

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Aparatur negara adalah alat kelengkapan negara yang terdiri dari bidang kelembagaan, ketatalaksanaan, dan kepegawaian. Mereka bertanggung jawab untuk melaksanakan roda pemerintahan yang meliputi aparatur kenegaraan dan pemerintahan. Sebagai abdi negara dan abdi masyarakat, mereka bertugas dan bertanggung jawab atas penyelenggaraan negara dan pembangunan. Mereka selalu setia pada nilai-nilai dan cita-cita perjuangan bangsa dan negara berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar.¹ Sebagai penyelenggara pemerintahan, aparatur negara bertanggung jawab untuk mengembangkan rencana dan upaya inovatif untuk mencapai kesejahteraan sosial yang adil, demokratis, dan bermartabat.²

Kebijakan yang dibuat Pemerintah dalam bentuk peraturan perundang-undangan dilaksanakan oleh aparatur pemerintah yaitu Pegawai Negeri Sipil yang mempunyai tugas dan kewajiban sebagai abdi negara dan masyarakat. Yang dimaksud dengan implementasi kebijakan yakni merupakan proses lebih lanjut dari tahap formulasi kebijakan. Pada tahap formulasi ditetapkan strategi dan tujuan kebijakan, sedangkan tindakan

¹ Iyus Rustandi, Deasy Sylvia Sari, and Benny Alexandri, *Implementasi Kebijakan Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil di Dinas Kesehatan Kabupaten Bandung*, *Responsif*, 2023 <<https://doi.org/10.24198/responsif.v5i4.33370>>.

² Ranoto, *Penerapan Sanksi Disiplin Terhadap Pegawai Negeri Sipil Pelaku Tindak Pidana Korupsi*, *Jurnal Juristic*, 1.02 (2020), 217 <<https://doi.org/10.35973/jrs.v1i02.1653>>.

(action) untuk mencapai tujuan diselenggarakannya pada tahap implementasi kebijakan.³ Penegakkan hukuman disiplin terhadap Pegawai Negeri Sipil (PNS) merupakan elemen penting dalam menjaga kedisiplinan, integritas dan kinerja yang baik dalam melaksanakan administrasi publik sehingga dalam menjalankan asas pemerintahan yang baik bisa berjalan sebagaimana mestinya. Disiplin Pegawai Negeri Sipil adalah kesanggupan Pegawai Negeri Sipil untuk menaati kewajiban dan menghindari larangan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan dan/atau peraturan kedinasan yang apabila tidak ditaati atau dilanggar dijatuhi hukuman disiplin.

Membangun sistem disiplin Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang efektif merupakan tantangan penting bagi pemerintah Indonesia.⁴ Tingginya rasa tanggung jawab seorang pegawai terhadap tugas-tugas yang diberikan kepadanya tercermin dari disiplin kerja yang baik. Salah satu fungsi dalam manajemen sumber daya manusia yang terpenting adalah disiplin.⁵ Hal ini dikarenakan PNS memiliki peran sentral dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pembangunan sistem disiplin PNS yang efektif ditinjau dari tiga aspek, yaitu aspek substansi hukum, struktur

³ Amaludin, ‘Pelaksanaan Pemberian Sanksi Disiplin Pegawai Negeri Sipil Di Badan Keuangan Daerah (BKD) Kabupaten Lahat’, *Jurnal Manivestasi*, 3.1 (2021), 1–12.

⁴ Miswanto, Rr. Niken Purwasari, and Isnanda Zainur Rohman, ‘Effect of Leadership Style and Work Discipline on Performance of Civil Servants With Compensation As Moderating Variable’, *Jurnal Ilmiah Manajemen*, 9.1 (2021), 101–12.

⁵ Rustandi, Sari, and Alexandri.

hukum, dan kultur hukum.⁶

Sebagai aparatur sipil negara, PNS diharapkan dapat memberikan kinerja terbaik dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya. Salah satu aspek penting yang memengaruhi kinerja PNS adalah disiplin kerja.⁷ Oleh karena itu agar terwujudnya hal tersebut, maka langkah pertama yang harus dilaksanakan yaitu untuk meningkatkan disiplin PNS. Disiplin yang dimaksud yaitu mencakup unsur-unsur kepatuhan dan ketaatan terhadap peraturan-peraturan yang berlaku, besarnya rasa tanggung jawab terhadap tugas- tugas yang diberikan.⁸

Disiplin kerja PNS diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan, seperti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dan Upaya yang dilakukan oleh pemerintah dalam rangka untuk meningkatkan kedisiplinan PNS , yaitu dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.⁹ kemudian dirubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Melalui pengaturan tersebut, pemerintah berupaya untuk membangun sistem disiplin PNS yang efektif sebagai upaya meningkatkan kinerja birokrasi, sehingga dapat menjamin terpeliharanya tata tertib dan kelancaran pelaksanaan tugas serta

⁶ Rustandi, Sari, and Alexandri.

