

PETAHANA DAN POLITISASI BIROKRASI  
(Studi pada Pilkada Kota Ternate 2015)

Mansyur Djamal, Titin Purwaningsih

Program Pascasarjana Magister Ilmu Pemerintahan  
Universitas Muhammadiyah Yogyakarta  
Yogyakarta, Indonesia  
[Mansyurdjamal@gmail.com](mailto:Mansyurdjamal@gmail.com)

Abstract

Regional election of Ternate city in 2015 fulfilled with bureaucracy involvement within support the incumbent, a number of regional work units, head of sub district, and headman be a part of winning team. As a winning team, bureaucracy elite have a role as funding source and political financing, socializing, consolidating, mobilization, and vote safekeeping. Build communication and facilitate the third side/partners, using project fee, and use of government program. Therefore, the winning of incumbent is affected by the performance of bureaucracy elite team and field team running the consolidation strategy and support mobilization neither bureaucracy nor mass.

*Keywords: Politization, incumbent, elite, bureaucracy, regional head election.*

**I. PENDAHULUAN**

Politisasi birokrasi menjadi bagian dari strategi pemenangan yang senantiasa digunakan para elit politik dan birokrasi dalam pemilihan kepala daerah. Praktik ini berkembang pesat semenjak pergeseran demokrasi ke arah lokal dengan keikutsertaan petahana pada bursa pencalonan gubernur, bupati dan walikota. Alhasil birokrasi sebagai mesin politik dapat mengantarkan kemenangan petahana pada perebutan kekuasaan di periode kedua.

Strategi politisasi birokrasi tidak terlepas dari intervensi politik ke dalam birokrasi pemerintah daerah, kewenangan sebagai kepala daerah (petahana) dan pimpinan SKPD (elite birokrasi) dengan mudah menggerakkan Aparatur Sipil Negara (ASN) dan program pemerintah untuk kepentingan politik. Intervensi seperti ini kemudian berdampak pada netralitas birokrasi selama pilkada, ASN yang seharusnya bersikap profesional, independen, dan menjunjung tinggi nilai etika harus bergerang menyokong kepentingan elite. Seperti yang diungkapkan Thoha (2014:26), birokrasi pemerintah tidak bisa dilepaskan dari proses dan kegiatan

politik. Pada setiap gugusan masyarakat yang membentuk suatu tata pemerintahan tidak bisa dilepaskan dari aspek politik.

Keterlibatan birokrasi dalam politik, atau terjadinya politisasi birokrasi seperti yang diungkapkan Yusuf dan Wibawa (dalam Kumorotomo dan Widyaningrum, 2010:214) bahwa, politisasi birokrasi terjadi karena pegawai daerah cenderung dikoptasi oleh kekuatan-kekuatan politik yang ada di daerah. Birokrasi mencari dukungan politik untuk memperoleh atau mempertahankan jabatannya.

Sebagaimana diketahui pada pilkada serentak 2015 telah jelas regulasi yang mengatur netralitas Aparatur Sipil Negara dan pelarangan penggunaan fasilitas publik. Antaranya, Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pilkada pasal 70, Poin b. Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur sipil Negara (ASN), undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Serta Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor. 53 tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, dan Surat Edaran Menteri PANRB Nomor B/2355/M.PANRB/07/2015 tanggal 22 Juli 2015 tentang Netralitas ASN dan Larangan Penggunaan Aset Pemerintah dalam Pemilihan Kepala Daerah Serentak.

Tetapi yang terjadi pada pilkada Kota Ternate 2015 para elite birokrasi dengan leluasa menjadi bagian dari tim sukses calon walikota Petahana, terlibat dalam kegiatan deklarasi sampai pada tahapan kampanye. Sebagaimana pemberitaan media lokal, (Malut Post, 29/8/2015) Panwas Kota Ternate memanggil 5 pimpinan SKPD yang memfasilitasi deklarasi dan menghadiri kampanye, 11 Lurah dan Camat Kota Ternate Selatan terkait foto bersama *incumbent* dan memberikan salam salam dua jari sebagai simbol calon walikota Burhan Abdurahman.

Pada tahapan kampanye, terdapat pelanggaran yang melibatkan ASN. Temuan Panitia Pengawas Pemilu Lapangan Kecamatan Ternate Utara, oknum PNS berinsial MP memberikan sambutan di kampanye tertutup pasangan Bur-Ada di kelurahan Dufa-Dufa (*SKR*, 9/9/2015). Berdasarkan hasil kajian dan putusan pleno internal, Panwas Kota Ternate memberikan teguran keras terhadap oknum PNS berinsial MP (*SKR*, 19/9/2015). Dari kejadian tersebut menggambarkan bahwa pelaksanaan demokrasi lokal tidak terlepas dari kepentingan politik elite birokrasi.

Terkait keterlibatan pimpinan SKPD dalam kampanye calon walikota petahana, Panwas Kota Ternate kembali menemukan empat kepala SKPD Kota Ternate menghadiri kampanye pasangan calon (Paslon) nomor 2 Burhan Abdurahman-Abdullah Tahir di Kelurahan Sulamadaha. Ketua Panwaslu, M Zen A Karim mengatakan, “pihaknya sudah sepakat untuk memanggil empat kepala SKPD itu, di antaranya Kepala BKD Junus Yau, Kepala DKP Ruslan Bian, Kepala Dinas Pendidikan Nasional (Diknas) Muhdar Din, dan Kabag Kesra Mujais Walanda.” (*Jawapos.com*, 23/11/2015).

Politisasi birokrasi di internal pemerintah Kota Ternate tidak terlepas dari pencalonan kembali walikota dan wakil walikota aktif yang berdampak terhadap polarisasi sikap dan dukungan politik birokrasi. Kecenderungan sikap politik ASN lebih ditujukan ke calon Walikota Burhan Abdurahman, dan pada pilkada kota Ternate 2015 kemenangan kembali diraih oleh calon walikota petahana yang disakong oleh elite birokrasi di lingkungan kerja Pemerintah Kota Ternate. Untuk itu, menarik diteliti hubungan petahana dengan politisasi birokrasi yang diperankan elite birokrasi sebagai mesin politik. Dengan mengajukan pertanyaan penelitian : Bagaimana politisasi birokrasi yang dilakukan pada Pilkada Kota Ternate tahun 2015? Dan apa saja faktor yang mempengaruhi politisasi birokrasi? Tujuan dari penelitian ini adalah melakukan analisis untuk mengetahui bagaimana praktik politisasi birokrasi sebagai instrumen politik petahana dan mengetahui faktor yang mempengaruhinya dukungan elite birokrasi.

## **II. KERANGKA TEORI**

Untuk menganalisis dan menjawab permasalahan yang diajukan, penelitian ini akan menggunakan teori elite politik, dan elite birokrasi serta konsep politisasi birokrasi untuk mengkaji sejauh mana peran dan kekuatan birokrasi digunakan untuk kemenangan petahana. Berbicara teori elite tidak terlepas dari Vilfredo Pareto dan Guetano Mosca yang memperkenalkan teori tersebut. Pareto percaya bahwa setiap masyarakat diperintah oleh sekelompok kecil orang yang mempunyai kualitas-kualitas yang diperlukan bagi kehadiran mereka pada kekuasaan sosial dan politik yang penuh. Mereka yang biasa menjangkau pusat kekuasaan adalah selalu merupakan yang terbaik. Merekalah yang dikenal sebagai elit. Lanjut Pareto, elit

merupakan orang-orang yang berhasil, yang mampu menduduki jabatan tinggi dan dalam lapisan masyarakat. Sedangkan Mosca elit adalah kecakapan untuk memimpin dan menjalankan kontrol politik (Varma, 2001: 200-203). Dengan demikian, baik Pareto maupun Mosca, memusatkan perhatian pada elite dalam artian kelompok-kelompok orang yang secara langsung menggunakan, atau berada dalam posisi memberikan pengaruh yang kuat terhadap penggunaan, kekuatan politik (Bottomore, 2006 : 5).

Istilah elite berasal dari kata latin *eligere* yang berarti “memilih”. Dalam pemakaian biasa kata itu berarti: bagian yang menjadi pilihan” atau “bunga” suatu bangsa, budaya, kelompok usia, dan orang-orang yang menduduki posisi sosial yang tinggi. Istilah elite menunjuk kepada suatu minoritas-minoritas pribadi-pribadi yang diangkat untuk melayani suatu kolektivitas dengan cara yang bernilai sosial. Arti yang paling umum ialah sekelompok orang-orang yang memegang posisi terkemuka dalam suatu masyarakat (Keller, 1995:3). Sementara Haryanto (2005:72) menyebutkan elit menunjuk pada seseorang atau sekelompok orang yang mempunyai keunggulan-keunggulan; di mana dengan keunggulan-keunggulan yang melekat pada dirinya yang bersangkutan dapat menjalankan peran yang menonjol dan pengaruhnya pada cabang kehidupan tertentu.

Nurhasim (2005:13) menjelaskan, elite sering diartikan sebagai sekumpulan orang sebagai individu-individu yang superior, yang berbeda dengan massa yang menguasai jaringan-jaringan kekuasaan atau kelompok yang berada di lingkaran kekuasaan maupun yang sedang berkuasa. Sedangkan elite politik dirumuskan sebagai sekelompok kecil orang yang mempunyai pengaruh besar dalam pembuatan dan pelaksanaan putusan politik (Surbakti, 2010:94).

