



Evaluasi Implementasi Kebijakan Disiplin Pegawai Negeri Sipil Daerah

Rusliandy
Universitas Djuanda Bogor
Pos-el: rusliandy1980@gmail.com

DOI: 10.32884/ideas.v8i1.629

Abstrak

Tujuan penelitian ini adalah mengevaluasi implimentasi kebijakan disiplin PNS daerah yang meliputi evaluasi *summative*, evaluasi proses, dan evaluasi konsekuensi. Metode penelitian yang digunakan adalah kualitatif dengan pendekatan *library research*. Hasil penelitian ini menyebutkan: (1) evaluasi *summative* menunjukkan empat regulasi yang mengatur disiplin PNS sejak tahun 1952, (2) evaluasi proses menunjukkan variasi implementasi yang disebabkan lima hal, dan (3) evaluasi konsekuensi. Strategi perbaikan meliputi perbaikan kebijakan disiplin melalui sanksi bagi kepala, perubahan mekanisme pemanggilan, pemeriksaan atasan dan dan perbaikan dalam implementasi yang mencakup keteladanan, pemahaman peraturan, dan pembinaan disiplin.

Kata Kunci

disiplin, pegawai negeri sipil, evaluasi implementasi kebijakan

Abstract

The purpose of this study was to evaluate the implementation of regional civil servant discipline policies, including summative evaluation, process evaluation, and consequence evaluation. The research method used is a qualitative approach with library research. The results of this study indicate that: (a) The summative evaluation shows that four regulations have governed civil servant discipline since 1952, (b) The process evaluation shows that there are variations in implementation due to the commitment of regional heads and direct superiors, the capacity of direct superiors, exemplary to officials, weakness evidence, as well as variations regulated in-laws and regulations, (c) Evaluation of consequences. First, the improvement strategies are the improvement of disciplinary policies through the need for sanctions for regional heads who do not impose disciplinary penalties, changes in the arrangement of summons, and inspection mechanisms by direct superiors. Second, improvements in implementation, namely the need for exemplary from the leadership of the agency, the need for socialization to all superiors about a comprehensive understanding of disciplinary regulations, and the importance of the stages of disciplinary development for civil servants who violate discipline.

Keywords

Discipline, Civil Servants, evaluation of policy implementation

Pendahuluan

Fenomena patologi birokrasi sudah tidak asing terdengar di kalangan masyarakat. Pegawai Negeri Sipil (PNS) dianggap kurang disiplin, kurang kompeten dan professional, atau bahkan sering dianggap tidak netral. Terbitnya UU ASN merupakan indikasi bahwa pemerintah serius memperbaiki pengelolaan manajemen ASN. Hal ini bisa dilihat dari adanya keharusan bagi ASN untuk bersikap netral secara politik dalam memberikan pelayanan publik, dan ketika sedang membuat sebuah kebijakan dan atau keputusan, salah satunya dalam manajemen ASN (Dwiputrianti et al., 2019).

Kondisi ini berdampak terhadap pelayanan yang dikeluhkan serta organisasi publik yang dianggap berkinerja lamban. Hal ini tentunya perlu segera ditangani dan dikendalikan dalam rangka meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah, serta memenuhi tuntutan masyarakat yang semakin kompleks. Penanganan dan pengendalian sebagaimana dimaksud dapat dilakukan melalui evaluasi implementasi kebijakan disiplin PNS khususnya PNS Daerah.

Kebijakan disiplin PNS baik pusat maupun daerah telah ditetapkan dan diimplementasikan sejak tahun 1952 yang ditandai dengan lahirnya PP 11 Tahun 1952. Namun, implementasi kebijakan ini dihadapkan pada

berbagai masalah dan hambatan. Pada era otonomi daerah batasan ruang lingkup disiplin diperluas sehingga ada beberapa penambahan kewajiban dan larangan bagi PNS khususnya terkait sikap netral pada saat pemilu kepala daerah. Di era otonomi daerah hambatan juga terlihat dari kewenangan pejabat menjatuhkan hukuman disiplin dengan mengedepankan unsur politik (kepentingan dalam politik serta kekerabatan dan lainnya) dibandingkan dengan perkara administratif sebagai implementasi kebijakan disiplin PNS. Implementasi ini juga dihadapkan pada berbagai hal seperti manajemen sumberdaya dan permasalahan teknis dalam penerapannya.

Dalam menjalankan tugas dan kewajiban, setiap ASN wajib mendisiplinkan dirinya dalam tugas dan jabatan yang diemban sesuai dengan aturan dan ketentuan perundang-undangan tentang disiplin yang berlaku (Njima, 2016). Selain itu, menurut data, dalam upaya meningkatkan kedisiplinan pemerintah pusat telah menerbitkan suatu regulasi khusus dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Peraturan ini dikeluarkan dalam rangka menumbuhkan sikap disiplin di kalangan PNS. Selain itu juga karena regulasi yang berangkat dari Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil juga sudah tidak lagi sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan keadaan (Novianto, 2015).

Penelitian ini mencoba menganalisis implementasi kebijakan disiplin PNS Daerah dengan pendekatan evaluasi summative, evaluasi proses, dan evaluasi konsekuensi. Sementara itu, lokus implementasi kebijakan difokuskan pada tataran pemerintah daerah dikarenakan tantangan dan permasalahan implementasi lebih kompleks dari berbagai aspek dibandingkan PNS Pusat.

