

# **KESADARAN HUKUM APARATUR SIPIL NEGARA KOTA SURABAYA TERHADAP NETRALITAS DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH**

## **(STUDI DI DINAS PENDIDIKAN KOTA SURABAYA)**

**Bimahri Qaulan Layyina**

Program studi S1 Ilmu Hukum , Fakultas Ilmu Sosial dan Hukum Universitas Negeri Surabaya  
[bimahriqaulan.20070@mhs.unesa.ac.id](mailto:bimahriqaulan.20070@mhs.unesa.ac.id)

**Hananto Widodo**

Program studi S1 Ilmu Hukum , Fakultas Ilmu Sosial dan Hukum Universitas Negeri Surabaya  
[hanantowidodo@unesa.ac.id](mailto:hanantowidodo@unesa.ac.id)

### **Abstrak**

Indonesia sebagai negara demokrasi dengan prinsip dari rakyat oleh rakyat untuk rakyat, prinsip ini diimplementasikan pada Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada). Pemilihan ini dilakukan oleh seluruh warga negara Indonesia termasuk Aparatur Sipil Negara. Tetapi disisi lain ASN harus memegang asas netralitas yang disebutkan pada Pasal 2 huruf f Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara. Namun, kerap kali ditemui ASN yang melanggar netralitas dalam Pilkada. Pada tahun 2020 ditemukan terdapat 872 ASN yang terbukti melanggar asas netralitas dalam Pilkada. Tujuan penelitian ini untuk memahami tingkat kesadaran hukum ASN terhadap netralitas dalam Pilkada serta untuk memahami faktor yang mempengaruhi tingkat kesadaran hukum tersebut di lingkup Dinas Pendidikan Kota Surabaya. Metode penelitian yang digunakan pada penelitian kali ini yaitu yuridis empiris dengan pendekatan sosiologi hukum dan campuran antara kuantitatif dengan kualitatif berdasarkan studi di lapangan. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa sebanyak 73% ASN di Dinas Pendidikan Kota Surabaya sadar hukum dapat tergolong baik. Terdapat faktor pendukung yang mempengaruhi tingkat kesadaran hukum para ASN yaitu adanya sanksi, mempertahankan integritas sebagai ASN, dan adanya peraturan yang jelas. Sementara itu, faktor penghambat yang mempengaruhi tingkat kesadaran hukum para ASN yaitu kurangnya sosialisasi dan kualitas sumber daya manusia yang bermacam-macam.

**Kata Kunci:** Aparatur Sipil Negara, Netralitas, Pemilihan Kepala Daerah.

### **Abstract**

Indonesia as a democratic country with the principle of the people by the people for the people, this principle is implemented in the Regional Head Election (Pilkada). This election was conducted by all Indonesian citizens including the State Civil Apparatus. But on the other hand, civil servants must uphold the principle of neutrality mentioned in Article 2 letter f of Law Number 20 of 2023 concerning the State Civil Apparatus. However, civil servants are often found violating neutrality in regional elections. In 2020, it was found that there were 872 civil servants who were proven to have violated the principle of neutrality in the regional elections. The purpose of this study is to understand the level of legal awareness of civil servants towards neutrality in regional elections and to understand the factors that influence the level of legal awareness within the scope of the Surabaya City Education Office. The research method used in this research is empirical juridical with a sociology of law approach and a mixture of quantitative and qualitative based on studies in the field. The results of this study show that as many as 73% of civil servants in the Surabaya City Education Office are aware that the law can be classified as good. There are supporting factors that affect the level of legal awareness of civil servants, namely sanctions, maintaining integrity as civil servants, and the existence of clear regulations. Meanwhile, the inhibiting factors that affect the level of legal awareness of civil servants are the lack of socialization and the quality of various human resources.

**Keywords:** State Civil Apparatus, Neutrality, Regional Head Election.

## PENDAHULUAN

### 1. Latar Belakang

Indonesia sebagai negara demokrasi dengan prinsip dari rakyat oleh rakyat untuk rakyat, prinsip ini diimplementasikan pada Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada). Seluruh Warga Negara Indonesia (WNI) memiliki hak pilih seperti yang dijelaskan pada Pasal 43 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang menjelaskan bahwa setiap warga negara berhak untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan umum berdasarkan persamaan hak melalui pemungutan suara yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Hak pilih ini termasuk untuk Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disebut ASN. Namun, meskipun ASN memiliki hak pilih seperti rakyat Indonesia yang lain tetapi ASN diwajibkan untuk menjaga kenetralannya. Hal ini berguna untuk menjaga keseimbangan kekuatan politik antara masyarakat sipil dan pemerintah sehingga tercipta sistem yang demokratis (Wirajati 2020). Pemerintahan dapat dikatakan pemerintahan yang baik (good governance) apabila elemen yang ada didalamnya melaksanakan amanah dengan baik. Elemen utama yang ada dalam sistem pemerintahan adalah Aparatur Sipil Negara (ASN). ASN memiliki kedudukan dan fungsi yang kuat menjadi penggerak roda pemerintahan.