Selain elite politik terdapat elite birokrasi. Dalam birokrasi pemerintahan daerah dikenal dengan jabatan karir atau jabatan birokrasi, jabatan ini dijabat oleh Aparatur Sipil Negara yang memenuhi persyaratan sebagaimana regulasi yang ada. Jabatan karir birokrasi biasa disebut para birokrat atau pejabat birokrasi. Menurut Thoha (2014:1), pejabat karier diangkat dalam jabatan birokrasi oleh pejabat tinggi yang berwenang mengangkatnya. Untuk itu elite birokrasi merupakan birokrat yang diangkat oleh pejabat publik untuk memimpin lembaga birokrasi.

Hubungan antara elite politik dengan pejabat birokrasi dalam tata kelola pemerintahan bersifat netral dan profesional. Hubungan ini, akan berbeda ketika momentum Pilkada berlangsung, kedua elite saling membutuhkan antara satu dengan yang lain atas kesamaan kepentingan. Etzioni dan Halevy (2011:88) mengatakan, ada saling pengaruh antara pucuk-pucuk pimpinan administrasi dengan pejabat politik. Bahkan keduanya bekerjasama dengan sangat erat sehingga kontribusi yang diberikan masing-masing pihak kadang-kadang sulit untuk dibedakan satu sama lain.

Dalam penelitian ini, dimaksudkan elite politik lokal atau pejabat politik adalah mereka yang menduduki jabatan puncak yang dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan kepala daerah, yakni walikota dan wakil walikota terpilih, wakil walikota petahana, pimpinan partai koalisi pengusung kandidat. Sedangkan elite birokrasi atau pejabat karir adalah mereka yang diangkat oleh kepala daerah untuk menduduki jabatan tertentu di SKPD, baik sebagai pimpinan Dinas, Badan dan Kantor.

Sedangkan politisasi birokrasi adalah gejala melibatkan birokrasi (pegawai negeri) secara langsung dan terang-terangan untuk menjadi pendukung dan anggota (kader) organisasi peserta pemilu guna memperoleh dan mempertahankan kekuasaan politik di parlemen dan eksekutif (Rozi, 2006:49). Senada dengan Rozi, Hamid (2011:100) mengatakan, politisasi birokrasi adalah menggunakan birokrasi sebagai alat untuk memperoleh kekuasaan. Sedangkan Ismail (2009:20) berpendapat, politisasi birokrasi tidak lain intervensi politik terhadap birokrasi.

Sementara itu, Zuhro (2005:51) menjelaskan politisasi tidak lain digunakan birokrasi sebagai alat untuk meraih dan mempertahankan kekuasaan. Di sisi lain, Martini dalam tulisannya, berpendapat politisasi birokrasi berarti membuat agar organisasi birokrasi bekerja dan berbuat (baca: patuh dan taat) sesuai dengan kepentingan politik yang berkuasa. Politisasi birokrasi berada di dua sisi; berasal dari sisi partai politik yang mengintervensi birokrasi atau dari eksekutif itu sendiri yang mempolitisir birokrasi untuk kepentingannya (kekuasaan) sendiri.

Banyak model politisasi birokrasi atau modus operandi politisasi yang melibatkan petahana dan elite birokrasi. Pada kesempatan ini fokus kajian lebih

menekankan pada tiga model. *Pertama*, birokrasi sebagai sumber pendanaan dan pembiayaan politik. *Kedua*, birokrasi sebagai tim sukses yang menyusun strategi pemenangan petahana. *Ketiga*, pemanfaatan program dan kegiatan SKPD, khususnya bantuan nelayan oleh Dinas Perikanan dan Kelautan Kota Ternate.

### **III. METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan analisis deskriptif, dan termasuk jenis penelitian studi kasus. Teknik pengumpulan data menggunakan wawancara dan dokumentasi. Sasaran penelitian ini adalah elite birokrasi dan calon petahana. Karena itu narasumber diambil secara *purposive sampling* dan *snowball* dengan maksud pihak-pihak yang dijadikan informan merupakan subyek yang mengetahui betul atau terlibat politisasi birokrasi pada Pilkada Kota Ternate 2015. Sedangkan teknik analisis data menggunakan pendekatan Miles dan Huberman (1984, dalam Sugiyono 2012:246) yang meliputi aktivitas *data reduction*, *data display*, dan *conclusion drawing atau verifikasi*.

### **IV. HASIL DAN PEMBAHASAN**

#### **1. Sumber Pendanaan dan pembiayaan Politik**

##### **1.1 Sumbangan Pribadi**

Birokrasi yang terlibat sebagai pendukung pasangan petahana ikut membantu pembiayaan politik dari kantong pribadi mereka, sumbangan pribadi ini diberikan langsung kepada tim sukses di lapangan dan kegiatan politik petahana. Sumber bantuan berupa uang untuk kegiatan pembentukan posko relawan, operasional posko dan kegiatan pertemuan dengan masyarakat. Sumbangan pribadi ini diberikan dengan tujuan membantu kegiatan-kegiatan politik di lapangan dan dukungan elite birokrasi terhadap petahana.

Sumbangan pribadi para pimpinan birokrasi dimulai semenjak tahapan awal proses perjalanan politik petahana pada tahun 2015. Sumbangan ini melibatkan pimpinan SKPD yang telah jelas sikap politiknya, bertanggung jawab atas kemenangan di setiap lingkungan tempat tinggal dan wilayah lainnya. Sebagaimana dari hasil wawancara dengan salah satu kadis di Pemerintah Kota Ternate, berinsial R.B :

“Sumbangan pribadi secara langsung hampir tidak, tetapi sumbangan-sumbangan tidak langsung pasti ada. Saya berikan contoh, masyarakat dilingkungan tempat tinggal membuat kegiatan silaturahmi dengan calon petahana/incumbent, mereka mendatangi dan menyampaikan, Pak, kami buat kegiatan dengan kandidat, membutuhkan biaya konsumsi Rp. 700.000 s/d Rp. 800.000 untuk 100 orang. Sudah tentu saya yang berdomisili di situ harus partisipasi. Kontribusi secara tidak langsung dalam bentuk lain, berpartisipasi/memberikan kontribusi berupa uang untuk pendukung petahana guna membuat poster, spanduk, dan baliho.” (Wawancara, 29 Januari 2018).

Sumbangan pribadi yang melibatkan elite birokrasi pada Pilkada dalam bentuk uang tersebut diberikan langsung pada masyarakat (tim sukses) pasangan calon Walikota Burhan- Abdullah untuk membiayai kegiatan silaturahmi dan membantu kerja-kerja tim sukses, berupa biaya pembuatan spanduk, baliho dan stiker. Sumbangan ini dalam bahasa birokrat disebut sebagai sumbangan tidak langsung. Sedangkan partisipasi di tingkat pimpinan kelurahan tidak dapat dipungkiri, sebagaimana yang dikemukakan pimpinan kelurahan yang mendapat panggilan Panwas Kota Ternate, MI saat diwawancarai menjelaskan:

“Selama Pilkada berlangsung saya mengeluarkan uang pribadi untuk membantu kerja-kerja politik calon walikota Incumbent Burhan Abdurahman di kelurahan, misalnya membantu keperluan-keperluan tim kelurahan dalam hal pendirian posko pemenangan dan konsolidasi kelurahan dan lingkungan, di mana tim yang ada selalu berkordinasi dengan saya. Saya diberikan amanat sebagai lurah mengurus masyarakat, itu sudah lebih dan terkait pengorbanan dengan uang pribadi sekalipun dalam jumlah yang banyak, ini tidak menjadi masalah buat saya.” (Wawancara, 26 Januari 2018).

Dana yang dikeluarkan oleh tim sukses birokrasi sangat membantu petahana dalam melakukan konsolidasi di tingkat kelurahan, dan petahana sangat dimudahkan dengan peran aktif tim birokrasi membiayai kebutuhan tim sukses pada level yang rendah. Sumbangan ini diperuntukan untuk keperluan sewa sekretariat atau pendirian posko pemenangan serta kebutuhan operasional tim lapangan. Sehingga calon walikota petahana tidak perlu mengeluarkan uang membentuk posko pemenangan di tingkat kelurahan.

Keterlibatan elite birokrasi dalam pendanaan langsung bersentuhan dengan kebutuhan tim kerja lapangan calon petahana yang tersebar di setiap wilayah. Sumbangan pribadi ini menjadi kewajiban bagi sebagian elite birokrasi yang telah

dipercayakan menjadi pimpinan. Tim sukses birokrasi baik pimpinan SKPD dan Lurah bertanggung jawab mendanai kerja-kerja tim sukses di tiap lingkungan dan kelurahan. Untuk dapat mengkoordinir kegiatan lapangan, tim sukses senantiasa berkoordinasi dengan tim birokrasi, melaporkan secara berkala kendalah lapangan dan permasalahan dukungan.

Sumbangan pribadi selaku tim sukses petahana bertentangan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Pasal 74 dan ederan Menpan RB Nomor: B/2355/M.PANRB/07/2015 terkait dengan netralitas. Seorang ASN dilarang memberikan dukungan kepada salah satu pasangan calon dengan cara memberikan bantuan serta memanfaatkan kewenangan untuk kepentingan salah satu pasangan calon dan merugikan pasangan calon yang lain. Tetapi apa yang dilakukan tidak menjadi temuan dan pelanggaran oleh panwas Kota Ternate selama pilkada berlangsung.

Sumbangan dana pribadi kepada tim sukses lapangan adalah cara menghindari adanya pelanggaran terkait sumbangan langsung pada kandidat, serta menghindari pengawas Pemilu. Tim sukses birokrasi dalam pemberian dana menggunakan orang kepercayaan sebagai penyalur dan berlangsung secara tertutup. Partisipasi ini dilihat sebagai rasa terima kasih kepada calon walikota petahana karena telah dipercayakan menjadi pimpinan lembaga birokrasi, serta keseriusan bekerja keras memenangkan petahana sehingga jenjang karir beranjak naik.