Metode

Metode penelitian yang digunakan adalah metode kualitatif. Data diperoleh dari data primer dan data sekunder. Data primer berasal dari hasil wawancara dengan sejumlah informan yang memiliki kompetensi di bidangnya dan hasil observasi langsung dari peneliti. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan wawancara yaitu suatu teknik yang memanfaatkan komunikasi lisan terhadap responden yang memiliki informasi terkait suatu masalah yang sedang diteliti. Observasi dan dokumentasi atau kajian dokumen merupakan sarana yang membantu peneliti dalam mengumpulkan data atau informasi dengan cara membaca surat-surat, pengumuman, ikhtisar rapat, pernyataan tertulis suatu kebijakan serta bahan tertulis lainnya. Dalam hal ini penulis memasukan beberapa dokumentasi seperti gambar-gambar di lapangan, surat keterangan, catatan, dan sebagainya. Dalam penulisan ini, teknik analisis data yang digunakan merupakan analisis data kualitatif yang dilakukan secara interaktif yang bersandar pada asumsi (Miles, 1994) tentang “aktivitas dalam analisis data, yaitu reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan”. Sementara itu, data sekunder didapat dari dokumen-dokumen seperti laporan pelaksanaan disiplin PNS dan pedoman atau kumpulan peraturan perundang-undangan disiplin PNS. Adapun pisau analisis yang digunakan adalah evaluasi implementasi kebijakan meliputi evaluasi summative (sebelum pelaksanaan), evaluasi proses (saat pelaksanaan), dan evaluasi konsekuensi/pengaruh kebijakan yang dikemukakan oleh Budiman Rusli (2015:128).

Hasil dan Pembahasan

Disiplin PNS diartikan sebagai kesanggupan atau komitmen PNS untuk taat terhadap peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang kewajiban, larangan, termasuk norma dan etika. Terhadap PNS yang tidak taat dikategorikan melakukan pelanggaran dan dapat dijatuhi hukuman disiplin (PP 53 Tahun 2010). Disiplin PNS juga dikategorikan sebagai ketaatan atas peraturan perundang-undangan dalam bentuk ucapan, tulisan atau perbuatan oleh PNS baik dilakukan saat jam kerja atau di luar jam kerja, baik menggunakan pakaian dinas atau tidak menggunakan pakaian dinas (Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 Tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil., 1980) Hal ini menyimpulkan bahwa tindak tanduk baik ucapan, tulisan atau tindakan PNS dipagari oleh sejumlah ketentuan.

Saat ini, terdapat sejumlah ketentuan yang masih berlaku dan mengatur tentang kewajiban dan larangan bagi PNS diantaranya : (1) PP 53 Tahun 2010 yang telah diubah dengan PP 94 Tahun 2021 yang mengatur kewajiban dan larangan yang harus ditaati oleh PNS. (2) PP 10 Tahun 1983 jo PP 45 Tahun 1990 yang mengatur tentang izin perkawinan dan perceraian, serta larangan hidup bersama dengan wanita atau pria sebagai suami istri tanpa ikatan perkawinan yang sah. (3) PP 42 Tahun 2004 yang mengatur tentang kode etik PNS. (4) PP 4



Tahun 1966 yang mengatur pemberhentian sementara dari jabatan negeri bagi PNS yang dikenakan penahan sampai adanya putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap. Ketentuan ini diperjelas dalam UU Nomor 5 Tahun 2014. (5) Walaupun regulasi yang mengatur disiplin cukup banyak, namun mekanisme pemanggilan, pemeriksaan PNS yang melakukan pelanggaran dan mekanisme penjatuhan hukuman disiplin tetap menggunakan PP 53 Tahun 2010.

Menurut Budiman Rusli (2015:128) Evaluasi terhadap implementasi kebijakan dapat dikategorikan dalam 3 *timing* implementasi yaitu evaluasi *summative* (sebelum pelaksanaan), evaluasi proses (saat pelaksanaan), dan evaluasi konsekuensi/pengaruh kebijakan. Pada tahap implementasi, terdapat 3 hal yang harus dijawab yaitu bagaimana kinerja implementasi kebijakan, faktor-faktor apa saja yang menyebabkan variasi, dan outputnya bagaimana. Sementara Grindle (1980) mengemukakan bahwa implementasi suatu kebijakan ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks kebijakan. Isi kebijakan meliputi kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan, jenis manfaat yang dihasilkan, derajat perubahan yang diinginkan, kedudukan pembuat kebijakan, siapa pelaksana program, dan sumber daya yang dikerahkan. Sementara itu, konteks implimentasi kebijakan meliputi kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat; karakteristik lembaga dan penguasa; serta kepatuhan dan daya tanggap (Nugroho, 2009).

Evaluasi *Summative* (Sebelum Pelaksanaan)

Kebijakan disiplin bagi PNS di Indonesia telah diimplementasikan sejak tahun 1952 dengan ditetapkannya Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 1952 tentang hukuman jabatan, kemudian diubah pada tahun 1980 melalui Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980. Peraturan itu, kemudian diubah lagi dengan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 dan terakhir diubah dengan Peraturan Pemerintah 94 Tahun 2021. Terdapat sejumlah perbedaan, kelebihan, dan kekurangan dari keempat kebijakan tersebut, yakni: *Pertama*, PP No.11 Tahun 1952, yang mengatur ketentuan sebagai berikut: (1) hanya mengatur 7 jenis hukuman disiplin mulai dari paling ringan sampai dengan terberat. Mutasi atau pindah ke lain tempat, lepas dari pekerjaannya, dan lepas jabatan sebagai jenis hukuman disiplin; (2) sebelum penjatuhan disiplin, PNS yang melakukan pelanggaran diberi kesempatan membela diri secara tertulis dalam waktu 14 hari sesudah menerima pemberitahuan tentang hukuman yang akan dijatuhkan.

