

## Hasil Penelitian

# ALTERNATIF PENGUATAN NETRALITAS BIROKRASI MELALUI BUDAYA POLITIK PADA PEMILU 2019 DI KABUPATEN BOALEMO

## *(ALTERNATIVE IN STRENGTHENING BUREAUCRATIC NEUTRALITY THROUGH POLITICAL CULTURE IN THE 2019 ELECTION IN BOALEMO REGENCY)*

*Ramli Mahmud, Rasid Yunus, Zulfikar Adjie*

Universitas Negeri Gorontalo  
Jl. Jend. Sudirman No. 6 Dulalowo Tim, Kecamatan Kota Tengah, Kota Gorontalo, 96128  
Gorontalo - Indonesia  
Email: ramlimahmud33@ung.ac.id

*Diterima: 28 Juni 2022; Direvisi: 05 Agustus 2022; Disetujui: 31 Agustus 2022*

### ABSTRAK

Netralitas politik birokrasi selalu menjadi isu sentral dalam penyelenggaraan Pemilu serta momok bagi reformasi birokrasi di Indonesia hingga saat ini. Berdasarkan pada fenomena tersebut, artikel ini bertujuan menelaah dan menganalisis potret Pemilu dan budaya politik birokrasi serta pemetaan orientasi budaya politik birokrasi yang cenderung membuat birokrasi tidak netral pada Pemilu 2019 di Kabupaten Boalemo. Permasalahan mengenai ketidaknetralan birokrasi dalam pemilu disebabkan oleh preferensi politik birokrasi yang berorientasi pada budaya politik kaula. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan studi kasus, dimana peneliti sebagai informan kunci dalam pengumpulan data melalui wawancara dan dokumentasi khususnya literatur yang berhubungan dengan objek yang sama. Hasil penelitian menunjukkan bahwa sejak Pemilu 2004-2019 terdapat fluktuasi kemenangan partai politik yang beririsan dengan keberadaan kepala daerah sekaligus sebagai pengurus partai politik. ASN yang berada di jajaran struktural dan fungsional guru cenderung tidak netral disebabkan dari preferensi keberadaan Bupati sebagai kepala daerah, sikap dan pilihan politik cenderung pada budaya politik kaula. Sumber daya birokrasi di daerah dijadikan sebagai kekuatan untuk kemenangan partai politik. Sementara itu birokrasi yang berada dalam jajaran fungsional kesehatan cenderung netral dan lebih mengedepankan nilai rasionalitas berdasarkan pada budaya politik partisipan. Atas temuan tersebut, penguatan budaya politik partisipan bagi birokrasi di daerah dilakukan melalui sosialisasi dan pendidikan politik. Agar birokrasi di daerah netral dalam Pemilu, maka rekomendasi yang harus dilakukan adalah penguatan kebijakan kelembagaan KASN di tingkat daerah serta posisi kepala daerah sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) layak dipertimbangkan terutama menyangkut dengan keputusan politik atau kebijakan atas promosi, penunjukan jabatan karir serta mutasi.

**Kata kunci:** budaya politik, birokrasi, pemilu 2019

### ABSTRACT

*The bureaucratic neutrality in politics has always been a central issue in the implementation of elections and a scourge for bureaucratic reform in Indonesia to date. Based on this phenomenon, this article aims to examine and analyze the portrait of elections and bureaucratic political culture as well as mapping the orientation of bureaucratic political culture which tends to make unneutral bureaucracy in the 2019 Election in Boalemo Regency. The problem regarding bureaucracy neutrality in elections is caused by the political preferences of the bureaucracy which are oriented to the subjective political culture. This is a qualitative case study in which the data are collected through interview and documentation, especially literature related to the same object. The finding shows that since the 2004-2019 elections, there have been fluctuations in the victories of political parties that coincide with the existence of a regional head who is also a political party administrator.*

*ASN (State Civil Apparatus) who are in the teachers structural and functional ranks tend not to be neutral due to the preference for the existence of the Regent as regional head, political attitudes and choices tend to be based on the subjective political culture. Bureaucratic resources in the regions are used as a force for the victory of political parties. Meanwhile, the bureaucracy within the Health functional ranks tends to be neutral and prioritizes the value of rationality based on the participatory political culture. Based on this finding, there must be a strengthening of participatory political culture for the regional bureaucracy through socialization and political education. For the bureaucracy in the regions to be neutral in elections, it is recommended to consider strengthening the institutional policies of KASN (Civil Service Commission) at the regional level and the position of regional heads as Personnel Development Officer (PPK), especially regarding political decisions or policies on promotion, appointment of career positions, and mutation.*

**Keywords:** *political culture, bureaucracy, 2019 election*

## PENDAHULUAN

Netralitas politik birokrasi merupakan salah satu isu sentral penyelenggaraan Pemilu yang hingga saat ini masih mengisahkan ragam masalah. Reformasi birokrasi melalui Undang-Undang (UU) Aparat Sipil Negara (ASN) Nomor 5 Tahun 2014 merupakan bagian atas penjelmaan *merit system* sebagai rambu bagi birokrasi dalam menjalankan tugasnya sebagai abdi negara. Terdapat tiga indikator utama dalam menjalankan *merit system*, diantaranya adalah netralitas dalam pelayanan publik, netralitas terhadap keputusan politik atau kebijakan publik dan netralitas politik birokrasi dalam Pemilu.

Atas hal tersebut, urgensi yang melatari penelitian ini berdasarkan pada pokok permasalahan mengenai netralitas politik birokrasi dalam Pemilu. Melalui UU No. 5 Tahun 2014 Tentang ASN, Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil serta UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu dengan tegas melarang ASN terlibat dalam politik praktis. Faktanya, temuan (Rina, 2015) dan (Sarnawa, 2018) menunjukkan bahwa sejak Orde Lama, Orde Baru hingga saat ini permasalahan utama dalam Pemilu adalah menyangkut dengan netralitas politik birokrasi yang tidak dapat diindahkan dan birokrasi dijadikan sebagai alat politik dalam memenangkan calon maupun partai politik.

Berdasarkan data Komite Aparat Sipil Negara (KASN) 2017-2020 tercatat sekitar 2.374 kasus netralitas birokrasi yang direkomendasikan oleh KASN berdasarkan pada hasil keputusan atas temuan dari laporan baik penyelenggara Pemilu maupun masyarakat. Temuan Survei KASN 2021 menunjukan bahwa ketidaknetralan birokrasi dalam Pemilu disebabkan oleh Posisi Kepala Daerah sebagai PPK mencapai 62,7%, ikatan persaudaraan 59,76%, serta motif karir 49,72%. Sementara faktor yang mempengaruhi terdiri atas keberadaan tim sukses 32%, atasan 28% dan pasangan calon 24%.

Secara kontekstual, temuan KASN tersebut menunjukkan bahwa antara penyebab dan faktor yang mempengaruhi seperti identifikasi temuan tersebut merupakan bagian dari permasalahan netralitas politik birokrasi yang hingga saat ini belum dapat diselesaikan. Atas hal tersebut, (Ramadhanti, 2018) mengemukakan Politik dan Birokrasi pemerintahan adalah dua hal yang tidak bisa dipisahkan tetapi merupakan dua hal yang berbeda, meskipun kehadiran politik dalam birokrasi pemerintahan tidak bisa dihindari begitu juga sebaliknya.

Temuan lain yang berhubungan dengan data KASN di atas adalah (Muhdiarta, 2018) dan temuan (Aspinnal & Berenschot, 2019) tentang hasrat kuasa birokrasi mengemukakan bahwa fenomena ketidaknetralan birokrasi karena disebabkan oleh mobilisasi ASN, kompensasi jabatan, komersialisasi jabatan hingga pada pencopotan jabatan karir yang menghambat netralitas birokrasi dan menyebabkan kecenderungan birokrasi tidak netral dalam Pemilu.

Diantara temuan tersebut menunjukkan bahwa agenda netralitas birokrasi sesuai dengan apa yang dicita-citakan melalui semangat reformasi birokrasi akan sulit tercapai jika birokrasi pada arena kontekstual Pemilu masih terperangkap dengan hal yang sama. Tentunya, pada level ini, perspektif atau kajian mengenai netralitas birokrasi memiliki urgensi pemecahan masalahnya jika dilakukan dalam berbagi perspektif, dan tidak hanya terkonsentrasi pada objek yang telah dikaji sebelumnya yang memiliki kesimpulan yang sama bahwa netralitas politik birokrasi dalam perhelatan Pemilu belum menunjukkan arah yang baik untuk menguatkan agenda reformasi birokrasi.