Aparatur Sipil Negara adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah seperti yang dijelaskan pada Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara. ASN dalam menjalankan kebijakan dan manajemennya harus didasarkan pada beberapa asas seperti yang dijelaskan pada Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara Pasal 2 yaitu asas kepastian hukum, profesionalitas, proporsionalitas, keterpaduan, netralitas, akuntabilitas, keterbukaan, non diskriminatif, persatuan dan kesatuan, keadilan dan kesetaraan, kesejahteraan.

Asas yang sangat penting dan perlu diberi perhatian khusus saat berjalannya pemilihan umum adalah asas netralitas yang disebutkan Pasal 2 huruf f Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara. Selain itu, Pasal 9 ayat 2 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara juga menjelaskan bahwa Pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik. Pasal 12 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara juga menjelaskan bahwa Pegawai ASN berperan sebagai perencana, pelaksana, dan pengawas penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional melalui pelaksanaan kebijakan

dan pelayanan publik yang profesional, bebas dari intervensi politik, serta bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme. Namun, sering kali ditemukan ASN yang terbawa arus pesta demokrasi hingga menghilangkan kenetralannya. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia netralitas merupakan keadaan dan sikap netral yang tidak memihak atau bebas (Kamus Pusat Bahasa 2002). Sikap ini perlu dijaga oleh ASN sebagai penggerak roda pemerintahan.

Banyaknya pelanggaran terhadap asas netralitas ASN cukup berbanding terbalik dengan pentingnya asas ini. Hal ini dapat kita buktikan dengan tingginya angka pelanggaran ASN terhadap asas netralitas. Berdasarkan data Komisi Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disebut sebagai KASN pada tahun 2019 terdapat 412 pengaduan yang diterima oleh Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) dan Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) dan 528 ASN terbukti melanggar asas netralitas (Rusdiyani 2020). Pada tahun 2020 berdasarkan data KASN per 19 Desember 2020 jumlah ini meningkat menjadi 1.305 pengaduan dengan 872 orang yang terbukti melanggar (Faisal 2020).

**Tabel 1.**

**Data Pelanggaran Netralitas Aparatur Sipil Negara Tahun 2019-2020**

Tahun	Terbukti Melanggar	Jenis Pelanggaran Terbanyak	
		Kampanye Melalui Media Sosial	Mengadakan Kegiatan yang Mengarah Keberpihakan
2019	528 orang	35,6%	16,4%
2020	872 orang	27,7%	19,8%

Sumber: Komisi Aparatur Sipil Negara, 2020

Jumlah pelanggar asas netralitas diprediksi akan meningkat dengan adanya Pesta Demokrasi pada tahun 2024 untuk memilih presiden, wakil presiden, anggota DPR, anggota DPD, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota, Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota. Berdasarkan lampiran II Keputusan Bersama Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Menteri dalam Negeri, Kepala Badan Kepegawaian Negara, Ketua Komisi Aparatur Sipil Negara, dan Ketua Badan Pengawas Pemilu Nomor 2 Tahun 2022, 800-5474 Tahun 2022, 246 Tahun 2022, 30 Tahun 2022, 1447.1/PM.01/K.1/09/2022 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Netralitas Pegawai Aparatur Sipil Negara dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum Pemilihan menjelaskan bentuk pelanggaran dan

jenis sanksi atas pelanggaran netralitas pegawai ASN sebagai berikut:

1. Pelanggaran Kode Etik

ASN yang melanggar kode etik akan mendapatkan sanksi moral berupa pernyataan secara tertutup/ pernyataan secara terbuka sesuai Pasal 15 ayat 1-3 Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil

- a. Memasang spanduk/baliho/alat peraga lainnya terkait bakal calon dan pemilihan (Pasal 11 huruf c Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004);
- b. Sosialisasi/kampanye media sosial/ online bakal calon (Pasal 9 angka 2 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023, Pasal 11 huruf c Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004);
- c. Menghadiri deklarasi/ kampanye pasangan bakal calon dan memberikan tindakan/ dukungan secara aktif (Pasal 11 huruf c Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004);
- d. Membuat posting, comment, share, like, follow dalam grup/ akun pemenangan bakal calon (Pasal 11 huruf c Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004);
- e. Memposting pada media sosial/ media lain yang dapat diakses publik, foto bersama dengan bakal calon, tim sukses, atau alat peraga terkait partai politik/ bakal calon (Pasal 11 huruf c Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004);
- f. Ikut dalam kegiatan kampanye/ sosialisasi/ pengenalan bakal calon (Pasal 11 huruf c Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004);
- g. Mengikuti deklarasi/ kampanye bagi suami/ istri calon dengan tidak dalam status cuti di luar tanggungan negara (CLTN) (Pasal 11 huruf c Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004).