Kedua, PP No. 30 Tahun 1980. Hal-hal yang diatur yakni: (1) kewenangan penjatuhan hukuman disiplin berada di kepala daerah. (2) kewenangan pemeriksaan dilakukan oleh Badan Pengawasan Daerah atau Inspektorat sehingga lebih independen dalam pemeriksaan dan sebagian besar auditor yang memeriksa memiliki pengetahuan dalam melakukan pemeriksaan, penyusunan berita acara pemeriksaan, pengumpulan alat bukti, dan substansi materi. (3) adanya perbedaan sanksi bagi PNS yang tidak masuk kerja secara terus-menerus dan berselang. (4) Adanya perbedaan sanksi bagi PNS yang tidak masuk kerja secara berselang dan berturut-turut yang kesemuanya berturut-turut diatur dalam PP 32 Tahun 1979.

Ketiga, PP 53 Tahun 2010 dengan pengaturan sebagai berikut: (1) kewenangan penjatuhan berjenjang sesuai dengan berat ringannya pelanggaran serta jenis hukuman disiplin; (2) PNS yang tidak masuk kerja selama 46 hari atau lebih baik secara berturut-turut atau berselang tetap diberhentikan; (3) kewenangan pemanggilan dan pemeriksaan PNS yang diduga melakukan pelanggaran disiplin dilakukan oleh atasan langsung; (4) atasan langsung yang tidak melakukan tindakan terhadap PNS yang melakukan pelanggaran disiplin diberikan sanksi yang sama jenisnya dengan PNS yang melakukan pelanggaran disiplin.

Keempat, PP 94 Tahun 2021 dengan beberapa perubahan pengaturan sebagai berikut: (1) perubahan jenis hukuman disiplin tingkat sedang dan berat. Semula penundaan kenaikan gaji, penundaan kenaikan pangkat, dan penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 1 tahun menjadi pemotongan tunjangan kinerja sebesar 25% selama 6 bulan, 9 bulan, dan 12 bulan; (2) jumlah kumulatif tidak masuk kerja tanpa alasan yang sah menjadi lebih singkat dapat dikenakan sanksi; (3) pejabat yang berwenang menghukum tidak menjatuhkan sanksi kepada PNS yang melakukan pelanggaran disiplin dikenakan sanksi yang lebih berat dari jenis hukuman disiplin yang harus dijatuhkan kepada PNS yang melakukan pelanggaran; (4) terdapat perluasan ruang lingkup dan jenis kewajiban dan larangan; (5) pemeriksaan terhadap PNS yang diduga melakukan pelanggaran kewajiban dan atau larangan dengan hukuman disiplin berat dilakukan oleh tim pemeriksa dengan komposisi atasan langsung, unsur pengawasan, dan unsur kepegawaian.

Perkembangan regulasi tentang disiplin PNS sejak tahun 1952 hingga PP 94 tahun 2021, menunjukkan adanya perkembangan lingkup pekerjaan dan perkembangan lingkungan organisasi yang menuntut berbagai perubahan pengaturan yang dapat diidentifikasi sebagai berikut: (1) terdapat perkembangan ruang lingkup kebijakan mulai dari jenis kewajiban dan larangan, mekanisme pemanggilan, pemeriksaan dan penjatuhan hukuman disiplin; (2) perubahan jenis sanksi; (3) perubahan jumlah kumulatif PNS tidak masuk kerja tanpa alasan yang sah untuk dapat diberhentikan.

Evaluasi Proses (Saat Pelaksanaan)

Kinerja Implementasi Kebijakan Disiplin PNS Daerah

Kinerja implementasi kebijakan disiplin PNS daerah akan sangat ditentukan oleh PNS daerah itu sendiri untuk menaati berbagai peraturan yang mengatur kewajiban dan larangan serta komitmen atasan langsung dan kepala daerah dalam penegakan disiplin. Dalam implementasinya, terdapat sejumlah variasi kebijakan disiplin yakni:

