

PENGUATAN PERILAKU *SALBIYAH* SEBAGAI ALTERNATIF SIKAP RASIONAL BIROKRASI DALAM PEMILIHAN UMUM

STRENGTHENING SALBIYAH BEHAVIOR AS AN ALTERNATIVE RATIONAL ATTITUDE OF THE BUREAUCRACY IN GENERAL ELECTIONS

Udin Hamim*, Ramli Mahmud

Program Studi Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan Universitas Negeri Gorontalo
Jalan Jenderal Sudirman Nomor 6 Gorontalo 96128, Indonesia

INFO ARTIKEL

Riwayat Artikel:

Diterima : 12 Februari 2022

Disetujui : 19 Oktober 2022

Keywords:

salbiyah, bureaucracy, general election

Kata Kunci:

salbiyah, birokrasi, pemilihan umum

***) Korespondensi:**

E-mail: udin.hamim@ung.ac.id

Abstract: the purpose of this study is to analyze the portrait of bureaucratic political behavior in general elections and to strengthen *salbiyah* behavior as an alternative to the rational attitude of the bureaucracy. This study uses qualitative methods with a phenomenological approach. The results of the study show that the portrait of bureaucratic political behavior in general elections is mapped in two approaches, namely the sociological and psychological approaches. Bureaucratic political behavior with a sociological approach determines political choices based on the candidate's job and affiliation with social organizations that are influenced by culture. Bureaucratic political behavior with a psychological approach determines political choices based on one's interest in political parties and orientation towards prospective candidates who are influenced by political issues. Strengthening *salbiyah* behavior as an alternative to bureaucratic rational attitudes is carried out by implementing obedience and obedience to leaders, firmness of principles, consistency with applicable regulations, and the wisdom of a leader (*ta' uwa*).

Abstrak: tujuan kajian ini yaitu untuk menganalisis potret perilaku politik birokrasi dalam pemilihan umum serta penguatan perilaku *salbiyah* sebagai alternatif sikap rasional birokrasi. Kajian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan fenomenologis. Hasil kajian menunjukkan bahwa potret perilaku politik birokrasi dalam pemilihan umum dipetakan dalam dua pendekatan yaitu pendekatan sosiologis dan psikologis. Perilaku politik birokrasi dengan pendekatan sosiologis menentukan pilihan politik berdasarkan pekerjaan calon kandidat serta afiliasi dengan organisasi kemasyarakatan yang dipengaruhi oleh budaya. Perilaku politik birokrasi dengan pendekatan psikologis menentukan pilihan politik berdasarkan ketertarikan seseorang terhadap partai politik serta orientasi terhadap calon kandidat yang dipengaruhi oleh isu-isu politik. Penguatan perilaku *salbiyah* sebagai alternatif sikap rasional birokrasi dilakukan dengan menerapkan ketaatan dan kepatuhan kepada pemimpin, keteguhan prinsip, konsisten terhadap peraturan yang berlaku, serta kebijaksanaan seorang pemimpin (*ta' uwa*).

PENDAHULUAN

Birokrasi dalam Pemilihan Umum (Pemilu) di negara berkembang tidak terlepas dari ketidaknetralan dalam berperilaku dan bersikap sebagai akibat dari birokrasi prismatic yang menjadikan birokrasi cenderung taat dan patuh

terhadap kekuasaan. Politisasi birokrasi tidak hanya terjadi pada tataran eksekutif tetapi juga struktur birokrasi yang berada dalam jajaran eksekutif seperti kepolisian (Sarker, dkk., 2017). Kepatuhan birokrasi sangat penting bagi kelangsungan hidup politik sehingga upaya

untuk menumbuhkan kepatuhan tersebut sangat diperlukan. Pelaku politik harus meyakinkan pihak-pihak yang terlibat bahwa kekuasaan yang dimiliki berada pada kekuasaan yang aman. Hal ini dilakukan dengan memanipulasi kekuasaan agar dapat mendorong seorang birokrat untuk bekerja atas nama penguasa (Gehlbach & Simpser, 2015). Dinamika tersebut menunjukkan kecenderungan keberpihakan birokrasi atas dukungan dan pilihan politik terhadap calon maupun partai politik kepala daerah.

Birokrasi di Indonesia masih rentan terhadap instruksi politik kekuasaan untuk melanggengkan *status quo* baik dalam Pemilu maupun Pilkada. Perilaku ketidaknetralan birokrasi di Indonesia telah terjadi sejak pra kemerdekaan hingga sekarang ini menurut (Aspinall & Berenschot, 2019; Wahyudi, 2018). Keterlibatan birokrasi semakin terlihat seiring dengan keikutsertaan petahana dalam pemilihan umum nasional dan daerah (Zuhro, 2021). Aparatur Sipil Negara (ASN) mengalami disorientasi sehingga budaya birokrasi menjadi tidak efektif untuk mempertahankan profesionalisme dan kenetralan dalam Pemilu. Fenomena tersebut merupakan bagian dari konstruksi dinamika politik lokal dan representasi keberadaan birokrasi dalam Pemilu.

Ketidaknetralan birokrasi menurut data survey Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) 2021 disebabkan oleh beberapa faktor diantaranya yaitu ikatan persaudaraan sebesar 50,76%, motif karir 49,72%, serta 62,7% disebabkan oleh posisi kepala daerah sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK). Ketidaknetralan birokrasi menyebabkan perilaku politik ASN menjadi tidak konsisten dan tidak konsisten dalam praktik politik. Hal ini menimbulkan keresahan dalam kontestasi politik lokal yang berpengaruh terhadap preferensi politik birokrasi di daerah. Perspektif perilaku politik birokrasi menjadi dasar telaah dalam mereduksi ketidaknetralan politik birokrasi.