Gambaran di atas merupakan bagian dari konstruksi atas permasalahan netralitas birokrasi, hingga sekarang ini studi mengenai objek yang sama mendapatkan perhatian dan tempat karena isu dan masalah tersebut selalu mewarnai arena kontestasi Pemilu. Penelitian ini tidak bermaksud untuk mengenyampingkan

temuan penelitian sebelumnya, akan tetapi dalam mereduksi permasalahan tentang netralitas politik birokrasi dalam Pemilu, maka perspektif yang menjadi paradigma dalam penelitian ini adalah mereduksi nilai kontekstual budaya politik sebagai rekonstruksi atas permasalahan menyangkut dengan ketidaknetralan politik birokrasi dalam Pemilu. Argumentasi tersebut cukup beralasan karena terdapat beberapa temuan yang melingkupi permasalahan netralitas birokrasi selain dari temuan penelitian yang dikemukakan sebelumnya.

Diantara studi yang dimaksudkan adalah temuan (Wahyudi, 2018) yang melihat arena Pemilu sebagai arena tawar-menawar antara elit lokal dengan kelompok birokrasi yang tersubordinasi lewat relasi klientelisme atau patronase. Apa yang dikemukakan oleh (Diana, 2020), layaknya menjadi perhatian khusus, dimana keberadaan partai politik yang memiliki sumber kekuasaan-kekuasaan pada ranah birokrasi dalam hal ini kepala daerah dapat merepresentasikan legitimasi kekuasaan atas kemenangan partai politik.

Bersamaan dengan hal tersebut, hampir dapat dipastikan bahwa, kemenangan partai politik di tingkat lokal dalam Pemilu dimenangkan oleh partainya kepala daerah. Selain itu, studi (Pratama, et al., 2019), (Fikri, 2017), (Mahpudin, 2021) beririsan dengan studi yang dilakukan sebelumnya, point penting yang dapat dilihat adalah kekuatan politik dinasti termasuk aktor politik melalui praktik patronase di level demokrasi lokal dengan memanfaatkan birokrasi pemerintahan melalui penyediaan barang publik efektif memenangkan partai politik dalam pemilu di tingkat daerah.

Merujuk pada apa yang dikemukakan di atas, studi mengenai netralitas birokrasi mencakup banyak ragam dalam perspektif kajiannya. Dengan berbagai temuan tersebut belum dapat memberikan alternatif pemecahan masalah mengenai ketidaknetralan birokrasi dalam Pemilu. Terdapat masalah yang harus ditelaah dalam konteks ini, dengan menggunakan perspektif budaya politik akan dapat memetakan mengapa birokrasi tidak netral dalam Pemilu.

Ulasan tersebut tentunya memiliki beberapa alasan diantaranya, a) masyarakat Indonesia adalah masyarakat yang patrimonial, b) Terdapat relevansi antara budaya birokrasi dengan budaya politik Indonesia, c) Birokrasi memiliki peran sentral dalam masyarakat, d) sikap pamrih birokrasi terhadap atasan maupun elit politik. Dalam konteks ini, apa yang diperankan birokrasi dalam struktur

pemerintahan merupakan bagian dari rekonstruksi nilai yang didapatkan melalui interaksi dalam kehidupan sehari-hari.

Ikhtiar atas kajian tersebut, kritikan atas (Riggs, 1996) dengan model tipe salah birokrasi selalu menghantui perspektif kajian praktek birokrasi lebih khusus pada negara berkembang. Akan tetapi kritikan tersebut tidak dapat melampaui perspektif Riggs, malah dalam mereduksi praktek birokrasi tidak terlepas dari paradigma Riggs. Apa yang dikemukakan (Riggs, 1996) tentang birokrasi di negara berkembang menjadi catatan yang harus disikapi. Dalam prakteknya, birokrasi di negara berkembang dipengaruhi oleh lingkungan fisik, lingkungan Manusia dan Budaya. Dengan pengaruh tersebut, birokrasi negara berkembang mencirikan; a) *Overlapping*, Ciri tersebut sebagai gambaran kelaziman adanya tindakan antara berbagai struktur formal yang dideferensiasikan dan dispesialisasikan dengan berbagai struktur informal yang belum dideferensiasikan dan dispesialisasikan; b) heterogenitas, yakni perbedaan dan percampuran yang nyata antara sifat-sifat tradisional dan modern; c) formalism, digambarkan adanya ketidaksesuaian dalam kadar yang cukup tinggi antara berbagai hal yang telah ditetapkan secara formal dengan praktek atau tindakan nyata di lapangan.

Permasalahan penting yang harus disikapi adalah menyangkut dengan apa yang dikemukakan oleh (Riggs, 1996) tentang lingkungan kontekstual dimana birokrasi dipraktekkan. Artinya, apa yang mejadi temuan di atas tidak terlepas dari argumentasi Riggs. Dimana, arena geografis, budaya dan lingkungan akan mereduksi praktek birokrasi sesuai dengan apa yang menjadi padanan atau morifasi atas praktek birokrasi. Merujuk pada konteks tersebut, (Budiarjo, 2008) mengemukakan bahwa aspek penting dalam sistem politik adalah budaya politik yang menjadi pandangan politik masyarakat, seperti norma serta pola orientasi politik. Budaya politik mengutamakan dimensi psikologis dari suatu sistem politik yang mencakup sikap, sistem kepercayaan, serta simbol yang beroperasi dalam masyarakat. Untuk mengilhami atas perdebatan teori dan temuan tersebut, penelitian ini memiliki argumentasi bahwa penguatan budaya politik partisipan seperti yang diasumsikan oleh (Almond & Verba, 1990) signifikan dalam mempersentasikan netralitas birokrasi dalam Pemilu.

Merujuk pada apa yang dikemukakan oleh (Riggs, 1996), (Almond & Verba, 1990) dapat disinyalir bahwa lingkungan kontekstual dalam

hal ini budaya masyarakat dapat merekonstruksi nilai melalui sikap atau perilaku politik termasuk budaya politik birokrasi. Pada konteks ini, Koentjaraningrat (2000) seperti yang dikutip oleh (Siagian, et al., 2019) mengemukakan perilaku adalah bagian dari tiga wujud kebudayaan diantaranya adalah ide, aktivitas dan artefak yang disadur dari konsep wujud kebudayaan. Hubungannya dengan budaya birokrasi, studi literatur (Andhika, 2017) mengemukakan bahwa dalam konteks penyelenggaraan birokrasi di daerah terdapat penyalahgunaan kekuasaan dan kewenangan sebagai akibat dari tingginya mahar politik dalam memperoleh kekuasaan.

Pada konteks tertentu, elit politik dengan memberikan gagasan pemikiran serta memperlihatkan tingkah laku yang kebanyakan diikuti oleh masyarakat, karena para elit politik sudah menjadi panutan bagi masyarakat. Kondisi demikian juga menjadi bagian dari praktek birokrasi dalam Pemilu, dimana posisi sentral kepala daerah dapat memanfaatkan birokrasi untuk melanggengkan kekuasaannya melalui Pemilu. Apa yang dikemukakan tersebut beririsan dengan temuan (Mahmud, et al., 2020) dalam menelaah budaya politik masyarakat pesisir di Kabupaten Boalemo, dimana kelompok birokrasi menjadi kunci utama dalam mempengaruhi preferensi politik masyarakat dalam kemenangan PDIP di Kabupaten Boalemo. Di Level ini, patut ditengarai bahwa praktik penyelenggaraan birokrasi dipengaruhi oleh lingkungan kontekstual.

Sebagai daerah kerajaan yang tergabung dalam *Duluwo Limo Lo Pohalaa* atau persekutuan lima kerajaan yang berpedoman pada Adat Bersendikan Syarak, dan Syarak bersendikan Qur'an (ASQ), Boalemo adalah salah satu daerah di Provinsi Gorontalo yang hingga saat ini masih memelihara dan menjaga falsafah hidup sesuai adat yang berlaku. Studi tentang dinamika politik Gorontalo kontemporer juga tidak terlepas dari konteks yang termasuk dalam prinsip masyarakat adat.

