

**KEBERPIHAKAN TERSELUBUNG PEGAWAI NON APARATUR SIPIL
NEGARA DALAM PILKADA
(STUDI KASUS DI KOTA PROBOLINGGO)**

ROHIM*

IBNU SUPRIYADI

Program Studi Ilmu Administrasi Negara
Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Pembangunan Jember
*Email: rohim.annida86@gmail.com

ABSTRAK

Artikel ini mengkaji netralitas pegawai non Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) dan bagaimana Badan Pengawas Pemilu Kota Probolinggo memberikan respon terhadap isu tersebut. Meskipun secara formatif dan legal formal pegawai non ASN tidak terbukti melanggar netralitas, namun dibalik layar beberapa bukti menunjukkan mobilisasi pegawai non ASN untuk mendukung salah satu kandidat kepala daerah. Dengan menggunakan hasil wawancara terhadap sumber-sumber di Kota Probolinggo, penelitian ini menemukan faktor penyebab pegawai ASN mendukung salah satu kandidat dan ditemukannya pola mobilisasi oleh pegawai non ASN sebagai agen dalam meraih suara pemilih. Pegawai non ASN memobilisasi kekerabatan dalam meraup suara pemilih. Sayangnya sikap Badan Pengawas Pemilu Kota Probolinggo berkesimpulan hal tersebut tidak melanggar aturan karena tidak adanya aturan yang melarang pegawai non ASN ikut politik praktis dalam pelaksanaan Pemilu maupun Pilkada. Adanya praktik mobilisasi menunjukkan bahwa pegawai non ASN lihai dalam memberikan dukungan kepada salah satu calon tertentu tanpa terjerat aturan netralitas dari Badan Pengawas Pemilu Daerah.

Kata Kunci: Pegawai non Aparatur Sipil Negara, Pilkada, Kode Etik, Netralitas

I. PENDAHULUAN

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah bertujuan untuk menjawab tuntutan dan tantangan agar pelaksanaan birokrasi pada level pemerintah daerah berjalan secara efektif dan efisien. Pasca reformasi pemerintah daerah diharapkan mampu memberikan perubahan yang secara signifikan dibandingkan pada masa pemerintahan orde baru yang menganut sistem pemerintahan sentralisasi, yang mana pemerintah daerah tidak mempunyai keleluasaan mengembangkan potensi di daerah.

Undang-Undang tersebut juga mempunyai tujuan agar masyarakat berperan aktif atau mempunyai otoritas dalam menentukan siapa yang akan menjadi kepala daerah baik itu Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, maupun Walikota dan Wakil Walikota. Dengan adanya pemimpin yang dikenal secara langsung oleh masyarakat setempat diharapkan bisa memberikan perubahan yang lebih baik kepada masyarakat, sehingga akhirnya roda pemerintahan

diharapkan memberikan dampak yang nyata kepada masyarakat.

Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) merupakan proses yang sangat penting untuk menghasilkan pemimpin yang bisa menghasilkan demokrasi yang bersih. Dengan adanya pemimpin yang bersih, secara tidak langsung akan menghasilkan kebijakan-kebijakan yang pro terhadap kepentingan rakyat, bukan kepada kepentingan kelompok atau golongan tertentu. Salah satu cara untuk mewujudkan demokrasi yang bersih yaitu adanya netralitas dari birokrasi itu sendiri. Birokrasi yang dimaksud adalah adanya netralitas dari Aparatur Sipil Negara (ASN), karena ASN merupakan bagian yang sangat penting dalam unsur birokrasi.

Netralitas ASN merupakan harga mati dalam pelaksanaan pesta demokrasi seperti Pemilihan Umum (Pemilu) maupun Pilkada. Hal ini untuk mewujudkan tujuan negara agar mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat tanpa pilih kasih atau membedakan status sosial masyarakat tertentu dan mampu menjalankan

peran sebagai unsur perekat persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Oleh karena itu diperlukan pegawai ASN yang memiliki integritas, sikap netral dan bebas dari segala macam politik (Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara). Selain itu juga bertujuan agar asas pelaksanaan Pemilu dan Pilkada yaitu Langsung, Umum, Bersih, Jujur dan Adil (LUBER JURDIL) bisa terwujud bukan sekedar slogan rutin yang didengungkan oleh pihak penyelenggara maupun pihak-pihak terkait. Terwujudnya asas tersebut diharapkan bisa menghasilkan pemimpin yang mempunyai integritas dan amanah dalam mengemban mandat rakyat pada saat menjalankan roda pemerintahan setelah dilantik jadi kepala negara maupun daerah. Tidak melupakan janji kampanye atau kontrak politik selama proses pelaksanaan pemilihan atau pada saat berusaha untuk menarik simpati dan dukungan dari rakyat.