## **1.2 Penggunaan *Fee* Proyek**

Proses pendanaan yang bersumber dari *fee* proyek menjadi kekuatan dari petahana dan tim elite birokrasi untuk membantu kegiatan-kegiatan politik. Proyek-proyek yang tersebar dalam SKPD dengan nilai ratusan juta hingga milyaran rupiah juga digunakan untuk pembiayaan kegiatan politik. Walaupun keuntungan pihak ketiga pada pelaksanaan proyek telah diatur dalam regulasi, tetapi proses penggunaan *fee* disiasati dengan cara membangun komunikasi kepada rekanan atau mitra terkait karena posisinya sebagai pengambil kebijakan.

Terdapat aturan terkait larangan kepala daerah menerima gratifikasi dan berbagai bentuk suap, tetapi pilkada yang sarat dengan modal memaksakan elite birokrasi dan petahana memanfaatkan sumber keuangan potensial yakni *fee* proyek

sebagai sumber pendanaan tambahan kerja-kerja politik. Pelaksanaan Pilkada Kota Ternate 2015, jejaring birokrasi dari calon petahana berkontribusi pada aspek tersebut, sebagaimana yang dikemukakan calon petahana Wakil Walikota Ternate, Arifin Jafar:

“*Fee* proyek itu hanya melibatkan kadis tertentu, di mana kompensasi biaya sebanyak sekian itu berasal dari pengusaha/kontraktor yang melaksanakan proyek tersebut. Yang bersangkutan lebih dulu melaporkan ke kandidat terkait sumber anggaran. Sumber *fee* proyek ini yang kemudian digunakan untuk membiayai semua tahapan yang melibatkan petahana. Proses kompensasi proyek diterima lebih duluan, setelah itu proyek diberikan atau diatur pada saat proses tender untuk kontraktor tersebut.” (Wawancara, 26 Januari 2018).

Untuk itu penggunaan *fee* proyek sebagai sumber pendanaan dalam membiayai kegiatan politik, calon walikota petahana membutuhkan banyak biaya politik dalam menggalang kekuatan. Berdasarkan hasil wawancara, jelas bahwa *fee* proyek telah menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari kepentingan politik. Hal yang sama diungkapkan salah satu kadis dengan insial NR :

“Penggunaan *fee* proyek itu terjadi dengan kebijakan-kebijakan tertutup. Kebijakan-kebijakan tertutup itu biasanya garansi berikut proyek dan lain sebagainya. Dari awal seseorang terpilih menjadi walikota itu sudah pasti menyiapkan perangkat birokrasi yang memiliki instrument di luar, itu sudah pasti dan tidak bisa dihindari. Kemudian dari sini sudah menjadi tolak ukur, jadi kontribusi khusus kepala dinas jabatan esalon II itu kemudian sudah menjadi bagian yang tidak bisa dipisahkan bahwa kepentingan menjalankan kebijakan birokrasi dan mengamankan kebijakan untuk kepentingann eksternal incumbent, jadi itu berjalan secara otomatis dan berproses secara alamiah di dalam internal birokrasi. Jadi sampai di tingkat kecamatan, kelurahan itu sudah dipikirkan, sehingga pada waktunya incumbent dengan mudah dan leluasa melakukan konsolidasi program untuk memperkuat basis-basis incumbent yang ada di masing-masing kelurahan, RT, dan RW.” (Wawancara, 13/2/2018).

Penerapan *fee* proyek selama pelaksanaan Pilkada tidak dapat diketahui oleh pengawas Pemilu, karena proses tidak terjadi secara terbuka serta tidak ada laporan dari pihak terkait. Pembicaraan *fee* proyek dilakukan secara tertutup dengan melibatkan elite birokrasi yang memiliki hubungan khusus dengan petahana.

Pengelolaan proyek secara sukarela dilakukan melibatkan elite kepala dinas dan beberapa staf yang mengetahui cara mengamankan kebijakan pimpinan untuk kepentingan Pilkada 2015.

Pada prinsipnya fee proyek dalam pelaksanaan pilkada melibatkan elite-elite pimpinan SKPD yang menjadi bagian dari tim sukses petahana, dengan cara menjalin komunikasi dengan kontraktor serta kemampuan mengamankan kepentingan internal. Sehingga, pada aspek pendanaan tidak menimbulkan masalah dan bahkan berurusan dengan penegak hukum. Dengan demikian keterlibatan elite birokrasi dalam aspek pendanaan sangat dibutuhkan dalam pembiayaan pilkada yang sarat modal.

### **1.3 Mencari Sumber Pendanaan Pihak Ketiga**

Selain menjalankan tugas sebagai pelayan publik, elite birokrasi yang menjadi tim sukses petahana terlibat pada pencarian mitra kerja atau jaringan kerja-kerja politik. Pada aspek pendanaan elite birokrasi memiliki kompetensi dan menjadi *personal garansi* untuk memperkenalkan petahana dengan relasi di luar birokrasi yang memiliki modal. Relasi yang dimaksudkan adalah para rekanan/kontraktor, pengusaha hasil bumi, dan pihak lain yang bersedia bekerja sama dalam pembiayaan kegiatan politik.

Terkait dengan sumber pendanaan, RB selaku Pimpinan Satuan Kerja Perangkat Daerah, menjelaskan:

“Kami hanya menyematani, baik itu pihak ketiga atau relasi-relasi yang berkepentingan berinvestasi wilayah ini, maupun pihak ketiga yang bukan berinvestasi tapi notabene yang bersifat pengadaan-pengadaan *leveransi* istilahnya. Kami hanya bisa menjembatani mereka apabila mereka punya pilihan yang sama, dengan demikian saya dalam hal ini membangun komunikasi dengan incumbent. Kami juga bertanggung jawab menjembatani, berkomunikasi dan mendekatkan mereka dengan incumbent, sehingga meringankan beban-beban incumbent.” (Wawancara, 29/1/2018).

Elite birokrasi dengan jelas membantu petahana untuk mencari sumber pendanaan atau donatur di daerah. Peran ini sangat berguna bagi pembiayaan kerja-kerja politik. Peluang mendapatkan donasi ditentukan oleh kemampuan melakukan negosiasi dan komunikasi yang merujuk pada kompensasi pascaterpilih. Petahana yang berpeluang menang dalam Pilkada sangat mempengaruhi kecenderungan

investasi modal dalam politik. Pasca petahana terpilih sebagai pemenang Pilkada proses investasi dikonversi menjadi proyek.

Faktor yang mempengaruhi elite birokrasi mencari pihak ketiga pada Pilkada sangat dipengaruhi oleh komunikasi, jabatan, kepercayaan, dan kedekatan dengan petahana. Tetapi faktor komunikasilah yang sangat mempengaruhi elite birokrasi mengajak pihak ketiga untuk berpartisipasi. Sebagaimana petikan wawancara kordinator tim elite birokrasi, selaku pimpinan unit kepegawaian, mengatakan:

“Terkait dengan kemitraan, sangat dipengaruhi oleh aspek komunikasi. Di mana mitra-mitra yang terbangun dengan baik sudah tentu membantu pada aspek pendanaan dari tahapan awal sampai akhir. Hampir semua SKPD punya *Stakeholder*, kenapa Pak Bur punya tim birokrasi di eksekutif atau pemerintahan ini solid, karena komunikasi yang dibangun masing-masing SKPD itu baik, sangat besar sumbangsi *stakeholder* dalam proses ini, dalam kondisi tertentu kita sebagai pegawai negeri sipil dituntut untuk netral, tidak dapat dituntut bermain full, tetapi di samping kiri-kanan kita ada *stakeholder* yang memainkan itu, tinggal kita komunikasi untuk tolong membantu pada aspek ini. Dan ini sangat membantu sampai pada hari pencoblosan.” (Wawanacara, 18/2/2018).

Uraian di atas menjelaskan peran elite birokrasi dalam membangun komunikasi dengan mitra maupun para *stakeholder* untuk kepentingan Pilkada 2015. Meskipun sudah ada regulasi yang mengatur netralitas ASN, tetapi apa yang diperankan elite birokrasi menjadi solusi menjawab keterbatasan anggaran politik. Kewenangan sebagai pimpinan lembaga dengan mudah digunakan untuk kepentingan politik anggaran, berperan sebagai fasilitator dan bahkan membangun kompensasi politik dengan pihak ketiga guna mendapatkan biaya/modal selama proses berlangsung. Kompensasi politik yang terbangun antara pihak ketiga dan petahana dikembalikan dalam bentuk proyek, elite birokrasi menjadi eksekutor mengamankan kepentingan dimaksud. Dengan demikian, komunikasi, kompromi dan konsensus politik menjadi kekutan menghasilkan investasi politik. Hal inilah yang dapat dilakukan elite birokrasi dan petahana mendapatkan dukungan pendanaan dari luar.

#### **1.4 Biaya Kampanye**

Jadwal pelaksanaan kampanye ditetapkan tanggal 27 Agustus s/d 05 Desember 2015 durasi waktu yang lama serta beragam bentuk jenis kampanye

membutuhkan biaya yang tidak sedikit. Baik itu kampanye tertutup, pertemuan terbatas, kunjungan lapangan maupun kampanye terbuka. Pada aspek inilah peran elite birokrasi berperan memfasilitasi kebutuhan tim pemenangan petahana selama berkampanye.

