

PENGARUH BUDAYA KERJA TERHADAP PENEGAKAN HUKUMAN DISIPLIN PNS

Muhammad Chalil
Fakultas Hukum Universitas Darul 'Ulum Jombang
cholel.samper@gmail.com

ABSTRAK

Unsur keadilan dan kepastian hukum, mutlak diperlukan didalam pelaksanaan peraturan perundang-undangan, sehingga tidak ada pasal multitafsir dan tidak memberi ruang memudahkan untuk mengatur lebih lanjut, misalnya keberadaan hukum administrasi yang melekat pada aktivitas pegawai negeri dan menimbulkan banyak konsekuensi dalam hal penegakan hukum. Berdasarkan analisis sistem administrasi, terdapat banyak masalah dalam struktur, substansi dan budaya sistem hukumnya. Permasalahan pada ketiga aspek tersebut dapat dilihat pada substansi Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil yang memberikan peluang terjadinya pelanggaran penindakan hukuman Disiplin PNS oleh pejabat Pembina kepegawaian pusat dan/atau pejabat yang lebih tinggi berwenang juga menjatuhkan hukuman disiplin untuk PNS dan yang paling dominan adanya pengaruh budaya kerja di lingkungannya.

Kata kunci : *Budaya Kerja, Pegawai Negeri Sipil dan Hukuman Disiplin.*

THE EFFECT OF WORK CULTURE ON THE ENFORCEMENT OF PNS DISCIPLINE PENALTIES

Abstract

Elements of justice and legal certainty are absolutely necessary in the implementation of statutory regulations, so that there are no multi-interpretation articles and do not provide space to facilitate further regulation, for example the existence of administrative law which is attached to the activities of civil servants and causes many consequences in terms of law enforcement. Based on the analysis of the administrative system, there are many problems in the structure, substance and culture of the legal system. Problems in these three aspects can be seen in the substance of Government Regulation No. 53 of 2010 concerning Civil Servant Discipline which provides opportunities for violations of civil servant disciplinary penalties to occur by central civil servant supervisors and/or higher authorities who also impose disciplinary penalties for civil servants who The most dominant is the influence of work culture in the environment.

Keywords: *Work Culture, Civil Servants and Disciplinary Punishments.*

LATAR BELAKANG

Seiring dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, telah terjadi perubahan yang mendasar berupa perwujudan tata pemerintahan yang demokratis dan baik (*democratic and good governance*) sebagai upaya untuk mewujudkan sistem pemerintahan yang demokratis, bersih dan berwibawa telah menjadi prioritas utama bagi rakyat dan pemerintahan Indonesia. Dengan bergulirnya Reformasi Birokrasi sebagai salah satu tuntutan reformasi telah menjadikan awal timbulnya kesadaran akan mekanisme birokrasi dan menjadi tonggak kesadaran pemerintah untuk menata sistem pemerintahan yang baik. Dalam konsep *good governance*; Badan Perencanaan Pembangunan

Nasional (Bappenas) menjelaskan mengenai prinsip-prinsip yang harus dilaksanakan dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik, meliputi:

- 1) visioner;
- 2) transparan;
- 3) responsif;
- 4) akuntabel;
- 5) profesionalitas;
- 6) efisien dan efektif;
- 7) desentralisasi;
- 8) demokratis dan berorientasi pada konsensus;
- 9) partisipatif;
- 10) kemitraan;
- 11) supremasi hukum;
- 12) pengurangan kesenjangan;

- 13) komitmen pada pasar; dan
- 14) komitmen pada lingkunganhidup.¹

Sesuai dengan prinsip-prinsip yang harus dilaksanakan dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik tersebut, maka birokrasi merupakan bagian penting dalam pelaksanaan fungsi pemerintahan guna menciptakan tata pemerintahan yang baik. Birokrasi sebagai *front liner* akan selalu berkaitan dengan pembinaan Sumber Daya Manusia dalam pemerintahan dan oleh karenanya akan timbul pergeseran paradigma dalam pelayanan publik yang secara otomatis dalam menciptakan perubahan sistem dalam hukum kepegawaian, yaitu meliputi : Penataan kelembagaan birokrasi pemerintahan, sistem, dan penataan manajemen kepegawaian.