Menurut Liane Irma Veronsia Leleng dkk (2015), untuk dapat melihat birokrasi secara netral, ada beberapa standar yang sudah ditentukan dan disepakati secara umum dengan mengacu kepada kerangka teorinya Weberian maupun Undang-Undang yang membahas tentang birokrasi. Pertama, birokrasi tidak menjadi alat bagi kelompok kekuatan politik serta pengaruh apapun yang dapat merusak sakralnya birokrasi. Dengan begitu usaha untuk menciptakan tatakelola birokrasi yang ideal dapat dicapai dan diwujudkan. Kedua, tidak ada usaha dari pemerintah untuk memasukkan orang-orang partai politik dalam jajaran struktural birokrasi. Selain itu juga anggota birokrat tidak terikat secara politik dengan kelompok politik manapun. Ini dimaksudkan sebagai solusi dalam menciptakan sumber daya manusia yang profesional dalam bekerja tanpa pengaruh dan tekanan dari kepentingan kelompok tertentu yang dapat menghambat proses bekerjanya birokrasi. Ketiga, sistem kenaikan jabatan tidak dapat diintervensi oleh kepentingan politik,

ini menunjukkan bahwa merit sistem diterapkan secara efektif dengan mengacu kepada kualitas serta kompetensi aparatur birokrasi. Dimana hal tersebut menjadi efektif ketika seluruh elemen dalam birokrasi melakukan standar prosedur dengan azas-azas pemerintahan yang baik sehingga dapat terwujudnya tatakelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Keempat, birokrasi merupakan alat negara untuk memberikan pelayanan kepada sektor publik, dengan itu kesejahteraan masyarakat dapat tercapai. Salah satu cara yang untuk mewujudkan hal tersebut ialah dengan proses pertanggungjawaban seluruh perangkat birokrasi dalam menggunakan anggaran ataupun menggunakan sumber daya yang lain. Dengan begitu akan lahir satu kesatuan yang baik dari hilir sampai ke hulu tentang sistem pengelolaan dan sistem kerja birokrasi, dimana maksud dari semua ini adalah proses untuk mewujudkan tata kelola birokrasi ideal.

Peran ASN yang profesional sebagai tenaga penggerak juga

bertujuan untuk mewujudkan visi dan misi pembangunan nasional yang baik serta roda pemerintahan dapat berjalan secara efektif dalam melayani kebutuhan masyarakat secara merata, sehingga akan mampu mendorong terwujudnya *good governance* dengan mengacu kepada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara Pasal 2 tentang asas-asas ASN diantaranya adalah sebagai berikut: adanya kepastian hukum, profesionalitas, proporsionalitas, keterpaduan, delegasi, netralitas, akuntabilitas, efektif dan efisien, keterbukaan, nondiskriminatif, persatuan dan kesatuan, keadilan dan kesetaraan, dan kesejahteraan. Asas-asas tersebut merupakan kewajiban dan melekat secara langsung sejak seseorang ditetapkan sebagai ASN. Kepentingan negara diatas kepentingan pribadi maupun golongan, hal ini agar masyarakat benar-benar merasakan asas-asas ASN tersebut bukan sekedar formalitas belaka.

Fenomena tidak netralnya pegawai ASN bukan hal yang baru,

hal ini didukung oleh data yang dirilis oleh Badan Kepegawaian Negara (BKN), sebanyak 990 kasus pelanggaran netralitas ASN terkait pemilu dan pilkada 2018 dan 2019. Data tersebut dihimpun sejak Januari 2018 sampai dengan Maret 2019 (<https://nasional.kompas.com/read/2019/04/12/17535521/990-kasus-pelanggaran-netralitas-asn-terkait-pemilu-ini-penjelasan-bkn>).

Berdasarkan data tersebut menunjukkan betapa rentannya pegawai ASN dijadikan alat untuk meraih suara pemilih oleh para kandidat kepala negara dan daerah.