Sejak Pemilu 2004-2019, Partai Pemenang Pemilu adalah partainya kepala daerah. Khususnya di Kabupaten Boalemo juga mengalami hal yang sama. Kemenangan PDIP dalam Pemilu 2019 tersebut tidak terlepas dari konteks budaya politik masyarakat setempat. Posisi Bupati sebagai pengendali sumber daya birokrasi di daerah efektif dalam kemenangan partai saat Pemilu. Bagi masyarakat Boalemo pada umumnya, dan khususnya ASN sebagai birokrasi di daerah, patronase politik melalui budaya politik kaula sangat merepresentasikan

tingkat keterpilihan politik saat Pemilu. Artinya, dukungan dan pilihan politik birokrasi sangat dipengaruhi oleh posisi kepala daerah, dimana keberadaan Bupati sebagai khalifa disitu pula melahirkan preferensi dan dukungan politik birokrasi. Selain itu, ikatan persaudaraan, keluarga serta kerabat dominan dalam preferensi dukungan dan pilihan politik. Ikatan tersebut dibentuk atas dasar kesamaan marga atau ikatan persaudaraan dominan secara psikologis mempengaruhi netralitas Birokrasi.

Berdasarkan pada temuan peneliti sebelumnya dan keterkaitannya dengan agenda kontekstual yang menjadi fakta lapangan menunjukkan bahwa persoalan mengenai netralitas politik birokrasi dalam Pemilu tidak terlepas dari preferensi sikap atau perilaku politik birokrasi yang ada kaitannya dengan praktek birokrasi kontekstual. Merujuk pada (Riggs, 1996), (Almond & Verba, 1990) melalui perspektif budaya politik akan dapat mereduksi nilai kontekstual dan dapat dijadikan sebagai penyanggah bagi netralitas politik birokrasi dalam Pemilu. Artinya permasalahan mengenai netralitas birokrasi bukan hanya tersubordinasi pada konteks mobilisasi ASN, politisasi birokrasi melalui promosi jabatan karir dan mutasi seperti temuan penelitian sebelumnya, lingkungan kontekstual dalam hal ini budaya politik yang mereduksi semua nilai dan sikap birokrasi masih jarang dalam mendapatkan perhatian dalam studi netralitas birokrasi.

Hal ini juga sesuai dengan hasil observasi awal peneliti bahwa kecenderungan tidak netralnya birokrasi pada Pemilu 2019 karena pola perilaku dan sikap birokrasi yang tidak dapat terlepas dari preferensi atas konseptualisasi nilai budaya politik yang diyakini oleh birokrasi di Kabupaten Boalemo menjelang Pemilu. Dengan demikian, adapun yang menjadi substansi dalam tujuan penelitian mencakup potret Pemilu dan budaya politik birokrasi serta pemetaan orientasi budaya politik birokrasi pada Pemilu 2019 di Kabupaten Boalemo.

## METODE

Artikel ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan pendekatan studi kasus. Artinya, kompleksitas permasalahan mengenai netralitas birokrasi menjadi bagian penting yang harus disikapi dalam setiap agenda Pemilu. Melalui perspektif budaya politik dengan menggunakan pendekatan studi kasus akan mempermudah peneliti untuk memahami dan mengetahui kasus tersebut dalam konteks, situasi serta preferensi nilai dan sikap birokrasi dalam Pemilu.

Pada konteks ini, (Maleong, 2008) dan (Horrison, 2007) mengemukakan bahwa sumber daya yang diperoleh melalui penelitian ini mencakup data primer berupa wawancara secara langsung dan data sekunder berupa dokumen laporan, buku, artikel jurnal serta media massa maupun cetak. Atas hal tersebut, metode pengumpulan data penelitian ini menggunakan pemikiran Rubin and Rubin (2013) dalam (Yuliasih, et al., 2022) dimana peneliti menggunakan pedoman wawancara dengan teknik wawancara mendalam yang didukung oleh hasil observasi beserta dokumentasi yang berhubungan dengan budaya politik birokrasi pada Pemilu 2019 di Kabupaten Boalemo.

Agar data benar-benar dapat dipertanggungjawabkan maka sebelum penarikan kesimpulan, peneliti akan mengkonfirmasi tingkat kebenaran atas data yang disampaikan oleh informan melalui uji validitas dan validasi triangulasi melalui sumber informan penelitian, teknik pengumpulan data dan ketepatan waktu. Pengumpulan data dilaksanakan sejak bulan Mei-Juni 2022 bertempat di Kabupaten Boalemo Provinsi Gorontalo.

Informan kunci dalam penelitian ini berjumlah 38 orang, diantaranya 6 orang pejabat Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang terdiri Sekretaris Daerah, Kepala Dinas Pendidikan, Kepala Badan Kepegawaian dan Diklat Daerah (BKD), Kepala Dinas Kesehatan, Kepala Dinas Sosial, Kepala Kantor Kesatuan Bangsa dan Politik (Kesbangpol) serta 3 orang anggota DPRD yang terdiri dari ketua dan anggota, serta ketua dan Sekretaris Bawaslu Kabupaten Boalemo. Sementara itu 27 orang informan kunci lainnya adalah berasal dari birokrasi yang berada dalam jajaran struktural dan fungsional guru dan tenaga Kesehatan. Ulasan mendasar atas pilihan informan kunci tersebut karena dianggap representasi dalam menguraikan ragam permasalahan mengenai persoalan netralitas birokrasi yang berorientasi pada budaya politik birokrasi di Kabupaten Boalemo.

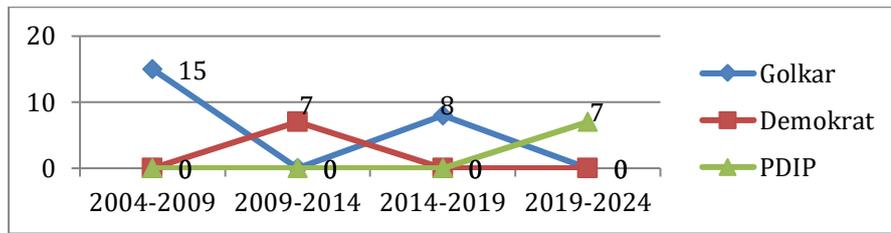
## HASIL DAN PEMBAHASAN

Netralitas politik birokrasi dalam Pemilu merupakan harapan atas reformasi birokrasi yang hingga saat ini belum dapat dijewantahkan dengan baik. Mulai dari ketersediaan regulasi dalam mengatur perilaku birokrasi atas larangan berpolitik praktis hingga perangkat KASN sebagai lembaga yang menjaga marwah perilaku birokrasi belum signifikan ketika diperhadapkan dengan Pemilu. Melalui ragam praktek, prinsip

dan kenyataannya birokrasi tidak terlepas dari kungkungan kekuasaan politik. Sejatinya sebagai pelaksana keputusan politik dan melayani kebutuhan masyarakat, namun dalam waktu atau periodisasi tertentu birokrasi menjelmakan dirinya sebagai mesin politik yang kapan saja dapat digunakan oleh kekuasaan untuk mereduksi kepentingan praktisnya. Kondisi demikian dapat dipahami bahwa, pola kekuasaan masih menganggap birokrasi sebagai sumber daya yang secara sistematis menambah peluang kemenangan baik calon maupun partai sebagai peserta pemilu bila dibandingkan dengan mesin partai politik.

Realitas tersebut menunjukkan bahwa, kesulitan untuk keluar dari pengaruh tersebut disebabkan oleh beberapa kendala, diantaranya adalah berdiri pada prinsip netralitas sesuai dengan sumpah ASN, sementara itu ketaatan atas hirarki menunjukkan pengaruh pimpinan politik sebagai kepala daerah memiliki akses besar terhadap keberadaan birokrasi dalam sistem yang membuat birokrasi tunduk pada kewenangan tersebut. Selanjutnya, lingkungan kontekstual yang berlandaskan pada budaya paternalis dapat mereduksi pola perilaku birokrasi dalam Pemilu. Melalui preferensi kepala daerah sebagai khalifah dan ikatan kekeluargaan akan membuat birokrasi cenderung sulit untuk netral. Relasi tersebut dapat dimaknai bahwa kemenangan partai politik pada setiap Pemilu selalu beririsan dengan keberadaan kepala daerah baik sebagai Bupati maupun pengurus partai politik. Dinamika Kabupaten Boalemo sejak Pemilu 2004-2019 mencirikan hal yang sama.