⁷ Rustandi, Sari, and Alexandri.

⁸ Jossie Moudy Cherfie Lombogia, Abdul Rahman Dilapanga, and Wilson Rahman Bogar, 'Implementasi Kebijakan Disiplin Pegawai Negeri Sipil Di Cabang Dinas Pendidikan Tomohon Minahasa', *JISIP (Jurnal Ilmu Sosial Dan Pendidikan)*, 2021 <<https://doi.org/10.58258/jisip.v5i2.2030>>.

⁹ R Raimah and I Irawanto, 'Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil Uin Antasari Banjarmasin', *Administratus*, 4.1 (2020), 1–26 <<https://ejournal.stiabinabanuabjm.ac.id/index.php/administraus/article/view/86%0Ahttps://ejournal.stiabinabanuabjm.ac.id/index.php/administraus/article/download/86/64>>.

dapat mendorong Pegawai Negeri Sipil untuk lebih produktif berdasarkan sistem karier dan sistem prestasi kerja.¹⁰ Namun, dalam implementasinya, sistem disiplin PNS di Indonesia masih menghadapi berbagai tantangan. Beberapa studi menunjukkan bahwa masih terdapat permasalahan terkait substansi sistem hukum yang menghambat efektivitas sistem disiplin PNS. Instansi yang bertanggung jawab untuk menegakkan peraturan juga harus aktif dalam mensosialisasikan dan menegakkan peraturan yang relevan. Tujuan dari peraturan disiplin PNS adalah untuk meningkatkan kinerja PNS dengan memberikan pembinaan kepada mereka yang melanggar peraturan disiplin. Hukuman disiplin adalah sanksi administrasi.¹¹

Dari aspek struktur hukum, penelitian menunjukkan masalah pada pelaksanaan penegakan disiplin PNS, seperti ketidakefektifan mekanisme penjatuhan hukuman disiplin dan lemahnya pengawasan terhadap proses penegakan disiplin sehingga berdampak pada rendahnya efektivitas sistem disiplin PNS.¹²

Peraturan perundang-undangan terkait disiplin PNS, seperti UU ASN dan PP Nomor 94 Tahun 2021, masih memiliki beberapa kelemahan. Pertama, pengaturan mengenai jenis-jenis pelanggaran disiplin dan sanksinya dinilai masih kurang jelas dan rinci. Berikut beberapa penelitian

¹⁰ Raimah and Irawanto.

¹¹ Pejabat Pembina Kepegawaian, 'Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 94 Tahun 2021 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil', *Angewandte Chemie International Edition*, 6(11), 951–952., 2021, 2013–15.

¹² Rustandi, Sari, and Alexandri.

yang menemukan adanya ketidakjelasan peraturan pemerintah nomor 94 tahun 2021 dalam bentuk tabel :

Tabel.1 Rincian ketidakjelasan aturan dalam PP No 94 tahun

ISU	PENJELASAN	IMPLIKASI	SUMBER
Definisi jenis pelanggaran disiplin yang masih kurang jelas	Dalam PP No. 94 Tahun 2021, definisi beberapa jenis pelanggaran disiplin masih terlalu umum dan tidak spesifik, seperti "melakukan hal-hal yang dapat menurunkan kehormatan atau martabat negara, lembaga, atau pegawai. Definisi yang kurang rinci menimbulkan perbedaan pemahaman dan penafsiran di kalangan pegawai mengenai apa yang termasuk pelanggaran disiplin	Perbedaan persepsi dan pemahaman pegawai tentang jenis pelanggaran disiplin . Potensi inkonsistensi dalam penerapan sanksi disiplin	Nugroho, A. D., Haryono, B. S., & Supriyono, B. (2021). Analisis Penerapan Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Jurnal Ilmu Administrasi Publik, 9(1), 1-12.