1. Menurut ketentuan, PNS yang dikenakan penahanan oleh pihak berwajib harus diberhentikan sementara dari jabatan negeri sampai adanya vonis pengadilan yang berkekuatan hukum tetap. Namun, faktanya banyak daerah yang tidak melakukan pemberhentian sementara sehingga menimbulkan kerugian keuangan daerah (selama diberhentikan sementara dari jabatan negeri hanya mendapatkan bagian dari gaji pokoknya).
2. Sebelum tahun 2018, beragamnya penegakan hukum terhadap PNS yang dijatuhi hukuman berdasarkan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana jabatan atau tindak pidana kejahatan jabatan yang ada hubungannya dengan jabatan. Banyak daerah yang memberikan pensiun dini sebelum putusan pengadilan atau mengangkat kembali PNS tersebut dalam jabatan pascamenjalani hukuman tahanan. Namun, sejak BKN, Kemendagri, dan Kemenpan RB bekerjasama dengan Kementerian Hukum dan HAM serta adanya ancaman penghapusan data PNS dari data BKN, praktik tersebut sudah tidak ada lagi dan telah seragam dengan memberhentikan PNS dengan tidak hormat.
3. Para atasan langsung tidak melakukan tahapan pembinaan terhadap PNS yang melakukan pelanggaran tidak masuk kerja dari 5 hari kerja sampai dengan lebih dari 45 hari kerja. Karena tidak dilakukan tahapan pembinaan maka jika langsung dilakukan pemeriksaan dan dijatuhi hukuman disiplin pada saat tidak masuk lebih dari 45 hari kerja, akan menjadi obyek gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara. Keputusan pemberhentian pun mengalami kelemahan yaitu tidak adanya pembinaan dari atasan langsung.
4. Dalam praktik, jenis hukuman disiplin yang diberikan terhadap jenis pelanggaran yang sama seringkali berbeda. Perbedaan bukan hanya antardaerah, tetapi juga antarPNS dalam satu instansi. Beragam argumen dalam penentuan sanksi di antaranya: (1) adanya faktor yang meringankan dan memberatkan dari PNS; (2) adanya kerabat yang berpengaruh dari PNS yang melakukan pelanggaran disiplin; (3) konflik kepentingan atau tidak tegasnya pejabat yang akan menjatuhkan hukuman disiplin.

Efektifitas implementasi kebijakan disiplin PNS daerah dapat dilihat dari aspek *content of policy* dan *context of policy*. Dari aspek *content of policy*, dapat diidentifikasi hal-hal sebagai berikut: *Pertama, Interest affected*. Terdapat sejumlah kepentingan yang dapat memengaruhi implementasi kebijakan di antaranya (1) Organisasi pemerintah memiliki kepentingan dan membutuhkan pegawai yang profesional, kompeten, berkinerja, dan disiplin. Dengan disiplin PNS di lingkungannya, kinerja organisasi juga akan meningkat. Organisasi juga tidak akan dirugikan oleh praktik pembayaran gaji pegawai yang tidak hadir tanpa keterangan. (2) Kepentingan masyarakat bahwa disiplin PNS diharapkan akan menciptakan peningkatan kualitas pelayanan salah satunya pelayanan diberikan tepat waktu, (3) kepentingan PNS bahwa disiplin akan berpengaruh terhadap penilaian pimpinan atau atasan dan secara tidak langsung akan memengaruhi karir PNS ke depannya, (4) Kepentingan pelaku usaha berharap bahwa PNS yang disiplin akan menguntungkan karena tidak akan ada lagi PNS yang melakukan pungutan di luar ketentuan, mempercepat pemberian pelayanan, dan meningkatkan kualitas pelayanan. Berbagai kepentingan dari organisasi, masyarakat, PNS, dan pelaku usaha akan mendorong terlaksananya implementasi kebijakan disiplin PNS, bahkan beberapa di antaranya ikut serta mengawasi disiplin PNS.

Kedua, type of benefits. Implementasi kebijakan disiplin PNS akan menghasilkan PNS yang disiplin dan pada akhirnya akan meningkatkan kinerja baik kinerja PNS maupun organisasi itu sendiri. PNS akan terlepas dari dinamika politik baik pada saat pemilihan kepala daerah, pemilihan Presiden/Wakil Presiden, atau pemilihan

legislatif/DPD. PNS diharapkan tidak lagi menjadi korban dalam perpolitikan tingkat daerah atau tingkat nasional. PNS fokus dalam melaksanakan pelayanan publik, pelaksana kebijakan publik, dan perannya dalam mempererat persatuan dan kesatuan.

Ketiga, extend of change envision. Melalui kebijakan disiplin PNS diharapkan dalam penyelenggaraan pemerintahan ditopang oleh PNS yang profesional, bermoral dan andal (PP 53 Tahun 2010). Setiap ucapan, perbuatan, dan tindakan dari PNS harus dapat dipertanggungjawabkan dan tidak boleh melanggar kewajiban serta larangan sebagai PNS. Di samping itu diharapkan PNS mampu mendorong etos kerja, semangat dalam bekerja, bermutu tinggi, sadar akan tanggung jawab sebagai abdi negara dan abdi masyarakat, serta menjaga persatuan dan kesatuan bangsa (Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 Tentang Pembinaan Jiwa Korps Dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil, 2004).

Keempat, site of decision making. Kedudukan pembuat kebijakan adalah pemerintah pusat melalui Badan Kepegawaian Negara (BKN) dan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (KemenPAN dan RB), sementara pelaksana kebijakan di daerah adalah Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) atau Kepala Daerah (Gubernur/Bupati/Walikota). Pemerintah pusat dalam perumusan kebijakan tentunya perlu mendengar dan mengidentifikasi berbagai kendala implementasi di daerah termasuk bagaimana jika pelaksana kebijakan tidak melaksanakan tugasnya dengan benar. Begitupun kepala daerah dan atasan langsung sebagai pelaksana kebijakan harus memegang teguh berbagai ketentuan tentang disiplin. Namun, faktanya banyak kepala daerah dan atasan langsung yang tidak melakukan tindakan terhadap PNS yang melakukan pelanggaran disiplin dengan berbagai alasan di antaranya pendukung saat pilkada, kerabat atau orang kepercayaan, dan pertimbangan lainnya. Ivancevich, Konopaske, dan Matteson (dalam Budijanto & Rini, 2019) berpendapat bahwa *punishment* didefinisikan sebagai tindakan menyajikan konsekuensi yang tidak menyenangkan atau tidak diinginkan sebagai hasil dari dilakukannya perilaku tertentu.