Maraknya pegawai ASN yang tidak netral bukan rahasia umum lagi, terdapat beberapa penelitian yang mengkaji ketidaknetralan pegawai ASN dalam pelaksanaan Pemilu maupun Pilkada, namun dalam penelitian ini mengkaji dari sisi lain dengan obyek yang berbeda yaitu ketidaknetralan pegawai pemerintah non ASN yaitu pegawai honorer, pegawai tidak tetap, tenaga harian lepas atau tenaga kontrak yang diangkat oleh kepala Organisasi Perangkat Daerah (OPD). Adapun istilah-istilah pegawai tersebut

berbeda-beda di setiap daerah. Pegawai non ASN juga menjadi salah satu sasaran dari kandidat kepala daerah karena jumlahnya terbilang banyak, secara nasional jumlah pegawai Tenaga Harian Kontrak (THK-II) mencapai 438.590 orang

(<https://www.gesuri.id/pemerintahan/isu-penghapusan-tenaga-honorer-asn-ini-penjelasan-tjahjo-b1YFBZq5v>)o. Pegawai tersebut yang pengangkatannya oleh kepala daerah dan jumlah tersebut belum termasuk pegawai yang diangkat oleh kepala OPD.

Jumlah pegawai non ASN di lingkungan kerja Pemerintah Kota Probolinggo mencapai angka 2.928 orang (Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Pemerintah Kota Probolinggo). Angka tersebut sangat banyak jika memihak salah satu kandidat dalam pelaksanaan Pilkada Kota Probolinggo. Pilkada Kota Probolinggo dilaksanakan pada bulan Juni Tahun 2018 yang dilaksanakan secara serentak bersama beberapa daerah lainnya. Jumlah Daftar Pemilih Tetap (DPT) pada pilkada

serentak di Kota Probolinggo yaitu 164.080 orang (Kantor Pemilihan Umum Kota Probolinggo). Membandingkan antara jumlah pegawai non ASN dengan jumlah DPT bisa digambarkan akan memberikan dampak yang cukup signifikan dalam percaturan politik pilkada di Kota Probolinggo jika memihak pada salah satu kandidat.

II. TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Birokrasi

Hubungan antara birokrasi dengan ASN sebagai pelayan sektor publik sudah seharusnya bisa menciptakan suatu sistem pelayanan yang lebih efektif dan efisien dan melahirkan kebijakan publik yang rasional dan demokratis secara profesional. Profesionalisme birokrasi dan netralnya ASN tersebut menggambarkan bahwa tugas utama dari birokrasi adalah mengabdikan atau memberikan pelayanan kepada masyarakat dalam menjalankan tugas dan fungsi demi terwujudnya kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tujuan dari negara. Secara konsep, menurut Weber dalam Data

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah: (1) Apa yang menyebabkan pegawai non ASN ikut politik praktis dalam pelaksanaan pilkada Kota Probolinggo Tahun 2018? dan (2) Bagaimana pola pegawai non ASN dalam meraih suara untuk memenangkan salah satu kandidat kepala daerah dalam pelaksanaan pilkada Kota Probolinggo Tahun 2018?

Wardana & Geovani Meiwanda (2017:331) birokrasi adalah organisasi yang ditunjukan untuk memaksimalkan efisien dalam organisasi yang memiliki spesialisasi tugas-tugas, hierarki otoritas badan perundang-undangan, sistem pelaporan yang baik untuk memudahkan dalam tanggung jawab serta anggota memiliki keahlian khusus dalam menjalankan tugasnya.

Dalam terminologi ilmu politik model birokrasi Weber tersebut menganggap sebuah birokrasi sebagai sebuah organisasi kolektif terdiri dari pejabat-pejabat yang secara jelas dan pasti dalam menjalankan tugas dan fungsi

berdasarkan kewenangan serta pengaruh dari pejabat tersebut dapat dirasakan oleh seluruh anggota organisasi. Miriam Budiharjo (2010:64) mengemukakan bahwa pada hakekatnya birokrasi mengandung implikasi pengorganisasian yang tertib, tertata dan teratur dalam hubungan kerja yang secara berjenjang serta aturan prosedur dalam garis tatanan organisasi. Weber mengutarakan bahwa ada tiga otoritas kewenangan yang dimiliki oleh seseorang dalam organisasi birokrasi yaitu otoritas rasional, otoritas tradisional, dan otoritas kharismatik.

ASN sebagai penggerak utama birokrasi dituntut untuk dapat bersikap netral pada proses demokrasi karena berfungsi sebagai pelaksana kebijakan pemerintah, memberikan pelayanan publik secara adil kepada masyarakat, menghindari terjadinya konflik kepentingan serta memperlakukan persatuan dan kesatuan bangsa untuk memperkuat Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). ASN pada birokrasi adalah profesi yang terkait dengan tugas dan kewajiban menjalankan seluruh

peraturan dan program pemerintah, baik pusat ataupun daerah. Birokrasi harus berpihak kepada kepentingan negara dan masyarakat. Birokrasi harus tegak lurus pada NKRI.