Gambar 1 dipandang sebagai suatu dinamika yang menggambarkan secara otentik bahwa akses kontrol dan kewenangan penuh yang dimiliki oleh kepala daerah tidak menuntut kemungkinan mengarahkan semua potensi termasuk sumber daya birokrasi sebagai elemen utama dalam kemenangan partai politik pada setiap Pemilu. Periodisasi Iwan Bokings sebagai Bupati dan Ketua DPD II Golkar pada Pemilu 2004 dapat meraih 15 kursi di DPRD Boalemo, pada Pemilu 2009 sebagai ketua DPD Demokrat, partainya mendapat 7 kursi. Pemilu 2014 dengan Bupati Rum Pagau sekaligus sebagai Ketua DPD II Golkar dapat menorehkan kemenangan partai Golkar dengan jumlah 7 kursi, kondisi ini juga terjadi pada Pemilu 2019 dimana Darwis Moridu sebagai Bupati dan Pengurus Partai PDIP dapat memenangkan PDIP di tingkat Kabupaten dengan jumlah 7 kursi.



**Gambar 1.** Relasi kemenangan partai politik di Kabupaten Boalemo  
Sumber : Data Penelitian 2022

Fenomena lapangan menunjukkan bahwa kecenderungan tidak netralnya birokrasi dalam Pemilu merupakan bagian dari refleksi atas nilai budaya efektif dalam mereduksi sikap dan perilaku birokrasi. Pertimbangan akan keberadaan kepala daerah mendominasi preferensi politik birokrasi. Dalam konteks ini, Lay (1998) seperti yang dikutip oleh (Mahmud, 2022) mengemukakan bahwa kecenderungan setiap organisasi birokrasi untuk mengembangkan pamrih atas kepentingan kekuasaan merupakan bagian dari ranah kontekstual budaya politik yang mereduksi perspektif kaula dalam arena kontestasi Pemilu di level lokal.

Selain itu, bacaan (Sumartono, 2018) menunjukkan bahwa budaya politik Indonesia sebagian besar dipengaruhi oleh budaya parokial dan kaula yang tercermin dalam aspek paternalisme dan patrimonial melalui bapakisme atau sikap asal bapak senang. Dalam prakteknya terjadi kecenderungan patronase yang ditandai lewat sifat pamrih bawahan dalam mencari dukungan atasan. Kecenderungan berikutnya adalah neo-patrimonial, dimana negara memiliki atribut modern dan rasionalistik birokrasi namun cenderung mempertahankan tradisi dan budaya politik patrimonial.

Hubungannya dengan hal tersebut, apa yang dikemukakan oleh (Riggs, 1996) tentang pengaruh lingkungan kontekstual budaya bagi penyelenggaraan birokrasi di negara berkembang adalah keniscayaan yang tidak dapat dielakkan. Dengan demikian, secara teoritis konsep budaya politik (Almond & Verba, 1990) dapat dijadikan sebagai indikator dalam menelaah ketidaknetralan birokrasi dalam perspektif budaya politik. Untuk merekonstruksi teori tersebut maka, temuan lapangan dalam penelitian ini merepresentasikan netralitas birokrasi melalui paradigma budaya politik (Almond & Verba, 1990) sebagai alternatif penguatan netralitas birokrasi dalam Pemilu.

Berdasarkan data lapangan menunjukkan bahwa relasi kemenangan partai politik dengan kepala daerah pada setiap Pemilu di Kabupaten

Boalemo sangat erat, dimana kemenangan partai politik sangat ditentukan oleh keberadaan kepala daerah. Seperti yang dikemukakan oleh informan berinisial HE selaku mantan Sekretaris Daerah Kabupaten Boalemo tahun 2019 bahwa :

*“Harusnya, birokrasi wajib untuk netral dan tidak diperkenankan terlibat dalam politik praktis dalam Pemilu. Namun kenyataannya, masalah ini sulit untuk dihindari. Sejak pemekaran hingga Pemilu 2019, partai politik pemenang Pemilu adalah partainya Bupati. Birokrasi yang tidak mengikuti jalur tersebut tentunya merasa tidak nyaman, untuk itu kecenderungan besar yang terjadi adalah harus memihak demi kepentingan dan kenyamanan. Saya termasuk salah satu orang yang menentang itu, buktinya saja di TPS saya calon dari partai tersebut hanya mendapatkan satu suara, mungkin juga ini menjadi alasan untuk hengkangnya saya dari jabatan Sekda. Selain itu, patut juga disadari bahwa, sebagai daerah adat terdapat nilai yang diyakini oleh masyarakat termasuk juga birokrasi. Sebagai khalifah, Bupati harus diaati dan diikuti, prinsipnya dimana ada matahari birokrasi akan memantapkan dukungan dan pilihan politiknya.”* (Wawancara. 13/6/2022)

Hal yang sama dikemukakan oleh informan berinisial RL selaku Kepala Kantor Kesatuan Bangsa dan Politik (Kesbangpol) Kabupaten Boalemo bahwa :

*“Keberadaan kepala daerah sudah tentu memiliki kapasitas dan posisi strategis bagi masyarakat adat Boalemo. Arahnya kepala daerah sangat menentukan kemenangan partai politik, hal ini terjadi di setiap Pemilu. Selain itu, keberadaan Tim Koordinasi Kelancaran Pemilu (TKPP) yang melibatkan seluruh Organisasi Perangkat Daerah (OPD) efektif dalam pemenangan partai. Secara praktis, selain membantu kelancaran Pemilu, tim tersebut mengontrol suara birokrasi pada*

*setiap TPS sesuai target serta memobilisasi pemilih dari berbagai cara.” (2/06/2022)*

Data wawancara tersebut menunjukkan bahwa, relasi atas kemenangan partai politik di Kabupaten Boalemo sangat beririsan dengan keberadaan kepala daerah pada setiap Pemilu. Tentunya, selain preferensi politik yang terpola pada nilai budaya bagi masyarakat adat, pemanfaatan sumber daya birokrasi di daerah juga efektif dalam pemenangan partai politik. Kondisi seperti ini yang membuat birokrasi sulit untuk netral dan keluar dari cengkeraman kekuasaan. Berdasarkan data lapangan terdapat temuan yang memiliki kolerasi antara preferensi budaya politik dengan netralitas politik birokrasi dalam Pemilu di Kabupaten Boalemo, diantaranya adalah 1) preferensi yang berorientasi pada budaya politik kaula dan 2) budaya politik partisipan.

#### **Orientasi Budaya Politik Kaula.**

Fenomena mengenai paternalistik dalam budaya masyarakat tercermin dalam praktek dan perilaku birokrasi pemerintahan. Apalagi bagi masyarakat di daerah yang berpegang teguh pada adat istiadat seperti Boalemo. Sebagai daerah adat yang tergabung dalam persekutuan lima kerajaan yang berpegang teguh pada ASQ tentunya akan mengilhami dan meyakini atas nilai dalam konteks masyarakat adat. Dengan penyebutan *tau'wa* (pemimpin) kepala daerah memiliki posisi sentral dan dapat mereduksi pola sikap dan perilaku birokrasi dalam Pemilu. Bagi birokrasi yang berada dalam masyarakat adat Boalemo, ketaatan dan kesetiaan atas pemimpin sebagai khalifah yang disebut *tau'wa* merupakan hal yang final. Kondisi seperti ini yang memberikan penguatan atas temuan peneliti seperti apa yang telah diuraikan pada bagian sebelumnya.

Problematisasinya adalah, di satu sisi birokrasi dituntut untuk netral sesuai dengan regulasi yang ada, di lain sisi secara psikologis terdapat hubungan yang terbangun melalui nilai-nilai budaya dimana praktek birokrasi dijalankan. Narasi tersebut menunjukkan bahwa lingkungan kontekstual budaya masyarakat menjadi penting untuk disikapi sebagai proses identifikasi kecenderungan tidak netralnya birokrasi dalam Pemilu. Apa yang dipraktikkan tersebut merupakan fenomena yang secara teoritis menjadi ikhtiar (Almond & Verba, 1990) tentang budaya politik kaula.