Perilaku politik telah mengontrol penuh lembaga formal birokrasi termasuk preferensi dan dukungan politik birokrasi untuk memenangkan partai atau calon. Hal ini menyebabkan moderasi kelembagaan birokrasi menjadi bias dan tidak netral dalam Pemilu (Porter & Rogowski, 2018). Kasus di India sejak periodisasi Pemilu 1977-2019 ditengarai adanya subordinasi sumber

kekuasaan sebagai kunci kemenangan partai dan koalisi dalam Pemilu (Singh, 2019). Kondisi seperti ini terjadi pada sistem demokrasi di tingkat lokal karena birokrasi selalu dianggap tidak netral (Jeong, 2016). Pemilu ditandai dengan adanya mobilisasi birokrasi yang selalu terlihat pada setiap pesta demokrasi di tingkat lokal (Suryanto, dkk., 2021). Partisan dalam hal ini birokrasi tidak terlepas dari budaya dan norma masyarakat yang didasarkan pada hakikat ekologi masyarakat setempat.

Perilaku politik dapat diidentifikasi dalam tiga perspektif yaitu sosiologis, psikologis, dan rasional. Perilaku politik atau perilaku pemilih memiliki esensi sebagai tingkah laku individu dalam memberikan hak politiknya dalam Pemilu. Perilaku politik menjadi faktor yang mempengaruhi hasil pemilihan. Perilaku pemilih sangat dipengaruhi oleh pengetahuan politik individu sebagai preferensi dalam menentukan hak politik (Jama, Wiyono, & Hady, 2021). Rasionalitas birokrasi dapat tercapai apabila preferensi politiknya berlandaskan pada perilaku rasional dan tidak terjebak pada pertimbangan lain seperti sosiologis dan psikologis (Mahmud, Yunus, & Adjie, 2022). Perilaku rasional politik merupakan pengejawantahan atas pertimbangan logis dan konsistensi individu terhadap pilihan dan dukungan politik yang sesuai dengan kebutuhannya (Mahmud, dkk., 2022). Netralitas politik birokrasi dapat tercapai apabila pertimbangan atau preferensi politik birokrasi didasarkan pada perilaku rasional.

Alternatif penyelesaian atas permasalahan yang dihadapi oleh birokrasi dalam Pemilu sangat diperlukan bagi negara berkembang. Model prismatic bagi negara berkembang terlihat dalam agenda politisasi birokrasi yang dilakukan secara mengakar hingga pada struktur yudikatif seperti kepolisian (Sarker, dkk., 2017). Masalah dalam praktik birokrasi sebagai organisasi publik dibedakan menjadi tiga yaitu masalah lingkungan fisik, lingkungan manusia, dan lingkungan budaya (Riggs, 1996). Lingkungan fisik sebagai basis geopolitik bagi daerah tertentu menjadi tidak relevan ketika praktik di daerah lain dengan geopolitik yang berbeda. Lingkungan manusia dapat membentuk dan mengubah karakteristik sistem sosial berdasarkan demografi, biologis, dan psikologis. Lingkungan budaya merupakan hubungan saling mengisi

antara lingkungan fisik dan lingkungan manusia yang dapat menghilangkan batas dalam praktik penyelenggaraan birokrasi. Perilaku netralitas politik birokrasi dapat tercapai apabila birokrasi benar-benar rasional dalam Pemilu. Perilaku rasional dapat tercapai apabila penguatan atas lingkungan kontekstual menjadi rujukan dalam sikap dan perilaku birokrasi.

Gorontalo adalah bagian dari lingkungan kontekstual birokrasi yang tidak dapat dipisahkan dari praktik birokrasi. Gorontalo sebagai daerah *duluwo limo lo pohalaa* atau persekutuan persaudaraan lima kerajaan memiliki nilai dasar atau prinsip yang secara adat harus dikomparasikan dengan praktik birokrasi modern. Sistem pemerintahan Gorontalo menerapkan sifat-sifat Allah SWT sebagai dasar berperilaku bagi semua aparat kerajaan mulai dari pejabat tertinggi hingga jabatan terendah (Baruadi, 2012). Transformasi atas unsur tersebut dapat dilihat dari penerapan nilai atau sifat *salbiyah* atau biasa dikenal sebagai sikap penindakan. Hal ini diartikan bahwa kepala daerah atau ASN dalam menjalankan kekuasaan harus sesuai dengan ketentuan atau kaidah norma yang berlaku serta bertindak sesuai dengan nilai-nilai yang tidak bertentangan dengan sifat Allah SWT (Niode, 2007). Perilaku *salbiyah* yang dimaksud dalam kajian ini yaitu kesetiaan, kepatuhan, melaksanakan hukum, tidak memihak aliran politik, kebijaksanaan *ta' uwa* (pemimpin), serta didasarkan pada pendapat pribadi.

