

PERAN NETRALITAS BIROKRASI DALAM MENJAGA KERUKUNAN MASYARAKAT SUMENEP DI TENGAH ARUS POLARISASI POLITIK

Ike Niyanta Ramadzani¹, Elva Azalia Asmaranti², Indah Prabawati³, Wilda Sumarsyah⁴

^{1,2,3,4} Universitas Negeri Surabaya

Email: 25040674078@mhs.unesa.ac.id

ABSTRAK

Penelitian ini mengkaji netralitas birokrasi di Kabupaten Sumenep sebagai respons terhadap meningkatnya patronase dan polarisasi politik, menyusul pemilihan 2024 yang berdampak pada keharmonisan sosial. Tinjauan literatur kualitatif dan analisis isi tematik mengungkap tiga paradoks: (1) persyaratan hukum untuk netralitas yang mengancam kestabilan karier aparatur sipil negara, sehingga memunculkan fenomena loyalitas ganda; (2) polarisasi politik yang melemahkan layanan publik yang setara dan memecah kerukunan masyarakat; serta (3) menggabungkan respons kebijakan untuk memulihkan netralitas demi keharmonisan sosial melalui reformasi struktural, transformasi digital, dan pendekatan budaya berbasis masyarakat. Hasil penelitian menunjukkan bahwa ketidaknetralan birokrasi memperbesar bias para politisi untuk layanan di tingkat desa, dan polarisasi yang mengancam kerukunan masyarakat. Berdasarkan Bawaslu dan KASN (2024), terdapat 2.034 pelanggaran terhadap netralitas ASN dalam pemilihan kepala daerah pada tahun 2020, di mana 74 persen terjadi pada tingkat kabupaten atau kota. Keberagaman budaya dan komunitas sosial di wilayah tersebut yang tercermin dalam pesantren dan gotong royong menjadikan Sumenep sangat signifikan untuk mengimplementasikan SDG 16 sebagai integrasi pembangunan politik dan ekonomi melalui integritas birokrasi menuju keharmonisan masyarakat yang berkelanjutan.

Kata Kunci: Netralitas birokrasi, polarisasi politik, pelayanan publik, kerukunan masyarakat, patronase politik.

ABSTRACT

This study examines bureaucratic neutrality in Sumenep Regency in response to increasing patronage and political polarization following the 2024 elections, which have impacted social harmony. A qualitative literature review and thematic content analysis revealed three paradoxes: (1) legal requirements for neutrality that threaten the career stability of civil servants, giving rise to the phenomenon of dual loyalty; (2) political polarization that undermines equitable public services and disrupts community harmony; and (3) combining policy responses to restore neutrality for social harmony through structural reform, digital transformation, and community-based cultural approaches. The results show that bureaucratic neutrality exacerbates politicians' bias toward village-level services, and polarization threatens community cohesion. According to Bawaslu and KASN (2024), there were 2,034 violations of civil servant neutrality in the 2020 regional head elections, 74 percent of which occurred at the district or city level. The diversity of cultures and social communities in the region, reflected in Islamic boarding schools and mutual cooperation, makes Sumenep particularly significant for implementing SDG 16, which integrates political and economic development through bureaucratic integrity towards sustainable social harmony.

Keywords: Bureaucratic neutrality, political polarization, public services, social harmony, political patronage.

Latar Belakang Masalah

Masyarakat yang benar-benar damai dan beradab membutuhkan lebih dari sekadar tanpa kekerasan; mereka bergantung pada jaringan sosial yang kuat, saling percaya, dan keyakinan pada lembaga yang adil dan dapat diandalkan. Saat ini, masyarakat menghadapi peningkatan risiko kerusakan sipil karena kelompok mayoritas dan minoritas semakin terpolarisasi berdasarkan etnis, agama, ras, kelas, atau partai (Diana & Sigirow, 2025). Birokrasi membentuk tulang punggung pemerintahan modern, menerjemahkan keputusan politik dan legislatif menjadi layanan publik (Mozin, Sulila, & Bangko, 2025). Birokrasi membangun fondasi negara dengan mengelola dan mendistribusikan barang publik dengan integritas (Setyasih, 2023). Seiring dengan perluasan peran birokrasi dalam menyediakan barang dan jasa publik, hal ini juga mengungkapkan apakah kebijakan melayani semua kelompok sosial secara adil atau menguntungkan kelompok tertentu (Hidayat, Tambunan, & Haning, 2025).

Situasi ini menyoroti tantangan yang terus-menerus dalam menjaga netralitas birokrasi di Indonesia. Kompleksitas hubungan antara birokrasi dan politik semakin intensif di bawah demokrasi elektoral. Birokrasi diharapkan tetap netral dan tidak memihak, menghindari aliansi dengan kekuatan politik mana pun. Namun, keberlanjutan karier para birokrat seringkali bergantung pada hubungan dekat dengan para pemimpin politik. Ketika koalisi politik menyebabkan perubahan kepala daerah atau pejabat lainnya, struktur birokrasi biasanya beradaptasi sesuai dengan itu. Hal ini menunjukkan bahwa birokrasi tidak kebal terhadap pengaruh politik, melainkan beroperasi secara dualistik dalam struktur kelompok (Mozin et al., 2025).