Sanksi yang belum proporsional	Beberapa jenis pelanggaran disiplin diberikan sanksi yang terlalu ringan, seperti teguran lisan atau tertulis. Sementara pelanggaran lain mendapat sanksi yang terlalu berat, seperti penurunan pangkat atau pemberhentian	Tidak mencerminkan prinsip keadilan dan proporsionalitas dalam penegakkan disiplin. Potensi ketidakpuasan pegawai terhadap sistem disiplin yang berlaku	Susilowati, E., & Wahyono, H. (2022). Implementasi peraturan disiplin pegawai negeri sipil di Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. <i>Jurnal administrasi dan Manajemen Pendidikan</i> 1(2), 173-183.
--------------------------------	--	---	---

Berdasarkan tabel diatas dapat disimpulkan bahwa ketidakjelasan peraturan dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dan penafsiran yang berbeda-beda di lapangan. Pada dasarnya setiap peraturan hukum yang disusun diharapkan membawa perbaikan dalam sistem hukum yang akan diberlakukan untuk umum.¹³ Asas- asas hukum digunakan untuk pedoman pemberian sanksi disiplin PNS, Asas ini digunakan untuk mencegah adanya dua peraturan yang secara hierarki setara dan dapat menimbulkan ketidakpastian hukum. Kedua, terdapat ketidaksesuaian antara sanksi administratif yang dijatuhkan dengan tingkat keparahan pelanggaran yang dilakukan oleh PNS. Sanksi yang diberikan terkadang dinilai terlalu ringan atau sebaliknya terlalu berat, sehingga kurang proporsional. Kelemahan-kelemahan tersebut dapat menghambat efektivitas penegakan disiplin PNS, karena pegawai maupun pejabat yang berwenang tidak memiliki panduan yang jelas dalam

¹³ Firna Novi Anggoro, ‘Penyalahgunaan Wewenang Oleh Pegawai Negeri Sipil (Ratio Legis Pasal 36 Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021)’, *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, 11.2 (2022), 211–28 <<https://doi.org/10.33331/rechtsvinding.v11i2.936>>.

menerapkan sistem disiplin. Secara keseluruhan, isu-isu terkait definisi pelanggaran yang masih ambigu, sistem pemberian sanksi yang belum proporsional, serta ketidakjelasan prosedur dan mekanisme pemeriksaan serta pembelaan diri, perlu mendapat perhatian dan perbaikan dalam implementasi PP No. 94 Tahun 2021 agar penegakan disiplin PNS dapat berjalan lebih efektif, adil, dan transparan.

Ditinjau dari aspek struktur hukum, penelitian menunjukkan adanya permasalahan dalam pelaksanaan penegakan disiplin PNS. Pertama, mekanisme penjatuhan hukuman disiplin dinilai kurang efektif. Proses pemeriksaan yang dilakukan oleh Badan Kepegawaian Pelatihan dan Pendidikan (BKPP) yang berwenang melaksanakan monitoring dan identifikasi dan penyelesaian jika terjadi pelanggaran yakni Bidang Data dan Disiplin, pemberian hukuman, dan pelaksanaannya seringkali tidak berjalan sebagaimana mestinya.¹⁴ Kedua, pengawasan terhadap proses penegakan disiplin juga dinilai masih lemah. Pejabat yang berwenang yakni bidang data dan disiplin badan kepegawaian pendidikan dan pelatihan serta Inspektorat Daerah tidak secara konsisten dan komprehensif melakukan pengawasan, sehingga pelanggaran disiplin seringkali luput dari penindakan. Permasalahan pada struktur hukum ini berdampak pada rendahnya efektivitas sistem disiplin PNS dalam praktiknya. Diperlukan perbaikan mekanisme penegakan disiplin dan penguatan fungsi pengawasan agar sistem disiplin dapat berjalan secara efektif.

Sedangkan ditinjau dari aspek kultur hukum, terdapat tantangan berupa

¹⁴ Tharriq Arrahman and Syamsir Syamsir, 'Peran kepemimpinan Kepala Dinas Dalam Penegakan Disiplin Pegawai Negeri Sipil', *JISIP (Jurnal Ilmu Sosial Dan Pendidikan)*, 5.4 (2021) <<https://doi.org/10.58258/jisip.v5i4.2259>>.

budaya paternalistik dan rendahnya integritas di kalangan PNS yang menghambat penerapan sistem disiplin yang efektif. Masih adanya pandangan bahwa pelanggaran disiplin PNS dapat diselesaikan secara internal tanpa melalui prosedur formal merupakan salah satu contoh budaya paternalistik yang berpengaruh. Selain itu, rendahnya kesadaran dan komitmen PNS terhadap integritas juga menjadi kendala. Perilaku indisipliner seringkali dianggap sebagai hal yang wajar dan dapat ditoleransi, sehingga menghambat upaya penegakan disiplin yang tegas.¹⁵ Di bawah ini data yang menunjukkan rendahnya kesadaran dan komitmen terhadap integritas PNS dilingkungan Kabupaten Kulon Progo :