Dari hasil wawancara dengan Ketua Posko Relawan Burhan-Abdullah, IR mengatakan, “Dalam Pilkada 2015, tim elite birokrasi yang mendukung petahana membantu pendanaan kampanye dan mobilisasi massa kampanye. Seberapa banyak jumlah nominal saya tidak dapat sebutkan, karena itu partisipasi personal. Mereka bertanggung jawab di setiap wilayah tempat tinggal mereka dan wilayah lain sesuai kesepakatan.” (Wawancara, 21/1/2018). Peran elite birokrasi ini bahkan sampai ke kelurahan-kelurahan yang menjadi bagian dari wilayah pemenangan masing-masing. Terkait biaya kampanye, N.R selaku kadis mengatakan : “untuk biaya kampanye, kami terlibat dalam memobilisasi, penyediaan sarana-prasarana, transportasi, dan konsumsi. Partisipasinya dalam bentuk barang sangat kecil dan jarang.” (Wawancara, 13/2/2018).

Selain partisipasi biaya kampanye berupa biaya konsumsi, sewa tenda, dan *sound sistem* menjadi tanggungan elite birokrasi, terdapat bentuk partisipasi seperti mobilisasi massa, dan menyediakan transportasi maupun fasilitas pendukung lainnya. Biaya kampanye yang bersumber dari partisipasi tim elite birokrasi dan tim lapangan dibebankan pada setiap wilayah kerja masing-masing.

Partisipasi elite birokrasi dan tim lapangan pada proses kampanye diketahui oleh kandidat petahana Burhan Abdurahman, sebagaimana hasil wawancara “saya selaku kandidat tidak pernah memaksakan atau menekan mereka birokrasi yang mendukung pasangan Burhan-Abdullah untuk membantu biaya kampanye dan mobilisasi masa. Partisipasi mereka saya ketahui dari tim sukses lapangan yang melaporkan kepada saya, bahwa kadis, camat dan lurah tertentu membantu dana kampanye dll” (wawancara, 4/3/2018). Selaku kandidat tidak sebatas mengetahui partisipasi tim elite birokrasi, melainkan ada langkah pencegahan bahwa praktik tersebut bertentangan dengan regulasi dan etika aparatur sipil negara.

Pembiayaan kampanye tidak ditemukan pelanggaran oleh Panwas Kota Ternate, hal yang menjadi temuan Pengawasan adalah kehadiran pimpinan SKPD

dan lurah dalam kampanye dan berpose dengan petahana. Sebagaimana penjelasan Ketua Panwas Kota Ternate, M Zen A. Karim “sesuai pengawasan di lapangan keterbitan birokrasi terhadap petahana itu full, dalam kampanye birokrasi terlibat dalam menggiring massa, hal ini terbukti. Tetapi dalam pemeriksaan mengatakan sebatas melihat saja, selain itu tidak ada bukti-bukti yang mendukung keterlibatan mereka. Berdasarkan hasil kajian keterlibatan mereka sifatnya pasif sehingga hasilnya Panwas tidak dapat ditindaklanjuti temuan dan laporam tersebut.” (wawancara, 3/2/2018). Dengan demikian partisipasi elite birokrasi dalam pendanaan kampanye luput dari pengawasan Panwas, sehingga yang terlihat dari terkait kasus keterlibatan ASN menghadiri kampanye dan dukungan dalam bentuk simbolitas.

## **2. Tim Sukses Birokrasi (Tim Elite Birokrasi dan Tim Lapangan)**

Untuk mengorgansir birokrasi sebagai kekuatan politik petahana dalam Pilkada Kota Ternate, dibentuklah sebuah tim pemikir dan unit kerja informal yang bertugas melakukan koordinasi dan mengorgansir kerja-kerja politik. Tim ini memiliki peran strategis dalam kerja-kerja pemenangan Pilkada. Di mana tidak sekadar mengendalikan birokrasi di lingkungan kerja, tetapi memiliki pengaruh yang kuat dalam masyarakat serta kemampuan melakukan mobilisasi pemilih.

Selama Pilkada berlangsung, tim ini bekerja sebagai pemikir atau aktor intelektual yang senantiasa berkoordinasi dengan tim sukses di bawahnya atau tim pemenangan di lapangan. Untuk menghindari dugaan adanya keterlibatan birokrasi dalam politik, tim ini tidak menampakkan aktivitas politik secara terbuka, melainkan bekerja secara tertutup dengan memanfaatkan jaringan dan komunikasi secara terbatas.

Peran tim elite birokrasi/tim pemikir dalam pemenangan calon petahana ini dapat simak dari pendapat Ketua Posko Pemenangan Burhan-Abdullah, IG menjelaskan, “tim elite birokrasi sangat mempengaruhi kemenangan petahana, di mana elite birokrasi yang tergabung dalam tim pemenangan terlibat dalam sosialisasi (sebatas lingkungan tempat mereka tinggal, teman dan keluarga), konsolidasi dan mobilisasi pemilih di hari pencoblosan, selain itu mereka membantu pada aspek pendanaan. Pada pilkada kemarin tim elite birokrasi dalam jajaran

birokrasi pemerintah Kota Ternate di bawah kendali satu kordinator.” (Wawancara, 21/1/2018).

Tim elite birokrasi inilah yang menjadi tumpuan kerja-kerja politik, baik dalam tahapan sosialisasi, konsolidasi maupun pembiayaan. Peran tim elite ini juga memanfaatkan program pemerintah. Sebagaimana yang dijelaskan oleh Ketua Tim Strategis Burhan-Abdullah, MSD menguraikan :

“Peran dan dukungan tim elite terhadap incumbent pada hal-hal teknis cukup besar, dalam artian menyiapkan fasilitas dan pembentukan infastruktur tim sukses. Selain itu, partisipasi tim elite birokrasi dapat dilihat dari skema bantuan-bantuan dan pemanfaatan program pemerintah dll. Sehingga dari sisi opini sangat membantu kecepatan informasi dan sosialisasi. Mereka berperan dalam pembentukan atau polarisasi serta mengorganisir kantong-kantong pendukung incumbent. Pada aspek ini sangat pengaruh dukungannya, sehingga pesaing incumbent sangat kerepotan. Selain itu, tim elite ini sebagai mediator, bagaimana mengkordinasikan dengan tim relawan/tim sukses di luar birokrasi, sebab pola pengorganisasian agak berbeda. Harus ada yang mengontrol dan mengatur mereka. Tim elite birokrasi selalu berkoordinasi dengan tim strategis pemenang incumbent.” (Wawancara, 18/2/2018).

Untuk mensinergikan kerja-kerja politik antara tim elite birokrasi dan tim sukses petahana, dibutuhkan sebuah mekanisme kerja organisasi yang baik dan rapi. Untuk itu, tim elite birokrasi yang nyatanya mendukung calon petahana dalam kerja-kerja politiknya dibawah kendalih Kepala Badan Kepagawaian Daerah (BKD) Kota Ternate sebagai kordinator yang bertugas mengkoordinir kerja-kerja tim elite birokrasi. Selain melakukan konsolidasi di lingkungan masyarakat, hal yang terpenting dari kerja tim elite birokrasi adalah melakukan konsolidasi SKPD. Memastikan setiap staf dalam lingkungan kerja mendukung calon petahana, pilihan pimpinan harus searah dengan pilihan staf/bawahan.

Peran strategis inilah sangat dibutuhkan dalam Pilkada, sebagaimana dijelaskan oleh kordinator tim elite birokrasi, YY: “Tugas dari tim elite ini mereka melakukan konsolidasi di internal birokrasi, masyarakat, dan membangun kemitraan. Hal yang terpenting adalah membangun komunikasi dengan kemitraan, sehingga dapat membantu pembiayaan di lapangan.” (Wawancara, 14/2/2018). Tidak semua pimpinan SKPD masuk dalam tim elite. Anggota Tim elite adalah mereka yang loyal pada petahana dan memiliki hubungan etnisitas ataupun adanya

kedekatan emosional. Selain itu, juga dipilih orang-orang yang dapat dipercaya. Hal ini sangat diperhatikan karena kerja-kerja tim elite birokrasi cenderung menabrak aturan sebagai ASN yang wajib menjaga netralitas dalam politik. Dengan demikian tim elit ini adalah mereka yang secara nyata menunjukkan sikap loyalitas dan pengabdian pada Walikota Burhan Abdurahman.

Kemenangan petahana Burhan Abdurahman sangat dipengaruhi oleh kerja politik tim elite birokrasi baik penyediaan fasilitas, pendanaan, mobilisasi dan konsolidasi dukungan. Pencapaian kinerja tim elite birokrasi serta dukungan tim strategis Pemenangan Burhan-Abdullah menghasilkan kerja-kerja politik yang terorganisir dan jauh dari pelanggaran Pemilukada. Keterlibatan sebagai tim elite dalam Pilkada Kota Ternate sudah tentu berdampak terhadap mobilisasi birokrasi, dan kompensasi jabatan yang menjadi bagian dari motivasi dan kebutuhan elite birokrasi.

Selain tim elite birokrasi, terdapat tim kerja lapangan yang terdiri dari aparatur birokrasi di Kota Ternate. Tugas tim lapangan ini adalah memenangkan pasangan calon petahana di setiap kelurahan atau zona kerja masing-masing. Terdiri dari kepala bidang, kepala seksi, camat, lurah, dan staf yang berpengaruh di lingkungan tempat tinggalnya. Tim lapangan inilah yang menjadi ujung tombak dan penentu kemenangan, baik itu untuk menggalang dukungan massa maupun bekerja meraih suara. Tim ini lebih mengetahui setiap perkembangan dukungan, dinamika politik di lingkungan kelurahan, RW dan RT, serta berperan mendorong isu politik yang relevan dengan kepentingan masyarakat menjadi tertarik pada calon petahana.

