga harus berfikir terkait jaminan sosial lainnya diluar

---

<sup>26</sup> Homans. *Social behavior: Its elementary forms*.

bantuan tunai. Misal jaminan pendidikan dan Kesehatan dan murah. Pertanyaannya, kenapa masyarakat miskin tidak berfikir demikian? Hal inilah yang memperlihatkan bahwa masyarakat miskin sangat rentan dimanupulasi dan diarahkan. Karena dimata politisi mereka mudah untuk dieksploitasi secara politik karena himpitan ekonomi yang mereka alami menyebabkan pendekatan mereka dalam politik juga sangat materialistic dan berorientasi pada bantuan-bantuan tunai seperti PKH.

Fakta diatas, dapat dijelaskan dengan teori pertukaran sosial menurut Homans yang berfokus pada individu namun ia yakin dapat digunakan untuk menjelaskan pada skala yang lebih luas. Homans mengatakan "struktur berskala luas hanya dapat dipahami jika kita memahami perilaku sosial mendasar secara memadai" sebab proses pertukaran adalah "identik" di tingkat individual dan kemasyarakatan, meski ia mengakui bahwa di tingkat kemasyarakatan cara penyatuan proses yang mendasar itu jauh lebih kompleks. Dalam karya teoritisnya, Homans membatasi pada interaksi sosial kehidupan sehari-hari. Namun jelas dia yakin bahwa sosiologi yang dibangun berdasarkan priinsip yang dikembangkan akhirnya akan mampu menerangkan semua perilaku sosial.

Inti dari teori pertukaran sosial adalah perilaku sosial seseorang hanya bisa dijelaskan oleh sesuatu yang bisa diamati, bukan oleh proses mentalistik (*black-box*)<sup>27</sup>. Pendekatan "kotak hitam" (*black-box*) adalah pendekatan yang meyakini bahwa rangsangan masuk ke sebuah kotak (*box*) dan menghasilkan tanggapan. Mekanisme di dalam kotak hitam tadi – struktur internal atau proses mental yang mengolah rangsangan dan tanggapan karena tidak dapat dilihat secara langsung (*not directly observable*), bukanlah bidang kajian para behavioris tradisional. Semua teori yang dipengaruhi oleh prespektif ini menekankan hubungan langsung antara perilaku yang teramati dengan lingkungan. Objek teori pertukaran sosial ada di pendekatan objektif. Pendekatan ini disebut "objektid" berdasarkan pandangan bahwa objek, perilaku, dan peristiwa eksis di suatu dunia yang dapat diamati oleh pancaindra (penglihatan, pendengaran, peraba,perasa dan pembau) dapat diukur dan diramalkan.

Homans memiliki asumsi kerja yang penting dalam memahami perilaku meliputi dua hal sebagai berikut. (1) Hukum tingkah laku itu sama dengan keseluruhan organisme. (2) Hukum-hukum tingkah laku dapat juga dipakai sebagai fundamen dasar untuk memahami proses tingkah laku yang spesifik dan danah sosial (*Social domain*). Proses fundamen yang paling dasar dari tingkah laku itu sebenarnya adalah kecenderungan untuk hedoism dan ini merupakan refleks organisasi umum yang selalu menginginkan reward, hal-hal mengenakan dan selalu meminimalkan hal-hal yang tidak mengenakan.

Proses tingkah laku yang selalu mengenakan juga terbawa dalam kelompok (melalui *award status, love, roles* dan *power*), dan sebagai produk sosialnya meliputi norma, *conformity*,

---

<sup>27</sup> Kay Deaux, Lawrence S. Wrightsman, & Francis C. Dane. *Social Psychology in the'90s*. Thomson Brooks/Cole. (1993).

*leadership*, dan birokrasi. Format dan unit analisis teori Homans ialah *face to face* pertukaran sosial antardua individu, dengan konsep prinsip-prinsip ekonomi. Dua orang individu yang mengadakan interaksi akan selalu mementingkan keuntungan dan meminimalkan *profit* dan meminimalkan *loss*. Namun demikian Homans tak membayangkan individu dalam keadaan terisolasi sebagaimana para psikolog melakukannya. Ia mengakui bahwa manusia adalah makhluk sosial dan mempergunakan sebagian besar waktu mereka untuk berinteraksi dengan manusia lain. Homans berkeyakinan bahwa individu-individu dapat menjelaskan fenomena sosial kemasyarakatan.