Pola pikir pengembangan hukum kepegawaian memiliki arti sebagai pergeseran paradigma dalam sistem pemerintahan untuk menjamin terselenggara-nya tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangu-nan secara berdaya guna dan berhasil guna dan dalam rangka upaya mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur baik material maupun spiritual.²

Dalam konteks hukum kepegawaian, Pegawai Negeri Sipil sebagai unsur aparatur negara memiliki- peranan yang sentral dalam membawa komponen kebijaksanaan dan peraturan-peraturan pemerintah. Peranan dari Pegawai Negeri Sipil seperti diistilahkan dalam dunia kemiliteran “*not the gun, the man behind the gun*” yaitu bukan senjata yang penting melainkan manusia yang menggunakan senjata itu. Senjata yang modern tidak mempunyai arti apa-apa apabila manusia yang dipercaya menggunakan senjata itu tidak melaksanakan kewajibannya dengan benar.³ Hal ini berarti

bahwa Pegawai Negeri Sipil merupakan tulang punggung pemerintahan dalam melaksanakan fungsi pelayanan dan pembangunan nasional.

Landasan Teori

Kedudukan dan peranan Pegawai Negeri Sipil berkaitan erat dengan hak dan kewajiban yang melingkupi tugas pokok dan fungsinya. Apabila hak telah diperoleh namun kewajiban tidak dilaksanakan, secara otomatis Pegawai Negeri Sipil tersebut akan dikenakan sanksi. Hal tersebut merupakan kon-sequensi dari *openbare dienstbetrekking* (hubungan dinas publik) yang melekat pada hubungan kepega-waian sebagai hubungan *sub-ordinatie* antara bawa-han dan atasan.⁴ Menurut Logemann, hubungan dinas publik adalah bilamana seseorang mengikat dirinya untuk tunduk pada perintah dari pemerintah untuk melakukan sesuatu atau beberapa macam jabatan yang dalam melakukan suatu atau beberapa macam jabatan itu dihargai dengan pemberian gaji dan beberapa keuntungan lain. Inti dari hubungan dinas publik adalah kewajiban bagi pegawai yang bersangkutan untuk tunduk pada pengangkatan dalam beberapa macam jabatan tertentu yang berakibat bahwa pegawai yang bersangkutan tidak menolak (menerima tanpa syarat) pengangkatannya dalam satu jabatan yang telah ditentukan oleh pemerintah di mana sebaliknya pemerintah berhak mengangkat seseorang pegawai dalam jabatan tertentu tanpa harus adanya penyesuaian kehendakdari yang bersangkutan.⁵

Hubungan dinas publik inipun berkaitan dengan segi pengangkatan PNS yang dikenal dengan teori *Contrae Suigeneris*. *Contrae Suigeneris* berarti bahwa pegawai negeri harus setia dan taat selama menjadi PNS, meskipun dia setiap saat dapat mengundurkan diri.⁶

Teori di atas menekankan bahwa

¹ Bappenas, 2002. *Tingkat Pemahaman Aparatur Pemerint- tah Terhadap Prinsip-Prinsip Tata Pemerintahan Yang Baik*, Jakarta: Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, hlm.2.

² Warsito Utomo, 2006, *Administrasi Publik Baru Indonesia; Perubahan Paradigma dari Administrasi Negara ke Administrasi Publik*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, hlm.3

³ Muchsan, 1982, *Hukum Kepegawaian*, Jakarta : Bina Aksara,, hlm.12

⁴ Philipus M.Hadjon., Philipus M Hadjon, dkk, 1994, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta : Gadjah Mada University Press, hlm.214

⁵ SF Marbun dan M.Mahfud MD, 1987, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta : Liberty, hlm 98-99.

⁶ *Ibid*, hlm. 99-100

kewajiban melaksanakan tugas negara merupakan intisari dari kepegawaian, dan apabila kewajiban tersebut dilanggar akan dikenakan sanksi. Artinya, terdapat kesebandingan antara hak yang didapat oleh PNS dengan kewajiban yang harus dilaksanakan. John Rawls berpendapat bahwa fungsi dari hukum adalah menetapkan hak dan kewajiban secara berimbang. Oleh karena itu kebebasan harus disertai dengan kesadaran akan tanggung jawab. Tanpa keseimbangan kewajiban dan tanggung jawab, kebebasan dapat membawa manusia ke dalam peradaban rimba di mana berlaku prinsip *the survival of the strongest*. Tanpa adanya tanggung jawab sebagai kewajiban yang tak terpisahkan dari hak atas kebebasan dapat saja men-jungkirbalikkan situasi sosial.⁷ Berdasar hal tersebut, maka pemerintah membuat peraturan disiplin PNS untuk memperbaiki dan mendidik Pegawai Negeri Sipil yang melakukan pelanggaran disiplin agar tidak diulang kemudianhari.⁸