2. Pelanggaran Disiplin

ASN yang melakukan pelanggaran disiplin akan mendapatkan sanksi administratif yang terbagi menjadi ringan, sedang, dan berat. Namun, sanksi administrative terkait netralitas ASN dalam Pemilihan Umum maupun Pemilihan Kepala Daerah hanya terbagi menjadi tingkat sedang dan berat sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

a. Hukuman Disiplin Sedang

- 1) Melakukan pendekatan kepada Partai politik sebagai bakal calon, Masyarakat (bagi independent) sebagai bakal calon dengan tidak dalam status cuti di luar tanggungan negara (Pasal 9 angka 2 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023, Pasal 3 huruf c dan d Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021);
  - 2) Menjadi tim ahli/ tim pemenangan/ konsultan atau sebutan lainnya bagi bakal calon atau bakal pasangan calon yang menjadi peserta pemilu atau pemilihan sebelum penetapan peserta (Pasal 3 huruf e dan Pasal 4 huruf c Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021).
- b. Hukuman Disiplin Berat
- 1) Memasang spanduk/baliho/ alat peraga lainnya terkait calon peserta pemilu dan pemilihan (Pasal 9 angka 2 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023, Pasal 5 huruf n angka 5 Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021);
  - 2) Sosialisasi/ kampanye media sosial/ online calon (Pasal 9 angka 2 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023, Pasal 5 huruf n angka 5 Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021);
  - 3) Menghadiri deklarasi/ kampanye pasangan calon dan memberikan tindakan/ dukungan keberpihakkan (Pasal 9 angka 2 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023, Pasal 5 huruf n angka 5 Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021);
  - 4) Menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik (Pasal 52 ayat 3 huruf j Pasal 9 angka 2 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023, Pasal 255 ayat 2 dan 3 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017);
  - 5) Membuat posting, comment, share, like, follow dalam grup/ akun pemenangan/ calon (Pasal 9 angka 2 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023, Pasal 5 huruf n angka 5 Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021);
  - 6) Memposting pada media sosial/ media lain yang dapat diakses publik, foto bersama dengan bakal calon, tim sukses, atau alat peraga terkait partai politik/ bakal calon (Pasal 9 angka 2 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023, Pasal 5 huruf n angka 5 Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021);

- 7) Mengadakan kegiatan keberpihakan terhadap partai politik atau calon atau pasangan calon yang menjadi peserta pemilu atau pemilihan (Pasal 9 angka 2 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023, Pasal 5 huruf n angka 5 Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021);
- 8) Menjadi tim ahli/ tim pemenangan/ konsultan atau sebutan lainnya bagi bakal calon atau bakal pasangan calon bagi peserta pemilu dan pemilihan setelah penetapan peserta (Pasal 5 huruf n angka 5 Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021);
- 9) Memberikan dukungan kepada bakal calon perseorangan dengan memberikan surat dukungan atau mengumpulkan fotokopi KTP atau surat keterangan penduduk (Pasal 5 huruf n angka 7 Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021);
- 10) Membuat keputusan yang dapat menguntungkan/merugikan Paslon pada masa sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye (Pasal 5 huruf n angka 5 Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021).

Netralitas yang memudar dalam ASN dapat menimbulkan permasalahan politisasi birokrasi atau yang sering disebut sebagai politik transaksional. Timbulnya politik transaksional ini seringkali terjadi karena penempatan jabatan yang berdasarkan faktor marriage system bukannya merit system. Penjelasan Pasal 26 ayat 2 huruf d Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara telah menjelaskan arti dari prinsip meritokrasi yaitu prinsip pengelolaan sumber daya manusia yang didasarkan pada kualifikasi, kompetensi, potensi, dan kinerja, serta integritas dan moralitas yang dilaksanakan secara adil dan wajar dengan tidak membedakan latar belakang suku, ras, warna kulit, agama, asal-usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, atau berkebutuhan khusus.

Berdasarkan data Buku Statistik Aparatur Sipil Negara Juni 2022 yang diterbitkan Badan Kepegawaian Negara menyebutkan bahwa ASN di Provinsi Jawa Timur berjumlah 453.353 orang (Badan Kepegawaian Negara 2022). Sementara itu, Surabaya memiliki jumlah ASN paling banyak di Provinsi Jawa Timur yaitu sebanyak 12.253 orang pada 2022 (Hakim 2022). Pada 2023 jumlah ASN di Kota Surabaya mencapai 13.425 orang berdasarkan data Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia per tanggal 30 Oktober 2023 (Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya

Manusia 2023). Banyaknya ASN di Surabaya tentu berpotensi terjadinya pelanggaran terkait netralitas ASN dalam Pilkada apabila tidak dilakukan tindakan preventif.

Kuatnya gerilya perpolitikan yang ada pada ibu kota Jawa Timur ini juga dapat mempengaruhi para ASN untuk berpihak kepada bagian yang menguntungkan pribadi mereka. ASN seringkali berurusan dengan para politikus dalam mengurus pekerjaan seperti yang terjadi di Pemerintah Kota Surabaya (Pemkot Surabaya) khususnya pada Dinas Pendidikan Kota Surabaya. Intensitas pertemuan dalam rapat, kebutuhan narasumber, dan kegiatan lainnya berpotensi untuk mendapat pengaruh hingga goyah kenetralannya dalam memilih wakil rakyat.