Netralitas birokrasi dalam Pemilu dapat dibedakan dalam dua subsistem yaitu birokrasi yang berada dalam jajaran struktural dan fungsional guru yang cenderung tidak netral, serta birokrasi yang berada dalam jajaran fungsional kesehatan yang cenderung netral karena preferensi dasar dalam menentukan hak politik didasarkan pada pertimbangan logis dan konsistensi. Perilaku rasional birokrasi dapat terwujud apabila praktik birokrasi mengutamakan lingkungan kontekstual yang didasarkan pada nilai-nilai lokalitas salah satunya yaitu perilaku *salbiyah*. Berdasarkan uraian di atas kajian ini membahas mengenai potret perilaku politik birokrasi dalam Pemilu serta penguatan perilaku *salbiyah* sebagai alternatif sikap rasional birokrasi.

METODE

Kajian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan fenomenologis. Lokasi

penelitian ini yaitu di Kabupaten Boalemo Provinsi Gorontalo. Sumber data dalam kajian ini melibatkan pejabat struktural dan pejabat fungsional. Pejabat struktural meliputi sekretaris daerah, Kepala Organisasi Perangkat Daerah (OPD) atau Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang berkaitan dengan Pemilu. Pejabat fungsional meliputi kepala sekolah, Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), ASN, serta tokoh adat. Pengumpulan data menggunakan teknik observasi, wawancara, dan dokumentasi. Analisis data dilakukan secara interaktif melalui reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Keabsahan data dibuktikan dengan melalui beberapa langkah yaitu uji *credibility*, *transferability*, *dependability*, dan *confirmability*.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Potret Perilaku Politik Birokrasi dalam Pemilihan Umum

Netralitas politik birokrasi dalam Pemilu selalu menjadi masalah hingga pada saat ini. Ketidaknetralan birokrasi disebabkan oleh perilaku politik birokrasi yang memihak dan tidak independen sehingga kelompok birokrasi kehilangan arah dalam menyediakan *political goods* dalam Pemilu. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil, serta Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil dengan tegas melarang ASN untuk melakukan politik praktis atau terlibat dalam aktivitas yang berhubungan dengan politik. Peraturan tersebut tidak dapat membatasi ruang gerak birokrasi dalam setiap agenda demokrasi karena masih terdapat sebagian birokrasi yang terlibat secara langsung khususnya dalam demokrasi lokal. Pelanggaran netralitas politik birokrasi sejak tahun 2017 hingga 2020 mencapai 2.374 kasus.

Ketidaknetralan birokrasi ditunjukkan pada kasus keterlibatan ASN dalam kampanye calon dari partai tertentu melalui media sosial. ASN juga terlibat dalam upaya mobilisasi masyarakat melalui bantuan bibit jagung yang dilakukan oleh instansi dinas yang berkompeten pada minggu tenang. Hal ini menunjukkan ketidaknetralan birokrasi di daerah tetapi di sisi lain realitanya selalu dihadapkan dengan pilihan dilematis antara menjaga netralitas atau memenuhi unsur

kepentingan penguasa di daerah (Mahmud, Yunus, & Adjie, 2022). Ketidaknetralan birokrasi disebabkan oleh perilaku politik birokrasi yang cenderung mengarah pada perilaku sosiologis dan psikologis sehingga mengabaikan preferensi perilaku politik rasional birokrasi dalam Pemilu.

Kemenangan partai politik pada pemilihan anggota legislatif di Kabupaten Boalemo sejak diadakannya Pemilu 2004 hingga Pemilu 2019 mengalami fluktuasi. Kemenangan partai politik berkaitan dengan keberadaan kepala daerah sebagai ketua maupun pengurus partai politik. Kemenangan Partai Golongan Karya (Golkar) pada Pemilu 2004 dikarenakan Iwan Bokings menjabat sebagai Bupati sekaligus Ketua Dewan Perwakilan Daerah (DPD) II Golkar Boalemo. Partai Demokrat pada Pemilu 2009 berhasil memenangkan kontestasi di tingkat kabupaten dikarenakan Bupati Iwan Bokings berkedudukan sebagai ketua DPD I Partai Demokrat Provinsi Gorontalo. Partai Golkar pada Pemilu 2014 memenangkan percaturan politik karena Bupati Rum Pagau berkedudukan sebagai ketua DPD II Golkar Boalemo. Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) berhasil memenangkan Pemilu di tingkat kabupaten karena Bupati Darwis Moridu menjabat sebagai pengurus DPD I PDIP Provinsi Gorontalo.

Kemenangan partai politik di tingkat lokal pada Pemilu 2019 tidak terlepas dari keberadaan kepala daerah sebagai pimpinan birokrasi yang sekaligus menjabat sebagai ketua atau pengurus partai politik. Kepala daerah akan menguasai seluruh sumber daya di daerah termasuk kelompok birokrasi yang memiliki kapasitas dan kompetensi untuk berpartisipasi dalam memobilisasi dukungan pemilih. Perilaku politik birokrasi dalam Pemilu 2019 tidak terlepas dari adanya independensi birokrasi. Konsep birokrasi Weberian selalu mengutamakan instrumen teknis birokrasi tanpa mempertimbangkan instrumen independensi dan perilaku birokrasi (Beetham, 1990). Elemen independensi dan perilaku birokrasi sangat mempengaruhi birokrasi pemerintahan dalam menerapkan tipe idealnya (Thoha, 2016). Permasalahan fundamental bagi birokrasi dalam aspek instrumen independensi dan perilaku birokrasi bagi negara berkembang yaitu penguatan demokratisasi. Birokrasi yang kuat akan melemahkan demokrasi dan demokrasi yang kuat akan melemahkan birokrasi (Halaevy, 2011). Faktor politik dalam Pemilu sangat

mempengaruhi tipe ideal birokrasi yang tidak hanya dipandang sebagai instrumen teknis.