Selama pemilihan daerah tahun 2020, terdapat 2.034 laporan dugaan pelanggaran netralitas yang diajukan, menurut data dari Bawaslu dan KASN (2024), yang mencakup 74 persen dari kasus tersebut. Persentase pelanggaran utama tertinggi melibatkan ASN yang berpartisipasi dalam kampanye media sosial dan menyatakan dukungan kepada petahana. Ketegangan antara profesionalisme pegawai negeri sipil dan kepentingan politik ini menciptakan dilema yang membahayakan penyampaian layanan yang efektif (Nippi, 2021). Pola hubungan kekuasaan seperti itu membuat birokrasi rentan, menimbulkan pertanyaan tentang apakah birokrasi berfungsi sebagai lembaga publik otonom atau hanya berfungsi sebagai alat bagi kelompok-kelompok dengan tujuan politik (Gedeona, 2013). Keterkaitan antara kepentingan politik dengan kekuasaan birokrasi semakin mengikis kepercayaan publik terhadap negara (Nippi, 2021).

Fenomena ini menjadi sangat jelas setelah pemilihan lokal (Pilkada). Setelah menjabat, para pemimpin yang baru terpilih biasanya memulai rotasi pejabat birokrasi baik di tingkat strategis maupun tingkat bawah. Pengangkatan ini seringkali didorong oleh pertimbangan politik dan afiliasi pribadi. Alike, Valentina, & Hendrik (2024) memberikan bukti rinci bahwa pemilihan pada tahun 2000-an secara konsisten diikuti oleh pergantian pejabat yang meluas, yang berfungsi sebagai imbalan politik bagi mereka yang memiliki keterlibatan politik, terlepas dari integritas pribadi atau kompetensi teknis.

Kasus netralitas birokrasi adalah hal yang krusial dalam setiap pemilihan, termasuk situasi yang terjadi di Kabupaten Sumenep. Anwar, Mulyadi, & Helmi (2024) menyatakan bahwa cita-cita birokrasi modern, khususnya terkait dengan konsep netralitas birokrasi menurut Weber yang berbasis pada metafisika Hegelian, sebagian besar belum terwujud di

Sumenep. Lembaga birokrasi seringkali memiliki struktur dan budaya yang menentang dinamika kekuasaan lokal. Di Sumenep, loyalitas seringkali terbagi berdasarkan garis regional dan jaringan patronase lokal, yang dapat menyebabkan keterlibatan pegawai negeri sipil dalam politik dan memicu perpecahan antar desa. Dalam laporan Bappeda Kabupaten Sumenep (2024), ratusan pelanggaran netralitas ASN terdokumentasi selama pemilihan umum tahun 2024, termasuk dukungan langsung melalui media sosial, penyalahgunaan fasilitas negara untuk membantu kampanye atau berpartisipasi dalam kampanye. Ketidaknetralan akan membuat sulit bagi ASN untuk berfungsi sebagai mediator pada masa konflik, khususnya ketika ASN, TNI dan POLRI tidak bersedia untuk tidak bertindak secara positif (Purnomo, 2025).

Dalam ketiadaan netralitas, pelayanan publik dapat berubah menjadi instrumen diskriminasi dengan menjadi alat bagi kepentingan partisan, alih-alih mewujudkan keadilan (Chatun, 2022). Dinamika ini dapat memupuk antagonisme sosial dan meningkatkan polarisasi antardesa (Diana & Sigiro, 2024). Polarisasi sosial adalah proses pembagian masyarakat menjadi kelompok-kelompok yang sangat berseberangan berdasarkan afiliasi politik, atau identitas etnis, atau loyalitas regional. Birokrasi di mana pun masih sering beroperasi atas dasar patronase dan feodalisme, lebih mengandalkan hubungan personal ketimbang hasil profesional. Lingkungan seperti ini mendorong sikap pasif, menghambat perbedaan pendapat dan inovasi karena adanya ketakutan untuk mempertanyakan otoritas (Mozin et al., 2025).

Penelitian yang ada terutama menganalisis tantangan terhadap netralitas birokrasi pada tingkat nasional (melalui politisasi saat pemilihan umum atau reformasi struktural yang menyeluruh) tanpa memperhatikan bagaimana perubahan semacam itu memengaruhi dinamika lokal. Sentimen regional dan nilai kebersamaan sebagai bagian dari komunitas jelas sangat dominan di Sumenep. Artikel ini mengisi kesenjangan tersebut dengan menelaah hubungan pada tingkat desa antara netralitas birokrasi dan harmoni sosial, guna menghasilkan rekomendasi kebijakan untuk menjaga status *quo* politik yang melindungi penyelenggaraan layanan publik yang inklusif dari polarisasi yang berbahaya. Penguatan integritas birokrasi, sejalan dengan SDG 16, sangat penting untuk mencapai keadilan sosial dan menghindari konflik. Hal ini memunculkan perhatian kebijakan yang penting bagi lembaga publik: bagaimana mereka dapat memastikan kesetaraan atas layanan yang diberikan tanpa mengasingkan kelompok-kelompok yang berseberangan secara luas, sambil menavigasi lingkungan yang mempolarisasi?

Studi ini menyelidiki ketegangan antara netralitas hukum birokrasi lokal dan tekanan patronase politik, serta menyelidiki bagaimana perbedaan preferensi politik masyarakat memengaruhi keadilan layanan untuk mengidentifikasi strategi kebijakan yang dibutuhkan guna memberikan layanan yang lebih adil yang mendorong harmoni sosial di tengah polarisasi. Secara teoritis, studi ini dibangun berdasarkan SDG 16 dan memperkaya pemahaman tentang birokrasi sebagai mekanisme perdamaian. Secara praktis, studi ini memberikan panduan bagi para pemimpin pemerintah daerah yang memiliki posisi unik untuk melindungi pekerjaan birokrasi dari campur tangan politik melalui legislasi atau kebijakan, dan untuk mendorong penyampaian layanan yang jujur dan adil yang akan membangun kepercayaan publik serta mengurangi risiko kekerasan politik.