Kerja-kerja anggota tim lapangan disampaikan Ketua Posko Pemenangan Burhan-Abdullah, IG bahwa, “Tim kerja lapangan menjadi bagian dari ujung tombak kemenangan petahana, di mana mereka tidak lain adalah lurah, camat, kepala bidang, dan seksi serta oknum birokrasi yang memiliki pengaruh dan dukungan masyarakat. Tim lapangan dari elite birokrasi ini senantiasa turun ke masyarakat untuk melakukan komunikasi dan bekoordinasi dengan tim sukses di level bawah serta memfasilitasi kebutuhan selama kerja-kerja di lapangan. (wawancara, 21/1/2018)

Dalam proses rekrutmen tim sukses birokrasi, dilakukan oleh tim elite birokrasi dan tim strategis dengan cara memilih mereka yang memiliki talenta mengelola politik dan bekerja efektif, serta terarah. Hal ini bertujuan untuk memudahkan koordinasi antara tim lapangan dari kalangan birokrasi dengan tim sukses yang beranggotakan masyarakat di setiap lingkungan. Komunikasi dan koordinasi ini menjadi kekuatan konsolidasi dalam rangka memudahkan kerja-kerja pemenangan di setiap lingkungan. Selain memiliki kemampuan diatas, tim lapangan birokrasi adalah tokoh masyarakat setempat yang memiliki jejak recam yang baik, dan tidak bermasalah. Kemenangan petahana dengan perolehan suara terbanyak di setiap TPS (wilayah kerja) sebagai pembuktian bahwa tim lapangan yang merupakan orang pilihan dapat diandalkan untuk mengamankan kepentingan, keberhasilan ini berdampak positif terhadap perlakuan di unit kerja.

### **3. Strategi konsolidasi dan Mobilisasi Pegawai serta Massa**

Untuk mencapai kemenangan dalam Pilkada, calon petahana membutuhkan strategi mobilisasi birokrasi. Jumlah pegawai di Pemerintah Kota Ternate sebanyak 5.955 orang, menjadi sangat potensial untuk digarap sebagai kekuatan politik bagi calon petahana dan tim sukses. Kemampuan melakukan konsolidasi birokrasi dengan sendirinya telah mampu menggarap dukungan suara yang signifikan dengan mengandalkan kemampuan elite birokrasi dalam mengkonsolidir dan memobilisasi ASN serta Pegawai Tidak Tetap (PTT) di lingkungan kerja untuk pemenangan Pilkada.

Konsolidasi dan mobilisasi pegawai sebagaimana penjelasan di atas juga disampaikan Ketua Posko pemenangan Burhan Abdullah, IG menjelaskan :

“Mobilisasi birokrasi merupakan bagian dari strategi pemenangan, karena SKPD memiliki staf yang banyak dengan latar belakang etnis yang berbeda,kekuatan ini digunakan untuk pemenangan.Dimana sampai saat ini birokrasi atau PNS itu masih sangat pengaruh di lingkungan masing-masing.Memang kita mengetahui dukungan birokrasi tidak semuanya, karena tergantung jumlah pegawai.Tetapi SKPD dengan jumlah pegawai yang banyak seperti Diknas, Dinkes, Dinas PU dan Badan penanggulangan menjadi lumbung suara dan mobilisasi pegawai.Untuk mengontrol dan mengetahui dukungan birokrasi, kami dari tim relawan sering melakukan rapat dengan tim elite birokrasi.”(Wawancara, 21/1/2018)

Dengan dukungan birokrasi dari SKPD yang memiliki banyak pegawai sudah tentu memudahkan langkah konsolidasi untuk mengetahui sejauh mana dukungan birokrasi di setiap dinas, badan, dan kantor, Tim pemenangan pasangan Burhan-Abdullah senantiasa melakukan rapat koordinasi dengan tim elite birokrasi. Rapat ini dilakukan sebagai bahan evaluasi untuk mengukur sejauh mana dukungan birokrasi berdampak langsung terhadap kemenangan pilkada 2015.

Konsolidasi dan mobilisasi pegawai dalam Pilkada sangat dipengaruhi dari gaya kepemimpinan atasan. Pendekatan dan pembawaan yang baik terhadap bawahan sangat berdampak pada sikap dan dukungan politik. Model pendekatan yang dilakukan pimpinan menjadi faktor yang mempengaruhi sikap politik. Adapun pendekatan yang dilakukan RB selaku pimpinan unit kerja :

“Kinerja jajaran lapisan dibawah esalon II dapat efektif berjalan tergantung pemimpinnya, jika pemimpin mampu memberikan kontribusi positif kepada seluruh jajarannya atau dalam arti kata kita sebagai pemimpin tidak menzalimi hak-hak dari staf yang ada, secara otomatis akan melaksanakan instruksi-instruksi yang akan kita lakukan. Pemimpin yang disukai bawahannya sudah tentu sangat mudah memberikan instruksi-instruksi terkait kerja lapangan yang dia lakukan. Dan Mereka akan kembali melaporkan apa yang telah dilakukandan kendalah dilapangan.” (Wawanacara/29/1/2018)

Sementara itu FT selaku pimpinan/elite birokrasi menguraikan strateginya dalam mobilisasi pegawai di lingkungan kerja:

“Terkait strategi mobilisasi pegawai dalam Pilkada 2015, selaku pimpinan SKPD saya menjelaskan kepada semua pegawai terkait dengan kebijakan incumbent yang menguntungkan pegawai dan dinas kami, tidak secara terbuka tetapi dalam rapat tertutup. Selain itu, saya menyampaikan kepada pegawai untuk mencapai kemenangan di setiap TPS dengan jumlah sekian-sekian, dan alhamdulillah semua mencapai target sesuai dengan DPT. Tiap orang harus mengamankan keluarga masing-masing, menghubungi tiap keluarga yang masih hubungan darah dengan istri dan orang tua, tiap pegawai dibebankan satu orang mencari sepuluh pemilih.” (Wawanacara, 28/1/2018).

Mobilisasi pegawai sangat bergantung pada kemampuan pimpinan membangun komunikasi dan koordinasi dengan para pimpinan lainnya maupun pegawai/staf di lingkungan kerja masing-masing. Penyampaian kepentingan politik dibicarakan secara internal untuk mendapatkan model dan pendekatan yang efektif. Pembagian zona kerja berdasarkan tempat tinggal menjadi strategi pemenangan

petahana. Untuk mengefektifkan upaya mobilisasi pegawai di setiap unit kerja, menjadi tanggung jawab oleh setiap pimpinan unit tersebut.

Model konsolidasi dan mobilisasi pegawai ini sangat efektif bila komunikasi yang dibangun antara pejabat struktural berlangsung dengan baik. Hal ini benarkan oleh YY selaku kordinator tim elite,

“Selaku Kepala yang mendukung Incumbent, saya menyampaikan kepada teman-teman seluruh pejabat struktural termasuk lurah, bahwa setiap orang harus mendapatkan 10 orang (suara) yang bukan pegawai. Mau itu orang tua, keluarga, mertua, dan sekelilingnya. Satu orang harus pastikan sepuluh suara. Saya sampaikan kepada mereka; yang kalian pegang harus pastikan mereka masuk dalam daftar pemilih, sehingga kita tahu pasti. Untuk PNS Kota Ternate, dari 7000 itu saya pastikan mereka solid. Selain itu, selaku kepala di lingkungan Pemerintah Kota Ternate, ketika ada program kerja disampaikan oleh incumbent, kita semua pimpinan SKPD saling berkomunikasi dan jalankan. Saya langsung menyambangi setiap SKPD untuk sampaikan dan mengawal program pupulis tersebut.” (Wawancara, 18/2/2018).

Pendapat terkait konsolidasi dan mobilisasi disampaikan NR selaku pimpinan birokrasi :

“Mobilisasi pegawai sangat terkait dengan kemampuan pemimpin dalam mengelola lingkungan internal birokrasi. Pendistribusian tugas, peran dan tanggungjawab yang merata serta pendekatan harus dilakukan secara terbuka untuk mempengaruhi kebijakan politik. Kedekatan emosional dan kepercayaan antara pemimpin dan bawahan harus dibangun sehingga tercipta ketergantungan. Dengan demikian, instruksi dapat berjalan. Biasanya kami mendistribusikan pegawai di lapangan berdasarkan wilayah baik itu kepala bidang, seksi, dan staf. Saya sendiri yang akan mengontrol dan berkomunikasi dengan mereka untuk mencari tahu tingkat efektifitas konsolidasi.” (Wawancara, 13/2/2018).

Selain itu, pegawai yang memiliki kepercayaan terhadap atasan berdasarkan pendistribusian pekerjaan yang jelas di antara pimpinan unit kerja, akan memudahkan pimpinan dalam mengarahkan bawahannya untuk terlibat memenangkan Pilkada. Selain itu para pimpinan unit kerja beserta staf diberikan peran untuk dapat melakukan konsolidasi di wilayah masing-masing.

Pemilih potensial yang menjadi sasaran garapan tim elite birokrasi adalah jumlah ASN dan PTT Kota Ternate yang mencapai angka 7000 pegawai. Konsolidasi di antara pimpinan unit kerja (dinas, badan dan kantor) sudah tentu

dapat mengamankan perolehan suara petahana di hari pencoblosan. Komunikasi dan pembawaan yang baik antara pimpinan dan staf serta pendistribusian peran dalam menjalankan tugas dan tanggungjawab menumbuhkan rasa percaya dan loyalitas. Kedua faktor inilah yang mempengaruhi konsolidasi dan mobilisasi pegawai di lingkungan kerja.