Sejatinya kesadaran hukum memiliki kaitan dengan kepatuhan hukum. Perbedaan dari kesadaran hukum dan kepatuhan hukum yaitu kepatuhan hukum dilekati oleh sanksi, sedangkan kesadaran hukum tidak dilekati sanksi. Namun, tinggi rendahnya kepatuhan hukum bisa diukur melalui taraf kesadaran hukum yang didasarkan pada faktor pengetahuan tentang peraturan, pengetahuan tentang isi peraturan, sikap terhadap peraturan, dan perikelakuan yang sesuai dengan peraturan (Soekanto 1977). Meskipun pengetahuan tentang peraturan serta pengetahuan tentang isi peraturan (pemahaman) terkait peraturan tidak berpengaruh secara signifikan terhadap kepatuhan hukum tetapi kedua hal tersebut akan menyempurnakan taraf kesadaran hukum. Sementara itu, sikap dan perikelakuan akan menunjukkan tingkat kepatuhan hukum. Kepatuhan hukum merupakan perwujudan dari kesadaran hukum sehingga dapat dipahami bahwa semakin tinggi kesadaran hukum maka semakin tinggi pula derajat kepatuhan hukum.

Penelitian ini akan berfokus pada tingkat kesadaran hukum ASN terkait asas netralitas dalam ruang lingkup pemilihan kepala daerah sebelum pesta demokrasi dengan melakukan pemilihan pada tahun 2024, sehingga para ASN dapat memberi perhatian khusus terhadap apa yang dilakukan selama pra-pesta demokrasi., sehingga diberi judul **“Kesadaran Hukum Aparatur Sipil Negara Kota Surabaya Terhadap Netralitas Dalam Pemilihan Kepala Daerah (Studi di Dinas Pendidikan Kota Surabaya)”**.

## 2. Rumusan Masalah

1. Bagaimana tingkat kesadaran hukum Aparatur Sipil Negara Dinas Pendidikan Kota Surabaya terhadap asas netralitas dalam pemilihan kepala daerah?
2. Apa faktor yang mempengaruhi tingkat kesadaran hukum Aparatur Sipil Negara Dinas Pendidikan Kota Surabaya dalam Pemilihan Kepala Daerah?

## METODE

Jenis penelitian yang dilakukan adalah penelitian yuridis empiris, yaitu dengan menggunakan hukum yang berlaku dan melihat pengimplementasiannya di masyarakat. Penelitian ini dilakukan berdasarkan adanya kesenjangan antara *das sollen* dengan *das sein*. *Das sollen* merupakan kenyataan normatif atau apa yang seharusnya dilaksanakan atau *law in the books*. Sementara itu, *das sein* atau *law in action* adalah kenyataan atau peristiwa konkret yang terjadi di lapangan (Mertokusumo 2005). Penelitian ini juga mengamati hasil dari wawancara serta perilaku masyarakat yang dilakukan secara langsung atau observasi. Sementara itu, pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini yaitu sosiologi hukum dan pendekatan campuran berdasarkan penelitian lapangan.

Penelitian ini dilakukan di lingkungan Dinas Pendidikan Kota Surabaya termasuk Sekolah Dasar Negeri Ketintang I. Lokasi ini dipilih karena Dinas Pendidikan Kota Surabaya dipilih karena memiliki jumlah ASN paling banyak di Surabaya di antara organisasi perangkat daerah yang lain. Dinas Pendidikan Kota Surabaya terdiri dari 7.553 ASN yang merupakan 56,26% dari total seluruh ASN yang ada di Kota Surabaya.

Peneliti menggunakan data primer yang didapatkan melalui observasi, wawancara, kuesioner, dan dokumentasi. Sementara itu, data sekunder yang digunakan berupa bahan hukum primer yang terdiri dari peraturan pendukung penelitian; bahan hukum sekunder yang berasal dari buku, jurnal, dan berita internet yang berhubungan dengan permasalahan yang akan dikaji; dan bahan hukum tersier berupa kamus bahasa Indonesia. Teknik pengumpulan data yang digunakan yaitu pengamatan, penelitian lapangan berupa wawancara dan kuesioner, dan dokumentasi. Subjek penelitian ini yaitu Aparatur Sipil Negara Dinas Pendidikan Kota Surabaya. Teknik analisis data yang digunakan yaitu penyuntingan data, klasifikasi, verifikasi, analisis, dan pembuatan kesimpulan.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### 1. Tingkat Kesadaran Hukum Aparatur Sipil Negara Dinas Pendidikan Kota Surabaya Terhadap Asas Netralitas Dalam Pemilihan Kepala Daerah

Tingkat kesadaran hukum bisa diteliti dengan empat indikator yang dipaparkan Soerjono Soekanto yaitu pengetahuan hukum, pemahaman hukum, sikap hukum, dan perilaku hukum. Penelitian ini mengambil sejumlah sampel menggunakan metode purposive sampling. Purposive sampling merupakan metode menentukan sampel dengan pertimbangan atau kategori tertentu yang dirumuskan oleh peneliti (Sugiyono 2019). Kategori sampel yang digunakan dalam penelitian ini adalah Aparatur Sipil Negara

Dinas Pendidikan Kota Surabaya. Sampel merupakan bagian kecil yang mewakili dari keseluruhan populasi. Jumlah sampel yang diambil dihitung dengan rumus slovin. Rumus slovin merupakan salah satu rumus yang digunakan untuk menentukan sampel, sebagai berikut:

$$n = \frac{N}{1 + Ne^2}$$

Keterangan :

$n$  = jumlah sampel

$N$  = jumlah populasi

$e$  = batas toleransi kesalahan pengambilan sampel (15%)

$$n = \frac{N}{1 + Ne^2}$$

$$n = \frac{7553}{1 + 7553 (0,15)^2}$$

$$n = \frac{7553}{170,9425}$$

$n = 44,18$  dibulatkan menjadi 44

Berdasarkan perhitungan sampel dengan rumus slovin diatas, maka terdapat 44,18 sampel yang dibulatkan menjadi 44 sampel.