Tinjauan Pustaka

Teori Netralitas Birokrasi

Netralitas birokratis pertama kali dirumuskan oleh Max Weber dalam birokrasi rasional-hukum. Weber berpendapat bahwa birokrasi yang tepat perlu bekerja dengan aturan yang jelas, bersifat impersonal, dan tidak bergantung pada pengaktifan kepentingan pribadi atau motif politik (Thoha, 2003). Dalam konteks ini, ASN dapat dipandang sebagai aparatur publik yang profesional dengan tugas terhadap negara, bukan terhadap partai politik atau kepentingan khusus. Jadi, argumennya adalah bahwa layanan publik perlu bersifat netral agar dapat diberikan secara adil dan nonpartisan.

E. N. Gladden menguatkan pandangan ini dengan menyatakan bahwa "pegawai negeri sipil mengabdikan hidup mereka untuk kepentingan publik" (Gladden, 1961). Netralitas ASN adalah aturan legislatif di Indonesia yang didefinisikan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN dan Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin PNS. Hal ini sebenarnya berlaku bagi para pegawai negeri sipil karena keduanya merasa bahwa siapa pun yang terlibat dalam politik praktis akan kehilangan profesionalisme sebagai pegawai negeri sipil, yang tidak akan bermanfaat bagi layanan publik.

Namun, secara teori; mencapai netralitas birokratis umumnya merupakan tugas yang lebih sulit dalam praktik. Kebutuhan untuk melayani kepentingan pemimpin daerah dan jaringan patronase serta dinamika kekuasaan lokal sering kali menjadi tantangan signifikan yang dihadapi pegawai negeri sipil di Indonesia (Gedeona, 2013). Selain itu, kepala daerah memiliki kekuatan yang sangat besar dalam mengelola birokrasi melalui pengangkatan dan perumusan kebijakan sejak dimulainya pemerintahan daerah. Dalam kasus-kasus ini, birokrasi dapat menjadi lebih responsif terhadap kekuatan politik daripada terhadap kepentingan warga negara (Mozin et al. 2025). Gagasan profesionalisme dalam layanan publik dibangun di atas landasan netralitas birokratis, tetapi hal ini juga memerlukan kepatuhan pada supremasi hukum dan integritas dalam penyelenggaraan layanan.

Konsep Patronase Politik

Patronase politik dipahami sebagai jenis resiprositas di mana aktor-aktor politik bertindak sebagai pelindung bagi birokrat atau anggota masyarakat dengan mengalokasikan pekerjaan, pendanaan untuk proyek-proyek, dan barang publik lainnya sebagai imbalan atas dukungan politik, alih-alih mendasarkan pada kinerja atau kebutuhan (Nippi 2021). Pada tingkat regional, jejaring relasi ini mencakup perantara kekuasaan lokal dan institusi-institusi yang memiliki signifikansi historis pada berbagai tingkat: mulai dari kepala desa (RT/RW) hingga pemimpin spiritual (kiai), tokoh otoritas tradisional (penghulu). Setelah ekspansi jaringan politik melalui (pesantren) dan jaraknya terhadap perebutan kekayaan untuk kekuasaan regional, Kabupaten Sumenep telah merangkul patronase pada ilk yang digali. Akibatnya, ASN ditekan oleh atasan di birokrasi formal dan oleh pemimpin informal yang memiliki pengaruh sosial tinggi (Bappeda Sumenep 2024; Purnomo 2025).

Berdasarkan Rozi (Iriawan & Edyanto, 2024), birokrasi dapat dimanfaatkan sebagai sarana kontrol politik yang mempertahankan kekuasaan segmen tertentu dalam masyarakat dan menguatkan perannya. Sebagian besar negara dalam hal-hal tertentu melanggar model

birokrasi Weber yang bebas nilai. Dalam sistem patronase, layanan publik digunakan untuk memperkuat pihak elite politik dengan mengorbankan kepentingan publik yang lebih luas. Birokrasi rentan terhadap penyimpangan kekuasaan, seperti diskriminasi dan kolusi serta nepotisme dalam perekrutan, serta intervensi politik dalam penyampaian layanan publik ketika kekuasaan terlalu besar dengan pengawasan yang terlalu minim (Iriawan & Edyanto, 2024).

Selanjutnya, terdapat patronase politik yang telah melemahkan profesionalisme aparatur sipil negara. Banyak promosi dan akses lebih didasarkan pada hubungan mereka dengan koneksi politik daripada kompetensi (Kurniawan, 2025). Bahkan peran yang seharusnya aman pun dapat menimbulkan bahaya politik melalui karier ASN itu sendiri, dengan pihak lain meyakini bahwa aparatur sipil negara akhirnya mendapatkan peluang karier alternatif berdasarkan loyalitas partai yang tercatat. Selain itu, beberapa kelompok berencana memanfaatkan fasilitas dan program dari pemerintah untuk menjalankan politik mereka (Hidayat et al., 2025). Dengan demikian, siklus yang penuh keburukan ini turut melemahkan objektivitas birokrasi sehingga mengikis kepercayaan publik terhadap pemerintah dan pada gilirannya menyebabkan menurunnya kualitas layanan dari pemerintah (Kurniawan, 2025).