Kelima, Resources Committed. PP 53/2010 dan PP 94/2021 memberikan kewenangan kepada atasan langsung untuk melakukan pemanggilan, pemeriksaan, dan menjatuhkan sanksi (secara berjenjang tergantung jenis sanksinya) kepada bawahannya yang melakukan pelanggaran. Permasalahan yang muncul adalah (1) atasan tidak memahami mekanisme dan tata cara melakukan pemeriksaan sehingga hasilnya tidak menjawab *evidence* atau bukti pelanggaran yang dilakukan, motivasi melakukan pelanggaran, dan pertimbangan-pertimbangan yang memberatkan atau meringankan; (2) atasan enggan melakukan tindakan kepada PNS yang melakukan pelanggaran dikarenakan sejumlah hal di antaranya atasan melakukan hal yang sama, enggan karena PNS yang melakukan pelanggaran kerabat dari pejabat, atau tokoh di tempat kerja atau atasan memberikan toleransi kepada bawahan (3) pelanggaran disiplin terkait netralitas dalam pemilihan kepala daerah atau legislatif sehingga atasan enggan melakukan tindakan dikarenakan segan dengan kepala daerah terpilih (jika pegawai yang melakukan pelanggaran adalah pendukung kepala daerah terpilih); (4) atasan langsung sudah melakukan pemanggilan dan pemeriksaan, tetapi pada saat akan dijatuhi hukuman disiplin, kepala daerah enggan melakukan tindakan dengan berbagai pertimbangan seperti alasan pendukung, kerabat, atau kerabat dari tokoh/pendukung. Kondisi di atas pada akhirnya akan menghasilkan laporan hasil pemeriksaan yang lemah (alat bukti lemah, tahapan tidak dilakukan), sehingga akan menyulitkan kepala daerah untuk menjatuhkan hukuman disiplin (khusus hukuman disiplin tingkat berat), dan mudah menjadi objek gugatan di pengadilan tata usaha.

Menurut Raharjo (Arifin, 2021) keberadaan hukum diperhitungkan sebagai sarana untuk menciptakan ketertiban dan keteraturan di dalam masyarakat. Hakikatnya hukum lebih menekankan pada segi prosedural dengan melihat dan menilai masyarakat serta tingkah laku orang dari sudut kaidah-kaidah yang tersusun dalam suatu sistem secara logis-konsisten. Setiap masing-masing orang sebetulnya menghendaki pencapaian suatu kondisi tertentu, yaitu ketertiban.

Aspek *context of policy* dapat diidentifikasi sebagai berikut:

1. *Power, interest, and strategy of actor involed.* Kekuasaan atau kewenangan serta kepentingan sering menjadi dasar munculnya ketidaktegasan atau perbedaan sanksi terhadap PNS yang melakukan pelanggaran disiplin. Kepala daerah atau atasan langsung sering menghadapi konflik kepentingan dalam penanganan disiplin PNS. Terlebih terhadap PNS yang memiliki kontribusi bagi kepala daerah. Sebaliknya, kekuasaan dan kepentingan juga sering menciptakan subjektivitas dalam penanganan disiplin, di antaranya bagi PNS yang tidak loyal

atau memihak kepada pasangan calon lain pada pemilukada sering dijadikan pijakan dalam menjatuhkan hukuman disiplin, sehingga seringkali muncul ketidakadilan.

2. *Institution of regime characteristic* atau karakteristik lembaga dan penguasa. Hal-hal yang terjadi adalah: (1) banyak atasan yang mengabaikan penegakan disiplin kepada bawahannya dengan berbagai alasan; (2) atasan juga banyak yang tidak memahami cara melakukan pemeriksaan dan penjatuhan hukuman disiplin terhadap bawahannya; (3) proses tahapan pembinaan disiplin tidak dilakukan. Hal ini berimplikasi terhadap lemahnya hukuman disiplin apabila terdapat pihak yang melakukan gugatan di pengadilan TUN.
3. *Compliance and responsiveness*. Kepatuhan dan daya tanggap terhadap implementasi kebijakan disiplin dapat dilihat dari dua sisi, yaitu: *Pertama*, dari sudut pandang pegawai. Kepatuhan PNS terhadap ketentuan disiplin dipengaruhi oleh sejumlah hal di antaranya: (1) kebiasaan atau perilaku PNS. Banyak PNS yang kuat begadang dan tidur tengah malam atau menjelang subuh. Biasanya tipe seperti ini akan sulit datang ke kantor tepat waktu. Di sisi lain banyak juga PNS yang untuk mencukupi kebutuhan hidup atau gaya hidupnya dengan mencari utang sehingga berpengaruh terhadap disiplin ketika penghasilan sudah habis untuk menyicil utang ke sejumlah perbankan. (2) PNS termotivasi untuk disiplin apabila ada instrumen disiplin yang berpengaruh terhadap *tax home pay* atau tunjangan. *Kedua*, dari sudut pandang atasan langsung. Banyak pimpinan instansi (kepala perangkat daerah) atau atasan langsung yang abai terhadap pegawai yang melakukan pelanggaran dikarenakan tidak diimplementasikannya satu klausul dalam PP 94 Tahun 2021 yaitu atasan atau pejabat yang berwenang menghukum yang tidak melakukan tindakan terhadap PNS yang melakukan pelanggaran, dikenakan sanksi yang lebih berat dari PNS yang melakukan pelanggaran.