Tabel.2 Jenis Pelanggaran dan Sanksi

TAHUN	JENIS PELANGGARAN	JUMLAH KASUS	SANKSI YANG DIBERIKAN
2020	Terlambat Masuk Kerja	10	Teguran Lisan, teguran Tertulis
	Tidak masuk kerja tanpa alasan	5	Pemotongan Gaji dan Pemberhentian Sementara
	Pelanggaran Kode etik Profesi	2	Pemindahan Tugas dan Teguran Tertulis
2021	Terlambat Masuk Kerja	8	Teguran Lisan
	Tidak masuk kerja tanpa alasan	3	Pemotongan Gaji

¹⁵ Rachmad Hidayat, Adam Idris, and Masjaya, 'Implementasi Kebijakan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin PNS Pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Berau', *Jurnal Administratif Reform*, 2.2 (2014), 174–86.

	Pelanggaran Kode etik Profesi	4	Penundaan Kenaikan Pangkat
2022	Terlambat Masuk Kerja	12	Teguran Lisan dan tertulis
	Tidak masuk kerja tanpa alasan	6	Pemberhentian Sementara
	Pelanggaran Kode etik Profesi	1	Pemindahan Tugas
2023	Terlambat Masuk Kerja	16	Teguran Lisan dan tertulis
	Tidak masuk kerja tanpa alasan	6	Pemotongan Gaji
	Pelanggaran Kode etik Profesi	1	Pemberhentian dengan Tidak Hormat

Hasil Wawancara dengan responden Kepala Bidang Data dan Disiplin Badan Kepegawaian Pendidikan dan Pelatihan Kabupaten Kulon Progo.

Perubahan budaya organisasi dan peningkatan integritas PNS menjadi penting untuk mendukung efektivitas sistem disiplin yang dibangun. Dengan memahami permasalahan pada ketiga aspek hukum tersebut, penelitian ini bertujuan menganalisis pembangunan sistem disiplin PNS yang efektif secara komprehensif, serta menghasilkan rekomendasi strategis untuk memperkuat sistem disiplin dan meningkatkan kinerja birokrasi pemerintah. Sementara dari aspek kultur hukum, terdapat budaya paternalistik dan rendahnya integritas di

¹⁶ Joko Sunanta, *Hasil Wawancara Dengan Kabid Data Dan Disiplin Pegawai Negeri Sipil* (Kulon Progo, 2024).

kalangan PNS yang menghambat penerapan sistem disiplin yang efektif.¹⁷ Masih adanya pandangan bahwa pelanggaran disiplin PNS dapat diselesaikan secara internal tanpa melalui prosedur formal juga menjadi tantangan tersendiri.¹⁸

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis sistem disiplin PNS yang efektif ditinjau dari aspek substansi hukum, struktur hukum, dan kultur hukum. Melalui analisis komprehensif terhadap ketiga aspek tersebut, diharapkan dapat diperoleh rekomendasi strategis untuk memperkuat sistem disiplin PNS dan meningkatkan kinerja birokrasi pemerintah secara keseluruhan.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka rumusan masalah yang penulis angkat dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana sistem Disiplin Pegawai Negeri Sipil yang berlaku dalam mengatur dan menegakkan disiplin Pegawai Negeri Sipil ?
2. Bagaimana Implementasi dan tantangan sistem hukum tersebut di Pemerintah Kabupaten Kulon Progo?
3. Bagaimana konsep hukum yang ideal untuk menegakkan penerapan disiplin Pegawai Negeri Sipil di Pemerintah Kabupaten Kulon Progo?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan Penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis sistem disiplin pegawai negeri sipil dalam penerapan didiplin pegawai negeri sipil.

¹⁷ Rochmat Ali Syaefudin, Wahyu Hanggoro Suseno, and Nanang Subiyanto, 'Netralitas Pegawai Negeri Sipil Pasca Terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 Tentang Disiplin Pns', *Civil Service Journal*, 16.1 (2023), 107–16 <<https://doi.org/10.61133/pns.v16i1.362>>.

¹⁸ Anita Piga, Kotan Y. Stevanus, and Dhey Wego Tadeus, 'Penerapan Sanksi Hukum Terhadap Pelanggaran Disiplin Pegawai Negeri Sipil Di Universitas Nusa Cendana Kupang', *Jurnal Sosial Sains*, 2021 <<https://doi.org/10.59188/jurnalsosains.v1i6.130>>.