Dalam mengkonsolidasi dan mobilisasi massa pada Pilkada Kota Ternate tahun 2015, tim elite birokrasi yang mendukung calon walikota petahana bertanggung jawab mengurus dan berupaya melakukan kerja-kerja pengarahannya massa untuk memenangkan Pilkada. Kekuatan massa yang besar sangat mempengaruhi dukungan dan perolehan suara, sebabnya peran semua level dalam tim birokrasi, baik tim elite maupun tim lapangan semuanya aktif dalam perumusan strategi dan memiliki cara menggerakkan massa.

Peran birokrasi dalam mobilisasi masa atau kerja-kerja politik ini dijelaskan oleh salah satu anggota tim elite birokrasi dan strategis Burhan-Abdullah, MA mengatakan,

“Untuk kerja lapangan yang paling efektif adalah mereka yang berada satu tingkat dibawah pimpinan SKPD, baik itu sekeretaris, kepala-kepala bidang, kepala seksi maupun staf yang memiliki kemampuan kerja-kerja lapangan. Kerena beban psikologi tidak ada dan lebih bebas bergerak dari Kadis, mereka lebih optimal dan maksimal mendapatkan jejaring yang cukup banyak. Sementara untuk level bawah yang notabene PNS ini, mereka memiliki jaringan yang banyak walaupun mereka memiliki kendala pada aspek pendanaan. Mereka membangun jaringan keluar baik lewat dirinya sendiri dan istrinya, berupaya mendapatkan dukungan kelurahan masing-masing, dan merawat basis dukungan incumbent, dengan pola dari jejaring yang ada akan menambah dukungan, dimana satu orang bisa menambah tiga, empat dan masing-masing menambah tiga, empat dan sampai sepuluh.” (Wawancara, 29/1/2018)

Konsolidasi ini efektif bila dilakukan oleh birokrasi di bawah pimpinan SKPD misalnya pegawai atau staf yang menjadi tokoh di lingkungan tempat tinggalnya. Hal ini membuat tim lebih leluasa bekerja karena tidak khawatir adanya pengawasan dari pihak Panwaslu. Model pendekatan yang dilakukan dalam mobilisasi massa oleh elite birokrasi hanya sebatas sosialisasi dengan meyakinkan masyarakat terhadap program petahana, juga kerja-kerja yang telah direalisasi sebelumnya sekaligus komitmen petahana melanjutkan pembangunan Kota Ternate.

Selain meyakinkan masyarakat terhadap pencapaian kinerja petahana, hal yang terpenting adalah memahami dan memfasilitasi kebutuhan masyarakat dan tim sukses. Permintaan masyarakat yang dipenuhi oleh elit birokrasi dapat mempengaruhi dukungan suara. Tim elit ini bahkan terlibat sebagai relawan untuk mencari suara tambahan. Tim sukses birokrasi ini, dalam lingkungannya dianggap sebagai tokoh masyarakat dan memiliki pengaruh yang besar dalam keluarga. Hal ini sangat menentukan perolehan suara untuk petahana.

Peran dan model konsolidasi di tingkat kelurahan, dapat dilakukan oleh semua tim birokrasi yang telah menyatakan dukungan pada petahana. Sebagaimana yang dilakukan salah satu Kabid berinsial IS, mengatakan, "Saya membangun komunikasi dengan masyarakat dan mengajak keluarga di Kelurahan Maliaro, sampai pada aspek mobilisasi kita mengeluarkan masyarakat dan keluarga untuk menghadiri kampanye, selain itu kami berpartisipasi mengadakan kaos Bur-Ada untuk masyarakat dan tim kelurahan sehingga mereka merasa memiliki terhadap kandidat." (Wawancara, 25/1/2018). Peran tim birokrasi tidak sekadar melakukan mobilisasi melainkan juga memenuhi dan menyediakan permintaan tim sukses.

Sementara lurah sebagai pimpinan masyarakat dan tokoh yang dihargai juga memiliki pengaruh yang besar. Hal itu berdampak positif terhadap dukungan politik petahana. Meskipun dalam Pilkada, tidak semua lurah dapat berperan aktif di lapangan karena minimnya keterampilan mengelola politik, pengawasan masyarakat yang tinggi terhadap lurah, Panwas, maupun karena adanya konflik kepentingan dengan pendukung calon lain.

Peran lurah dalam konsolidasi dan mobilisasi di tingkat kelurahan, sebagaimana yang dikemukakan oleh MH salah satu lurah yang mendapat teguran pejabat Walikota :

"Bahwa untuk konsolidasi dan komunikasi pada masyarakat, hal yang paling pertama kami lakukan adalah membangun rasa kepercayaan masyarakat terhadap tim sukses incumbent, sehingga sinkron dengan kinerja dan arah kebijakan yang selama ini dilakukan oleh pak Burhan Abdurahman selama menjabat. Pekerjaan terberat di lapangan adalah bagaimana masyarakat menerima incumbent dan tim sukses, ketika dua hal ini diterima masyarakat sudah tentu konsolidasi berjalan bagus. Sehingga kami dari pemerintah kelurahan hanya menyampaikan program pemerintah yang diterima oleh masyarakat melalui kelurahan serta memfasilitasi keperluan tim di kelurahan.

Selain itu kami memenuhi kebutuhan masyarakat dengan memanfaatkan program dan kegiatan kelurahan, misalnya agenda sosial kemasyarakatan, pemenuhan sarana rumah ibadah, kelengkapan majelis taqlim, bantuan usaha kecil dan menengah serta kegiatan kepemudaan. Alhamdulillah kemarin kami berkomunikasi dan berkordinasidengan tim pemenangan kelurahancukup lancar, karena terdapat orang-orang yang kita tempatkan sehingga mudah mengontrol.” (Wawancara, 25/1/2018).

Peran birokrasi dalam konsolidasi dan mobilisasi massa harus sejalan dengan tim sukses relawan Burhan-Abdullah di tiap kelurahan. Masyarakat yang tidak menerima tim sukses tersebut dapat menjadi boomerang pada saat konsolidasi. Pada titik ini, peran lurah untuk mengajak masyarakat agar menerima tim sukses dari kandidat petahana. Dalam kepentingan politik petahana, lurah menggunakan program pemerintah agar dapat menyakinkan dan mengajak masyarakat untuk menjatuhkan pilihannya. Untuk mengetahui kinerja lapangan, lurah menempatkan beberapa orang kepercayaan di setiap tim kerja lapangan.

Peran lurah dalam pemenangan petahana dapat dilihat pada basis masa calon walikota Sidik Dero Siokona. Seperti yang diutarakan Lurah berinsial SA, menurutnya,

“Untuk mempengaruhi masyarakat kami melakukan pendekatan dengan mendorongisuprogram pemerintah yang sudah ada, yakni program pak Walikota Incumbent. Sesuai tata ruang Kelurahan Sasa menjadi wilayah pendidikan dan pengembangan ekonomi, salah satunya yang telah dibangun pasar syariah, dan rencana dibangun jembatan/pelabuhan penyebrangan. Inilah yang merubah mainset masyarakat, bahwa dengan program tersebut merubah kehidupan ekonomi masyarakat.Saya senantiasa membangun komunikasi dengan timyang terdiri dari keterwakilan RT dan RW dan tim-tim posko, untuk kordinasi kami sering rapat di rumah atau tempat tertentu. Selain itu kami juga memantau kerja tim lawan, sehingga kami dapat menggenjot suara incumbent. Pada aspek pendanaan saya selaku lurah, dan beberapa pejabat yang berdomisilih di sini membantu membiayai.” (Wawancara, 3/2/2018).

Selain peran lurah, hal yang sangat dibutuhkan adalah realisasi program pemerintah yang bersentuhan langsung dengan masyarakat di kelurahan setempat pada saat tahapan Pilkada. Program pemerintah yang sukses sangat berpengaruh terhadap sikap dan dukungan masyarakat. Pemerintah Kelurahan yang melibatkan masyarakat dalam pekerjaan program pembangunan akan mempengaruhi kerja-kerja politik, seperti pembangunan jalan kelurahan dan pemberian bantuan sosial.

Konsolidasi dan mobilisasi masa pada tahapan sosialisasi, konsolidasi, kampanye dan pencoblosan sangat dipengaruhi oleh kinerja tim kerja lapangan dan tim elite. Pendekatan lain dapat mengerakan dukungan dengan mengelola hubungan emosional-etnisitas antara masyarakat dengan tim lapangan dan elite birokrasi, serta mengelola kepentingan komunitas pemuda, petani, nelayan, dan kelompok sosial-keagamaan.

#### **4. Pemanfaatan Program Pemerintah**

Ketika tahapan Pilkada tahun 2015 calon walikota Ternate masih berstatus sebagai walikota aktif. Dalam perjalanan pemerintahan berdampak langsung terhadap kepentingan politik. Pemanfaatan program pemerintah menjadi bagian dari strategi petahana untuk mendongkrak popularitas dan elektabilitas. Karakteristik Kota Ternate sebagai daerah pulau dengan masyarakat yang berprofesi sebagai nelayan tentu sangat membutuhkan bantuan terkait pekerjaan dari Dinas Kelautan dan Perikanan Kota Ternate.