Perilaku politik dapat dijadikan sebagai dasar untuk memetakan independensi khususnya netralitas politik dan perilaku birokrasi dalam setiap Pemilu. Tenaga fungsional guru dan kesehatan selalu dijadikan mesin politik untuk memenangkan calon dan partai tertentu dalam Pemilu (Aspinall & Berenschot, 2019). Strategi partai politik dengan memanfaatkan birokrasi di daerah sangat efektif untuk mencapai kemenangan dalam Pemilu (Mufti, 2019). Perilaku politik yang didasarkan pada pendekatan sosiologis dan psikologis cenderung membuat birokrasi menjadi tidak netral, sedangkan perilaku yang berlandaskan pada pendekatan rasional akan membuat birokrasi menjadi netral ketika Pemilu.

Perilaku politik birokrasi pada Pemilu 2019 di Kabupaten Boalemo dapat dipetakan dalam dua pendekatan yaitu perilaku birokrasi yang berlandaskan pada pertimbangan sosiologis dan psikologis. Birokrasi yang berada dalam jajaran struktural dan fungsional seperti guru akan mempertimbangkan pekerjaannya sebagai birokrasi yang harus patuh kepada kepala daerah. Birokrasi yang berada dalam jajaran struktural dan fungsional juga akan mempertimbangkan nilai budaya sebagai daerah *duluwo limo lo pohalaa* yang harus tunduk dan taat kepada kepala daerah sebagai khalifah di daerah kerajaan. Pemilih cenderung mempertimbangkan aspek sosiologis seperti pekerjaan, afiliasi dengan organisasi kemasyarakatan, serta pengaruh budaya (Jama, Wiyono, & Hady, 2021). Birokrasi sebagai kelompok yang memiliki struktur politik berperan aktif untuk memberikan dukungan politik terutama dalam kegiatan kampanye dan pemberian suara (Nurhadi & Sunarso, 2018). Birokrasi memiliki sumber daya melimpah yang dapat dimanfaatkan oleh elite politik untuk melanggengkan kekuasaannya. Struktur yang kuat dan sistematis dengan sumber daya manusia dan anggaran yang melimpah akan mempermudah partai politik untuk memobilisasi masyarakat.

Perilaku politik birokrasi juga didasarkan pada pendekatan psikologis yang menentukan pilihan politik yang dipengaruhi oleh ketertarikan seseorang terhadap partai politik, orientasi terhadap calon atau kandidat, serta isu-isu politik. Pemilih cenderung mengedepankan pertimbangan terhadap partai politik yang

dijadikan sebagai preferensi dasar bagi pemilih untuk memberikan suara (Mahmud, dkk., 2022). Hal ini terjadi karena adanya fanatisme dan heroisme seseorang terhadap partai politik sehingga tidak ada pertimbangan lain selain partai politik yang diyakini dan dipercayai oleh pemilih. Birokrasi dalam praktiknya cenderung mengedepankan pertimbangan atas dukungan dan pilihan politik pada partai politik karena telah berafiliasi dengan partai politik sebelum menjadi ASN.

Kecenderungan pemilih berdasarkan pendekatan sosiologis dan psikologis memiliki preferensi politik yang terbatas. Hal ini terjadi karena pemilih membatasi dirinya dengan berbagai informasi yang berkaitan dengan keberadaan partai dan calon di luar preferensi politiknya termasuk lingkungan sekitar. Proses pengkulturan informasi hanya berasal dari satu sumber dan tidak bersedia menerima informasi dari pihak lain (Lau & Redlawsk, 2006). Birokrasi yang terjebak pada pendekatan sosiologis dan psikologis akan menutup diri dengan semua sumber informasi mengenai isu atau informasi yang berasal dari luar lingkungan birokrasi. Proses pengkulturan atas informasi akan membuat birokrasi meyakini pendekatan atau perilakunya dalam mendukung dan menentukan pilihan politik dalam Pemilu yang cenderung tidak netral.

Netralitas politik birokrasi dalam Pemilu dapat tercapai apabila preferensi dan pertimbangan didasarkan pada pilihan politik yang rasional. Pendekatan pilihan rasional bagi pemilih terjadi ketika pemilih dihadapkan dengan beberapa jenis tindakan karena dianggap dapat memberikan hasil yang terbaik (Jama, Wiyono, & Hady, 2021). Karakteristik pemilih yang rasional dapat dilihat dari segi perilaku yang logis dan konsisten atas informasi yang diperoleh serta logis dan konsisten atas kebutuhan yang diperlukan (Antunes, 2010). Konsisten atau inkonsistensi terjadi ketika tidak ada keselarasan antara kebutuhan pokok dengan hal yang dialami serta tidak dipengaruhi oleh pihak lain di luar individu (Mahmud, dkk., 2022). Pegawai yang berada dalam jajaran fungsional kesehatan cenderung berperilaku rasional mempertimbangkan aspek kebutuhan yang sesuai dengan profesionalitas masing-masing individu. Konsistensi terhadap peraturan merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari sikap atau perilaku rasional.