Kaitannya dengan birokrasi, temuan lapangan menunjukkan bahwa hampir sebagian besar birokrasi yang berada di jajaran struktural dan fungsional guru cenderung menerima segala

keputusan ataupun kebijaksanaan kepala daerah sebagai *tau'wa* terutama menyangkut dengan dukungan dan pilihan politik birokrasi terhadap partai politik. Sebagaimana diungkap oleh informan berinsial RL selaku Kepala Kantor Kesatuan Bangsa dan Politik bahwa :

*“Dalam menentukan pilihan politik, hal yang mendasari sikap saya adalah pertimbangan pekerjaan sebagai birokrasi, dan pada saat bersamaan mempunyai posisi sebagai kepala kantor. Dimana arah pimpinan, disitu sikap dan pilihan politik akan diberikan” adapun hal yang menjadi dasar pertimbangan saya adalah saya sebagai masyarakat Bualemo tentu berpegang teguh pada Budaya Boalemo, dimana arah kepala daerah, itu yang menjadi dasar pertimbangan dalam menentukan hak politik, kondisi seperti ini juga terjadi secara umum bagi birokrasi di Kabupaten Boalemo. Artinya terdapat taktik dan strategi lain, namun dengan modal budaya masyarakat adat dapat mempermudah strategi kemenangan partai politik”, Wawancara: 2/06/2022).*

Apa yang disajikan tersebut memiliki nilai kesamaannya dengan data yang diperoleh dari informan lainnya. Hampir semua informan yang berada dalam jajaran struktural dan fungsional guru memiliki preferensi yang sama, dimana keberadaan kepala daerah merepresentasikan preferensi politik mereka pada Pemilu 2019. Sebagai contoh, informan berinsial HE selaku Sekda Boalemo tahun 2019, mengemukakan bahwa sebagai panglima birokrasi memiliki keinginan yang kuat agar birokrasi terhindar dari praktek politik praktis, namun kondisi demikian tidak dapat dilakukan karena birokrasi di daerah lebih taat kepada kepala daerah bila dibanding dengan sekretaris daerah. Selain itu, jika dilihat secara cermat dan bukan menjadi rahasia umum bahwa birokrasi yang berada dalam jajaran struktural dan fungsional guru lebih terperangkap masalah netralitas birokrasi bila dibandingkan dengan birokrasi yang berada di jajaran fungsional Kesehatan.

Hal lain yang tidak kalah pentingnya adalah menyangkut dengan budaya masyarakat yang terpolarisasi dalam praktek birokrasi di Kabupaten Boalemo, dimana pemimpin selalu menjadi patokan bagi mereka. Sebagaimana hasil wawancara dengan informan HE bahwa :

*“Sebagai Sekda, tentunya saya bertanggung jawab penuh terhadap permasalahan ini, namun demikian, masih terdapat kekuasaan*

*di atas saya yang tidak dapat dilewati. Dapat saya pastikan bahwa hampir semua perangkat OPD terlibat dalam hal ini, termasuk guru. Kami sudah berupaya bekerjasama dengan Bawaslu Kabupaten Boalemo untuk memberikan pendidikan politik tentang netralitas politik birokrasi, namun sekali lagi saya katakan bahwa keberadaan bupati sebagai khalifah di daerah masyarakat adat Boalemo signifikan dalam mempengaruhi netralitas birokrasi itu sendiri". (Wawancara. 13/6/2022)*

Selain dari beberapa informan tersebut di atas, untuk menguatkan temuan penelitian, peneliti melakukan wawancara dengan beberapa informan khususnya tenaga fungsional guru, diantaranya adalah informan berinsial RK selaku kepala sekolah SMP Negeri 1 Paguyaman bahwa sebagai guru sudah tentu memiliki tugas dasar dalam menyediakan barang-barang publik dalam hal ini pendidikan. Dimana-mana guru sangat dekat dengan masyarakat, misalnya di Kabupaten Boalemo pada khususnya, relasi antara guru dan masyarakat terjalin dengan baik, pola afiliasi sosial dengan sebutan "guru". Artinya keberadaan guru di hadapan masyarakat adalah kelompok yang dihormati dan disegani keberadaannya dalam masyarakat Boalemo.

Atas kondisi tersebut, guru selalu dijadikan sebagai kekuatan dalam kemenangan partai politik pada setiap Pemilu di Kabupaten Boalemo. Seperti halnya disampaikan oleh informan melalui petikan wawancara di bawah ini :

*"Saya melihat bahwa keberadaan kelompok guru sangat menentukan kemenangan partai politik di Kabupaten Boalemo. Alasannya adalah guru di hadapan masyarakat sangat dihargai dan dihormati. Permasalahan sekecil apapun pastinya masyarakat akan berkonsultasi dengan guru. Hubungannya dengan Pemilu 2019, saya sebagai guru sekaligus kepala sekolah pada dasarnya mendapatkan arahan untuk kemenangan partai tertentu, dan sudah pasti partainya kepala daerah. Kami kemudian melakukan pertemuan kepala sekolah di kecamatan Paguyaman yang diprakasai oleh saya sendiri untuk merealisasikan himbuan tersebut. Artinya, tanpa himbuan pun akan kami lakukan, sebagai masyarakat Boalemo sangat menjunjung tinggi arti pemimpin dalam konteks budaya dan adat, dimana kepala daerah berada disitulah tempat bagi kami*

*untuk bersandar, termasuk Pemilu" (Wawancara. 14/6/2022)*

Temuan penelitian tersebut sangat tersirat bahwa hampir sebagian besar birokrasi di Kabupaten Boalemo khususnya dalam Pemilu tingkat kabupaten lebih cenderung pada budaya politik kaula. Representasi politik berdasarkan pada preferensi yang berorientasi pada budaya politik kaula dapat terlacak melalui implementasi sikap dan perilaku birokrasi yang lebih mengedepankan posisi kepala daerah yang direkonstruksi melalui pendekatan budaya dalam hal ini adalah *tau'wa* sebagai khalifah. Dengan demikian, temuan (Sumartono, 2018) tentang budaya politik Indonesia sebagian besar dipengaruhi oleh budaya parokial dan kaula yang tercermin dalam aspek paternalisme dan patrimonial melalui bapakisme atau sikap asal bapak senang memiliki relevansi dengan temuan penelitian.

Dalam prakteknya terjadi kecenderungan patronage yang ditandai lewat sifat pamrih bawahan dalam mencari dukungan atasan. Kecenderungan berikutnya adalah neo-patrimonial, dimana negara memiliki atribut modern dan rasionalistik birokrasi namun cenderung mempertahankan tradisi dan budaya politik patrimonial. Hal yang sama juga sesuai dengan temuan (Sucipto, 2015) bahwa budaya politik masyarakat sebagian besar tergolong masyarakat yang memiliki budaya politik kaula.

Studi lain yang memiliki korelasi secara teoritis dalam temuan penelitian ini adalah (Suryo, 2015) yang membandingkan budaya politik Indonesia dengan negara maju berkesimpulan bahwa sebagai negara yang telah mapan dengan demokrasinya, budaya politik Amerika Serikat bersifat partisipan, sedangkan Indonesia sendiri budaya politiknya relatif konstan dan lebih konsentrasi pada budaya politik parokial dan kaula. Di sisi lain apa yang menjadi temuan Suryo tersebut berbeda dengan temuan (Gehlbach & Simpser, 2014), (Jeong, 2016), (Rogowaki & Porter, 2018) bahwa Negara maju seperti Amerika dalam praktek demokrasinya melalui Pemilu di beberapa negara bagian masih terpola pada aspek budaya politik kaula. Hal ini ditandai dengan kelompok birokrasi baik sebagai pendukung partai Republik maupun Demokrat terpola pada basis massa tradisional yang berbasis agama di beberapa negara bagian

Selain itu, dalam menelaah budaya politik kaula, temuan penelitian mengenai netralitas politik birokrasi khususnya guru memiliki korelasi dengan temuan penelitian. Dimana

kelompok fungsional guru efektif dalam kemenangan calon atau partai peserta Pemilu. Diantara temuan penelitian sebelumnya adalah (Mahpudin, 2021) dalam studi *protest voting* dalam Pemilu lokal di Kabupaten Lebak Banten menemukan bahwa kepala daerah memiliki kewenangan yang besar dalam mengelola institusi pendidikan sehingga memiliki peluang untuk memobilisasi para tenaga pendidik untuk kepentingan elektoral.