2. Untuk mengetahui implementasi dan tantangan sistem hukum penerapan disiplin Pegawai Negeri Sipil di Pemerintah Kabupaten Kulon Progo.
3. Untuk memberikan masukan konsep hukum yang ideal tentang penerapan disiplin Pegawai Negeri Sipil di Pemerintah Kabupaten Kulon Progo.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian ini adalah :

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi untuk pengembangan ilmu hukum, khususnya sistem hukum penerapan disiplin Pegawai Negeris Sipil sehingga bisa mendorong integritas dan kepatuhan Pegawai Negeri Sipil.

2. Manfaat Praktis

Manfaat praktis penelitian ini adalah bahwa hasil penelitian diharapkan memberikan sumbangan pemikiran kepada pemangku kepentingan atau pejabat yang berwenang untuk membuat atau menetapkan hukum baru, mengubah atau merevisi hukum yang sudah ada, menghapus hukum yang sudah ada, atau mengoptimalkan pelaksanaan hukum yang sudah ada khususnya di Pemerintah kabupaten Kulon Progo.

E. Keaslian Penelitian

Keaslian penelitian ini berdasarkan pada beberapa penelitian terdahulu yang mempunyai karakteristik yang relatif sama dalam hal tema, kajian, meskipun berbeda dalam kriteria subjek jumlah dan posisi variable penelitian atau metode yang digunakan. Berikut Tabel Perbedaan penelitian penulis dengan penelitian terdahulu.

Tabel.3 Perbedaan dengan Penelitian Sebelumnya

No	Penulis	Judul Penelitian	Rumusan masalah	Subjek Penelitian	Objek Penelitian	Peraturan yang Digunakan
1	Aspihandi Yunirsal	Kebijakan Hukuman Disiplin Bagi Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Kota Surakarta	<p>a. Mengapa kebijakan pelaksanaan hukuman disiplin terhadap PNS di lingkungan pemerintah kota Surakarta berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010?</p> <p>b. Kendala hukum apa yang terjadi dalam penerapan hukuman disiplin terhadap PNS di lingkungan pemerintah kota Surakarta?</p>	Pegawai Negeri Sipil di Pemerintah Kota Surakarta	Kebijakan hukuman disiplin di Pemerintah Kota Surakarta	Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010
2	Agung Wijaya	Penerapan Hukuman diiplin bagi Aparatur Sipil Negara	a. Bagaimana penerapan hukuman	Aparatur Negara yang	Badan Kepegawaian	Tidak disebutkan

		<p>Yang Tidak masuk masuk Jam Kerja Disiplin bagi Aparatur Sipil Negara yang Tidak Masuk Jam Kerja dan Menaati Jam Kerja Melalui Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kota Palembang</p>	<p>disiplin bagi Aparatur Sipil Negara yang tidak masuk kerja dan menaati ketentuan jam kerja melalui Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kota Palembang?</p> <p>b. Apakah kendala-kendala penerapan hukuman disiplin</p>	<p>Tidak masuk Kerja dan Menaati jam kerja</p>	<p>dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kota Palembang</p>	
--	--	--	--	--	--	--

			bagi Aparatur Sipil Negara yang tidak masuk kerja dan menaati ketentuan jam kerja melalui Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kota Palembang?			
3	Hidayat, Rachmad Idris, Adam Masjaya	Implementasi Kebijakan Peraturan Pemerintah	Bagaimana implementasi Peraturan Pemerintah Nomor	Pegawai Negeri Sipil di Kementerian Agama	Kementerian Agama Kabupaten Berau	Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010

		Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin PNS Pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Berau"	53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS di Kantor Kementerian Agama Kabupaten Berau? b. Apa saja kendala dalam pelaksanaannya?	Kabupaten Berau		
4	Irma Purwaningsih	Analisis Hukum dan Implementasi Sistem Disiplin Pegawai Negeri Sipil di Pemerintah	a. Bagaimana sistem hukum yang berlaku dalam mengatur dan menegakkan disiplin Pegawai Negeri Sipil	Pegawai Negeri Sipil di Pemerintah Kabupaten Kulon Progo	Pemerintah Kabupaten Kulon Progo	Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021

		<p>Kabupaten Kulon Progo Untuk Meningkatkan Kepatuhan</p>	<p>? b. Bagaimana Implementasi dan tantangan sistem hukum tersebut di Pemerintah Kabupaten Kulon Progo? c. Bagaimana konsep hukum yang ideal untuk menegakkan penerapan disiplin Pegawai Negeri Sipil di Pemerintah Kabupaten Kulon Progo?</p>			
--	--	---	--	--	--	--