Teori Polarisasi Sosial dan Dampaknya terhadap Pelayanan Publik

Polarisasi sosial pada dasarnya berarti terpecahnya masyarakat menjadi berbagai bagian yang berbeda, saling bersaing, atau saling bertentangan, baik kelompok politik maupun kelompok etnis, dalam hal kepentingan sektoral tertentu dalam struktur sosial yang dibatasi oleh perbedaan wilayah. Penelitian tentang polarisasi ini dapat bersifat ideologis atau afektif (McCoy, Rahman, & Somer, 2018). Polarisasi ideologis merujuk pada perbedaan pendapat antarkelompok politik mengenai gagasan atau program kebijakan, sedangkan polarisasi afektif muncul dari perasaan benci, takut, dan tidak percaya terhadap pihak-pihak dari partai yang berseberangan (Diana & Sigiro, 2024). Namun, setelah pemilihan umum 2024, polarisasi afektif di Sumenep telah bergeser karena perbedaan kepentingan politik tidak lagi dianggap hal yang wajar, melainkan meningkat menjadi konflik antarkelompok (Anwar et al., 2024).

Polarisasi itu sendiri, dari sudut pandang Marxis, bisa menjadi indikasi bahwa kepentingan kelas menjadi semakin tegas dalam mengatasi (atau menghancurkan) satu sama lain dalam ranah layanan publik (Iriawan & Edyanto, 2024). Hal ini menjadi sangat menonjol dalam situasi ketika birokrasi tidak dapat dipertahankan tetap netral. Dalam skenario seperti ini, aparatur sipil negara mampu memberikan layanan publik yang melayani kepentingan kelompok-kelompok yang ditentukan oleh ideologi politik yang sedang berkuasa. Akibatnya, polarisasi yang bermula dari kompetisi politik secara bertahap meluas menjadi kesenjangan sosial pada tingkat keseharian (Diana & Sigiro, 2024).

Georg Wilhelm Friedrich Hegel berteori bahwa birokrasi berfungsi sebagai "kelas universal," yang berperan sebagai perantara antara kepentingan masyarakat dan kepentingan negara (Iriawan & Edyanto, 2024). Namun, peran ini melemah ketika birokrasi terlibat dalam perjuangan politik lokal. Dalam konteks seperti itu, birokrasi dipandang bukan sebagai lembaga pelayanan untuk semua, tetapi sebagai alat eksekutif yang digunakan oleh kelompok-kelompok tertentu untuk mempertahankan kekuasaan melalui kendali atas sumber daya dan layanan publik. Dinamika ini menyebabkan berkurangnya kepercayaan publik terhadap negara dan munculnya paradigma sosial-politik baru (Iriawan & Edyanto, 2024; Nippi, 2021).

Kerangka SDG 16: Birokrasi sebagai Pilar Perdamaian

SDG 16 mengakui perdamaian, keadilan, dan institusi yang kuat sebagai hal yang saling terkait, bukan sebagai tujuan pembangunan yang terpisah dan berbeda (Arora-Jonsson, 2023). Birokrasi yang bersifat nonpartisan dan bertanggung jawab dipandang sebagai fondasi pembangunan keadilan sosial, karena tanpa birokrasi tersebut kemungkinan terjadinya konflik menjadi sangat tinggi. SDG 16 berfokus pada tata kelola yang efektif, transparansi institusi publik, akses terhadap keadilan, serta partisipasi dalam proses pengambilan keputusan.

Administrasi lokal yang tidak memiliki integritas dapat secara langsung menghambat pemenuhan SDG 16. Praktik diskriminatif dalam layanan publik mengikis kepercayaan terhadap institusi negara, sehingga komunitas yang terdampak menjadi lebih rentan terhadap konflik berbasis identitas (Iriawan & Edyanto, 2024; Nippi, 2021). Hal ini menunjukkan bahwa bagaimana layanan publik dikelola bergantung pada kualitasnya dan menstabilkan jaminan sosial suatu pemerintahan.

Dalam konteks fragmentasi politik dan masyarakat, birokrasi yang berfungsi dengan baik yang memberikan layanan secara adil, kompeten, dan tidak memihak akan meningkatkan kepercayaan sosial. Reformasi birokrasi bergantung pada komitmen politik yang memadai untuk melakukan perubahan serta pemantauan oleh publik agar memastikan institusi pemerintah bekerja menuju pencapaian tujuan-tujuan publik (Mozin et al., 2025).

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan studi literatur (*library research*). Metode ini dipilih berdasarkan potensinya untuk menjawab pertanyaan penelitian dengan memberikan pemahaman yang lebih mendalam tentang hubungan antara birokrasi dan kekuasaan politik (dan harmoni sosial) tanpa harus secara langsung mengumpulkan data kualitatif di lapangan. Studi literatur digunakan sebagai dasar untuk mengkaji berbagai konsep, temuan penelitian, dan fenomena yang dipublikasikan dalam sumber akademik terkait isu politisasi birokrasi, netralitas ASN dan loyalitas politik, polarisasi sosial hingga harmoni sosial.

Sumber data penelitian ditetapkan berdasarkan dokumentasi primer dan sekunder yang sangat kredibel. Data Primer merupakan sumber data yang berasal dari laporan resmi Bappeda Sumenep (2024), data Bawaslu dan KASN (2024), serta data dalam bentuk peraturan perundang-undangan seperti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN. Secara bersamaan, data sekunder dikumpulkan untuk periode 2020 hingga 2025 melalui sejumlah pilihan artikel ilmiah pada jurnal dengan akreditasi nasional serta jurnal administrasi publik. Pemilihan literatur tidak hanya didasarkan pada relevansi terhadap tema, tetapi juga kesesuaiannya untuk digunakan di Indonesia dan apakah menggunakan metodologi yang tepat.