Responden mendapat kuesioner dengan beberapa pertanyaan serta pernyataan terkait pengetahuan hukum, pemahaman hukum, sikap hukum, dan perilaku hukum. Berikut jawaban responden ASN Dinas Pendidikan Kota Surabaya:

#### a. Pengetahuan Hukum

**Tabel 2. Data Tanggapan Kuesioner Pengetahuan Hukum**

No	Pertanyaan	Jumlah		
		SM	M	TM
1.	Apakah anda mengetahui Peraturan Perundang-Undangan terkait asas netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) yang diatur dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara?	3	21	20
2.	Apakah anda mengetahui bahwa rakyat Indonesia termasuk ASN memiliki hak pilih seperti yang dijelaskan dalam Pasal 43 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia?	6	15	23
3.	Apakah anda mengetahui pada 2024 akan diadakan Pemilihan Kepala Daerah?	4	21	19
4.	Apakah anda mengetahui sanksi bagi ASN yang	3	18	23

	melanggar netralitas dalam Pilkada?			
5.	Apakah anda mengetahui bagaimana cara Pemerintah Kota Surabaya membangun kesadaran hukum ASN terkait netralitas dalam Pilkada?	3	10	31
Jumlah		19	85	116

Sumber: Data primer yang diolah

Keterangan: SM = Sangat Mengetahui  
M = Mengetahui  
TM = Tidak Mengetahui

Berdasarkan tabel diatas dapat diketahui bahwa jumlah yang paling banyak berada pada pilihan "TM= Tidak Mengetahui" sebanyak 53%, diikuti dengan pilihan "M= Mengetahui" sebesar 39% dan pilihan "SM= Sangat Mengetahui" sebesar 16%, sehingga dapat dipahami bahwa pengetahuan hukum yang dimiliki oleh responden termasuk cukup baik.

#### b. Pemahaman Hukum

**Tabel 3.**

**Data Tanggapan Kuesioner Pemahaman Hukum**

No	Pertanyaan	Jumlah			
		S P	P	C P	TP
1.	Apakah anda memahami fungsi adanya asas netralitas ASN?	4	15	8	17
2.	Apakah anda memahami hubungan asas netralitas ASN dengan Pemilihan Kepala Daerah?	2	13	6	23
3.	Apakah anda memahami fungsi menjaga netralitas selama Pemilihan Kepala Daerah?	3	14	6	21
4.	Apakah anda memahami bentuk perilaku yang termasuk melanggar asas netralitas ASN dalam Pemilihan Kepala Daerah?	4	22	6	12
5.	Apakah anda memahami faktor pendukung yang mempengaruhi kesadaran hukum ASN terhadap netralitas dalam Pilkada?	2	16	3	23
6.	Apakah anda memahami faktor penghambat yang mempengaruhi kesadaran	3	11	9	21

	hukum ASN terhadap netralitas dalam Pilkada?				
Jumlah		18	91	38	117

Sumber: Data primer yang diolah

Keterangan: SP = Sangat Paham  
P = Paham  
CP = Cukup Paham  
TP = Tidak Paham

Berdasarkan tabel diatas jawaban paling banyak berada di pilihan "TP= Tidak Paham" sebesar 44%. Jawaban dengan jumlah tertinggi selanjutnya adalah "P= Paham" sebesar 34% yang diikuti dengan pilihan "CP= Cukup Paham" sebesar 14% dan pilihan "SP=Sangat Paham" sebesar 7%. Jawaban tersebut menggambarkan bahwa pemahaman hukum responden tergolong baik.

#### c. Sikap Hukum

**Tabel 4.**

**Data Tanggapan Kuesioner Sikap Hukum**

No	Pertanyaan	Jumlah			
		S S	S	T S	S T S
1.	Bagaimana sikap anda dengan adanya aturan yang mewajibkan ASN untuk memegang asas netralitas terutama saat Pemilihan Kepala Daerah?	12	32	0	0
2.	Apakah anda setuju apabila dengan tidak berpihak pada salah satu golongan calon kepala daerah tidak akan berpengaruh terhadap karir anda?	9	35	0	0
3.	Apakah anda setuju apabila ASN diberi pendampingan lebih intens oleh Pemerintah Daerah (Pemerintah Kota Surabaya) terkait netralitas dalam Pilkada mengingat semakin dekatnya Pilkada 2024 ?	9	31	4	0
4.	Bagaimana sikap anda apabila terdapat penyuluhan atau seminar terkait menjaga netralitas ASN dalam Pemilihan Umum maupun Pemilihan Kepala Daerah?	6	36	2	0
5.	Apakah anda setuju atas pemberlakuan sanksi bagi	8	36	0	0