Berdasarkan uraian judul dan rumusan masalah yang telah ditulis oleh penulis sebelumnya terdapat beberapa perbedaan yaitu pada subjek dan objek penelitian. Penulis sebelumnya menganalisis tentang pelaksanaan hukuman disiplin terhadap PNS di lingkungan Pemerintah Kota Surakarta berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 sedangkan penulis menggunakan Peraturan pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Objek penelitian juga berbeda dengan penulis sebelumnya, jika penulis sebelumnya objek penelitian adalah Badan kepegawaian dan pengembangan Sumber Daya Manusia Kota Palembang, sedangkan penulis menggunakan objek penelitian yakni pada Pemerintah Kabupaten Kulon Progo. Sehingga bisa dipastikan keaslian penelitiannya.

F. Kerangka Teori

Teori Sistem Hukum

Proses penegakan disiplin PNS dapat menimbulkan inkonsistensi dalam penerapannya sehingga dapat menimbulkan ketidakadilan bagi pelanggar. Oleh karena itu dalam penelitian ini penulis menggunakan kerangka teori sistem hukum. Menurut Lawrence M. Friedman bahwa suatu hukum terdiri dari tiga elemen utama yaitu substansi hukum (*Legal Substance*), Struktur Hukum (*Legal Structure*), dan Kultur Hukum (*Legal Cultur*).

Teori sistem hukum yang dikemukakan oleh Lawrence Friedman adalah sebuah pendekatan komprehensif untuk memahami bagaimana hukum berfungsi dalam masyarakat. Friedman berpendapat bahwa hukum

tidak dapat dipahami hanya sebagai seperangkat aturan dan regulasi, tetapi harus dilihat sebagai sistem sosial yang kompleks. Teori ini mencakup tiga komponen utama: struktur hukum (struktur lembaga-lembaga yang mengeluarkan dan menerapkan hukum), substansi hukum (aturan-aturan dan norma-norma hukum), dan budaya hukum (sikap, nilai, dan opini masyarakat terhadap hukum). Menurut Friedman, interaksi antara ketiga komponen ini menentukan efektivitas hukum dalam mencapai tujuan sosial. Struktur hukum menyediakan kerangka formal untuk penerapan hukum, substansi hukum mencerminkan isi dan tujuan hukum, sementara budaya hukum mempengaruhi bagaimana hukum dipersepsikan dan diterima oleh masyarakat. Teori ini menekankan bahwa perubahan dalam salah satu komponen akan mempengaruhi keseluruhan sistem hukum, dan keberhasilan hukum dalam mencapai keadilan sosial bergantung pada keseimbangan dan interaksi yang efektif antara ketiga komponen tersebut.

Teori sistem hukum Lawrence M. Friedman dapat dihubungkan secara langsung dengan penerapan disiplin Pegawai Negeri Sipil (PNS), terutama dalam konteks bagaimana hukum dan aturan disiplin tersebut diformulasikan, diimplementasikan, dan dipatuhi dalam lingkungan pemerintahan. Untuk memahami hal ini, kita dapat menganalisis penerapan disiplin PNS melalui tiga komponen utama yang diuraikan Friedman: struktur hukum, substansi hukum, dan budaya hukum.

1. Struktur Hukum

Dalam konteks disiplin PNS, struktur hukum mencakup berbagai institusi yang terlibat dalam pengawasan dan penegakan disiplin di kalangan

PNS. Institusi seperti Badan Kepegawaian Negara (BKN), Inspektorat Daerah, dan lembaga pengawas lainnya berperan penting dalam memastikan bahwa aturan-aturan disiplin dijalankan dengan benar. Struktur hukum juga melibatkan mekanisme penegakan disiplin, seperti prosedur pemeriksaan pelanggaran, pemberian sanksi, serta pemantauan kepatuhan terhadap peraturan disiplin. Efektivitas dari struktur ini sangat bergantung pada seberapa baik lembaga-lembaga tersebut menjalankan tugas mereka, termasuk integritas, transparansi, dan akuntabilitas dalam proses penegakan disiplin.