Pengumpulan data dilakukan dengan menelusuri beberapa sumber akademik secara daring, termasuk Google Scholar, Garuda, SINTA, dan repositori perguruan tinggi. Kata kunci: politisasi birokrasi, netralitas ASN, reformasi birokrasi, polarisasi politik, patronase politik, penyelenggaraan layanan publik solusi *win-win* untuk harmoni sosial dalam SDG 16. Data yang terkumpul kemudian dianalisis dengan metode analisis isi sesuai model yang dikemukakan oleh Miles & Huberman (1992), yaitu reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Penelitian ini masih memiliki keterbatasan, karena penelitian ini hanya mengumpulkan sumber tertulis dan tidak melakukan wawancara atau observasi langsung di

Kabupaten Sumenep. Namun demikian, penelitian ini akan berfungsi sebagai kajian awal mengenai peran-peran yang dimainkan oleh netralitas birokrasi dalam menjaga harmoni sosial di tengah dinamika politik lokal.

Hasil dan Pembahasan

Berdasarkan studi literatur yang dilakukan, penelitian ini mengidentifikasi tiga tema utama yang saling berkaitan: (1) persyaratan hukum untuk netralitas yang mengancam kestabilan karier aparatur sipil negara, sehingga memunculkan fenomena loyalitas ganda; (2) polarisasi politik yang melemahkan layanan publik yang setara dan memecah kerukunan masyarakat; serta (3) menggabungkan respons kebijakan untuk memulihkan netralitas demi keharmonisan sosial melalui reformasi struktural, transformasi digital, dan pendekatan budaya berbasis masyarakat. Ketiga tema ini dibahas secara integratif untuk menjawab rumusan masalah.

Paradoks Netralitas Hukum dan Tekanan Patronase Politik

Sebagaimana diamanatkan oleh hukum, ASN harus bersikap netral dari proses politik pada tingkat nasional maupun daerah sebagaimana termuat dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Namun, tingginya angka pelanggaran netralisasi di Kabupaten Sumenep menunjukkan bahwa tegaknya hukum sering kali terhambat oleh kepentingan pribadi dan keberpihakan. Aparatur sipil negara adalah, atau seharusnya, profesional dan tidak berpihak pada politik, tetapi beroperasi dalam realitas lokal yang tidak perlu dipertanyakan loyalitasnya baik kepada penguasa daerah maupun partai politik. Tekanan informal diperkuat melalui otoritas formal pemimpin daerah dengan keputusan penunjukan terkait promosi, mutasi, dan operasi birokrasi (Nippi, 2021; Gedeona, 2013).

Promosi ke jabatan penting lainnya atau penugasan ulang ke posisi yang tidak diinginkan bagi ASN tanpa adanya patronase politik dapat ditolak. Sebaliknya, mereka yang menunjukkan loyalitas bahkan seringkali dipromosikan meskipun tidak memenuhi kualifikasi (Mozin et al., 2025). Sebagaimana ditunjukkan oleh Ako & Farhan (2023), tekanan politik terhadap aparatur sipil negara bersifat tiga kali lipat; kepatuhan paksa terhadap loyalitas politik, pengawasan yang ketat terhadap kesetiaan instansi, serta ancaman mutasi bagi mereka yang tidak menyelaraskan diri dengan kehendak politik yang dominan. Akibatnya, prinsip meritokrasi dalam birokrasi telah dirongrong oleh budaya kedekatan politik dan preferensi pribadi.

Masalah di Sumenep semakin diperparah oleh pengaruh budaya lokal dan jaringan sosial. Sebuah laporan dari Bappeda Kabupaten Sumenep (2024) mengidentifikasi pelanggaran netralitas oleh pegawai negeri sipil selama pemilihan umum 2024, termasuk dukungan terang-terangan di media sosial, penggunaan sumber daya negara untuk kegiatan kampanye, dan partisipasi dalam inisiatif yang bertujuan untuk mempengaruhi opini pemilih. Pegawai negeri sipil di Sumenep menghadapi tekanan baik dari birokrasi formal maupun tokoh pesantren dan pemimpin adat yang berpengaruh dalam masyarakat (Purnomo, 2025). Hal ini menciptakan dinamika "loyalitas ganda," di mana pejabat sipil mematuhi peraturan netralitas dalam proses administrasi sambil secara aktif mengejar tujuan politik tertentu untuk melindungi pekerjaan, koneksi, dan stabilitas karier mereka. Netralitas birokrasi tampaknya hanya ada dalam teori;

dalam praktiknya, kepemilikan politik terus berlaku di dalam birokrasi daerah (Nippi, 2021; Gedeona, 2013; Iriawan & Edyanto, 2024).

Fenomena di Sumenep melampaui sekadar "pengiriman makanan instan panas" dan mencerminkan kecenderungan yang lebih luas di antara birokrasi provinsi Indonesia. Data indeks risiko netralitas pegawai negeri menunjukkan bahwa penyebab utamanya adalah antisipasi patronase politik: daerah dengan tingkat pelanggaran netralitas yang tinggi juga menunjukkan indeks yang tinggi, seperti yang diamati di banyak daerah, termasuk Maluku dan Sulawesi Utara (Diana & Sigi, 2025). Hal ini menunjukkan bahwa tantangan netralitas birokrasi bukan hanya masalah individu bagi pegawai negeri tetapi merupakan masalah struktural mendasar yang terkait dengan budaya politik dan dinamika kekuasaan di dalam pemerintahan daerah.

Perpecahan Politik dan Diskriminasi Pelayanan Publik

Literatur menyoroti bahwa polarisasi politik memengaruhi proses pemilihan dan secara langsung menentukan perilaku birokrat dalam penyediaan layanan publik. Diana dan Sigi (2024) menguraikan dua mekanisme utama dalam hal bagaimana pengaruh ini diekspresikan.