Pola tidur dikategorikan sesuai dengan umur, mulai dari anak-anak dengan usia enam tahun memiliki jam tidur 11 jam yang cukup untuk memenuhi kualitas tidur. Pada usia remaja jam tidur hampir menyamai waktu tidur orang dewasa muda dengan rentang usia (16–30 tahun). Di usia ini, mereka cenderung memiliki pola tidur yang berbeda dibandingkan usia lainnya (Yogis et al., 2017).

Selain hal yang dikemukakan di atas, efektifitas implementasi kebijakan disiplin PNS daerah juga ditentukan oleh komunikasi (Edward III, 1980). Pada umumnya sosialisasi peraturan disiplin dilakukan oleh unit kerja yang mengelola kepegawaian (BKPSDM/BKPP/BKD) kepada kepala perangkat daerah (Kepala Dinas/Badan/Sekretaris/Asisten/Staf Ahli) serta pengelola kepegawaian (Kasubag kepegawaian), dengan harapan pengelola kepegawaian pada perangkat daerah menyosialisasikan kembali kepada pegawai di lingkungannya. Namun, faktanya sosialisasi dari pengelola kepegawaian jarang terjadi. Hal ini mengakibatkan banyak pegawai tidak memahami pelanggaran disiplin baik PP 94 Tahun 2021, PP 53 Tahun 2010, maupun PP 10 Tahun 1983 jo PP 45 Tahun 1990. Hal ini berakibat pada banyaknya pegawai yang bercerai secara agama dan melakukan pernikahan kembali, serta banyak pegawai merasa tidak melakukan pelanggaran (Saadah, 2015).

Faktor-faktor yang Menyebabkan Variasi

Implementasi kebijakan disiplin PNS yang diatur dalam PP 94 Tahun 2021 atau sebelumnya dengan PP 53 Tahun 2010, memberikan ketentuan yang sama di seluruh instansi pemerintah baik pusat maupun daerah bahkan antarunit atau perangkat daerah. Namun, dalam praktikpraktiknya terdapat sejumlah variasi dalam pelaksanaan disiplin PNS. Terdapat instansi yang tegas dengan menindak berbagai bentuk pelanggaran yang dilakukan oleh PNS, sementara di sisi lain terdapat instansi yang kurang fokus terhadap penindakan pelanggaran disiplin PNS. Variasi juga dapat kita lihat pada jenis hukuman disiplin yang dijatuhkan pada pelanggaran yang sama. Kondisi variasi implementasi kebijakan disiplin PNS disebabkan oleh faktor-faktor sebagai berikut:

1. Komitmen kepala daerah. Pada jenis pelanggaran tertentu khususnya terkait netralitas dalam pemilihan kepala daerah, komitmen kepala daerah sangat minim untuk melakukan tindakan kepada PNS yang melakukan pelanggaran, terlebih jika PNS tersebut adalah pendukung atau kerabat pendukung. Kepala daerah terpaksa akan melakukan tindakan apabila terdapat surat dari Komisi Apartur Sipil Negara (KASN) dan atau pengaduan dari pihak tertentu (Rusliandy, 2021).
2. Kapasitas penyelenggara urusan pendukung di bidang kepegawaian dan atasan langsung. Kapasitas pemahaman yang dimiliki pejabat yang menangani pelaksanaan kebijakan disiplin dan atasan langsung akan berpengaruh terhadap variasi kebijakan yang dilakukan di instansinya. Hal ini seringkali terjadi terhadap PNS



- yang melakukan pelanggaran disiplin tingkat berat, tetapi dijatuhi hukuman disiplin tingkat sedang atau ringan.
3. Variasi yang diatur dalam ketentuan perundang-undangan. Variasi jenis hukuman disiplin yang dijatuhkan kepada PNS yang melakukan pelanggaran disiplin sangat bergantung pada (1) satu atau lebih pelanggaran yang dilakukan sehinggapunya dapat dijatuhi satu jenis hukuman disiplin yang terberat; (2) PNS yang melakukan pelanggaran disiplin yang sifatnya sama akandijatuhi hukuman disiplin yang lebih berat dari hukuman disiplin yang pernah dijatuhkan (PP 53 Tahun 2010); (3) hal-hal yang meringankan dan atau memberatkan atas latar belakang pelanggaran disiplin yang dilakukan sesuai hasil pemeriksaan; (4) subjektifitas atasan langsung atau tim pemeriksa; (5) pertimbangan lain dari pejabat yang berwenang menghukum.
 4. Keteladanan dari para pejabat pada suatu instansi. Keteladanan dari pejabat juga menciptakan variasi dalam implementasi kebijakan disiplin PNS daerah. Apabila terdapat pejabat seperti sekretaris daerah dan kepala badan kepegawaian dan sumber daya manusia yang melakukan pelanggaran seperti memiliki istri lebih dari satu dan tidak dikenakan hukuman disiplin maka akan tumpul juga penjatuhan hukuman disiplin terhadap PNS yang memiliki istri lebih dari satu pada instansi lainnya. Dengan demikian, keteladanan dari para pejabat diperlukan dalam implementasi kebijakan disiplin di daerah. Dari aspek pelanggaran lain yang sering terjadi adalah apabila terdapat pejabat baik pengawas atau administrator yang sering melakukan pelanggaran tidak masuk kerja maka akan sulit melakukan pemeriksaan dan penjatuhan hukuman disiplin terhadap bawahannya yang tidak masuk kerja tanpa keterangan.
 5. Pejabat yang melakukan pemanggilan dan pemeriksaan sulit mendapatkan alat bukti atas pelanggaran disiplin PNS. Hal ini mengakibatkan rekomendasi penjatuhan hukuman disiplin tidak sesuai dengan yang seharusnya dilakukan.