2. Substansi Hukum

Substansi hukum dalam disiplin PNS merujuk pada peraturan, undang-undang, dan kebijakan yang mengatur perilaku PNS, termasuk kewajiban mereka serta sanksi yang diterapkan jika terjadi pelanggaran. Di Indonesia, peraturan tentang disiplin PNS diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan, seperti Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin PNS. Substansi hukum ini mencerminkan nilai-nilai dan tujuan yang ingin dicapai oleh pemerintah, yaitu menciptakan aparatur sipil negara yang profesional, bertanggung jawab, dan berintegritas tinggi. Namun, substansi hukum ini harus dirumuskan dengan jelas dan adil, sehingga tidak hanya memberi panduan yang tepat bagi PNS, tetapi juga memastikan bahwa sanksi yang diberikan sesuai dengan tingkat pelanggaran yang terjadi.

3. Budaya Hukum

Budaya hukum memainkan peran krusial dalam penerapan disiplin

PNS karena ini mencerminkan sikap dan perilaku PNS serta masyarakat terhadap aturan disiplin yang ada. Misalnya, jika budaya hukum di kalangan PNS lemah—ditandai dengan rendahnya kesadaran dan kepatuhan terhadap aturan disiplin—maka pelanggaran mungkin akan lebih sering terjadi. Sebaliknya, jika budaya hukum kuat, di mana PNS memiliki pemahaman yang mendalam tentang pentingnya disiplin dan etika kerja, maka aturan disiplin akan lebih efektif diimplementasikan. Budaya hukum juga dipengaruhi oleh persepsi tentang keadilan dan konsistensi dalam penerapan aturan; jika PNS merasa bahwa aturan diterapkan secara adil dan tanpa diskriminasi, mereka cenderung lebih patuh.

Dalam penerapan disiplin PNS, ketiga komponen teori Friedman bekerja secara sinergis. Struktur hukum yang efektif akan memastikan bahwa aturan disiplin dapat ditegakkan dengan baik. Substansi hukum yang jelas dan adil akan menyediakan panduan yang tepat bagi PNS dalam menjalankan tugas mereka, serta memberikan sanksi yang proporsional bagi pelanggaran. Sementara itu, budaya hukum yang kuat akan menciptakan lingkungan di mana PNS secara alami mematuhi aturan disiplin, bukan hanya karena takut akan sanksi, tetapi karena mereka menginternalisasi nilai-nilai tersebut sebagai bagian dari profesionalisme.

Namun, tantangan yang sering dihadapi dalam penerapan disiplin PNS adalah ketika salah satu komponen tidak berfungsi secara optimal. Misalnya, jika struktur hukum tidak kuat (misalnya, karena lemahnya pengawasan atau ketidakmampuan lembaga terkait), maka meskipun substansi hukum dan budaya hukum sudah baik, penerapan disiplin tetap

bisa mengalami kendala.

Dengan memahami penerapan disiplin PNS melalui kerangka teori Lawrence M. Friedman, kita dapat melihat bahwa upaya untuk meningkatkan disiplin di kalangan PNS tidak cukup hanya dengan memperbaiki aturan atau menambah pengawasan, tetapi juga perlu membangun budaya hukum yang mendukung di kalangan PNS dan memastikan bahwa struktur hukum berfungsi secara efektif.

Disiplin Pegawai Negeri Sipil (PNS) telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021, ruang lingkup peraturan ini mencakup seluruh Pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) baik Pegawai Negeri Sipil (PNS) maupun Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK).¹⁹ Peraturan ini juga mengatur berbagai aspek disiplin meliputi kewajiban, larangan, jenis hukuman disiplin dan tata cara penjatuhan hukuman. Kewajiban yang dimaksud adalah kewajiban terkait pelaksanaan tugas, etika dan integritas pegawai, sedangkan larangan yang dimaksud dalam peraturan ini larangan yang mengatur perilaku, benturan kepentingan dan penyalahgunaan wewenang.²⁰

Kewajiban yang harus dipenuhi oleh Pegawai Negeri Sipil (PNS) menurut Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil diantaranya melaksanakan tugas dengan penuh pengabdian

¹⁹ Trio Saputra, 'Peningkatan Disiplin Pegawai Melalui Pemberian Tambahan Penghasilan pegawai Negeri Sipil', *AL-SULTHANIYAH*, 2023 <<https://doi.org/10.37567/al-sulthaniyah.v1i1i2.2268>>.

²⁰ Patra Dohlia, Syamsurizaldi Syamsurizaldi, and Novera Wandra, 'Pengaruh Disiplin Kerja Dan Motivasi Kerja PNS Pada Kantor Camat Di Kabupaten Solok Selatan', *Jurnal Administrasi Dan Kebijakan Publik*, 3.3 (2019), 261–73 <<https://doi.org/10.25077/jakp.3.3.261-273.2018>>.