Penguatan Perilaku *Salbihyah* sebagai Alternatif Sikap Rasional Birokrasi

Praktik penyelenggaraan birokrasi di negara berkembang dihadapkan pada beberapa persoalan salah satu diantaranya yaitu berkaitan dengan keterlibatan birokrasi dalam Pemilu baik di tingkat nasional maupun lokal. Nilai budaya lokal di Indonesia dapat dikembangkan untuk mendorong pembangunan bangsa melalui penerapan sosiokultural masyarakat sebagai penguatan lingkungan kontekstual yang tidak dapat terlepas dari praktik penyelenggaraan birokrasi di daerah (Koentjaraningrat, 2000). Lingkungan kontekstual sangat berpengaruh dalam menentukan keberhasilan birokrasi mencapai tujuan, dengan demikian kondisi ekologis masyarakat dapat merepresentasikan sifat dan ruang lingkup praktek penyelenggaraan birokrasi (Gie, 1992). Pemilu 2014 di Amerika Serikat ditandai dengan adanya dukungan birokrasi yang terpolarisasi pada basis partai republik maupun partai demokrat (Porter & Rogowski, 2018). Keterlibatan birokrasi dalam Pemilu tidak menjadi kendala dalam modernisasi praktik birokrasi pada era sekarang ini.

Netralitas birokrasi menjadi isu dan masalah sentral dalam penyelenggaraan Pemilu di tingkat lokal. Upaya yang telah dilakukan baik melalui regulasi maupun pendekatan lain belum mampu membawa dampak positif bagi birokrasi dalam Pemilu. Hal ini diperparah dengan keberadaan partai penguasa ditingkat lokal yang memiliki kapasitas untuk memenangkan suara dalam Pemilu legislatif baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Jaringan partai politik melalui ikatan patronase birokrasi dengan mendistribusikan klientalistik dinilai efektif untuk menunjang kemenangan partai politik dalam Pemilu (Mufti, 2019; Fikri, 2017). Masalah pokok yang selalu menjadi persoalan bagi demokrasi di Indonesia yaitu berkaitan dengan preferensi dan perilaku politik birokrasi dalam setiap Pemilu.

Partisan yang tergolong dalam ASN dipengaruhi oleh budaya dan norma yang berlaku di masyarakat. Moderasi kelembagaan birokrasi sebagai partisan berdampak pada praktik perilaku birokrasi yang cenderung tidak netral karena birokrasi turut serta dalam kemenangan partai politik. Perilaku politik birokrasi pada Pemilu 2019 dikategorikan menjadi dua yaitu sikap pasif dan sikap aktif. Perilaku birokrasi secara

pasif mengarah pada perilaku sosiologis dan psikologis sehingga ASN yang berada dalam jajaran struktural dan fungsional guru bersikap tidak netral. Perilaku birokrasi secara aktif mengarah pada perilaku rasional sehingga ASN yang berada dalam jajaran fungsional kesehatan bersikap netral dalam Pemilu. Netralitas politik birokrasi dalam Pemilu dipengaruhi oleh perilaku politik birokrasi dalam hal ini ASN dalam merepresentasikan kepentingannya. Kearifan lokal yang dimiliki oleh setiap daerah dapat dijadikan sebagai kekuatan untuk mereduksi praktik birokrasi sehingga netralitas dan tipe ideal rasional birokrasi dalam Pemilu akan terjaga. Kearifan lokal daerah Gorontalo dapat dijadikan sebagai nilai penguatan terhadap semangat reformasi birokrasi khususnya netralitas politik birokrasi dalam Pemilu.

Nilai sosial budaya masyarakat Gorontalo mempengaruhi praktik birokrasi modern. Masyarakat Gorontalo sebelum masuknya Islam telah memperdebatkan konsep *one man one vote* pada masa Raja Ilahude. Pemilu harus dilaksanakan berdasarkan konsep *ngobuhuta* atau musyawarah mufakat untuk menghindari Golongan Putih (Golput) dalam pemilihan raja (Haga, 1981). Representasi rakyat melalui *bate* (lembaga adat) mempunyai kewenangan untuk memecat raja sebagai penguasa apabila dalam menjalankan kekuasaannya tidak sesuai dengan ketentuan adat. Kekuasaan pemimpin bagi masyarakat adat Gorontalo bukan merupakan suatu hal yang mutlak dan ditaati (Niode & Mohi, 2003). Filosofi *dathu lo huntu huidu* (daratan menjunjung gunung) menjadi dasar bagi birokrasi untuk menjaga netralitas politik dalam Pemilu.

Sistem pemerintahan Gorontalo mewajibkan sifat-sifat Allah sebagai sikap yang harus dilaksanakan oleh semua aparat kerajaan mulai dari pejabat tertinggi hingga jabatan terendah. Sifat yang dimaksud yaitu *salbiyah* yang sesuai dengan lingkungan kontekstual dalam praktik birokrasi (Baruadi, 2012). Unsur yang terkandung dalam filosofi *salbiyah* secara umum yaitu kekuasaan mutlak hanya milik Allah SWT. Pimpinan yang mengendalikan kekuasaan maupun birokrasi tentu memiliki keterbatasan yang tidak dapat melebihi kekuasaan Tuhan. Sikap meniadakan atau menyetarakan keberadaan kepala daerah melalui ketaatan dan kepatuhan dengan menyalahi hukum normatif

dan hukum adat merupakan bagian perilaku yang bertentangan dengan agenda lingkungan kontekstual Gorontalo.