Apa yang menjadi temuan Mahpudin tersebut beririsan dengan temuan penelitian sesuai dengan data yang telah dikemukakan di atas. Akan tetapi patut juga dicatat bahwa beragam praktek yang menjerumuskan birokrasi sehingga cenderung tidak netral memiliki preferensi yang berbeda antara temuan penelitian sebelumnya dengan kasus netralitas birokrasi di Kabupaten Boalemo. Dimana, preferensi politik birokrasi di Kabupaten Boalemo berlandaskan pada agenda lingkungan kontekstual, dimana pertimbangan utama berasal dari penguatan nilai budaya yang terfragmentasi lewat sikap dan perilaku birokrasi dalam Pemilu. Agenda seting mengenai mobilisasi dan politisasi sebagai pendorong keputusan birokrasi untuk mendukung dan memberikan pilihan politik.

Motif atas perilaku untuk bersikap merupakan bagian dari indikator yang tidak dapat dilepaskan dari budaya politik. Tentunya dalam perspektif budaya politik kaula dan sesuai dengan hasil penelitian menunjukkan bahwa hampir sebagian besar ASN memberikan hak politik dalam Pemilu namun memiliki kesadaran dan pencerdasan politik yang rendah karena perilaku dan pilihan politik tidak berlandaskan pada aspek kognitif yang rasional, akan tetapi lebih pada preferensi kepala daerah sebagai *tau'wa* bagi masyarakat adat Boalemo. Artinya apa yang menjadi temuan KASN 2021 tentang netralitas birokrasi menunjukkan bahwa ketidaknetralan birokrasi disebabkan oleh posisi Kepala Daerah sebagai PPK mencapai 62,7% dan ikatan persaudaraan 59,76% merupakan bagian dari konsep budaya politik kaula birokrasi dalam Pemilu.

#### **Orientasi Budaya Politik Partisipan.**

Kaitannya dengan agenda netralitas politik birokrasi dalam Pemilu, budaya politik partisipan dapat dijadikan sebagai alternatif atas penguatan netralitas melalui budaya politik. jika merujuk pada apa yang dikemukakan oleh Koentjaraningrat (2000) seperti yang dikutip oleh (Siagian, et al., 2019) tentang perilaku yang terbagi dalam tiga wujud kebudayaan maka, urgensi atas perilaku birokrasi dalam Pemilu tidak terlepas dari konteks kebudayaan itu

sendiri. Namun demikian, ketika perilaku birokrasi diperhadapkan dengan kontestasi Pemilu maka budaya politik mendapatkan tempat dalam mereduksi perilaku birokrasi. Di lain sisi, agar perilaku birokrasi mengedepankan asas netralitasnya dalam Pemilu jika konsepsi atas sikap dan perilaku birokrasi harus berorientasi pada budaya politik partisipan.

Atas konteks tersebut, (Almond & Verba, 1990) mengemukakan bahwa budaya politik partisipan, ditandai dengan keberadaan warga masyarakat yang sudah memiliki orientasi politik yang secara eksplisit ditujukan kepada sistem secara keseluruhan, bahkan terhadap struktur, proses politik, dan administratif. Hal ini menandakan bahwa dalam perspektif teori, budaya politik partisipan memiliki beberapa indikator, diantaranya adalah tingginya tingkat kognitif pemilih terhadap Pemilu, kemapanan dalam kesadaran politik, aktif berpartisipasi dalam Pemilu serta memiliki kontrol penuh terhadap daulat rakyat bagi penyelenggara negara. Hal ini juga beririsan dengan studi perilaku politik, budaya politik partisipan birokrasi akan melahirkan perilaku politik yang rasional.

Rasionalitas yang dimaksudkan adalah preferensi pemilih dalam hal ini ASN sebagai birokrasi merujuk pada pertimbangan logis dan konsisten. Pencernaan logis ditunjukkan lewat sikap dan perilaku yang mengutamakan tawaran visi-misi dan program baik calon maupun kandidat calon. Tawaran tersebut beririsan dengan tingkat kebutuhan birokrasi dalam menjalankan fungsi dan tugasnya sebagai abdi negara. Sementara, konsistensi yang dimaksudkan adalah ketika unsur kebutuhan atas tugas dan fungsi birokrasi melahirkan kepuasan kebutuhan seperti apa yang menjadi preferensi atas keputusan pada tawaran periodisasi sebelumnya.

Orientasi budaya politik sangat beririsan dengan perilaku politik birokrasi terhadap apa yang diamati. Sebagai *street level bureaucrats* sudah tentu memiliki preferensi yang berbeda dengan hirarki atau struktur di atasnya. Erasmus (2014) mengembangkan variabel yang digunakan untuk melihat faktor yang mempengaruhi perilaku *street level bureaucrats* yaitu: kategori faktor sosial dan politik, kategori faktor lingkungan kerja, dan kategori kepercayaan dan nilai personal.

Atas dasar ini (Alexsander, et al., 2019) dalam studinya mengemukakan terdapat tiga faktor yang berpengaruh terhadap kualitas pelayanan diantaranya adalah interaksi personal, akuntabilitas personal bidang dan produktivitas

kerja. Perilaku aparatur yang terdiri berbagai pola tindakan dan orientasi karakter yang berfungsi sebagai respon terhadap keadaan serta bertujuan untuk mengatasi keadaan.

Merujuk pada temuan tersebut dapat dipahami bahwa preferensi politik bagi birokrasi yang berada di jajaran fungsional kesehatan mengalami masa atau peristiwa yang normal bila dibandingkan dengan yang lain. Apa yang menjadi temuan tersebut tergambarkan secara jelas dalam temuan peneliti, dimana tenaga fungsional Kesehatan lebih cenderung pada orientasi tugas dan tanggung jawab membuat mereka lebih mengedepankan perilaku ideal, logis, konsisten dan netral tanpa diintimidasi oleh pihak lain.

Dalam berbagai studi literatur tentang netralitas birokrasi dalam perhelatan Pemilu, belum ada satupun sumber literatur yang menunjukkan budaya politik partisipan birokrasi atau dalam studi perilaku politik disebut sebagai perilaku rasional politik birokrasi. Kecenderungan yang terjadi adalah kesimpulan yang sama bahwa birokrasi tidak netral dalam penyelenggaraan Pemilu.

Studi peneliti menunjukkan bahwa dalam jajaran birokrasi dapat dipetakan antara perspektif budaya politik kaula dan partisipan. Kondisi yang membedakan antara penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah menyangkut dengan polarisasi budaya politik birokrasi. Bahwa yang terjadi di Kabupaten Boalemo terdapat urgensi yang berbeda bila dibanding dengan penelitian atau temuan sebelumnya. Urgensi yang dimaksudkan adalah secara keseluruhan birokrasi yang berada dalam jajaran fungsional tenaga kesehatan lebih mengedepankan budaya politik partisipan bila dibandingkan dengan birokrasi yang berada pada jajaran struktural dan fungsional guru.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa dari semua informan yang ditemui memiliki argumentasi yang sama, dimana birokrasi di jajaran fungsional kesehatan memiliki preferensi yang berbeda dengan yang lainnya. Diantara informan yang dimaksudkan adalah informan berinisial AK selaku Kepala Puskesmas Kecamatan Mananggu bahwa:

*“Prinsip saya sebagai ASN adalah Independensi birokrasi dari berbagai kepentingan politik di daerah adalah hal yang wajib untuk dijalankan. Sebagai ASN saya memegang teguh prinsip tersebut. Pada saat yang bersamaan tentu ada himbuan, namun demikian bagi tenaga kesehatan tidak ada instruksi khusus mengenai dukungan dan*

*pilihan politik, bahkan kepala dinas kesehatan pada saat itu selalu menekankan netralitas tenaga kesehatan dalam Pemilu. Jika dipikir, sebenarnya tenaga Kesehatan memiliki peluang untuk dimobilisir karena kami juga sangat dekat dengan masyarakat, namun dengan memegang teguh pada prinsip dan sumpah jabatan, saya memilih untuk tidak terlibat, Jabatan itu amanah, tanpa dukung mendukung dalam politik pasti akan datang dengan sendirinya.” (wawancara, 14/06/2022)*

Kutipan wawancara tersebut menunjukkan bahwa eksistensi atas profesionalitas yang ditunjukkan oleh informan berinisial AK baik sebagai tenaga Kesehatan maupun kepala Puskesmas tidak terperangkap pada orientasi budaya politik kaula. Informan menyadari betul bahwa sebagai birokrasi harus berpegang teguh pada sumpah jabatan sebagai ASN. Apa yang dikemukakan oleh informan AK tersebut secara keseluruhan menyerupai argumentasi dari semua informan yang berada dalam tenaga fungsional Kesehatan.