Netralitas dari fungsi birokrasi pemerintahan dalam konsepnya Weber dikenal dengan konservatif, menurut Weber birokrasi dibentuk atas dasar netral dan tanpa adanya gangguan dari yang dapat merusak birokrasi dari kekuatan politik, artinya birokrasi pemerintah diposisikan sebagai kekuatan yang netral dalam sebuah negara yang berkerja sesuai dengan aturan yang berlaku dalam bidangnya. Netralitas birokrasi secara esensial menjadi penting dalam memenuhi hajat hidup orang banyak tanpa memihak terhadap kelompok tertentu. Artinya siapapun yang memerintah dalam sebuah negara birokrasi tetap memberikan pelayanan pada sektor publik secara efektif dan efisien (M. Adian Firnas, 2016:165).

2.2 Pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN)

ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai

pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah. ASN dalam menyelenggarakan kebijakan dan manajemen harus berlandaskan asas salah satunya adalah netralitas, terutama pada Pemilu. Peran ASN dalam Undang-Undang ini terlihat pada kode etik dan kode perilaku yang mengharuskan ASN untuk melaksanakan tugas dengan jujur, bertanggungjawab, berintegritas tinggi, cermat, disiplin, sesuai dengan peraturan berlaku, perintah atasan yang tidak bertentangan dengan etika pemerintahan, menjaga kerahasiaan kebijakan negara, dan tidak menyalahgunakan informasi maupun jabatan untuk memperkaya diri sendiri atau orang lain. Selanjutnya, pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik. Pegawai ASN berperan sebagai perencana, pelaksana, dan pengawas penyelenggaraan tugas pemerintahan melalui kebijakan dan pelayanan publik yang profesional, netral, serta bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Menurut Titi Darmi (2017) peranan sumber daya manusia ASN itu meliputi: (1) pelaksanaan kebijakan publik, (2) pelayanan publik, (3) perekat dan pemersatu bangsa. Untuk itu, maka ASN wajib memiliki etos kerja yang produktif, terampil, kreatif, memiliki tanggung jawab, dan profesional. Berdasarkan beberapa hal di atas dapat disimpulkan bahwa peran ASN dalam Pemilu sudah baik dijelaskan dan telah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Namun penerapan di lapangan sepertinya masih sulit untuk diterapkan, karena adanya beberapa kepentingan yang membuat pelanggaran terbebas dari hukuman yang seharusnya mereka dapatkan.

2.3 Pegawai Non Aparatur Sipil Negara (ASN)

Pegawai non ASN merupakan pegawai di luar ASN, dalam hal ini bukan Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Pegawai non ASN disini sesuai penjelasan pada Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen

Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja Pasal 96 Ayat 1 menyebutkan bahwa yang dimaksud pegawai non-PNS dan non-PPPK antara lain: pegawai yang saat ini dikenal dengan sebutan tenaga honorer atau sebutan lain (Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja).

Pegawai non ASN diangkat oleh kepala Organisasi Perangkat Daerah (OPD) setelah mendapat persetujuan Kepala Daerah. Pengangkatan tersebut bertujuan untuk memenuhi kebutuhan pegawai pada saat dilakukan pelarangan pengangkatan pegawai honorer baru oleh Pemerintah setelah terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Pegawai Negeri Sipil (PNS). Pemerintah Daerah melakukan pengadaan pegawai non ASN karena merasa kebutuhan pegawai masih kurang di lapangan.

Pegawai non ASN merupakan tenaga yang diperoleh melalui mekanisme *outsourcing* hanya bisa

menduduki beberapa jabatan yang telah ditentukan seperti: tenaga ahli atau konsultan individu, sopir atau pengemudi, tenaga kebersihan atau *cleaning service*, tenaga keamanan atau satuan pengamanan (satpam), dan juru masak.

2.4 Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada)

Pilkada merupakan ajang pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota. Pesta demokrasi ini sebagai wujud pelaksanaan kedaulatan rakyat yang berada di wilayah Provinsi dan Kabupaten/Kota untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota secara langsung dan demokratis (Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 1 Tahun 2017 tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2018).

Tensi politik Pilkada lebih tinggi atau panas daripada pelaksanaan Pilpres, hal ini dikarenakan kandidat yang mencalonkan adalah masyarakat lokal atau putra daerah serta yang memilihnya masih dalam lingkup administratif yang lebih kecil pula dibandingkan dengan Pilpres. Isu putra daerah selalu didengungkan oleh antar kandidat maupun tim sukses. Politik uang juga dominan karena jumlah penduduk masih relatif sedikit sehingga kandidat tertentu melakukan ini dalam meraih suara pemilih.