Pemanfaatan suara serta dukungan kelompok nelayan dengan pemberian bantuan dari dinas terkait. Sebagaimana petikan wawancara dengan salah satu Kabid di Dinas Perikanan dan Kelautan dibawah ini:

“Kami mempunyai teknik rekrut orang, kita mempunyai bantuan armada. Bantuan ini yang kita gerakkan, dan ketika memberi bantuan harus tepat sasarannya pada nelayan yang mempunyai jiwa pilih. Kita menyampaikan terkait pilihan politik kita mengajak memilih pemimpin itu yang bijak seperti Bur-Ada. Dengan bantuan berupa kapal nelayan, katinting, rompong, dll, masyarakat nelayan merasa diperhatikan. Pemberian bantuan ini sangat pengaruh pada dukungan terhadap incumbent.” (Wawancara, 25/1/2018).

Bantuan kepada masyarakat nelayan berupa kapal tangkap, katinting, bagan, rumpon laut dalam, rompon laut dangkal, mesin 15 PK serta kapal nelayan 3 GT dan 5 GT adalah mereka yang secara politik telah mendukung dan siap memenangkan Walikota Burhan Abdurahman pada Pilkada Kota Ternate 2015. Dengan demikian kemenangan Pilkada memanfaatkan program mencapai kursi kekuasaan menjadi bagian yang tidak dapat dihindari.

Pemanfaatan program pemerintah untuk dukungan politik dapat dicerna dari hasil wawancara dengan pimpinan dinas tersebut:

“Karena keberpihakan dan komitmen incumbent untuk mengembangkan sektor perikanan dan kelautan memudahkan kami untuk menjaring suara-suara dari komunitas masyarakat nelayan. Para penerima bantuan kapal nelayan, dan jaring sangat positif untuk digarap sebagai dukungan politik. Karena masyarakat masih menganggap kepala dinas ini adalah jabatan yang menjadi panutan di masyarakat nelayan, maka nelayan yang paling banyak mendapatkan faedah dari sektor kelautan dan perikanan sudah pasti mereka mengikuti kecenderungan politik kepala dinas. Ke mana arah dukungan kepala dinas, secara otomatis mereka pun memberikan dukungan ke kandidat yang sama.” (Wawancara, 29/1/2018).

Pemanfaatan program dilakukan oleh tim elite birokrasi, dalam hal ini kadis dan beberapa kepala bidang pendukung calon Walikota Petahana Burhan Abdurahman. Penerima bantuan harus memiliki dukungan politik yang sama. Selain itu juga adanya ketergantungan masyarakat nelayan kepada Dinas Perikanan dan Kelautan sebagai penentu pemberian bantuan kepada nelayan. Kelompok penerima yang mendukung serta siap bekerja sebagai tim pemenangan di setiap lingkungan dengan sendirinya membuka akses untuk menerima bantuan selanjutnya.

Terkait politisasi birokrasi bantuan nelayan, calon walikota petahana memiliki argumentasi yang berbeda saat diwawancarai “terkait pemanfaatan bantuan nelayan untuk kepentingan politik saya tidak mengetahui, waktu itu saya menjabat sebagai walikota aktif yang di mana menyerahkan bantuan kepada nelayan melalui Dinas Perikanan dan Kelautan. Terkait apakah kelompok penerima itu pendukung saya atau bantuan itu diberikan kepada tim sukses saya tidak ketahui. Semua saya serahkan kepada dinas terkait karena mereka lebih mengetahui”. (Wawancara, 4/3/2018). Terkait pernyataan walikota yang sangat politis yang terkesan menghindar dari politisasi birokrasi, sangat berbeda dengan fakta yang terjadi. Penerima bantuan merupakan kelompok nelayan yang secara politisi merupakan pendukung pasangan Burhan-Abdullah, serta penerima bantuan merupakan hasil intervensi dari elite. Kelompok penerima bantuan merupakan mereka yang memiliki afiliasi politik dengan penguasa, sedangkan kelompok nelayan lain yang berhak menerima menjadi tersingkir.

Selain itu, pemanfaatan program pemerintah terjadi pada bagian Humas dan Protokoler Pemerintah Kota Ternate, untuk meningkatkan popularitas dan elektabilitas calon walikota petahana. Pada periode pertama publikasi media masa

tidak luput dari kasus korupsi pembebasan lahan *waterboom* yang menyeret elite birokrasi dan petahana. Untuk meningkat kepercayaan publik terkait dengan kinerja calon walikota Petahana selama memimpin Ternate.

Sebagaimana yang dikemukakan calon petahana wakil Walikota Arifin Jafar, “pemanfaatan program pemerintah untuk mendukung pencitraan dan sosialisasi itu terjadi, hal itu terlihat nyata bagaimana mensupport media untuk membantu kerja-kerja politik incumbent. Itu sangat terasa.”(Wawancara, 26/1/2018). Senada dengan itu, Ketua Tim Strategis Pemenangan Burhan-Abdurahman, MSD mengatakan, “Peran elite birokrasi dalam pemanfaatan program pemerintah terkait dengan sosialisasi dan pembentukan opini itu sangat efektif, hal ini yang membuat masyarakat luas mengetahui keberhasilan incumbent memimpin Ternate.” (Wawancara, 16/2/2018).

Sosialisasi dan pembentukan opini melalui media massa dalam Pilkada 2015 sangat dibutuhkan oleh calon walikota petahana, hal ini sangat terkait dengan para kontestan yang merupakan wajah lama dari elite lokal yang sudah mewarnai dinamika Pilkada sebelumnya. Langkah pencitraan petahana sebagai solusi menjawab keresahan publik yang terganggu dengan kasus korupsi serta kebijakan yang sering mendapat sorotan dari pihak legislatif.

Petahana membutuhkan dukungan elite birokrasi untuk dapat membantu pada aspek pembentukan opini publik sehingga diterima masyarakat luas. Publikasi media cetak sebagai sarana edukasi publik guna menepis isu korupsi dan kampanye hitam yang digemborkan lawan politik selama tahapan pilkada, sehingga masyarakat dapat menerima informasi yang berimbang terkait dengan pencapaian kepemimpinan sebagai walikota kota Ternate.

##### **5. Faktor yang Mempengaruhi (Hubungan Etnis, Suku dan Kekerabatan)**

Calon walikota petahana diuntungkan dengan banyaknya etnis Tidore yang menjabat sebagai pimpinan SKPD. Sejak terpilih pada tahun 2010, Walikota Burhan Abdurahman telah menjalankan politik etnisitas dengan menempatkan pejabat yang memiliki kesamaan etnis. Dari sekian jabatan yang ada, keterwakilan dari etnis lain sangat minim, politik etnisitas menjadi modal politik yang telah disiapkan untuk

kepentingan pencalonan periode kedua, sebanyak 70 % pimpinan SKPD yang merupakan bagian dari kekuatan politik petahana.

Dukungan elite birokrasi karena faktor etnisitas ini dibenarkan Kepala Satpol PP Kota Ternate, FT: “Hubungan etnis memang ada, karena ibu saya berasal dari Tidore yang sama dengan etnis Incumbent.” (Wawancara, 28/1/2018). Senada dengan itu Kepala Badan Penangulan Bencana Daerah, Hasim Fusuf mengatakan, “Kalau dukungan karena faktor etnis ya, karena kami sama-sama dari Tidore, selain itu Pak Burhan Abdurahman merupakan ketua paguyuban kami (Ikatan Keluarga Tidore), jadi hubungan etnis kami sangat kental.” (Wawancara, 18/2/2018).

Hubungan etnisitas yang berdampak besar terhadap kemenangan petahana tidak dapat dipungkiri, sebagaimana argumentasi yang disampaikan Ketua Tim Strategis Pasangan Burhan-Abdullah, MSD: "Semakin kuat hubungan keluarga, kekerabatan dan etnis antara elite birokrasi dengan incumbent semakin baik kerja politik di lapangan. Jadi birokrat yang memiliki kedekatan dengan incumbent jelas perannya lebih baik dan efektif. Fokus untuk elite birokrasi yang seetnis dengan incumbent tentu peran yang lebih besar adalah orang-orang yang memiliki kedekatan.” (Wawancara, 16/2/2018).

Terkait dengan dukungan elite birokrasi berdasarkan pertimbangan etnis dan hubungan khusus merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari politik kepala daerah. Sebagaimana hasil wawancara dengan Burhan Abdurahman, “selain faktor keberhasilan membangun Ternate, dukungan elite birokrasi terhadap pencalonan saya tidak terlepas dari faktor etnis Tidore. Banyak pejabat di Kota Ternate yang merupakan etnis Tidore sudah tentu mereka akan mendukung saya, terlepas dari walikota saya selaku ketua Paguyuban Tidore di Kota Ternate. Dukungan mereka sangat membantu kerja-kerja politik di periode kedua.” (Wawancara, 4/3/2018). Hubungan etnis antara elite birokrasi dan calon petahana membuat politik birokrasi semakin dinamis dengan memanfaatkan program pemerintah. Dengan adanya mayoritas pimpinan SKPD dari etnis Tidore memudahkan dilakukan konsolidasi dan mobilisasi ASN setiap unit kerja sebagai pendukung serta tim sukses.

Selain hubungan etnis, adanya hubungan keluarga dan kekerabatan dalam tubuh birokrasi di Kota Ternate yang mempengaruhi dukungan elite birokrasi dalam

kerja-kerja politik. Sebagaimana diketahui bahwa birokrasi Kota Ternate terdapat beberapa pejabat yang memiliki hubungan darah dan keakraban dengan calon petahana. Mereka mengemban amanat sebagai pimpinan SKPD berdasarkan pertimbangan dan dukungan petahana. Hubungan keluarga dan kekerabatan ini, sangat berpengaruh pada kerja-kerja politik petahana dalam mobilisasi birokrasi dan konsolidasi pemilih.