Sebagaimana lazimnya paradigma perilaku sosial, teori pertukaran Homans menggunakan metode eksperimen. Ia memulai dengan meneliti sejumlah kelompok yang sebelumnya telah ditentukan. Hasil dari eksperimen ia tuangkan ke dalam buku berjudul *The Human Group* untuk menerapkan skema lapangan. Selama menulis ia sadar bahwa skema konseptual hanya berguna sebagai titik tolak ilmu. Yang diperlukan selanjutnya adalah proposisi antara satu konsep dengan konsep lainnya<sup>28</sup>.

Target utama dari teori pertukaran ala Homans adalah untuk mengembalikan orang ke (dalam) sosiologi, tetapi ia pun mengembangkan sebuah teori yang memusatkan perhatian pada psikologis, manusia dan 'mendasar kehidupan sosial' menurut Homans teori itu membayangkan perilaku sosial sebagai pertukaran aktivitas, nyata atau tak nyata, dan kurang lebih sebagai pertukaran hadiah atau biaya. Dalam penelitiannya, Daud<sup>29</sup> menerangkan bahwa dalam faktor psikologis individu dan masyarakat menjadi dasar yang penting bagi siapapun untuk memahami perilaku politik masyarakat. Perilaku manusia dapat dilihat sebagai reaksi yang dapat bersifat sederhana maupun kompleks. Perilaku sosial ataupun politik mereka selalu dikaitkan dengan reaksi atau respon terhadap stimulus lingkungan sosial. Salah satu karakteristik dari reaksi perilaku individu tau masyarakat yang menarik adalah sifat diferensialnya. Hal tersebut bermakna bahwa satu stimulus dapat menimbulkan lebih dari satu respon yang berbeda, dan beberapa stimulus dapat saja menimbulkan satu respon yang sama<sup>30</sup>.

Beberapa respon dari para informan diatas memperlihatkan bahwa ada banyak stimulus yang menyebabkan mereka harus tunduk pada petahana dalam setiap agenda elektoral. Faktor budaya dan ikatan sosial antar masyarakat miskin yang kuat, tekanan struktur dari pendamping PKH, dan manipulasi politisasi PKH menjadi kompleksitas stimulus yang diharapkan petahana dapat menghasilkan respon yang sama. Masyarakat di kabupaten malang

---

<sup>28</sup> George Ritzer, & Douglas J. Goodman. "Modern Sociological Theory, diterjemahkan dalam bahasa Indonesia Aliman." *Teori Sosiologi Modern*. Jakarta: Prenada Media (2003).

<sup>29</sup> Muhammad Daud. "Prediktor Perilaku Pemilih pada Pemilu: Perspektif Psikologi Politik." *Jurnal Psikologi TALENTA* 1.1 (2015): 87-96.

<sup>30</sup> Saifuddin Azwar. "Sikap Manusia Teori dan Pengukurannya, Edisi ke-2." *Yogyakarta: Pustaka Pelajar Offset* (2007).

punya ikatan sosial yang kuat. ahkan preferensi politik komunal mereka terlihat lebih kuat dari pada preferensi politik individual mereka. Meskipun pada dasarnya mereka sadar atau tidak telah menjadi klien politik daripada patron-patron politik yang ada di atasnya, baik kultural maupun struktur, yaitu pendamping PKH dan calon petahana itu sendiri. Pada akhirnya, peneliti melihat bahwa konteks politisasi PKH menjadikan budaya patron-klien jauh lebih kuat.

### **Memperkuat Akar Budaya Patron-Klien.**

Hegel menilai bahwa birokrasi seharusnya melayani kepentingan umum karena kenyataan kebijakan negara sering kali hanya menguntungkan sekelompok orang saja dalam suatu masyarakat. Menurut Thoha, Birokrasi Hegel ini berpandangan bahwa birokrasi merupakan jembatan yang menghubungkan antara negara dan masyarakatnya. Masyarakat rakyat ini terdiri dari atas para profesional dan pengusaha yang mewakili berbagai kepentingan khusus, sedangkan negara mewakili kepentingan-kepentingan umum. Di antara kedua ini hal ini, birokrasi pemerintah merupakan peran-tara yang memungkinkan pesan-pesan dari kepentingan khusus tersalurkan ke kepentingan umum. Dengan kata lain bahwa birokrasi Hegelian ini menekankan posisi birokrasi harus netral terhadap kekuatan-kekuatan masyarakat lainnya<sup>31</sup>.

Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) merupakan jawaban atas berbagai persoalan mengenai pengelolaan manajemen ASN untuk menghasilkan pegawai ASN yang profesional, memiliki nilai dasar, etika profesi, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktek korupsi, kolusi dan nepotisme, dan untuk mewujudkan reformasi birokrasi yang memiliki kewajiban mengelola dan mengembangkan dirinya dan wajib mempertanggungjawabkan kinerja dan menerapkan sistem merit dalam pelaksanaan manajemen aparatur sipil negara. Berkaitan dengan dasar substansial dalam UU ASN untuk melaksanakan perwujudan asas netralitas bagi pegawai ASN belum sepenuhnya dapat diwujudkan dan jauh dari harapan dan penegasan dalam perwujudan isi dari UU ASN. Namun, yang perlu disayangkan, praktik politisasi birokrasi yang berujung pada politisasi kebijakan masih menjadi terjadi meskipun Indonesia mereformasi dirinya dari tahun 1998.

Penelitian terdahulu dari peneliti<sup>323334</sup>, memang menjadi pijakan dan fakta bahwa kebijakan yang bersifat strategis dan populis, kemungkinan besar akan menjadi target

---

<sup>31</sup> M. Adian Firnas. "Politik Dan Birokrasi: Masalah Netralitas Birokrasi Di Indonesia Era Reformasi." *JRP (Jurnal Review Politik)* 6.1 (2016): 160-194.

<sup>32</sup> Haliim. *Politisasi Program Keluarga Harapan Pra-Pilkada Gubernur Jatim 2018: Studi Kasus Kota dan Kabupaten Malang*.

<sup>33</sup> Haliim. *Program Dana Hibah Dalam Perspektif Politik Distributif: Studi Kasus Prodamas Kota Kediri*.

<sup>34</sup> Wimmy Haliim. "Problematisasi Kebijakan Dana Hibah dan Bantuan Sosial Sumber APBD: Relasi Korupsi Terhadap Kekuasaan Kepemimpinan, dan Perilaku Elit." *Inovasi* 17.1 (2020): 39-53.

petahana untuk dijadikan alat politik untuk meningkatkan elektabilitasnya pada pemilihan kepala daerah untuk yang kedua kalinya. Dalam artikel-artikel tersebut menjelaskan bahwa politisasi kebijakan dilakukan dengan target masyarakat miskin dan usaha untuk memanipulasi masyarakat bahwa kebijakan tersebut (kebijakan sosial dengan contoh: PKH dan Prodamas) dibuat oleh petahana sebagai bentuk kepedulian kepada masyarakat. Padahal jika kita telusuri lagi, PKH adalah kebijakan dari kementerian sosial yang dioperasikan oleh dinas sosial yang ada di daerah, dan Prodamas adalah kebijakan yang bersumber dari dana hibah sehingga memiliki batasan waktu.

Kondisi diatas diperparah dengan budaya patron-klien yang ada didalam relasi dari masing-masing aktor politik. Petahana menjadi patron utama dari relasi ini. Dan memiliki klien oknum-oknum birokrat. Birokrat disatu sisi juga menjadi patron bagi klien nya yang lain, pertama adalah pendamping PKH dan Masyarakat miskin. Pendamping PKH mau menjadi klien karena orientasi materi (baca: pekerjaan) kepada para birokrat yang telah merekrut mereka. Masyarakat menjadi klien karena faktor kultur. Dimana dalam strata sosial, pejabat birokrasi dinilai memiliki strata sosial lebih tinggi dimata masyarakat, terutama masyarakat miskin.

Penjelasan diatas memunculkan kembali pertanyaan klasik terkait relasi politik dan birokrasi di Indonesia, kenapa hal tersebut masih terjadi? Sejarah yang menjadikan birokrasi sebagai instrumen kekuasaan adalah tumbuh suburnya budaya birokrasi yang sangat sentralistik dan berorientasi pada kekuasaan. Birokrasi terbiasa dengan berbagai perintah dan petunjuk dari penguasa daerahnya dalam menjalankan tugas sehari-hari. Birokrasi semenjak awal telah diperkenalkan pada nilai-nilai kepatuhan kepada atasannya. Birokrasi yang memang pada awalnya berasal dari kalangan kaum bangsawan (priayi) menyebabkan mental feodal dalam diri seorang birokrat semakin tumbuh subur<sup>35</sup>. Birokrasi semenjak awal pertumbuhannya juga tidak pernah diperkenalkan pada nilai-nilai kepentingan publik karena memang birokrasi lahir bukan dari masyarakat. Birokrasi di Indonesia dilahirkan dari kalangan bangsawan atau golongan priayi, yakni suatu kelompok elit tradisional dalam masyarakat. Oleh sebab itu, birokrasi pelayanan sangat rendah tingkat akuntabilitasnya dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat<sup>36</sup>.