	ASN yang melanggar netralitas dalam Pilkada?				
Jumlah		44	170	6	0

Sumber: Data primer yang diolah

Keterangan: SS = Sangat Setuju  
S = Setuju  
TS = Tidak Setuju  
STS = Sangat Tidak Setuju

Berdasarkan tabel jawaban responden diatas dapat dilihat bahwa jawaban terbanyak ada pada pilihan “S= Setuju” dan jawaban terbanyak kedua berada pada pilihan “SS= Sangat Setuju” yang total dari kedua ini mencapai 97%. Hal ini, menandakan bahwa jawaban responden terkait sikap hukum mengarah pada kategori sangat baik.

#### d. Perilaku Hukum

Tabel 5.

Data Tanggapan Kuesioner Perilaku Hukum

No	Pertanyaan	Jumlah			
		SS	S	TS	STS
1.	Bapak/Ibu menerapkan asas netralitas dengan baik selama menjadi ASN	10	34	0	0
2.	Bapak/Ibu mempelajari kategori pelanggaran netralitas ASN dalam Pilkada	3	39	2	0
3.	Bapak/Ibu mengikuti seminar atau sosialisasi terkait netralitas ASN dalam Pilkada	4	34	5	1
4.	Bapak/Ibu mengingatkan apabila mendapati ada teman sejawat yang melanggar netralitas ASN dalam Pilkada	8	36	0	0
5.	Bapak/Ibu menerapkan asas netralitas dengan baik selama menjadi ASN	10	34	0	0
Jumlah		25	143	7	1

Sumber: Data primer yang diolah

Keterangan: SS = Sangat Setuju  
S = Setuju  
TS = Tidak Setuju  
STS = Sangat Tidak Setuju

Tabel diatas menguraikan jawaban responden yang dapat kita lihat bahwa jumlah jawaban

terbanyak berada pada pilihan “S= Setuju” dan “SS= Sangat Setuju” yang totalnya mencapai 95%. Hasil tersebut menandakan bahwa perilaku hukum responden berada pada tingkat sangat baik.

## 2. Faktor yang Mempengaruhi Kesadaran Hukum Aparatur Sipil Negara Dinas Pendidikan Kota Surabaya Dalam Pemilihan Kepala Daerah

Terdapat beberapa faktor yang dapat mempengaruhi tingkat kesadaran hukum ASN Dinas Pendidikan Kota Surabaya. Berdasarkan hasil penelitian dengan wawancara dan kuesioner, berikut faktor pendorong dan penghambat yang mempengaruhi tingkat kesadaran hukum:

### a. Faktor Pendorong

#### 1) Adanya Sanksi

ASN yang melanggar asas netralitas akan mendapatkan sanksi sesuai dengan jenis pelanggaran yang dilakukan. Terdapat beberapa jenis sanksi bagi ASN yang melanggar netralitas yaitu sanksi moral berupa pernyataan secara tertutup maupun terbuka sesuai dengan Pasal 15 ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 Tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil dan/atau sanksi administratif yang dibagi menjadi tiga tingkatan yaitu ringan, sedang, hingga tingkat berat. Tingkatan sanksi administratif ini dijelaskan lebih lanjut pada Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, ayat 2 menjelaskan sanksi tingkat ringan berupa teguran lisan, tertulis, dan pernyataan tidak puas. Pada ayat 3 menjelaskan hukuman disiplin tingkat sedang terdiri atas pemotongan tunjangan kinerja sebesar 25% (dua puluh lima persen) selama 6 (enam) bulan, pemotongan tunjangan kinerja sebesar 25% (dua puluh lima persen) selama 9 (sembilan) bulan, pemotongan tunjangan kinerja sebesar 25% (dua puluh lima persen) selama 12 (dua belas) bulan. Sementara itu, ayat 4 menjelaskan hukuman disiplin berat berupa penurunan jabatan setingkat lebih rendah selama 12 (dua belas) bulan; pembebasan dari jabatannya menjadi jabatan pelaksana selama 12 (dua belas) bulan; dan pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS. Kewenangan mengenai pengawasan ASN dalam menerapkan kode etik dan kode perilaku awalnya berada ditangan Komisi Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disebut sebagai KASN sebelum disahkannya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara yang

disahkan pada 3 Oktober 2023 sehingga KASN dihapuskan dan kewenangannya berpindah ke kementerian sesuai dengan Pasal 26 ayat 3 huruf a Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara.

Berdasarkan wawancara pada hari Jumat, 10 November 2023 dengan Bapak Virto yang merupakan PNS Dinas Pendidikan Kota Surabaya Staf Bagian Umum dan Kepegawaian, beliau menjelaskan pernah mengetahui ada ASN yang melanggar netralitas hingga mendapat sanksi penurunan pangkat sehingga membuatnya takut untuk melanggar dan menjadikan kejadian tersebut menjadi pengalaman dan pembelajaran sehingga bisa lebih berhati-hati dalam bertindak.