Terdapat faktor balas budi yang menjadi motivasi elite birokrasi mendukung pencalonan walikota Petahana, dimana elite birokrasi yang telah diangkat sebagai pimpinan SKPD merasa bertanggung jawab dan membalas kebaikan yang dilakukan petahana karena telah memberikan jabatan. Sebelumnya, para elite ini tidak mengetahui akan diangkat sebagai pejabat dilingkungan Pemerintah Kota Ternate. Proses pengangkatan menjadi pimpinan SKPD adalah hak *prerogative* kepala daerah untuk memutuskan mitra kerja selama menjabat.

Terkait dengan politik balas budi, RB pimpinan birokrasi di salah satu SKPD mengatakan :

“Dukungan saya tidak ada hubungan etnis, kekerabatan dan keluarga, hubungan saya dengan incumbent adalah hubungan atasan dan bawahan, dan wajib hukumnya saya sebagai bawahan beliau memiliki loyalitas full terhadap beliau, dan beliau tanpa sepersen pun saya menduduki jabatan Kadis Perikanan dan Kelautan, dan sudah waktunya dan sudah momennya bagaimana saya membalas budi baik yang telah memberikan saya jabatan walaupun ini rahmat tuhan tetapi campur tangan beliau. Saya bisa duduki jabatan ini, yang pertama adalah loyalitas terhadap beliau dan mengucapkan terimakasih telah meningkatkan derajat saya sebagai kepala dinas.” (Wawancara, 29/1/2018)

Hubungan atasan dan bawahan membentuk sikap loyalitas terhadap petahana, dimana proses pengangkatan kadis tidak adanya transaksional dan mengedepankan profesionalisme. Dengan itu, mereka yang diangkat sebagai pimpinan SKPD merasa beban budi terhadap jabatan yang diemban. Sebagai bentuk ucapan terima kasih, dukungan terhadap petahana di Pilkada 2015 menjadi tanggung jawab dengan segala resiko. Bentuk pengorbanan baik itu materi, dan waktu ditujukan kepada kerja-kerja politik untuk meraih kemenangan petahana di pilkada 2015.

## V. PENUTUP

### 1. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan sebelumnya, dapat disimpulkan kemenangan calon walikota petahana pada Pilkada Kota Ternate 2015 dipengaruhi faktor politisasi birokrasi yang dilakukan elite birokrasi. Berperan sebagai tim strategis dan tim lapangan yang melakukan sosialisasi, konsolidasi, mobilisasi dan pengamanan dukungan. Politisasi birokrasi yang melibatkan elite birokrasi pada pemenangan pasangan Burhan-Abdullah dikelompokkan dalam tiga kategori. *Pertama*, berperan sebagai sumber pendanaan dan pembiayaan politik. *Kedua*, sebagai tim sukses birokrasi yang melakukan kerja-kerja pemenangan. *Ketiga*, pemanfaatan program dinas.

Berperan sebagai sumber pendanaan dan pembiayaan politik, para elite birokrasi yang menjabat sebagai pimpinan SKPD ikut berpartisipasi dengan mengeluarkan uang pribadi untuk membiayai kebutuhan logistik tim sukses dan operasional kelurahan, serta pembiayaan kampanye. Tim elite birokrasi melakukan komunikasi dengan pihak ketiga atau rekanan guna berpartisipasi membantu biaya politik petahana. Terdapat penggunaan fee proyek dari SKPD guna membantu pendanaan selama proses berlangsung.

Tim strategis (elite birokrasi) yang terdiri dari pimpinan SKPD yang memiliki hubungan emosional, baik itu kekerabatan, etnis, maupun kepercayaan khusus berperan menyusun strategi pemenangan serta melakukan koordinasi politik dengan pihak-pihak terkait. Selain itu terdapat tim lapangan yang terdiri dari kepala bidang, pimpinan kecamatan, lurah, juga pegawai tertentu yang melakukan rekrutmen tokoh masyarakat dan konsolidasi massa di tingkat bawah. Kedua tim ini saling berkoordinasi dan berkomunikasi terkait konsolidasi, mobilisasi, dan dukungan baik pegawai serta masyarakat. Terdapat politisasi program pemerintah untuk membangun kekuatan politik yang kokoh, dengan memanfaatkan kelompok nelayan penerima bantuan.

Faktor yang mempengaruhi dukungan elite birokrasi terhadap pencalonan petahana, yakni hubungan keluarga, kekerabatan, dan etnis Tidore yang menjadi bagian dari emosional petahana yang menempati 13 pimpinan SKPD, 2 camat dan

beberapa lurah yang berasal dari etnis Tidore. Keterlibatan elite birokrasi menghasilkan pelanggaran Pemilukada, tetapi hasil kajian Panwas Kota Ternate bebas sanksi hukum dimana keterlibatan elite birokrasi bersifat pasif dan tidak ada bukti yang mendukung. Selain itu kerja politik tim elite birokrasi, dan tim lapangan melibatkan orang kepercayaan dalam menyalurkan bantuan, sehingga tidak mudah diketahui oleh Pengwas Pemilu.

## **2 Saran**

Dari hasil penelitian dan pembahasan, dapat diajukan beberapa saran sebagai langkah perbaikan sebagai berikut :

1. Ke depan rancangan dan pembahasan Undang-undang Pemilihan kepala daerah, secara tegas mengatur sanksi keterlibatan ASN dalam Pilkada dan keterlibatan petahana dalam mobilisasi birokrasi. Sanksi pemecatan ASN yang terbukti melakukan pelanggaran dan diskualifikasi pasangan calon. Sehingga memberikan efek jera terhadap birokrasi dan calon kepala daerah selama Pilkada berlangsung. serta memperkuat kewenangan Pengawas dan Bawaslu terkait tugas dan kewenangan menindak pelanggaran Pilkada yang dilakukan ASN dan calon kepala daerah.
2. Penelitian selanjutnya perlu mengkaji politisasi birokrasi atau dukungan birokrasi berdasarkan politik balas budi di lingkungan masyarakat perkotaan, dan pengelolaan birokrasi yang telah menerapkan *sistem merit* dan seleksi terbuka pejabat birokrasi di lingkungan pemerintah daerah. Melihat sejauh mana profesionalisme ASN tidak berpengaruh pada suksesi kekuasaan di tingkat lokal, dan seberapa banyak pejabat yang dilantik merupakan kalangan profesional (non tim sukses).

## DAFTAR PUSTAKA

- Battomore, T.B. 2006. *Elite dan Masyarakat*. Diterjemahkan Abdul Harris dan Sayid Umar. Jakarta : Akbar Tandjung Institute
- Etzioni Eva dan Halevy. 2011. *Birokrasi dan Demokrasi Sebuah Dilema Politik*. Diterjemahkan Suansyah,dkk. Yogyakarta : Matapena Institute
- Haryanto. 2005. *Kekuasaan Elite Suatu Bahasan Pengantar*. Yogyakarta : Program Pascasarjana (S2) Politik Lokal dan Otonomi Daerah UGM
- Ismail, HM. 2009. *Politisasi Birokrasi*. Yogyakarta : Avveroes Press.
- Jainuri. 2010. *Pergumulan Politik Antar Elite Partai Di Aras Lokal ; menguak lahir dan Dinamika Partai Amanat Nasional di Kota Malang*. Malang : Umm Press
- Jurdi, Syarifuddin. 2004. *Elite Muhammadiyah dan Kekuasaan Politik, Studi tentang Tingkah Laku Politik Elite Loka; Muhammadiyah Sesudah Orde Baru*. Yogyakarta : UGM Press
- Keller, Suzanne. 1995. *Penguasa dan Kelompok Elit : Peranan elit-penentu dalam masyarakat modern*. Diterjemahkan oleh Zahara D. Noer. Jakarta L: PT Raja Grafinda Persada
- Nurhasim, Moch (ed). 2005. *Konflik Antar Elit Politik Lokal Dalam Pemilihan Kepala Daerah*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar
- Rozi. Syafuan. 2006. *Zaman Bergerak Birokrasi Dirombak : potret Birokrasi dan Politik di Indonesia*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar.
- Sugiyono. 2014. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R & D*. Bandung : Alfabeta
- Surbakti, Ramlan.2010. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta : PT Grasindo
- Thoha, Miftah.2014. *Birokrasi Politik dan Pemilihan Umum Di Indonesia*. Jakarta : Prenada Media Group
- Thoha, Mifta. 2014. *Birokrasi dan Dinimika Kekuasaan*. Jakarta: Kencana
- Varma, SP.2001. *Teori Politik Moderen*. Diterjemahkan yohanes Kristiarto, dkk. Jakarta : PT. Raja Grafika Persada

Yusuf, Rima Ranintya dan Wibawa Samodra. 2010. *Kepegawaian Daerah Di Era Otonomi*. Dalam Wahyudi Kumorotomo dan Ambar Widyaningrum. (Eds) *Reformasi Aparatur Negara Ditinjau Kembali*. Yogyakarta : Gava Media

Jurnal ;

Hamid, A. (2011). Politisasi Birokrasi dalam Pilkada Banten 2006. *Jurnal Ilmu Administrasi negara*, volume 11 : 97 110

Zuhro, R. Siti. (2005). Perjuangan Mewujudkan Demokratisasi Lokal Melalui Pilkada : Studi Kasus Keterlibatan Birokrasi Dalam Pilkada di Jember, Jawa Timur. *Jurnal Masyarakat Indonesia-LIPI*. Jilid XXXI, No. 2, 2005.

Kahalah, Majalah, Buletin dan Koran :

Rini Martini, Politisai Birokrasi di Indonesia.

Malut Post, 29 Agustus 2015