2.5 Kode Etik

Sebagai abdi negara sudah menjadi kewajiban bagi ASN memiliki kode etik dan kode perilaku dalam menjalankan tugas-tugasnya. Masalah kode etik bagi PNS diatur oleh Peraturan Pemerintah No 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa KORPS dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil. Di dalam peraturan tersebut dijelaskan tentang betapa pentingnya kode etik itu diterapkan. Selain dalam pelaksanaan tugas kedinasan dan kehidupan sehari-hari setiap PNS wajib bersikap dan

berpedoman pada etika dalam bernegara, dalam penyelenggaraan pemerintahan, dalam berorganisasi, dalam bermasyarakat, serta terhadap diri sendiri dan sesama PNS. Kode etik berkaitan erat dengan etika. Etika pegawai ASN harus dijaga untuk menjaga nama baik korps maupun lembaga.

2.6 Netralitas

Netralitas PNS diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS. Peraturan tersebut berkaitan dengan asas netralitas, walaupun tidak tersirat langsung kata netralitas, akan tetapi indikator perilakunya telah diatur di dalamnya. Pada pasal 4 menyebutkan larangan terhadap PNS. Pelarangan yang tersebut untuk tidak memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat Dewan Perwakilan Daerah, atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pelarangan untuk tidak memberikan dukungan kepada calon anggota Dewan Perwakilan Daerah atau calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dengan cara memberikan

surat dukungan disertai foto kopi Kartu Tanda Penduduk atau Surat Keterangan Tanda Penduduk.

Konsep netralitas birokrasi selain dari pandangan Weber ialah merujuk pada huruf f pasal 2 UU No. 5 tahun 2014 secara eksplisit menyatakan bahwa tidak berpihak kepada segala bentuk pengaruh manapun dan tidak kepada kepentingan siapapun yang nantinya dapat mengganggu proses pelayanan publik yang diakibatkan konflik kepentingan ASN. Netralitas birokrasi berdasarkan apa yang ada pada undang-undang tersebut dapat diartikan bahwa ASN tidak boleh berperan secara langsung maupun secara tidak langsung dalam kegiatan partai politik ataupun pada hal-hal yang berkaitan dengan politik praktis, penekanan terhadap ASN ini menjadikan ASN fokus pada

tanggung jawab yang berkaitan dengan pelayanan publik secara luas dan merata. Secara umum dapat digambarkan bahwa ciri model utama netralitas politik birokrasi ialah ASN independen, non ideologi partai politik ataupun berafiliasi dengan kepentingan politik, serta bebas dari intervensi dari berbagai kelompok.

Menjadi pegawai ASN sudah otomatis sebagian haknya ada yang dibatasi meskipun manusia pada dasarnya mempunyai kebebasan atau lebih dikenal dengan sebutan Hak Asasi Manusia (HAM). Pembatasan ini dalam keterlibatan berpolitik yaitu tidak boleh secara terbuka mendukung atau mengkampanyekan salah satu kandidat atau calon dalam Pemilu, baik itu Pilpres, Pileg, maupun Pilkada.

III. METODE PENELITIAN

Paradigma penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian kualitatif dengan jenis penelitian deskriptif. Definisi metodologi kualitatif adalah “prosedur penelitian yang

menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang dan perilaku yang dapat diamati. Pendekatan ini diarahkan pada latar dan individu tersebut secara *holistik* (utuh). Jadi, penelitian

tidak mengisolasi individu atau organisasi ke dalam variabel atau hipotesis, tetapi perlu memandangnya sebagai bagian dari sesuatu keutuhan”. Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian deskriptif. Tujuan dari penelitian deskriptif ini adalah suatu penelitian yang menggambarkan berupa kata-kata gambaran dan bukan angka-angka sehingga yang dikumpulkan menjadi kunci terhadap apa yang sudah diteliti (Moleong, 2016).

Peneliti menggunakan paradigma kualitatif dengan jenis pendekatan deskriptif karena peneliti ingin mengetahui fakta yang sebenarnya terjadi lapangan. Data

yang dikumpulkan dilakukan dengan wawancara kepada narasumber di Kota Probolinggo Jawa Timur. Narasumber utama yang diwawancarai adalah beberapa pegawai non ASN selaku pihak yang ikut politik praktis pada pelaksanaan Pilkada Kota Probolinggo Tahun 2018. Sedangkan narasumber tambahan adalah Bapak Azam Fikri, SE selaku pejabat komisioner Divisi Pengawasan Hubungan Masyarakat dan Hubungan Antar Lembaga Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) Kota Probolinggo. Data-data sekunder (data keras) diperoleh dari observasi lapangan selama dilakukan kerja lapangan.