Gorontalo sebagai daerah atau wilayah adat memiliki filosofi yaitu “adat bersendikan *syara* dan *syara* bersendikan *kitabullah*” yang berarti bahwa dalam semua sendi kehidupan masyarakat adat Gorontalo tidak dapat terlepas dari ajaran agama Islam. Nilai budaya bagi masyarakat Gorontalo dapat diadopsi dan diinternalisasi dalam penyelenggaraan birokrasi pada level pemerintah daerah Boalemo melalui aktualisasi perilaku *salbiyah* (Niode, 2007). Penguatan terhadap perilaku *salbiyah* harus menjadi dasar bagi semua aparat birokrasi termasuk kepala daerah. Masyarakat adat Boalemo yang berpegang teguh pada prinsip-prinsip adat dapat membatasi ruang gerak dari calon atau partai politik dalam Pemilu.

Perilaku *salbiyah* merupakan perilaku yang memuat penegasan atau peringatan kepada ASN agar tidak menyamakan seorang kepala daerah dengan Tuhan. Prinsip dasar bagi masyarakat adat Gorontalo yaitu Tuhan memiliki kekuasaan yang absolut dan universal sedangkan kepala daerah mempunyai kewenangan yang terbatas. Hal ini menandakan bahwa argumentasi terkait definisi *salbiyah* dalam perilaku politik menggambarkan adanya kepatuhan ASN secara simultan dalam Pemilu. Cornelis van Vollenhoven menjadikan wilayah Gorontalo dan Bolaang Mongondow sebagai wilayah atau lingkungan hukum adat. Interpretasi atas nilai budaya masyarakat adat Gorontalo dapat direduksi sebagai lingkungan kontekstual yang dapat membatasi ruang gerak birokrasi untuk bertindak di luar naluri adat dan budaya.

Perilaku *salbiyah* sebagai penguatan perilaku rasional birokrasi telah dipraktekkan oleh Taki Niode sebagai Walikota Praja Gorontalo yang dilantik pada tanggal 5 Agustus 1963. Taki Niode sangat merepresentasikan keberadaan masyarakat adat Gorontalo melalui perilaku *salbiyah* (Madjowa, 2015). Kenetralan sebagai abdi negara ditunjukkan melalui penolakan terhadap Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri yang mewajibkan kepala daerah agar berkampanye dan memenangkan Partai Golkar dengan perolehan suara minimal 51% di semua daerah. Sikap loyalitas kepada negara yang dibuktikan dengan penolakan tersebut dinilai sesuai dengan perilaku *salbiyah* sebagai konsep

budi adat Gorontalo. Taki Niode memilih untuk mengundurkan diri dari jabatannya sebagai Walikota Praja Gorontalo untuk menunjukkan kesetiiaannya kepada negara. Perilaku aparatur birokrasi di Kabupaten Boalemo dalam menentukan pilihan politiknya didasarkan pada nilai kearifan lokal masyarakat sebagai daerah adat di Provinsi Gorontalo. Nilai kearifan yang dimaksud yaitu perilaku *salbiyah* yang terdiri atas ketaatan dan kepatuhan, keteguhan prinsip, konsisten terhadap aturan, serta *ta' uwa*.

Ketaatan dan kepatuhan menjadi nilai yang sangat penting bagi aparatur birokrasi karena adanya hirarki struktur birokrasi. Ketaatan dan kepatuhan terhadap atasan tentu memiliki batasan karena kekuasaan mutlak hanya milik Tuhan. Hak untuk menentukan pilihan politik adalah hak personal yang tidak dapat diintervensi oleh orang lain (Yigzaw, 2019). Ketaatan dan kepatuhan ASN kepada kepala daerah tentu memiliki konsekuensi diantaranya yaitu tidak menyalahi hukum formal negara dan adat *limo lo pohalaa*. Ketaatan dan kepatuhan dapat dilaksanakan ketika perilaku birokrasi mengutamakan agenda hukum positif sebagai abdi negara. Birokrasi yang berada dalam jajaran fungsional kesehatan cenderung mengedepankan nilai filosofi ketaatan dan kepatuhan yang rasional apabila dibandingkan dengan ASN yang berada dalam jajaran struktural dan fungsional guru yang pasif dan cenderung tidak netral.

Konsisten terhadap aturan berlaku bagi aparatur birokrasi agar tidak dipengaruhi oleh satu aliran politik. Kepala daerah maupun aparatur birokrasi harus tunduk terhadap semua konsekuensi hukum yang mengatur tentang pola perilaku kepala daerah dan ASN dalam Pemilu. Ketentuan yang dimaksud yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2019, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010, serta Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004. ASN yang menerapkan konsep *salbiyah* dalam mengintegrasikan perilaku konsisten terhadap hukum formal negara dan prinsip adat akan membentuk netralitas dalam Pemilu. Sifat *baqa* dalam konteks adat Gorontalo telah mencerminkan nilai netralitas ASN seperti yang tertuang dalam ketentuan hukum serta regulasi lain yang mengatur tentang netralitas birokrasi dalam Pemilu. ASN yang berada dalam jajaran struktural dan fungsional guru cenderung mengabaikan sifat *baqa* sedangkan

ASN yang berada dalam jajaran fungsional kesehatan cenderung mengedepankan perilaku *baqa* dan rasional dalam Pemilu.