## **Penutup**

Teori pertukaran Homans menggambarkan realitas sosial bahwa manusia di tingkat perilaku individual adalah makhluk pencari keuntungan. Teori ini berangkat dari asumsi "*do ut des*"<sup>37</sup>, saya memberi supaya engkau memberi. Peristiwa pertukaran mengandaikan

---

<sup>35</sup> Haliim. *Problematika Kebijakan Dana Hibah dan Bantuan Sosial Sumber APBD: Relasi Korupsi Terhadap Kekuasaan Kepemimpinan, dan Perilaku Elit*.

<sup>36</sup> Agus Dwiyanto. *Mengembalikan kepercayaan publik melalui reformasi birokrasi*. Gramedia Pustaka Utama. (2013).

<sup>37</sup> Bernard Raho. "Teori Sosiologi Modern." *Jakarta: Prestasi Pustaka* (2007).

terjadinya hubungan atau kontak antara dua orang atau lebih. Di antara kedua orang atau lebih terjadi kontak yang saling menjalin suatu kehendak untuk memberikan sesuatu satu sama lain. Asumsi lain adalah perilaku sosial adalah sebagai sebuah pertukaran aktivitas, nyata atau tidak nyata, dan kurang lebih sebagai pertukaran hadiah atau biaya, sekurang-kurangnya antara dua orang. Sedangkan ruang lingkup teori pertukaran Homans tergolong dalam mikro objektif. Ia menjelaskan perilaku, tindakan, dan interaksi individu. Dalam karya teoritisnya, Homans membatasi pada interaksi sosial kehidupan sehari-hari. Namun jelas dia yakin bahwa sosiologi yang dibangun berdasarkan prinsip yang dikembangkannya akhirnya akan mampu menerangkan semua perilaku sosial.

Inti dari teori pertukaran sosial adalah perilaku seseorang hanya bisa dijelaskan oleh sesuatu yang bisa diamati, bukan oleh proses mentalistik (*black-box*). Semua teori yang dipengaruhi oleh perspektif ini menekankan hubungan langsung antara perilaku yang teramati dengan lingkungan. Homans tak membayangkan individu dalam keadaan terisolasi sebagaimana para psikolog melakukannya. Ia mengakui bahwa manusia adalah makhluk sosial dan mempergunakan sebagian besar waktu mereka untuk berinteraksi dengan manusia lain. Homans berkeyakinan bahwa individu-individu dapat menjelaskan fenomena sosial kemasyarakatan.

Politisasi kebijakan sosial dari perspektif pertukaran sosial menjelaskan bahwa kebijakan sosial terutama konteks Program Keluarga Harapan (PKH) kabupaten Malang sangat rentan dengan kepentingan politik, utamanya politik elektoral. Sejarah lahirnya PKH memang tidak bisa dilepaskan dari faktor politis. PKH digunakan menjadi alat politik yang digunakan untuk meningkatkan elektabilitas kandidat, Susilo Bambang Yudhoyono pada pilpres 2009, Khofifah Indar Parawansa pada pilgub Jatim 2018, dan Sanusi pada pilbup kabupaten Malang 2020. Kerentanan PKH terhadap agenda politik Kandidat memang semakin memperlihatkan bahwa masyarakat miskin semakin berada pada posisi yang sama lemah. Himpitan ekonomi yang mereka alami justru dimanfaatkan bagi kandidat (*incumbent*) untuk kepentingan politik elektoral.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Aghion, Philippe, et al. "The effects of entry on incumbent innovation and productivity." 2006.
- Avirista Midaada. Mensos Khofifah Bagikan Bantuan PKH dan BPNT di Kabupaten Malang: Okezone News. (November, 2017), from <https://news.okezone.com/read/2017/11/20/519/1817496/mensoskhofifah-bagikan-bantuan-pkh-danbpnt-di-kabupaten-malang>