IV. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Netralitas ASN selalu menjadi perbincangan topik hangat atau *trending topic* dalam pelaksanaan Pemilu maupun Pilkada. Para kandidat berusaha memengaruhi ASN untuk ikut politik praktis karena ASN merupakan ujung tombak birokrasi pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Interaksi secara langsung dengan masyarakat

dihawatirkan mempromosikan atau memberikan dukungan atau memobilisasi masyarakat untuk memilih salah satu kandidat kepala daerah.

Komisi Pemilihan Umum menggelar Pilkada serentak pada Tanggal 27 Juni 2018 sebanyak 171 daerah yang terdiri dari: 17 Provinsi, 39 Kota dan 115 Kabupaten. Kota Probolinggo Provinsi Jawa Timur

termasuk salah satu yang mengadakan pemilihan kepala daerah yaitu Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota. Di Kota Probolinggo terdapat 4 (empat) pasang calon Walikota dan Wakil Walikota yaitu:

1. Suwito dan Ferry Rahyuwono yang berangkat dari jalur perseorangan (independen).
2. Fernanda Zulkarnain dan Zulfikar Imawan yang diusung koalisi Partai Golkar, NasDem, PPP, dan Gerindra.
3. Syamsu Alam dan Kulup Widyo yang diusung PDIP.
4. Hadi Zainal Abidin dan Soufis Subri yang diusung koalisi PKB, Demokrat dan PKS.

Sementara itu petahana atau *incumbent* tidak maju dalam Pilkada karena tidak mendapatkan rekomendasi dari partai yang mempunyai kursi di parlemen atau DPRD Kota Probolinggo. Tidak majunya petahana merupakan suatu keuntungan dari para kandidat

Walikota dan Wakil Walikota Probolinggo dengan asumsi bahwa ASN baik itu PNS maupun PPPK bisa netral dalam pilkada. Namun pada realitanya ASN tersebut tidak bisa dikatakan netral meskipun secara normatif tidak memihak kepada salah satu kandidat manapun, hal ini sesuai dengan data Badan Pengawas Pemilihan Umum Kota Probolinggo menyebutkan bahwa tidak ada pelanggaran netralitas ASN pada pemilihan pilkada Kota Probolinggo Tahun 2018.

Secara umum pegawai ASN di Pemerintah Kota Probolinggo bisa dikatakan netral, namun pegawai non ASN (tenaga kontrak dan pegawai tidak tetap) mempunyai sikap yang bertolak belakang dengan pegawai ASN. Penelitian ini mengkaji secara mendalam fenomena atau fakta tersebut.

4.1 Faktor penyebab pegawai non ASN ikut politik praktis dalam pelaksanaan Pilkada Kota Probolinggo Tahun 2018

Keberadaan pegawai non ASN memang dibutuhkan oleh Pemerintah Kota Probolinggo dalam

menjalankan roda pemerintahan. Hal ini dikarenakan kekurangan pegawai ASN baik itu yang berstatus PNS maupun PPPK. Jumlah pegawai non ASN di Pemerintah Kota Probolinggo mencapai angka 2.928 orang. Pegawai non ASN bisa memengaruhi percaturan politik pada pelaksanaan Pilkada Kota Probolinggo Tahun 2018. Hal tersebut karena jumlahnya yang banyak serta ada beberapa faktor atau fakta yang menyebabkan untuk ikut politik praktis:

Pertama, tidak ada aturan yang spesifik atau secara rinci yang melarang pegawai non ASN ikut terlibat dalam politik praktis. Peraturan-peraturan yang ada selama ini seperti: Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Peraturan Pemerintah No 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa KORPS dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil, Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS, Peraturan Badan Pengawasan Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 6 Tahun

2018 tentang Pengawasan Netralitas Pegawai Aparatur Sipil Negara, Anggota Tentara Nasional Indonesia, dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Ketiadaan kebijakan atau regulasi tersebut benar-benar dimanfaatkan oleh pegawai non ASN dalam memberikan dukungan kepada salah satu kandidat yang dirasa menguntungkan jika nantinya kandidat yang diusung memenangkan Pilkada. Hal ini juga diperkuat dengan pernyataan salah satu komisioner Bawaslu pada saat wawancara yang menyatakan bahwa pegawai non ASN tidak bisa dijerat karena peraturan-peraturan tentang ASN maupun Pemilu lebih ditujukan mengatur netralitas dan kode etik ASN, anggota TNI dan POLRI. Bawaslu Kota Probolinggo tidak bisa menindaklanjuti meskipun ada laporan pelanggaran netralitas maupun kode etik pegawai non ASN pada saat proses Pilkada berlangsung. Bawaslu Kota Probolinggo lebih fokus ke pegawai ASN serta pelanggaran-pelanggaran lain yang sudah diatur oleh peraturan-peraturan pemerintah.