Hal ini untuk menggambarkan bahwa keberadaan hukum kepegawaian itu *inheren* dalam aktivitas kepegawaian. Struktur keberadaan yang demikian itu menyebabkan penegakan hukum harus selaras dengan konsepsi yang dibangun dan karenanya aspek penegakan sanksi hukuman disiplin haruslah seimbang. Namun berdasarkan analisis terhadap sistem penegakan hukuman disiplin kepegawaian, timbul permasalahan terhadap struktur hukum, substansi hukum dan budaya hukumnya.

Berdasarkan ketiga aspek tersebut, dapat diketahui bahwa sistem yang dibangun dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil telah memberikan celah terhadap terjadinya

pelanggaran dan pembiaran terhadap pelanggaran, oleh karena itu sangat wajar jika hukuman disiplin kepegawaian kurang efektif untuk ditegakkan.

⁷ Andre Ata Ujan, 2005, *Keadilan dan Demokrasi; Telaah Filsafat Politik John Rawls*, Yogyakarta : Penerbit Kanisius, hlm. 149

⁸ Soekarno, 1983, *Himpunan Soal jawab Kepegawaian negeri Sipil (Hak dan Kewajiban)*, Jakarta : Miswar, hlm.219

PEMBAHASAN

A. Ketentuan Disiplin Pegawai Negeri Sipil

Untuk mewujudkan PNS yang handal, professional, dan bermoral, tentu sangat diperlukan peraturan disiplin PNS yang dapat dijadikan pedoman dalam menegakkan disiplin, sehingga dapat menjamin terpeliharanya tata tertib dan kelancaran pelaksanaan tugas serta dapat mendorong PNS lebih produktif berdasarkan karier dan system prestasi kerja; Sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil dan ketentuan pelaksanaannya ditetapkan dalam Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 1 Tahun 2021 tentang Penegakan Disiplin Pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) di Lingkungan Instansi Pemerintah.

Ketentuan ini membahas tentang Penegakan disiplin yang merupakan kewajiban yang harus dilakukan secara terus menerus, termasuk dalam situasi pandemi pada saat ini dan menjadi pedoman/panduan bagi Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) dalam menegakkan disiplin ASN yang melanggar ketentuan disiplin.

Penetapan sanksi terhadap pelanggaran hukuman disiplin PNS merupakan konsekuensi terhadap bentuk pelanggaran yang dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil dalam melaksanakan tugasnya. Jadi, bentuk evaluasi kinerja merupakan upaya yang dilakukan pemerintah dalam melaksanakan fungsi pengawasan terhadap perilaku PNS tujuannya adalah untuk menjaga kredibilitas, harkat dan martabat PNS di mata masyarakat. Hal ini menjadi penentu baik-buruknya keberadaan PNS, dengan pengawasan dan penetapan sanksi sesuai peraturan dan akhirnya pelayanan publik akan menjadi semakin baik.

Berdasarkan PP Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, pada Pasal 1 angka 3, Pelanggar disiplin adalah setiap ucapan, tulisan, atau perbuatan PNS yang tidak mentaati kewajiban dan/atau melanggar larangan

ketentuan disiplin PNS, baik yang dilakukan di dalam maupun di luar jam kerja.⁹

Pengertian dari “tulisan” adalah pernyataan pikiran dan atau perasaan secara tertulis baik dalam bentuk tulisan maupun dalam bentuk gambar, karikatur, coretan dan lain-lain yang serupa dengan itu. baik yang dilakukan di dalam maupun di luar jam kerja. Pengertian dari “tulisan” adalah pernyataan pikiran dan atau perasaan secara tertulis baik dalam bentuk tulisan maupun dalam bentuk gambar, karikatur, coretan dan lain-lain yang serupa dengan itu. Sedangkan “ucapan” adalah setiap kata-kata yang diucapkan di hadapan atau dapat didengar oleh orang seperti dalam rapat, ceramah, melalui telepon, TV atau alat komunikasi (media social) lainnya. Selanjutnya “perbuatan” adalah setiap tingkah laku, sikap atau tindakan.