Pemerintah Kota Surabaya pernah memberikan sanksi terhadap ASN yang melanggar netralitas pada tahun 2020. Sanksi itu diberikan kepada Kepala Dinas Pemuda dan Olahraga (Dispora) M. Afghani Wardhana sesuai dengan rekomendasi dari Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) sesuai dengan surat rekomendasi KASN tertanggal 15 April 2020 (Pemerintah Kota Surabaya 2020). ASN tersebut melanggar netralitas ASN di luar wilayah Kota Surabaya tepatnya di Kabupaten Pacitan.

## **2) Mempertahankan Integritas Sebagai ASN**

Integritas merupakan suatu mutu yang dapat terpancar melalui kewibawaan maupun kemampuannya. Hal tersebut perlu dipertahankan agar mutu tetap terjaga sehingga seluruh pekerjaan dapat dijalankan sebaik mungkin dan tidak ada penyalahgunaan kekuasaan maupun politik kepentingan. Berdasarkan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2017 tentang Standar Kompetensi Jabatan Aparatur Sipil Negara menjelaskan arti Integritas yaitu konsisten berperilaku selaras dengan nilai, norma dan/atau etika organisasi dan jujur dalam hubungan dengan manajemen, rekan kerja, bawahan langsung dan pemangku kepentingan, menciptakan budaya etika tinggi, bertanggung jawab atas tindakan atau keputusan beserta resiko yang menyertainya.

## **3) Peraturan yang Jelas**

Berdasarkan hasil wawancara pada hari Jumat, 10 November 2023 dengan Bapak Koko Widyatmoko yang merupakan PNS Dinas

Pendidikan Kota Surabaya Staf Bagian Umum dan Kepegawaian, beliau menjelaskan dengan adanya peraturan yang jelas memudahkan para ASN untuk mencari tahu dan memahami peraturan tersebut. Terdapat peraturan yang jelas terkait asas netralitas pada Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara dan terdapat peraturan terkait sanksi yang jelas beserta jenis dan bentuk sanksinya yang dijelaskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

## **b. Faktor Penghambat**

### **1) Kurang Sosialisasi**

Berdasarkan wawancara dengan Bapak Koko Widyatmoko yang merupakan PNS Dinas Pendidikan Kota Surabaya, beliau menjelaskan bahwa sejauh ini belum ada forum khusus dari Pemerintah Kota Surabaya maupun Komisi Pemilihan Umum Kota Surabaya yang membahas terkait netralitas ASN. Hal ini disayangkan karena pada tahun 2024 akan ada peta demokrasi dan sosialisasi diperlukan untuk memudahkan ASN mendapat informasi terkait pentingnya netralitas ASN. Sejalan ini upaya yang dilakukan Pemerintah Kota Surabaya untuk meningkatkan kesadaran hukum jajaran ASN dengan membagikan surat edaran mengingatkan untuk menjaga kenetralannya selama Pemilu dan Pilkada, Bapak Walikota serta pimpinan instansi mengingatkan setiap ada kesempatan seperti apel melalui Zoom Meeting dan rapat.

### **2) Kualitas Sumber Daya Manusia**

Sumber Daya Manusia (SDM) yang tergabung dalam Dinas Pendidikan Kota Surabaya bermacam-macam. Terdapat SDM yang tidak mementingkan integritas dan mencari cara tercepat untuk naik jabatan dengan melakukan politik transaksional. Namun, disisi lain terdapat SDM yang memegang teguh prinsip serta mempertahankan integritasnya sebagai ASN. Peningkatan kualitas SDM dapat dilakukan dengan memberi pendampingan kepada para ASN serta membuat forum khusus untuk memberikan informasi terkait netralitas ASN.

## **PENUTUP**

### **Simpulan**

1. Tingkat kesadaran hukum ASN Dinas Pendidikan Kota Surabaya terkait netralitas dalam Pilkada sudah tergolong cukup baik. Hal

ini, dapat dilihat dari empat indikator kesadaran hukum yaitu pengetahuan hukum dan pemahaman hukum yang belum terpenuhi, sedangkan pada indikator sikap hukum dan perilaku hukum sudah terpenuhi semua. Berdasarkan hasil penelitian tersebut dapat dipahami bahwa 73% ASN telah sadar hukum dan terdapat 27% ASN yang belum sadar hukum. Beberapa ASN tersebut tidak memberikan perhatian khusus secara teori yang mencakup pengetahuan dan pemahaman hukum terkait asas netralitas dalam Pasal 2 huruf f Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara padahal asas ini sangat penting untuk mempertahankan integritas seorang ASN. Selain itu, netralitas ASN juga berpengaruh pada Pilkada yang merupakan gerbang penentu masa depan sebuah negara sebagai proses penyaluran aspirasi masyarakat.

2. Faktor yang mempengaruhi tingkat kesadaran hukum ASN Dinas Pendidikan Kota Surabaya terbagi menjadi faktor pendorong dan faktor penghambat. Faktor pendorong yang mempengaruhi tingkat kesadaran hukum para ASN terkait netralitas dalam Pilkada yaitu adanya sanksi, mempertahankan integritas sebagai ASN, dan adanya peraturan yang jelas. Sementara itu, faktor penghambat yang mempengaruhi tingkat kesadaran hukum para ASN terkait netralitas dalam Pilkada yaitu kurangnya sosialisasi baik itu dari Pemerintah Kota Surabaya maupun dari Komisi Pemilihan Umum Kota Surabaya dan kualitas sumber daya manusia yang bermacam-macam.