Jalur instruksional melihat para pemimpin regional dengan insentif politik memerintahkan bawahan mereka untuk membedakan antara subkelompok masyarakat dalam penyampaian layanan dan bantuan sosial. Perintah tersebut seringkali informal dan verbal dalam pertemuan internal atau tidak resmi, sehingga sulit dibuktikan tetapi efektif sebagai praktik militer.

Hal ini membawa kita pada jalur internalisasi kedua, di mana pegawai negeri sipil secara independen mengadopsi preferensi politik atasan mereka sebagai cara untuk mencoba bertahan hidup. Birokrat yang akrab dengan preferensi politik atasan mereka mungkin diketahui menyesuaikan cara mereka berperilaku dalam pelayanan, agar sesuai dengan instruksi implisit ini dan dengan demikian menghindari konfrontasi dan mempertahankan posisi mereka.

Kedua strategi tersebut menghasilkan hasil yang serupa: layanan publik yang seharusnya dapat diakses oleh semua orang dan dijalankan tanpa keberpihakan berubah menjadi aktor partisan. Pejabat sipil sebagian besar akan fokus pada kemudahan akses layanan, administrasi yang efisien, atau distribusi kesejahteraan kepada kelompok yang dianggap ramah secara politik. Di desa-desa Sumenep, setiap warga yang pendapat politiknya tidak sejalan dengan pejabat setempat akan mengalami pelayanan yang lambat atau hambatan birokrasi, bahkan diabaikan (Purnomo, 2025).

Situasi seperti itu mengurangi fungsi kerja sama timbal balik sebagai perekat pemersatu antar masyarakat, membangkitkan rasa iri antar desa, dan merusak legitimasi negara di mata penduduk pinggiran (Iriawan & Edyanto, 2024). Namun, gagasan tersebut memiliki konsekuensi jangka panjang: ketika masyarakat mencurigai bahwa akses ke sumber daya publik bergantung pada keanggotaan politik dan bukan hak kewarganegaraan, kesediaan penduduk untuk mempercayai negara akan runtuh dan dengan itu hilang pula harapan untuk memobilisasi konflik antar kelompok.

Seperti yang dinyatakan oleh Chatun (2014), diskriminasi dalam pelayanan publik adalah salah satu bentuk pelanggaran hak asasi manusia yang terkait erat dengan objek yang

secara langsung dialami oleh masyarakat. Berbeda dengan pelanggaran hak asasi manusia yang jelas dan eksplisit, diskriminasi dalam pelayanan terjadi secara tidak terlihat dan diam-diam, sehingga konsekuensinya baru terungkap secara bertahap dalam jangka waktu yang lama, sekaligus memiliki dampak yang sangat merusak terhadap kohesi sosial.

Semua birokrasi yang bias, dari sudut pandang SDG 16, merupakan ancaman besar bagi kohesi sosial karena menciptakan konflik dalam masyarakat dan membantu merusak kepercayaan terhadap lembaga publik. (Nippi, 2021) Oleh karena itu, meningkatkan netralitas birokrasi lokal bukan hanya masalah tata kelola tetapi juga strategi pencegahan konflik dan pembangunan perdamaian yang relevan dengan agenda global pembangunan berkelanjutan dan SDG 16-nya.

Strategi Kebijakan untuk Memulihkan Netralitas Birokrasi

Masalah ketidaknetralan dalam birokrasi telah diatasi melalui sejumlah inisiatif, baik di tingkat nasional maupun internasional. Bawaslu dan KASN juga telah merumuskan Panduan Pemantauan dan Pelaporan Pelanggaran Netralitas ASN sebagai pedoman bagi perkara pidana yang mengatur siapa pun yang melanggar UU Pilkada (UU Pilkada), maka sanksi hukumnya adalah penjara 1–6 bulan. Dari sisi teknologi, beberapa wilayah berada pada ambang penerapan *e-government* untuk mengurangi kontak langsung yang merupakan proses yang rentan terhadap politisasi (Petrus & Siagian, 2025). Peluang besar untuk melakukan peninjauan kembali tata kelola birokrasi tercipta melalui pengembangan teknologi informasi. Pengaruh terbesar terhadap kemajuan transformasi digital dalam sistem pemerintahan adalah COVID-19, yang menyebabkan hampir semua layanan publik dialihkan dari proses berbasis manual ke sistem elektronik (manajemen administrasi kependudukan, perizinan bahkan manajemen data keuangan daerah (Mozin et al., 2025).

Namun, ada kendala nyata untuk melanjutkan berbagai kebijakan tersebut. Tantangan utama dalam efektivitas kebijakan ini adalah lemahnya komitmen pemimpin daerah, buruknya pemantauan di tingkat kabupaten/kota, serta kurangnya perlindungan bagi ASN yang melaporkan pelanggaran (Purnomo, 2025). Di sisi lain, ASN yang berupaya tetap netral mungkin mengalami hambatan karier sehingga menjadi penghalang institusional untuk menegakkan netralitas sepenuhnya. Sementara teknologi membuat segala sesuatu menjadi mungkin, teknologi juga menghadirkan tantangan baru melalui gerbang tantangan yang muncul dari interaksi manusia-teknologi yang signifikan, seperti yang berkaitan dengan kapasitas aparat pemerintah dengan kapasitas yang tidak setara untuk menerapkan kemajuan teknologi, ketimpangan infrastruktur digital antara negara dan kota, serta risiko informasi yang timbul dari pengaturan akses oleh elit birokrasi atau elit politik (Mozin et al., 2025).