Output Kebijakan Disiplin PNS

Output dari implementasi disiplin PNS adalah dokumen sanksi atau hukuman disiplin bagi PNS yang melakukan pelanggaran. Dokumen tersebut akan tercatat pada instansi yang mengelola kepegawaian atau instansi tempat PNS tersebut bertugas. Di samping itu, output yang diharapkan muncul adalah persentase penanganan hukuman disiplin terhadap persentase PNS yang melakukan pelanggaran disiplin. Diharapkan semua PNS yang melakukan pelanggaran ditangani dan dijatuhi hukuman disiplin.

Pemerintah dalam hal ini DPR bersama presiden membentuk KASN dengan tujuan untuk: (a) menjamin terwujudnya Sistem Merit dalam kebijakan dan manajemen ASN; (b) mewujudkan ASN yang profesional, berkinerja tinggi, sejahtera, dan berfungsi sebagai perekat Negara Kesatuan Republik Indonesia; (c) mendukung penyelenggaraan pemerintahan negara yang efektif, efisien dan terbuka, serta bebas dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme; (d) mewujudkan pegawai ASN yang netral dan tidak membedakan masyarakat yang dilayani berdasarkan suku, agama, ras, dan golongan; (e) menjamin terbentuknya profesi ASN yang dihormati; (f) pegawainya dan masyarakat (Furqon, 2020).

Evaluasi konsekuensi (Output) Kebijakan/Pengaruh Kebijakan

Konsekuensi dari implementasi kebijakan disiplin PNS daerah adalah sebagai berikut: (1) memberikan efek jera bagi PNS yang melakukan pelanggaran untuk tidak mengulangi pelanggaran yang dilakukan. Hal ini bagi bisa menjadi pelajaran bagi PNS lainnya untuk tidak melakukan pelanggaran agar tidak dijatuhi hukuman disiplin; (2) menciptakan PNS yang disiplin yang pada akhirnya akan meningkatkan kinerja organisasi dan kualitas pelayanan publik; (3) disiplin akan menunjang keberhasilan PNS dalam berkarir pada organisasi pemerintahan; (4) disiplin akan menurunkan keluhan masyarakat atau penerima layanan publik atas pelayanan yang diberikan, terlebih disiplin bagi PNS yang bekerja pada instansi yang memberikan pelayanan langsung kepada masyarakat seperti puskesmas, rumah sakit, dan instansi lainnya; (5) meningkatkan kepercayaan (*trust*) masyarakat terhadap instansi pemerintah dan pemerintah daerah.

Strategi Perbaikan Implementasi Kebijakan Disiplin PNS Kedepan

Memperhatikan sejumlah permasalahan dalam kinerja implementasi kebijakan, isi kebijakan, konteks kebijakan, dan faktor-faktor yang menyebabkan variasi, diperlukan strategi perbaikan kebijakan disiplin PNS.

1. Perbaiki kebijakan disiplin PNS yang meliputi:
 - a. mekanisme pemanggilan dan pemeriksaan terhadap PNS yang melakukan pelanggaran disiplin tidak diserahkan kepada atasan langsung, tetapi diserahkan kembali kepada inspektorat melalui auditor kepegawaian, Pejabat Pengawas Urusan Pemerintahan Daerah (P2UPD), atau setidaknya dibentuk tim pemeriksa dalam rangka mengurangi subjektivitas dalam penanganan disiplin PNS;
 - b. perlu adanya sanksi bagi PPK atau kepala daerah yang tidak melaksanakan tindakan terhadap PNS yang melakukan pelanggaran berat, khususnya pelanggaran netralitas PNS. Sanksi juga berlaku bagi atasan langsung atau pejabat yang berwenang menghukum (pengawas, administrator, atau JPT Pratama) yang tidak melakukan tindakan terhadap PNS yang melakukan pelanggaran disiplin.
2. Perbaiki implementasi kebijakan disiplin PNS meliputi:
 - a. perlu adanya keteladanan dari aspek disiplin dari para atasan atau pimpinan instansi bagi para pegawai di lingkungannya;
 - b. perlu adanya sosialisasi kepada seluruh atasan langsung tentang pemahaman peraturan disiplin PNS, pemahaman tata cara pemeriksaan, dan penjatuhan hukuman disiplin bagi PNS yang melakukan pelanggaran;
 - c. dalam rangka mengurangi potensi kerugian keuangan pemerintah dan pemerintah daerah dan potensi gugatan tata usaha negara atas penjatuhan hukuman disiplin maka tahapan pembinaan terhadap PNS yang tidak masuk kerja tanpa alasan yang sah harus dilakukan oleh atasan langsung.