Kedua, pegawai non ASN melihat visi dan misi para kandidat Walikota dan Wakil Walikota Probolinggo sebelum ikut dalam politik praktis. Hal ini, melihat peluang yang bisa menguntungkan keberadaan pegawai non ASN. Peluang yang dimaksud adalah mencari kandidat Walikota dan Wakil Walikota Probolinggo yang bisa membuat posisi pegawai non ASN lebih diperhatikan oleh Pemerintah Kota Probolinggo, baik dari segi status kepegawaian maupun kesejahteraan. Pegawai non ASN beranggapan bahwa dengan status saat ini seperti “digantung”, karena kapanpun bisa diberhentikan oleh Pemerintah Kota Probolinggo. Mereka menginginkan statusnya dinaikkan dari Pegawai Tidak tetap (PTT) menjadi Pegawai Negeri Sipil (PNS) atau Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Selain status kepegawaian yaitu adalah masalah kesejahteraan. Selama ini pegawai non ASN merasa gaji yang diterima masih kurang atau dibawah Upah Minimum Regional (UMR) Kota Probolinggo. Mereka menginginkan adanya kenaikan gaji

minimal setara dengan bahkan lebih tinggi dari UMR.

Berangkat dari visi dan misi para kandidat kepala daerah tersebut, pegawai non ASN mengkalkulasi untung dan ruginya sebelum menjatuhkan pilihan dan tampil *all out* mendukung salah satu kandidat. Kedua fakta tersebut yang menjadi faktor penyebab pegawai non ASN ikut politik praktis dalam pelaksanaan pilkada Kota Probolinggo Tahun 2018. Pegawai non ASN lihai dalam melihat kekosongan kebijakan atau peraturan-peraturan yang melarang mereka untuk ikut politik praktis.

4.2 Pola pegawai non ASN dalam meraih suara untuk memenangkan salah satu kandidat kepala daerah dalam pelaksanaan Pilkada Kota Probolinggo Tahun 2018

Setelah mengetahui faktor-faktor penyebab pegawai non ASN ikut politik praktis dalam pilkada Kota Probolinggo Tahun 2018, peneliti ingin mengetahui bagaimana pola pegawai non ASN dalam memberi dukungan serta memobilisasi masa

untuk memilih salah satu kandidat yang menguntungkan bagi mereka.

Pertama, membentuk paguyuban atau komunitas yang terdiri dari salah satu profesi pegawai non ASN atau Pegawai Tidak Tetap (PTT). Melalui paguyuban inilah mereka mengkonsolidasikan kekuatan para pegawai non ASN untuk mendukung dan memenangkan salah satu kandidat. Jumlah pegawai non ASN yang banyak ini membuat mereka merasa kuat atau bisa memberikan dampak yang signifikan dalam pelaksanaan Pilkada. Hal ini bisa dilihat dari jumlah kandidat yang sebanyak 4 (empat) pasang dan jumlah Daftar Pemilih Tetap (DPT) serta jumlah pegawai non ASN memungkinkan bisa memenangkan salah satu kandidat. Jika satu pegawai non ASN bisa mengajak 10 (sepuluh) orang untuk memilih salah satu kandidat dalam pilkada.

Kedua, memobilisasi pemilih dengan cara langsung dan tidak langsung. Model memobilisasi secara langsung ini dengan mensosialisasikan salah satu kandidat kepada kerabat terdekat pada saat *face to face*.

Menyampaikan visi dan misi atau pesan-pesan politik kandidat yang diusung kepada kerabat secara langsung. Kekerabatan ini dianggap efektif karena tidak melakukan kampanye secara langsung atau terbuka kepada masyarakat. Hal ini bertujuan agar terhindar dari pemantauan atau pengawasan dari Bawaslu. Model memobilisasi tidak langsung dengan cara memengaruhi cara pikir atau pandang seseorang dalam menentukan pilihannya terhadap sesuatu berdasarkan sudut pandang tertentu sedangkan cara pandang yang menguntungkan kandidat yang didukung oleh pegawai non ASN. Model secara tidak langsung ini memiliki resiko yang sangat tinggi bagi pegawai non ASN jika salah sasaran atau salah orang yang diajak diskusi bisa menjadi *boomerang*, karena jika kandidat yang dirasa menguntungkan bagi pegawai non ASN tidak menang maka bisa diberhentikan dari pekerjaannya sebagai pegawai non ASN.