Diperlukan strategi yang lebih komprehensif melalui pendekatan tiga lapis yang terintegrasi. Lapisan pertama melibatkan reformasi struktural, yang mengharuskan pembatasan atau pengalihan wewenang kepala daerah atas manajemen personalia kepada lembaga independen dan profesional. Langkah ini memastikan bahwa karier pegawai negeri sipil tidak lagi bergantung pada loyalitas politik selama siklus pemilihan daerah. Rantai patronase harus diputus dengan mencabut atau membatasi wewenang kepala daerah sebagai tokoh politik dalam mekanisme pengangkatan dan transfer pegawai negeri sipil. Dalam konteks mereinventarisasi pemerintahan dan menghilangkan birokrasi, independensi berfungsi sebagai

parameter kunci untuk mengevaluasi efektivitas birokrasi pemerintah dalam melaksanakan kegiatan, peran, fungsi, dan tugasnya (Iriawan & Edyanto, 2024).

Lapisan kedua, yaitu transformasi digital melalui optimalisasi e-government terpadu dan digitalisasi perizinan serta administrasi kependudukan. Karena digitalisasi dapat meminimalkan titik sentuh tatap muka, secara teoritis para birokrat tidak dapat mengetahui selera atau “warna politik” dari masyarakat yang dilayani. Portal e-government dan aplikasi berbasis daring untuk layanan membantu memungkinkan akses yang cepat secara transparan, dengan membentuk koneksi langsung yang lebih sedikit antara pejabat dan massa (Mozin et al., 2025). Upaya teknokratis ini kemudian diperkokoh melalui sistem pemantauan kolaboratif yang menangkap dan menggabungkan peran Bawaslu, KASN, serta keterlibatan publik yang aktif untuk memantau pergerakan birokrasi (terutama pada tahun-tahun yang sensitif secara politik dan rentan terhadap intervensi).

Ketiga adalah pendekatan berbasis komunitas yang bersandar pada budaya. Mengingat kekhasan sosial bahwa pesantren masih tetap kuat di Sumenep serta adanya politik identitas yang berlaku, pendekatan hukum dan teknologi seharusnya lebih bernuansa dengan menetapkan figur pesantren atau bahkan pemimpin tradisional sebagai agen perubahan untuk memantau dan menumbuhkan norma-norma kewibawaan tata birokrasi dari dalam komunitas itu sendiri (Anwar et al., 2024; Purnomo, 2025). Hal ini juga akan kondusif untuk mempertahankan otonominya melalui birokrasi yang efektif yang dipimpin, sebaiknya, oleh pemimpin yang kuat, visioner, dan peka terhadap masyarakat serta memiliki kapabilitas manajerial yang baik (Iriawan & Edyanto, 2024). Dengan menghubungkan kebijakan meritokrasi, transformasi digital, dan nilai-nilai lokal yang diperkuat, birokrasi akan dibangun dengan ketahanan yang lebih kuat terhadap patronase politik (Purnomo, 2025).

Kesimpulan

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa netralitas birokrasi di Kabupaten Sumenep masih dipengaruhi oleh tren patronase politik setelah pemilu 2024. Undang-undang dan peraturan lain yang menyatakan netralitas ASN sebagai penyedia layanan publik tidak sesuai dengan kondisi yang ada. Namun, para pemimpin lokal masih mengendalikan promosi, penempatan, dan pengangkatan, dan sistem birokrasi seringkali berada di bawah tekanan politik. Hal ini diperparah oleh tekanan yang dihadapi ASN, tidak hanya dari instansi pemerintah formal tetapi juga dari tokoh masyarakat, pemimpin asrama, dan tokoh-tokoh tradisional yang memiliki pengaruh sosial signifikan dalam konteks lokal. Hal ini menciptakan sistem pertanggungjawaban loyalitas ganda: ASN menjunjung tinggi netralitas birokrasi sambil memajukan agenda politik untuk terpilih dan mempertahankan keamanan pekerjaan.

Penelitian juga menunjukkan bahwa polarisasi politik meluas ke layanan publik dan masyarakat dari penyedia layanan publik tersebut. Keputusan politik membentuk dinamika nasional dan hubungan lokal antar kelompok dan lintas status kewarganegaraan, secara tidak menentu mengatur penyediaan atau akses terhadap layanan di dalam negara. Dalam beberapa konteks, orang-orang dengan preferensi politik non-mayoritas menerima layanan lebih lambat (atau kurang responsif) daripada mereka yang memiliki preferensi mayoritas. Dalam jangka panjang, kondisi ini menimbulkan ketidakpercayaan terhadap birokrasi dan mengikis kerja

sama timbal balik (gotong royong), yang terkadang menjadi kekuatan pemersatu dalam masyarakat. Isu netralitas birokrasi tidak hanya hadir dalam kasus pemerintahan tetapi juga menyangkut perdamaian sosial atau stabilitas komunal.

Diperlukan tindakan yang lebih tegas dan berkelanjutan untuk mengatasi tantangan tersebut. Pemerintah daerah, KASN, Bawaslu, dan BKN perlu memperkuat pengawasan terhadap netralitas ASN terutama di tingkat lokal yang rawan praktik patron-klien politik. Selain itu, reformasi birokrasi harus bertujuan untuk menerapkan sistem meritokratis secara lebih efektif serta meningkatkan e-government untuk meminimalkan gangguan politik dalam layanan publik dan pengelolaan aparatur sipil negara. Edukasi mengenai netralitas ASN juga perlu terus dilakukan dengan pendekatan multidisipliner, termasuk melalui pelibatan tokoh masyarakat, tokoh agama/ulama, dan tokoh-tokoh tradisional agar nilai profesional dan harmoni sosial terus tumbuh bersama dalam masyarakat.