#### Saran

1. Bagi Aparatur Sipil Negara Kota Surabaya khususnya Dinas Pendidikan Kota Surabaya yang belum bagus tingkat kesadaran hukumnya terkait netralitas dalam Pilkada hendaknya mau meluangkan waktu untuk mempelajari asas netralitas yang tertulis dalam Pasal 2 huruf f Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara serta memahami fungsi, urgensi, bentuk perilaku yang tergolong melanggar, dan sanksi dari asas tersebut dalam Pilkada.
2. Bagi Pemerintah Kota Surabaya hendaknya segera membuat forum khusus yang membahas terkait netralitas ASN dalam Pilkada agar memudahkan ASN untuk mendapatkan informasi serta menjaga ASN agar tetap sadar hukum dan tidak melanggar. Forum khusus tersebut dapat berbentuk seminar online yang

mengundang seluruh ASN Kota Surabaya untuk hadir.

#### DAFTAR PUSTAKA

##### Buku

- Kamus Pusat Bahasa. 2002. Kamus Besar Bahasa Indonesia. Jakarta: Balai Pustaka.
- Mertokusumo, Sudikno. 2005. *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Liberty.
- Sugiyono. 2019. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif & RND*. Bandung: Alfabeta.

##### Jurnal

- Soekanto, Soerjono. 1977. "Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum." *Jurnal Hukum & Pembangunan* 7(6).

##### Situs Web

- Faisal, Abdu. 2020. "KASN : Kemenag miliki ASN tak netral terbanyak di lembaga setingkat menteri." Diambil 29 November 2022 (<https://kalbar.antaraneews.com/berita/452272/kasn-kemenag-miliki-asn-tak-netral-terbanyak-di-lembaga-setingkat-menteri>).
- Pemerintah Kota Surabaya. 2020. "Terkait Pelanggaran Netralitas, Pemkot Beri Sanksi Kepada Asn Sesuai Dengan Rekomendasi Kasn." [surabaya.go.id](http://surabaya.go.id). Diambil 24 Desember 2023 (<https://www.surabaya.go.id/id/berita/57776/terkait-pelanggaran-netralitas>).
- Rusdiyani, Novita. 2020. "KASN-Bawaslu Rilis Data Pengawasan Netralitas ASN Tahun 2019 dan 2020." Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi Komisi Aparatur Sipil Negara. Diambil 29 November 2022 (<https://ppid.kasn.go.id/berita/kasn-bawaslu-rilis-data-pengawasan-netralitas-asn-tahun-2019-dan-2020/>).
- Wirajati, Yohanes De Britto. 2020. "Hak Pilih ASN, Perluah?" *Abdi Negara Muda*. Diambil 29 November 2022 (<https://abdinegaramuda.org/hak-pilih-asn-perluah/>).

##### Dokumentasi

- Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia. 2023. *Rekapitulasi Pegawai di Lingkungan Pemerintah Kota Surabaya*.
- Badan Kepegawaian Negara. 2022. *Buku Statistik Aparatur Sipil Negara*. Jakarta: Badan Kepegawaian Negara.

##### Peraturan Perundang-Undangan

- Indonesia, Undang-Undang tentang Hak Asasi Manusia, UU Nomor 39 Tahun 1999, (LN. 1999/ No. 165, TLN NO. 3886, LL SETNEG : 29 HLM).

- Indonesia, Undang-Undang tentang Aparatur Sipil Negara, UU Nomor 20 Tahun 2023, (LN 2023 (141), TLN (6897): 32 hlm.; jdih.setneg.go.id).
- Indonesia, Peraturan Pemerintah tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil, PP Nomor 42 Tahun 2004, (LN.2004/NO.142 , TLN NO.4450, LL SETNEG : 6 HLM).
- Indonesia, Peraturan Pemerintah tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil, PP Nomor 11 Tahun 2017, (LN. 2017 No. 63, TLN No. 6037, LL SETNEG : 198 HLM).
- Indonesia, Peraturan Pemerintah tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, PP Nomor 94 Tahun 2021, (LN.2021/No.202, TLN No.6718, jdih.setneg.go.id : 34 hlm).
- Indonesia, Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia tentang Standar Kompetensi Jabatan Aparatur Sipil Negara, PermenPANRB Nomor 38 Tahun 2017, (BN 2017/NO 1907; PERMENPAN.GO.ID: 108 HLM).
- Indonesia, Keputusan Bersama Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Menteri dalam Negeri, Kepala Badan Kepegawaian Negara, Ketua Komisi Aparatur Sipil Negara, dan Ketua Badan Pengawas Pemilu tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Netralitas Pegawai Aparatur Sipil Negara dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum Pemilihan, SKB Nomor 2 Tahun 2022, 800-5474 Tahun 2022, 246 Tahun 2022, 30 Tahun 2022, 1447.1/PM.01/K.1/09/2022.