Jadi setiap pelanggaran yang dilakukan oleh PNS akan menimbulkan konsekuensi berupa hukuman. Adapun untuk Tingkat dan Jenis Hukuman Disiplin bagi Pegawai Negeri Sipil yang melanggar terdapat dalam Pasal 7 PP No.53 Tahun 2010 ayat (1) Tingkat hukuman disiplin terdiri dari :

- 1) hukuman disiplin ringan;
- 2) hukuman disiplin sedang; dan
- 3) hukuman disiplin berat.

Ayat (2) jenis hukuman ringan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a terdiri dari:

- a) teguran lisan;
- b) teguran tertulis; dan
- c) pernyataan tidak puas secara tertulis.

Ayat (3) jenis hukuman sedang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b terdiri dari:

- (1) penundaan kenaikan gaji berkala selama 1 (satu) tahun;
- (2) penundaan kenaikan pangkat selama 1 (satu) tahun; dan
- (3) penundaan pangkat setingkat lebih rendah selama 1 (satu) tahun,

Ayat (4) Jenis hukuman disiplin berat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c

⁹ Andri, M. (2018). Reconstruction Of The Provisions Outsourcing. *The 4th International and Call for Paper*, 1(1).

terdiri dari :

- 1) penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 1 (satu) tahun;
- 2) peminahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah;
- 3) pembebasan dari jabatan;
- 4) pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS; dan
- 5) Pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS

Terdapat asas-asas yang digunakan dalam penjatuhan hukuman disiplin adalah:

- a) Asaskeadilan
Pejabat yang berwenang menghukum harus mempertimbangkan hal-hal yang memberatkan dan meringankan atas kesalahan yang dilakukan PNS.
- b) Asaskemanfaatan
Sanksi yang dijatuhkan harus bermanfaat untuk mendidik dan memperbaiki PNS yang dikenai sanksi serta berdampak positif bagi lingkungan kerja.
- c) Asaskonsistensi
Sanksi/penindakan yang sudah pernah dijatuhkan dijadikan pedoman untuk menjatuhkan sanksi atas kasus yang sama dengan tetap mempertimbangkan prinsip-prinsip penjatuhan sanksi lainnya.
- d) Asas kepastian hukum
Kepastian hukum disini berarti pelanggaran sekecil apapun tetap dikenakan sanksi hukuman terhadap PNS yang melanggarnya.

B. Penegakan Hukuman Disiplin Kepegawaian.

Secara teoretis, dikatakan bahwa fungsi pokok dari hukum adalah mengatur hubungan antarmanusia dan antara individu dengan negara agar segala sesuatu berjalan dengan tertib sehingga kedamaian karena tegaknya kepastian (hukum) dan keadilan di dalam masyarakat, yang *notabene* merupakan tujuan hukum dapat

tercapai.¹⁰ Terkait hal tersebut, menurut Radbruch, hukum seharusnya memenuhi nilai-nilai dasar yang meliputi keadilan, kegunaan (*zweckmas-zigkeit*) dan kepastian hukum. Berdasarkan perspektif tersebut, maka penegakan hukum hendaklah dilihat sebagai suatu proses sosial yang melibatkan lingkungannya, dalam pengertian bahwa penegakan hukum sebagai kegiatan yang menarik lingkungan ke dalam proses tersebut, maupun yang harus menerima pembatasan-pembatasan dalam bekerjanya disebabkan oleh faktor lingkungan.

Berbicara tentang problematika penegakan hukuman disiplin kepegawaian, maka di dalam Penegakan hukum dilihat sebagai kegiatan untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum menjadi kenyataan. Artinya, sebagai usaha untuk mewujudkan nilai-nilai dasar di dalam hukum seperti keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan. Namun permasalahannya adalah sekalipun ketiga-ketiganya merupakan nilai dasar dari hukum, namun diantara ketiganya terdapat *spannungsver-haltnis*, suatu ketegangan satu samalain.¹¹

Berbicara tentang problematika penegakan hukuman disiplin kepegawaian, maka di dalam Hukum Kepegawaian terdapat juga *pannungsver-haltnis* antara unsur kepastian, keadilan dan kemanfaatan hukum. Karenanya permasalahan tersebut akan dilihat dan dianalisis melalui aspek (1) struktur hukum, (2) substansi hukum, dan (3) budaya hukum.

Komponen pertama yang dianalisis adalah struktur hukum. Menurut Lawrence M. Friedman, yang dimaksud dengan suatu struktur sistem hukum adalah:

*... its skeleton or framework, the durable part, which gives a kind of shape and definition to the whole*The structure of a legal system consists of

¹⁰ Soerjono Soekanto dalam Agus Dwiyanto, dkk, 2003, *Teladan dan Pantangan Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Dan Otonomi Daerah*, Yogyakarta: GalangPrintika, hlm.91.