Secara keseluruhan, dari informasi data wawancara menunjukkan bahwa mereka tidak terperangkap pada lingkungan kontekstual budaya masyarakat adat Boalemo yang cenderung pada orientasi budaya politik kaula. Preferensi politik mereka lebih rasional, logis dan konsisten bila dibandingkan dengan temuan data yang berasal dari birokrasi yang berada di jajaran struktural dan fungsional kesehatan. Sebagai contoh, informan berinisial ST selaku Tenaga Kesehatan di Rumah Sakit Tani dan Nelayan Kabupaten Boalemo mengungkapkan bahwa :

*“Walaupun suhu politik di Boalemo sangat tinggi, namun bagi saya dalam menentukan pilihan adalah orang yang benar-benar mampu dan mendorong kemajuan program kesehatan di Kabupaten Boalemo tanpa dipengaruhi oleh pihak lain. Sebagai tenaga kesehatan, kepentingan akan pelayanan kesehatan kepada masyarakat merupakan prioritas. Selama tahapan hingga pada pelaksanaan Pemilu tidak pernah ada intervensi atau himbuan baik secara langsung atau tidak langsung dari atasan. Tenaga kesehatan tentunya sangat dekat dengan masyarakat, namun tidak ada waktu buat kami untuk membahas masalah politik. Jangankan antara atasan dengan bawahan, antara rekan kerja tidak pernah membahas masalah Pemilu” (Wawancara 24/06/2021).*

Atas temuan dari informan yang berasal dari tenaga fungsional kesehatan tersebut, disinyalir bahwa pola yang terbangun melalui sikap dan perilaku birokrasi tenaga fungsional Kesehatan lebih cenderung pada orientasi budaya politik partisipan. Penguatan atas temuan tersebut didukung oleh pernyataan HE selaku mantan Sekda 2019 Kabupaten Boalemo bahwa sesuai dengan pengamatan dan pengalaman Pemilu 2019 di Kabupaten Boalemo disinyalir bahwa birokrasi yang berada dalam jajaran fungsional kesehatan tidak terlibat dalam politik praktis bila dibandingkan dengan birokrasi yang berada dalam jajaran struktural dan fungsional guru.

Pada konteks ini, temuan (Muhdiarta, 2018) dan (Aspinnal & Berenschot, 2019) serta (Rina, 2015) tidaklah berlaku surut bagi praktek birokrasi dalam Pemilu. Artinya, melalui temuan data lapangan menunjukkan bahwa apa yang disubordinasikan melalui temuan sebelumnya berbeda dengan kondisi birokrasi di Kabupaten Boalemo yang lebih khusus pada preferensi politik birokrasi yang berada di jajaran fungsional kesehatan.

Tentunya dalam perspektif tertentu, jika dikaitkan dengan temuan (Pratama, et al., 2019), (Fikri, 2017), (Mahmud, et al., 2020) tentang politik dinasti pada level lokal merupakan bagian dari praktek budaya politik parokial dan kaula atau subjek. Temuan (Aspinnal & Berenschot, 2019) tentunya sangat menakutkan bagi penyelenggaraan netralitas birokrasi. 90% dukungan birokrasi karena kesetiaan terhadap kepala daerah dan 100% ASN di luar Jawa terlibat aktif dalam kemenangan partai politik yang berafiliasi dengan kepala daerah. Sementara itu, kajian atas *state level birokrasi* yang dalam hal ini guru dan tenaga Kesehatan yang memiliki kewajiban untuk menyelaraskan kebutuhan dasar masyarakat memiliki perbedaan dengan hasil penelitian pada Pemilu 2019 di Kabupaten Boalemo. Sarana mobilisasi pemilihan seperti apa yang diklaim oleh (Aspinnal & Berenschot, 2019) melalui layanan mendasar Kesehatan tidak terjawab pada narasi seperti apa yang diklaim sejak awal.

Klaim atas ketidaknetralan dengan kekuatan tenaga fungsional Kesehatan sebagai ketersediaan layanan *public goods* bagi masyarakat adalah reduksi fenomena atas temuan yang layak diangkat di permukaan. Dalam konteks ini perlu disejajarkan bahwa apa yang menjadi temuan (Aspinnal & Berenschot, 2019) atas merekonstruksi birokrasi Indonesia dalam perhelatan Pemilu sudah sangat tentu berbeda dengan konteks tenaga fungsional

kesehatan di Kabupaten Boalemo. Sebagai garda terdepan dalam menyediakan layanan *public goods*, tenaga Kesehatan lebih cenderung pada budaya politik partisipan bila dibandingkan dengan klaim temuan penelitian sebelumnya.

Temuan (Aspinnal & Berenschot, 2019) tentang demokrasi patronase di Indonesia sesuai dengan variasi klientelisme tentunya harus dikritisi atas kesimpulan bahwa Indonesia adalah bagian dari rekonstruksi sistem yang dimaksud. Sementara itu wajib bagi negara ini harus menyadari bahwa terdapat kebenaran atas apa yang direduksi oleh (Aspinnal & Berenschot, 2019) namun di lain sisi, atas apa yang diklaimnya dalam bagian birokrat dan kekuasaan pemerintahan belum dapat mereduksi semua nilai atas perilaku dan budaya politik birokrasi di daerah yang pada khususnya adalah ASN yang berada di Kabupaten Boalemo.

Berdasarkan pada rekonstruksi teori dan temuan penelitian yang ada, temuan (Aspinnal & Berenschot, 2019) tidak dapat dijadikan rujukan untuk merekonstruksi budaya politik birokrasi, hal ini berhubungan erat dengan temuan (Suryana, 2020). Sejatinya preferensi politik atas tingkat keterpilihan atas hak politik birokrasi di daerah tidak dikultuskan dari berbagai ragam perspektif. Harusnya sikap yang berlandaskan atas nilai adat, budaya dapat direkonstruksi dalam praktek penyelenggaraan birokrasi di daerah.

Pada konteks ini, ikhtiar bagi (Riggs, 1996) tentang kondisi kontekstual akan dapat mereduksi pola sikap dalam tatanan praktek birokrasi dalam setiap perhelatan Pemilu di negara berkembang seperti Indonesia dan Kabupaten Boalemo pada khususnya. Dengan demikian, agenda inovasi yang dapat direduksi dalam penelitian ini adalah penguatan atas netralitas birokrasi melalui budaya politik partisipan dapat dijadikan sebagai alternatif untuk memperkokoh semangat reformasi birokrasi melalui netralitas politik birokrasi dalam Pemilu.

## KESIMPULAN

Studi budaya politik birokrasi dalam Pemilu 2019 di Kabupaten Boalemo merupakan bagian dari urgensi dalam memetakan agenda netralitas birokrasi dalam Pemilu. Terdapat relasi kemenangan partai politik yang beririsan dengan posisi kepala daerah sebagai ketua maupun pengurus partai politik menjadi kunci kemenangan partai politik dalam Pemilu. Kemenangan partai politik dalam setiap Pemilu di Kabupaten Boalemo tidak terlepas dari posisi kepala daerah sebagai *tau'wa* signifikan dalam

mereduksi sikap dan perilaku birokrasi dalam Pemilu. Kondisi seperti ini yang membuat sebagian besar birokrasi cenderung tidak netral dalam Pemilu. Birokrasi yang berada dalam jajaran struktural dan fungsional guru cenderung berorientasi pada budaya politik kaula. Pemetaan atas hal tersebut disinyalir bahwa birokrasi yang berada dalam jajaran struktural dan fungsional guru lebih pada pendekatan paternalisme atau budaya politik kaula/subjek, dimana dukungan dan pilihan politik dilatari oleh keberadaan kepala daerah yang juga sebagai pengurus partai politik. Sementara itu, birokrasi yang berada dalam jajaran fungsional kesehatan cenderung netral. Preferensi politik mereka berdasarkan pada pertimbangan logis dan konsisten pada kebutuhan, visi-misi serta program kerja yang berhubungan dengan isu kesehatan. Hal ini menandakan bahwa preferensi politik tenaga fungsional kesehatan lebih menonjol pada segi budaya politik partisipan. Atas hal tersebut dapat dipastikan bahwa salah satu penyebab dari ketidaknetralan birokrasi dalam Pemilu diakibatkan dari budaya politik yang tidak merepresentasikan orientasi budaya politik partisipan. Merujuk pada hal tersebut, tawaran atas netralitas birokrasi dalam Pemilu khususnya di Kabupaten Boalemo tidak lain adalah penguatan atas alternative budaya politik partisipan birokrasi menuju birokrasi yang netral dan berintegritas dalam Pemilu.