Hal ini juga akan membantu menciptakan iklim birokrasi yang lebih netral dan profesional, dan kolaborasi lintas sektor menjadi hal yang penting di sini! Jaringan pengawasan bersama harus dibentuk sebelum pemilu dan Pilkada berikutnya dengan melibatkan pemerintah daerah, KASN, Bawaslu, aparat keamanan, serta organisasi masyarakat sipil. Selain itu, diperlukan studi tindak lanjut melalui pendekatan empiris untuk memperoleh pemahaman yang lebih mendalam mengenai keterkaitan antara netralitas birokrasi, barang publik, dan harmoni sosial. Kajian ini melampaui pemahaman semata tentang netralitas birokrasi sebagai tanggung jawab administratif, tetapi juga sebagai prasyarat untuk terwujudnya masyarakat yang damai, adil, dan inklusif sejalan dengan tujuan SDG 16.

Daftar Pustaka

- Alika, Y., Valentina, T. R., & Hendrik, D. (2024). Politisasi Birokrasi dalam Proses Pergantian Jabatan Birokrasi Pasca Kekosongan Jabatan Wakil Bupati Kabupaten Dharmasraya Tahun 2022. *Jurnal Ilmu Hukum, Humaniora dan Politik*, 4(5), 1637–1654. <https://doi.org/10.38035/jihhp.v4i5.2279>
- Anwar, H., Mulyadi, & Helmi. (2024). Netralitas Birokrasi dan Pelayanan Publik dalam Kelindan Politik Praktis Pemilu 2024 di Kabupaten Sumenep. *KARATON: Jurnal Pembangunan Sumenep*, 3(1), 1–11.
- Arora-Jonsson, S. (2023). The sustainable development goals: A universalist promise for the future. *Futures*, 146, 103087. <https://doi.org/10.1016/j.futures.2022.103087>
- Bappeda Sumenep. (2024). *LKjIP BAPPEDA KABUPATEN SUMENEP 2024*.
- Chatun, S. (2022). Netralitas Birokrasi: Menjernihkan Pola Hubungan Pemerintah dan Birokrasi. *Jurnal Multidisiplin Madani*, 2(10), 3851–3858. <https://doi.org/10.55927/mudima.v2i10.1617>
- Diana, B., & Sigiroy, B. S. (2025). Netralitas Pegawai Negeri Sipil Dari Pengaruh Politik Terhadap Birokrasi Pemerintahan Indonesia. *Jurnal Administrasi Politik dan Sosial*, 6(1), 77–90. <https://doi.org/10.46730/japs.v6i1.204>

- Gedeona, H. T. (2013). Birokrasi dalam Praktiknya di Indonesia: Netralitas atau Partisan? *Jurnal Ilmu Administrasi*, 10(2), 232–244.
- Gladden, E. N. (1961). An introduction to public administration. (*No Title*).
- Hidayat, S., Tambunan, D., & Haning, Y. (2025). Unjust by default: The political economy of Indonesia's local government policy on infrastructure development. *Asian Journal of Comparative Politics*, 10(2), 152–170. <https://doi.org/10.1177/20578911241260442>
- Iriawan, H., & Edyanto. (2024). *Birokrasi Indonesia* (1 ed.). Malang: PT. Literasi Nusantara Abadi Grup.
- KASN. (2024). KASN terima 417 laporan dugaan pelanggaran netralitas ASN sepanjang Pemilu 2024. Diambil dari <https://dialeksis.com/nasional/kasn-terima-417-laporan-dugaan-pelanggaran-netralitas-asn-sepanjang-pemilu-2024/>
- Kurniawan, R. (2025). Patronage Networks and Power Disparities: The Legacy of Political Patronage in Indonesia's Governance and Democracy. *Jurnal Politik Profetik*, 13(1), 1–32. <https://doi.org/10.24252/profetik.v13i1a1>
- McCoy, J., Rahman, T., & Somer, M. (2018). Polarization and the Global Crisis of Democracy: Common Patterns, Dynamics, and Pernicious Consequences for Democratic Polities. *American Behavioral Scientist*, 62(1), 16–42. <https://doi.org/10.1177/0002764218759576>
- Miles, M. B., & Huberman, A. M. (1992). *Analisis data kualitatif: buku sumber tentang metode metode baru*. Penerbit Universitas Indonesia (UI-Press).
- Mozin, S. Y., Sulila, V. V. V., & Bangko, N. R. (2025). Dinamika hubungan antara birokrasi dan kekuasaan politik. *Journal of Publicness Studies (JPS)*, 02(03), 137–156.
- Nippi, A. T. (2021). Bureaucracy neutrality challenges in Indonesia (Conceptual study). *Meraja Journal*, 4(1), 1–11.
- Petrus, B., & Siagian, R. J. (2025). Tantangan Sosial di Tengah Polarisasi Politik Identitas. *Jurnal ISO: Jurnal Ilmu Sosial, Politik Dan Humaniora*, 6(1), 1–16.
- Purnomo, T. (2025). Netralitas ASN, TNI, dan POLRI dalam Partisipasi Politik pada Pilkada Tahun 2024. *Jurnal Humaniora : Jurnal Ilmu Sosial, Ekonomi dan Hukum*, 9(1), 156–169. <https://doi.org/10.30601/humaniora.v9i1.6503>
- Setyasih, E. T. (2023). Reformasi Birokrasi Dan Tantangan Implementasi Good Governance Di Indonesia. *Jurnal Ilmu Sosial*, 6(1), 48–62.
- Thoha, M. (2003). *Birokrasi dan politik di Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada. Diambil dari <https://books.google.co.id/books?id=YsGJAAAAMAAJ>