Simpulan

Kebijakan disiplin PNS adalah kunci dalam meningkatkan kepercayaan masyarakat dan produktivitas kinerja organisasi pemerintah dan pemerintah daerah. Dalam implementasinya terdapat sejumlah variasi implementasi dengan berbagai faktor penyebab. Apabila dievaluasi, dapat disimpulkan bahwa kebijakan disiplin daerah menghadapi berbagai permasalahan dan hambatan dapat diidentifikasi sebagai berikut: *Pertama*, hambatan dan permasalahan regulasi yang terbagi menjadi: (1) pengaturan pemanggilan, pemeriksaan, dan penjatuhan hukuman disiplin menjadi kewenangan atasan langsung. Hal ini menimbulkan subjektivitas dalam pemeriksaan dan jenis sanksi yang dijatuhkan atau tidak dilakukan penanganan disiplin PNS; (2) variasi dalam menentukan jenis hukuman disiplin yang diatur dalam peraturan perundang-undangan menjadi celah bagi atasan langsung atau tim pemeriksa untuk menjatuhkan sanksi yang ringan bagi PNS yang melakukan pelanggaran. *Kedua*, permasalahan implementasi yaitu: (1) variasi jenis sanksi dan tahapan yang diberikan terhadap jenis pelanggaran yang sama; (2) pejabat yang berwenang menghukum dan atau atasan langsung tidak melakukan tahapan pembinaan terhadap PNS yang melakukan pelanggaran dengan berbagai alasan atau argumen; (3) politisasi birokrasi oleh kepala daerah menciptakan PNS terkotak-kotak dan sistem merit tidak berjalan (Rusliandy, 2019); (4) sosialisasi pemahaman peraturan disiplin tidak sampai ke seluruh atasan langsung, biasanya hanya sampai pada pengelola kepegawaian pada perangkat daerah; (5) lemahnya keteladanan dari para atasan. Memperhatikan permasalahan dan hambatan sebagaimana dimaksud, maka strategi yang harus dilakukan adalah *pertama*, perbaikan atau revisi PP 94 tahun 2021 terkait pemanggilan, pemeriksaan, dan penjatuhan disiplin. Sementara itu, penambahan regulasi tentang sanksi bagi kepala daerah yang tidak menjatuhkan hukuman disiplin atau menggiring PNS melakukan pelanggaran netralitas PNS perlu diatur melalui revisi Undang-undang 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah. *Kedua*, perbaikan-perbaikan dalam implementasi melalui sosialisasi, keteladanan atasan, dan penekanan pembinaan sedini mungkin oleh atasan langsung.

Daftar Rujukan

- Arifin, A. (2021). Ketimpangan Sosial dalam Penegakan Protokol Kesehatan pada Masa Pandemi Covid-19 di Kota Pontianak. *Ideas: Jurnal Pendidikan, Sosial, Dan Budaya*, 7(3), 89. <https://doi.org/10.32884/ideas.v7i3.420>
- Budijanto, O. W., & Rini, N. S. (2019). Implementasi Mekanisme Pemberian Hukuman Disiplin di Kementerian Hukum dan HAM. *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum*, 13(3), 283. <https://doi.org/10.30641/kebijakan.2019.v13.283-310>
- Dwiputrianti, S., Muhammad, S., Hutomo, N., Dewi, F. F., & Muthi, F. (2019). Pengawasan Penegakan Netralitas Impartiality Aparatur Sipil Negara 2019. In *Journal of Chemical Information and Modeling* (Vol. 53, Issue 9).
- Furqon, E. (2020). Kedudukan Komisi Aparatur Sipil Negara dalam Menjaga Netralitas Aparatur Sipil Negara pada Pemilihan Umum 2019 Ditinjau dari Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum (Studi Kasus pada Pemilu 2019 di Provinsi Banten). *Ajudikasi : Jurnal Ilmu Hukum*, 4(1), 15–28. <https://doi.org/10.30656/ajudikasi.v4i1.2157>
- Miles, M. B. (1994). *Qualitative Data Analysis*. SAGE Publications.
- Njima, M. (2016). Implementasi Kebijakan Disiplin Pegawai Negeri Sipil Pada Kantor Kecamatan Totikum Selatan Kabupaten Banggai Kepulauan. *Katalogis*, 4(1), 156–168.
- Novianto, E. (2015). EVALUASI KEBIJAKAN DISIPLIN PEGAWAI NEGERI SIPIL (Studi Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil Pada Badan Kesatuan Bangsa, Politik dan Masyarakat Kabupaten Kutai Kartanegara). *Jurnal Ilmu Sosial MAHAKAM*, 4(1), 10–17. <https://doi.org/10.1145/3132847.3132886>
- Nugroho, R. (2009). *Public Policy : Dinamika Kebijakan, Analisis Kebijakan, Manajemen Kebijakan*. PT. Elex Media Komputindo Gramedia.
- Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil., (1980).
- Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil, (2004).
- Rusliandy. (2021). Neutrality of State Civil Apparatus (Asn) and Its Implications for Their Regional Career Management. *PalArch's Journal of Archaeology of Egypt / Egyptology*, 18(1), 1866–1876.
- Saadah. (2015). Implementasi Peraturan Pemerintah tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil di Sekretariat Daerah Kabupaten Muaro Jambi. *Jurnal Ilmu Administrasi. Media Pengembangan Dan Praktik Administrasi*.
- Yogis, N., Putra, P., Tania, M., & Iklima, N. (2017). Perancangan Infografis Tentang Dampak Kebiasaan Begadang Terhadap Pola Tidur Sehat Bagi Remaja. *Jurnal Sketsa*, 4(2), 53–60. Iklan Layanan Masyarakat, Begadang, Infografis