#### REKOMENDASI

1. Pengendali netralitas ASN dengan sistem terpusat dianggap belum efektif dalam mengokohkan netralitas politik birokrasi. Oleh sebab itu, formulasi kebijakan mengenai penguatan kelembagaan KASN di setiap Provinsi harus dilakukan. Hadirnya KASN di tingkat Provinsi akan dapat mengendalikan permasalahan netralitas politik birokrasi pada setiap perhelatan Pemilu maupun Pilkada di daerah.
2. Sebagai lembaga *ad hoc*, selama ini KASN hanya memiliki kewenangan rekomendasi atas temuan dan tidak memiliki kewenangan untuk memutuskan perkara. Agar netralitas dapat diwujudkan, KASN harus diberikan kewenangan untuk memutuskan perkara netralitas politik birokrasi dan bersifat final atau memiliki kekuatan hukum tetap dan mengikat. Hal ini dilakukan agar kepala daerah sebagai PPK wajib untuk melaksanakan keputusan KASN.
3. Peninjauan kembali terhadap posisi kepala daerah sebagai Pejabat Pembina

Kepegawaian (PPK), selama PPK masih menjadi kewenangan kepala daerah netralitas politik birokrasi sulit untuk dicapai

4. Perlu adanya sosialisasi dan pendidikan politik bagi birokrasi dalam hal ini ASN yang dilakukan oleh pemerintah daerah dan lembaga penyelenggara Pemilu baik KPU maupun Bawaslu agar dapat membangun kesadaran politik birokrasi dalam setiap perhelatan Pemilu dan Pilkada

#### UCAPAN TERIMAKASIH

Melalui Kesempatan ini, penulis menyampaikan terima kasih yang tak terhingga kepada Lembaga Penelitian dan Pengabdian Pada Masyarakat (LPPM) Universitas Negeri Gorontalo atas dukungan baik moril maupun materil dalam mendukung pelaksanaan penelitian ini hingga dalam penerbitan jurnal penelitian. Selain itu, lebih khusus ucapan terima kasih kepada semua informan yang telah membantu peneliti dalam mendapatkan data lapangan serta semua pihak yang turut serta dalam proses penyelesaian penelitian ini.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Alexsander, Widianingsih, I., Nurasa, H. & Sumadinata, W. 2019. Konstruksi Model Perilaku Pelayanan Kesehatan. *Inovasi : Jurnal Politik dan Kebijakan*, 16(1), pp. 21-36.
- Almond, G. & Verba. 1990. *Budaya Politik, Tingkah laku Politik dan Demokrasi di Lima Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Anhika, L. R. 2017. Modus Operandi Korupsi Dalam Otonomi Daerah Di Indonesia Dilema Tantangan dan Strategi Anti Korupsi. *Inovasi : Jurnal Politik dan Kebijakan*, 14(2), pp. 162-172.
- Aspinnal, E. & Berenschot, W. 2019. *Democracy For Sale "Pemilu, Klientelisme, Dan Negara di Indoensia*. 1 penyunt. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Budiarjo, M. 2008. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka.
- Diana, B. 2020. Pengaruh Politik Dalam Birokrasi Pemerintahan. *Jurnal Birokrasi dan Pemerintahan Daerah*, 2(1), pp. 1-7.
- Fikri, H. 2017. The Practices of Political. *Jurnal Studi Pemerintahan*, 8(4), pp. 467-492.
- Gehlbach, S. & Simpson, A. 2014. Electoral Manipulation as Bureaucratic Control. *American Journal of Political Science*, 59(1), pp. 212-224.

- Horrison, L. 2007. *Metodologi Penelitian Politik*. Jakarta: Kencana Predana Media Group.
- Jeong, G. H. 2016. Electoral Rules and Bureaucratic Effectiveness.. *Journal Politics & Policy*, 44(6), pp. 1089-1115.
- Mahmud, R., Wantu, A. & Limalo, R. 2020. Strengthening Local Democracy (Orientation Study of Political Culture of Coastal Communities in Dulupi District, Boalemo Regency). *International Journal of Multicultural and Multireligious Understanding*, 7(7), pp. 558-565.
- Mahmuud, R. 2022. *Disertasi : Perilaku Birokrasi Pada Pemilu 2019 Dalam Perspektif Administrasi Publik di Kabupaten Boalemo*, Gorontalo: Pascasarjana UNG.
- Mahpudin. 2021. Memilih Untuk Tidak Memilih: Protes voting Dalam Pemilu Lokal Di Kabupaten Lebak, Banten. *Inovasi : Jurnal Politik dan Kebijakan*, 18(2), pp. 237-249.
- Maleong, L. 2008. *Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Muhdiarta, U. 2018. Politisasi Pelayanan Publik Perspektif Komparatif Beberapa Negara. *Jurnal Politik dan Pemerintahan*, 2(2), pp. 190-201.
- Pratama, P. Budiman & Sarmiasih, M. 2019. A Comparative Political Analysis Between The New Order Regime And The Reformed Era In Indonesia: A Case Study Of Oligarchy Politics in The Mining Industry Of Eeast Kalimantan. *Jurnal Studi Pemerintahan*, 10(3), pp. 194-207.
- Ramadhanti, R. 2018. Politik dan Birokrasi Pemerintahan. 2(1), pp. 96-104.
- Riggs, F. 1996. *Administrasi Pembangunan: Batas-Batas, Strategi Pembangunan Kebijakan dan Pembaharuan*. Jakarta: Rajawali .
- Rina, M. 2015. Netralitas Birokrasi Pada Pemilihan Gubernur Jawa Tengah 2013. *Jurnal Ilmu Sosial*, 14(1), pp. 66-78.
- Rogowaki, J. C. & Porter, E. 2018. artisanship, Bureaucratic Responsiveness, and Election Administration: Evidence from a Field Experiment.. *Journal of Public Administration Research And Theory*, 28(4), pp. 602-617.
- Sarnawa, B. 2018. Pergeseran Aturan Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pemilihan Umum. *Media Hukum*, 25(2), pp. 181-189.
- Siagian, D., Hamsari, H. & Zuska, F. 2019. Peranan Aktor Dalam Pengelolaan Bank Sampah Bberkelanjutan Di Kota Medan. *Inovasi : Jurnal Politik dan Kebijakan*, 16(1), pp. 59-73.
- Alternatif Penguatan Netralitas Birokrasi Melalui Budaya Politik Pada Pemilu 2019 di Kabupaten Boalemo (Ramli Mahmud, Rasid Yunus dan Zulfikar Adjie)
- Sucipto, A. 2015. Budaya Politik Lokal Dan Partisipasi Politik Masyarakat di Desa Sumbar Sari Kecamatan Sebulu Dalam Pelaksanaan Pemilihan Legislatif Tahun 2014. *Jurnal Ilmu Sosial MAHAKAM*, 4(1), pp. 31- 44.
- Sumartono. 2018. Budaya Politik Dalam Masyarakat Pragmatis.. *Lugas : Jurnal Komunikasi*, 2(1), pp. 20-26.
- Suryana, Y. 2020. Pengaruh Pelaksanaan Pemilihan Umum Serentak Terhadap Budaya Politik. *Supremasi Hukum. Jurnal Penelitian Hukum*, 29(1), pp. 13-28.
- Suryo, H. 2015. Budaya Politik Negara MAju dan Negara Berkembang: Suatu Perbandingan. *Jurnal Transformasi*, 1(27), pp. 1-47.
- Wahyudi, L. 2018. Politisasi Birokrasi Lokal Dalam Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung. *Jurnal Paradigma*, 7(3), pp. 155-164.
- Yuliasih, Y. et al. 2022. Analisis Kualitatif Pengendalian Covid-19 Berdasarkan Kekuatan Pentahelix di wilayah Pariwisata Kabupaten Pangandaran. *Inovasi:Jurnal Politik dan Kebijakan*, 19(1), pp. 1-10.