- Azwar, Saifuddin. *Sikap Manusia Teori dan Pengukurannya, Edisi ke-2*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar Offset, 2007.
- Blau, Peter M. "Social exchange." *International encyclopedia of the social sciences* 7 (1968): 452-457.
- Dahlberg, Matz, and Eva Johansson. "On the vote-purchasing behavior of incumbent governments." *American political Science review* 96.1 (2002): 27-40.
- Daud, Muhammad. "Prediktor Perilaku Pemilih pada Pemilu: Perspektif Psikologi Politik." *Jurnal Psikologi TALENTA* 1.1 (2015): 87-96.
- Deaux, Kay, Lawrence S. Wrightsman, and Francis C. Dane. *Social Psychology in the '90s*. Thomson Brooks/Cole, 1993.
- Dwiyanto, Agus. *Mengembalikan kepercayaan publik melalui reformasi birokrasi*. Gramedia Pustaka Utama, 2013.
- Emerson, Richard M. "Power-dependence relations." *American sociological review* (1962): 31-41.
- Ferejohn, John. "Incumbent performance and electoral control." *Public choice* 50.1 (1986): 5-25.
- Firnas, M. Adian. "Politik Dan Birokrasi: Masalah Netralitas Birokrasi Di Indonesia Era Reformasi." *JRP (Jurnal Review Politik)* 6.1 (2016): 160-194.
- Halim, Wimmy. "Politisasi Program Keluarga Harapan Pra-Pilkada Gubernur Jatim 2018: Studi Kasus Kota dan Kabupaten Malang." *JIP (Jurnal Ilmu Pemerintahan): Kajian Ilmu Pemerintahan dan Politik Daerah* 3.1 (2018): 43-55.
- Haliim, Wimmy. "Program Dana Hibah Dalam Perspektif Politik Distributif: Studi Kasus Prodama Kota Kediri." *Paradigma POLISTAAT: Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik* 21.1 (2019): 1-11.
- Haliim, Wimmy. "Problematika Kebijakan Dana Hibah dan Bantuan Sosial Sumber APBD: Relasi Korupsi Terhadap Kekuasaan Kepemimpinan, dan Perilaku Elit." *Inovasi* 17.1 (2020): 39-53.
- Harsasto, Priyatno. "Politik Siklus Anggaran Lokal (Studi APBD Kota Surakarta Menjelang Pilkada 2010)." *Politika: Jurnal Ilmu Politik* 5.1 (2015): 76-87.
- Homans, George C. *Social behavior: Its elementary forms*, 1974.
- Kelley, Harold H., and John W. Thibaut. "Self-interest, science, and cynicism." *Journal of Social and Clinical Psychology* 3.1 (1985): 26-32.
- Mighfar, Shokhibul. "Social Exchange Theory: Telaah Konsep George C. Homans Tentang Teori Pertukaran Sosial." *LISAN AL-HAL: Jurnal Pengembangan Pemikiran dan Kebudayaan* 9.2 (2015): 259-282.
- Moleong, Lexy J. *Metode penelitian kualitatif*, 2007.
- Nugroho, Riant. *Kebijakan Publik, formulasi, Implementasi dan evaluasi*. Jakarta: Elex Media Komputindo, 2003.
- Okthariza, Noory. *Petabana, Patronase, dan Politik Uang di Jawa*. Centre for Strategic and International Studies, 2019.
- Poloma, Margaret M. *Sosiologi Kontemporer*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2010.
- Rahayu, A. 2015. Program Keluarga Harapan (Kampanye Permanen SBY dan Partai Demokrat?) oleh Achmad Rahayu - Kompasiana.com. (June, 2015). from <https://www.kompasiana.com/achmadrahayu/program-keluarga-harapankampanye-permanen-sby-dan-partaidemokrat-550d92b0813311c42ab1e4e0>
- Raho, Bernard S. V. D. *Teori Sosiologi Modern*. Jakarta: Prestasi Pustaka, 2007.



- Rosfadhila, Meuthia, et al. "Kajian Cepat Pelaksanaan Program Bantuan Langsung Tunai (BLT) 2008 dan Evaluasi Penerima Program BLT 2005 di Indonesia." *SMERU Research Institute* (2011): 1-107.
- Ritzer, George, and Douglas J. Goodman. *Modern Sociological Theory, diterjemahkan dalam bahasa Indonesia Aliman Teori Sosiologi Modern*. Jakarta: Prenada Media, 2003.
- Saragintan, Antonius, and Syahrul Hidayat. "Politik Pork Barrel di Indonesia: Kasus Hibah dan Bantuan Sosial di Provinsi Banten tahun 2011." *Jurnal Politik* 2.1 (2017): 137-164.
- Sholeh, Maimun. "PENGARUH SIKAP UNTUK KELUAR DARI KEMISKINAN TERHADAP KEBERDAYAAN MASYARAKAT MISKIN." *Jurnal Ekonomi & Pendidikan* 16 (2019): 1.