Keteguhan prinsip menjadi hal yang sangat penting untuk dimiliki oleh aparatur demokrasi. Rasionalitas birokrasi mengarah pada penyelewengan yang seringkali menimbulkan konflik dalam masyarakat (Kuno, 1971). Keteguhan pada prinsip dapat merepresentasikan kepentingan ASN yang mengarah pada norma adat sebagai dasar bagi ASN dalam bersikap. Hak politik setiap warga negara termasuk birokrasi merupakan representasi kedaulatan rakyat untuk membuat keputusan dan kebijakan politik yang berkaitan dengan kepentingan umum (Ladini & Yuwanto, 2018). Birokrasi yang berada dalam jajaran struktural dan fungsional guru cenderung menempatkan kepala daerah sebagai khalifah sedangkan birokrasi yang berada dalam jajaran fungsional kesehatan lebih mengedepankan preferensi atau pertimbangan atas kebutuhan kesehatan apabila dibandingkan dengan pertimbangan lainnya.

Peran kepala daerah atau *ta' uwa* merupakan konsep kepemimpinan yang dibangun dalam penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan prinsip *datahu lo huntu huidu* (daratan menjunjung gunung). Konsep *ta' uwa* sejalan dengan filosofi adat Gorontalo yaitu *taluhu, taluhu to ito eeya; tulu, tulu to ito eeya; dupoto, dupoto to ito eeya; huta, huta to ito eeya; tawu, tawu to ito eeya. bo diya poluliyo hilawo, tapulu* (air adalah kepunyaan tuanku; api adalah kepunyaan tuanku; angin adalah kepunyaan tuanku; tanah adalah kepunyaan tuanku; penduduk adalah kepunyaan tuanku, tapi jangan diperlakukan sewenang-wenang). Hal ini menunjukkan bahwa selama kepemimpinan kepala daerah sesuai dengan kodrat yang diatur dalam ketentuan adat maka wajib untuk dipatuhi, tetapi apabila bertentangan dengan norma hukum positif maka ASN harus bertindak sesuai dengan norma yang berlaku.

Konsep *ta' uwa* mengatur tentang perilaku pemerintahan baik yang dilakukan oleh kepala daerah maupun ASN. Konsep *ta' uwa* akan menjaga dan merawat norma adat karena representasi dari sifat tersebut akan membentuk perilaku rasional ASN dalam menentukan pilihan politik (Niode, 2007). Perilaku *salbiyah* dapat dijadikan sebagai alternatif penguatan netralitas birokrasi dalam setiap Pemilu maupun Pilkada. Perilaku politik tenaga fungsional kesehatan

merupakan bagian dari proses integrasi nilai *salbiyah* dalam perspektif masyarakat hukum adat Gorontalo yang mengharuskan setiap orang untuk melaksanakan kewajiban sesuai dengan tuntutan adat.

Perilaku *salbiyah* yang mencakup ketaatan dan kepatuhan, keteguhan prinsip, konsisten terhadap aturan, serta peran kepemimpinan (*ta'uwah*) yang mendelegasikan kebebasan bawahan dalam menentukan pilihan politik akan membuat aparatur birokrasi menjadi rasional dan netral dalam Pemilu. Perilaku *salbiyah* ditunjukkan melalui pemikiran logis dan konsistensi dalam Pemilu. Indikator logis dan konsisten merupakan bagian terpenting dalam membentuk preferensi politik aparatur birokrasi untuk menentukan pilihan politik (Ulzikri, Kurniawan, & Indrajat, 2021). Transformasi lingkungan kontekstual dalam praktik birokrasi di daerah sangat diperlukan sebagai upaya penguatan untuk membentuk netralitas politik birokrasi dalam Pemilu.

SIMPULAN

Potret perilaku politik birokrasi dalam pemilihan umum dipetakan dalam dua pendekatan yaitu pendekatan sosiologis dan psikologis. Perilaku politik birokrasi dengan pendekatan sosiologis menentukan pilihan politik berdasarkan pekerjaan calon kandidat serta afiliasi dengan organisasi kemasyarakatan yang dipengaruhi oleh budaya. Perilaku politik birokrasi dengan pendekatan psikologis menentukan pilihan politik berdasarkan ketertarikan seseorang terhadap partai politik serta orientasi terhadap calon kandidat yang dipengaruhi oleh isu-isu politik. Penguatan perilaku *salbiyah* sebagai alternatif sikap rasional birokrasi dilakukan dengan menerapkan ketaatan dan kepatuhan kepada pemimpin, keteguhan prinsip, konsisten terhadap peraturan yang berlaku, serta kebijaksanaan seorang pemimpin (*ta'uwah*). Perilaku *salbiyah* dapat dijadikan sebagai alternatif untuk membangun netralitas birokrasi dalam pemilihan umum.

DAFTAR RUJUKAN

Antunes, R. (2010). Theoretical Models of Voting Behaviour. *Instituto Politecnico de Coimbra*, 1(1), 145-170.

Aspinall, E., & Berenschot, W. (2019). *Democracy for Sale: Pemilihan Umum, Klientelisme, dan Negara di Indonesia*. Jakarta: Yayasan

Pustaka Obor Indonesia.

Baruadi, M. K. (2012). Sendi Adat dan Eksistensi Sastra: Pengaruh Islam dalam Nuansa Budaya Lokal Gorontalo. *EI Harakah: Jurnal Budaya Islam*, 14(2), 293-311.

Beetham, D. (1990). *Birokrasi*. Jakarta: Bumi Aksara.