Adanya keberpihakan terselubung ini mengindasikan beberapa hal, yaitu: *Pertama*,

lemahnya pengawasan atau pembiaran oleh Kepala Organisasi Perangkat Daerah (OPD) selaku pimpinan yang memberikan kontrak kerja di Pemerintah Daerah yang mana gaji untuk para pegawai non ASN itu berasal dari Anggaran

V. KESIMPULAN

Penelitian ini menunjukkan faktor-faktor penyebab pegawai non ASN ikut politik praktis dan beberapa pola pegawai non ASN dalam meraih suara dalam memenangkan salah satu kandidat kepala daerah dalam pelaksanaan pilkada Kota Probolinggo Tahun 2018.

Adapun yang menjadi faktor penyebab yaitu: *Pertama*, tidak adanya aturan atau regulasi yang melarang pegawai non ASN ikut politik praktis, karena aturan yang ada hanya mengikat kepada para ASN, Anggota TNI dan POLRI. *Kedua*, lihai dengan situasi politik dengan membandingkan visi dan misi antar kandidat yang bisa

Pendapatan Belanja Daerah (APBD). *Kedua*, bentuk kelihaihan atau kenekatan pegawai non ASN dalam memberikan dukungan kepada salah satu kandidat di pilkada, hal ini dikarenakan konflik kepentingan mereka.

menguntungkan pegawai non ASN baik dari segi status kepegawaian maupun peningkatan kesejahteraan.

Pola keberpihakan pegawai non ASN yaitu: *Pertama*, membentuk paguyuban salah satu profesi pegawai non ASN, upaya ini berhasil karena jiwa korps mereka sangat tinggi, ini disebabkan mereka mempunyai rasa senasib dan seperjuangan. *Kedua*, memobilisasi secara langsung dan tidak langsung. Secara langsung melalui sosialisai *face to face* kepada kerabat dekat. Secara tidak langsung dengan memengaruhi sudut pandang teman dekat yang sekiranya bisa diajak untuk memilih dan memihak kepada salah satu kandidat.

DAFTAR PUSTAKA

- Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Pemerintah Kota Probolinggo.
- Data Wardana & Geovani Meiwanda, "Reformasi Birokrasi Menuju Indonesia Baru, Bersih dan Bermartabat". Vol, III. No, 1. April 2017. Halm 331.
<https://nasional.kompas.com/read/2019/04/12/17535521/990-kasus-pelanggaran-netralitas-asn-terkait-pemilu-ini-penjelasan-bkn>;
- <https://www.gesuri.id/pemerintahan/isu-penghapusan-tenaga-honorer-asn-ini-penjelasan-tjahjo-b1YFBZq5v>;
- Kantor Pemilihan Umum Kota Probolinggo;
- Liane Irma Veronsia Leleng, dkk "Netralitas Aparatur Sipil Negara Pada Pelaksanaan Pemilihan Umum Kepala Daerah Tahun 2015". (Studi di Kecamatan Tatapan Kabupaten Minahasa Selatan). Vol, 1. No, 1. Tahun 2018.
- M. Adian Firmas, "Politik dan Birokrasi: Masalah Netralitas Birokrasi di Indonesia Era Reformasi". Vol, 06. No, 01. Juni 2016.
- Miriam Budiardjo, 2010. "Dasar-Dasar Ilmu politik". Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, Cetakan keempat.
- Moleong, Lexy, J. 2016. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung. Remaja Rosdakarya;
- Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja;
- Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Pegawai Negeri Sipil (PNS);
- Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 1 Tahun 2017 tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2018;
- Peraturan Pemerintah No 42 Tahun 2004 Tentang Pembinaan Jiwa KORPS dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil;
- Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS;
- Titi Darmi. 2017. "Peran SDM ASN Untuk Meningkatkan Kinerja Daerah Otonomi Baru di Seluma." Seminar Internasional, Tanggal 10-11 April 2017. Universitas Muhammadiyah Bengkulu.
- Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara;
- Wawancara dengan salah satu komisioner Badan Pengawas Pemilu Kota Probolinggo;
- Wawancara dengan beberapa pegawai non ASN di lingkungan Pemerintah Kota Probolinggo.