,kejujuran , kesadaran serta penuh tanggung jawab, menjaga sikap perilaku dan integritas sebagai aparatur sipil negara dan menaati peraturan kedinasan yang berlaku.²¹ Adapun pemenuhan kewajiban ini merupakan syarat utama dalam menjaga disiplin pegawai Negeri Sipil (PNS). Larangan yang dimaksud dalam peraturan ini diantaranya adalah melakukan perbuatan tercela yang dapat merusak citra Aparatur Sipil Negara (ASN), melakukan penyalahgunaan wewenang atau jabatan, dan memiliki benturan kepentingan dalam melaksanakan tugas. Pelanggaran terhadap larangan – larangan ini dikenakan sanksi disiplin.²²

Adapun jenis hukuman disiplin dalam peraturan ini dibagi menjadi tiga kategori yaitu hukuman disiplin ringan yakni dengan memberikan teguran lisan , teguran tertulis dan pernyataan tidak puas secara tertulis, kemudian hukuman disiplin sedang yakni dengan penundaan kenaikan gaji berkala penurunan gaji dan penundaan kenaikan pangkat, serta hukuman disiplin berat yakni dengan penurunan pangkat, pembebasan dari jabatan, pemberhentian dengan hormat dan pemberhentian dengan tidak hormat.²³ Penggolongan jenis hukuman disiplin ini dimaksudkan untuk memberikan sanksi yang proporsional sesuai dengan jenis pelanggaran yang dilakukan. Dengan adanya klasifikasi ini diharapkan bisa membantu mencegah penyalahgunaan dalam penjatuhan hukuman.

²¹ Kadarudin, Adi Wijaya, and Sisilia, ‘Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil Di Pemerintah Kabupaten Kutai Barat’, *Collegium Studiosum Journal*, 3.2 (2020), 108–15 <<https://doi.org/10.56301/cs.j.v3i2.478>>.

²² Raimah and Irawanto.

²³ Edi Rohaedi and others, ‘Penerapan Sanksi Terhadap Pelanggaran Disiplin’, 07.16 (2021), 18– 36

Teori Disiplin Pegawai

Teori tentang disiplin pegawai mencakup beberapa pendekatan yang berfokus pada pengelolaan dan perbaikan perilaku serta kinerja pegawai dalam organisasi. Beberapa teori utama dalam bidang ini adalah:

a. Teori Penguatan (*Reinforcement Theory*):

Teori ini, yang dikembangkan oleh B.F. Skinner, menekankan pentingnya penguatan positif dan negatif dalam mempengaruhi perilaku. Penguatan positif, seperti pujian atau penghargaan, berfungsi untuk meningkatkan kemungkinan terjadinya perilaku yang diinginkan. Sebaliknya, penguatan negatif, seperti teguran atau hukuman, bertujuan untuk mengurangi perilaku yang tidak diinginkan. Penggunaan kedua jenis penguatan ini harus konsisten dan adil agar efektif.

b. Teori Keadilan Organisasi (*Organizational Justice Theory*):

Teori ini menekankan pentingnya persepsi keadilan dalam organisasi. Menurut teori ini, pegawai akan lebih termotivasi dan menunjukkan perilaku yang lebih baik jika mereka merasa diperlakukan secara adil. Keadilan organisasi dapat dibagi menjadi tiga jenis: keadilan distributif (kesetaraan dalam hasil), keadilan prosedural (transparansi dalam proses), dan keadilan interaksional (perlakuan hormat dan sopan).

c. Teori Kontinjensi (*Contingency Theory*):

Teori ini berpendapat bahwa tidak ada satu pendekatan disiplin yang cocok untuk semua situasi. Sebaliknya, strategi disiplin harus

disesuaikan dengan konteks spesifik dan karakteristik individu pegawai. Dalam teori ini, faktor-faktor seperti tingkat keseriusan pelanggaran, sejarah perilaku pegawai, dan budaya organisasi memainkan peran penting dalam menentukan pendekatan yang paling efektif.

- d. Teori Manajemen Perilaku (*Behavioral Management Theory*):
Teori ini memfokuskan pada pengembangan teknik dan strategi untuk mengelola perilaku pegawai melalui intervensi yang sistematis. Ini mencakup penggunaan teknik seperti umpan balik langsung, penguatan, dan penetapan tujuan untuk meningkatkan kinerja dan mengurangi pelanggaran disiplin.

Pendekatan-pendekatan ini memberikan kerangka kerja yang berbeda untuk memahami dan mengelola disiplin pegawai, dan sering kali digunakan secara kombinasi untuk mengembangkan sistem disiplin.