Fikri, H. (2017). The Practices of Political Patronage and Clientelism of the Democrat Party in the 2014 Legislative Election in Ponorogo Regency. *Jurnal Studi Ilmu Pemerintahan*, 8(4), 467-492.

Gehlbach, S., & Simpson, A. (2015). Electoral Manipulation as Bureaucratic Control. *American Journal of Political Science*, 59(1), 212-224.

Gie, T. L. (1992). *Administrasi Perkantoran Modern*. Yogyakarta: Liberty.

Haga, B. J. (1981). *Lima Pohalaa (Susunan Masyarakat, Hukum Adat dan Kebijaksanaan Pemerintahan di Gorontalo)*. Jakarta: Djambatan Kerjasama Inkultra Foundation Inc.

Halaevy, E. (2011). *Demokrasi dan Birokrasi Sebuah Dilema Politik*. Yogyakarta: Matapena Institut.

Jama, S. R., Wiyono, S., & Hady, N. (2021). Perilaku Pemilih Warga Desa Golongan Muda dan Golongan Tua dalam Pemilihan Kepala Desa. *Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, 6(2), 290-301.

Jeong, G. H. (2016). Electoral Rules and Bureaucratic Effectiveness. *Politics & Policy*, 41(3), 1089-1115.

Koentjaraningrat. (2000). *Pengantar Antropologi*. Jakarta: Rineka Cipta.

Kuno, K. (1971). *Sejarah Adat Istiadat Gorontalo dan Agama Islam*. Makalah disajikan dalam Seminar Adat Gorontalo Tahun 1971.

Ladini, M., & Yuwanto. (2018). Perilaku Memilih Pemegang Kartu Tani pada Pemilihan Gubernur Jawa Tengah 2018 di Kabupaten Semarang. *Jurnal Ilmu Pemerintahan dan Sosial Politik UMA*, 7(2), 102-110.

Lau, R. R., & Redlawsk, D. P. (2006). *How Voters Decide: Information Processing During Election Campaigns*. Cambridge: Cambridge University Press.

Madjowa, V. (2015). *Pemilu Gorontalo 1955-2014*. Depok: Perludem.

Mahmud, R., Wantu, A., Yunus, R., & Adhani, Y.

- (2022). Perilaku Rasional Politik Birokrasi dalam Pemilu 2019 di Kabupaten Boalemo. *Publik: Jurnal Manajemen Sumber Daya Manusia, Administrasi dan Pelayanan Publik*, 9(3), 564-572.
- Mahmud, R., Yunus, R., & Adjie, Z. (2022). Alternative in Strengthening Bureaucratic Neutrality Through Political Culture in the 2019 Election in Boalemo Regency. *Inovasi: Politik dan Kebijakan*, 12(1), 187-199.
- Mufti, M. (2019). Political Strategy in Local Elections: Study of Bandung Municipality Mayor General Election in 2003 and 2008. *Jurnal Studi Pemerintahan*, 10(2), 143-165.
- Niode, A. S. (2007). *Perubahan Nilai-Nilai Budaya dan Pranata Sosial*. Jakarta: Pustaka Indonesia Press.
- Niode, A. S., & Mohi, E. M. H. (2003). *Abad Besar Gorontalo*. Gorontalo: Presnas Publishing.
- Nurhadi & Sunarso. (2018). Peran Kiai dalam Membangun Partisipasi Pemilih. *Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, 3(2), 169-175.
- Porter, E., & Rogowski, J. C. (2018). Partisanship, Bureaucratic Responsiveness, and Election Administration: Evidence from a Field Experiment. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(4), 602-617.
- Riggs, F. W. (1996). *Administrasi Pembangunan: Batas-batas Strategi Pembangunan Kebijakan dan Pembaharuan Administrasi*. Jakarta: Rajawali Press.
- Sarker, N. I., Bingxin, Y., Sultana, A., & Prodhan, A. S. (2017). Problems and Challenges of Public Administration in Bangladesh: Pathway to Sustainable Development. *International Journal of Public Administration and Policy Research*, 3(2017), 16-25.
- Singh, R. (2019). Coalition Politics in Contemporary India: Development and Dimensions. *Jurnal Studi Pemerintahan*, 10(1), 19-30.
- Suryanto, A., Nurdin, N., Saiyasopon, S., Mohamed, A. M., & Fathoni, A. T. (2021). Asymmetric Election: Political Decentralization as a Lesson Learnt from Indonesia 2019 Simultaneous Election Problems. *Jurnal Studi Pemerintahan*, 12(3), 220-241.
- Thoaha, M. (2016). *Birokrasi dan Politik di Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Uzikri, A. R., Kurniawan, R. C., & Indrajat, H. (2021). Political Culture of Nahdlatul Ulama Citizens of Bandar Lampung: Learning from Ma'ruf Amin's Candidacy in the 2019 General Election. *Nakhoda: Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 20(1), 1-16.
- Wahyudi, L. (2018). Politisasi Birokrasi Lokal dalam Pemilihan Kepala Daerah secara Langsung. *Jurnal Paradigma*, 7(3), 155-164.
- Yigzaw, G. S. (2019). Challenges of Democratization in the Democratic Republic of Congo (Drc). *Jurnal Studi Pemerintahan*, 10(2), 84-108.
- Zuhro, R. S. (2021). The Bureaucracy Neutrality in Indonesian Politics. *Baskara: Journal of Business and Entrepreneurship*, 3(2), 63-76.