¹¹ Satjipto Rahardjo, 2006, *Ilmu Hukum*, Bandung : Citra Aditya Bakti, hlm.19.

*elements of this kind: the number and size of courts; their jurisdiction (that is, what kind of cases they hear, and how and why); and modes of appeal from one court to another. Structure also means how the legislature is organized, how many members..., what a president can (legally) do or not do, what procedures the police department follows, and so on. Structure, in a way, is a kind of cross section of the legal system? a kind of still photograph, which freezes the action.*¹²

Struktur hukum dalam konteks kepegawaian adalah pejabat yang berwenang menghukum, sebagaimana pada Pasal 15 :

Ayat (1) Presiden, menetapkan penjatuhan hukuman disiplin bagi PNS yang menduduki jabatan struktural eselon 1 dan jabatan lain yang pengangkatan dan pemberhentiannya menjadi wewenang Presiden untuk jenis hukuman disiplin sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (4) huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e ayat (2)

Penjatuhan hukuman disiplin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan berdasarkan usul dari Pejabat Pembina Kepegawaian.

Selanjutnya Pejabat Pembina Kepegawaian Pusat yang menetapkan penjatuhan hukuman disiplin diatur pada Pasal 16 ayat (1) sampai dengan ayat (6); Disebutkan pula pada Pasal 17 bahwa Kepala Perwakilan RI menetapkan penjatuhan hukuman disiplin bagi PNS yang dikerjakan atau diperbantukan pada Perwakilan RI di luar negeri untuk jenis hukuman disiplin sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) dan ayat (4) huruf b dan huruf c.

Kemudian Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah Propinsi menetapkan penjatuhan hukuman disiplin pada Pasal 18 ayat (1) sampai dengan ayat (6); Selanjutnya Gubernur selaku wakil Pemerintah menetapkan penjatuhan hukuman disiplin diatur pada Pasal 19 huruf a dan huruf b.

Sedangkan Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah Kabupaten /Kota menetapkan penjatuhan hukuman disiplin diatur

pada Pasal 20 ayat (1) sampai dengan ayat (6).

Menyikapi pejabat yang menetapkan penjatuhan hukuman disiplin, maka dapat diketahui bahwa dalam proses pemeriksaan dugaan pelanggaran sampai dengan proses memutus jenis hukuman yang sifatnya ringan, sedang, dan berat bagi PNS Pusat, PNS Yang dipekerjakan atau diperbantukan maupun PNS Daerah yang menduduki jabatan struktural eselon I, II, III, IV maupun Fungsional tertentu dan fungsional umum, maka disebutkan pada Pasal 21 ayat (1) Pejabat yang berwenang menghukum wajib menjatuhkan hukuman disiplin kepada PNS yang melakukan pelanggaran disiplin; Selanjutnya disebutkan pada Pasal 22 Apabila tidak terdapat pejabat yang berwenang menghukum, maka kewenangan menjatuhkan hukuman disiplin menjadi kewenangan pejabat yang lebih tinggi; Nah bunyi Pasal 22 ini tidak konsisten dengan Pasal 1 angka 5 Pejabat Pembina Kepegawaian Pusat, Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah Propinsi, dan Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah Kabupaten/Kota adalah sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur wewenang pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian PNS. Artinya, penjatuhan hukuman dilakukan oleh pejabat yang *notabene* merupakan bagian dalam lingkungan kerja. Hal ini menimbulkan asumsi bahwa si pejabat yang memutus dan si pelanggar merupakan bagian dalam sistem yang mempunyai ikatan emosional dan psikologis dalam lingkungan kerjanya.

Hal ini akan menimbulkan permasalahan dalam hal penjatuhan hukuman yang cenderung ke arah subjektivitas, apalagi ditambah pula dengan substansi dari Pasal 7 PP No. 53 Tahun 2010 yang tidak menentukan kriteria/parameter dalam hal penentuan dan penjatuhan jenis pelanggaran. Menurut Feisal Tamin, penegakan hukum dipengaruhi oleh lingkungan kerja yang bersikap toleran (permisif) terhadap pelanggaran-pelanggaran disiplin PNS, karena sebagai bagian integral dari kepribadian, disiplin itu tidak terlepas dari pembentukan pribadi manusia secara

¹² Lawrence M. Friedman, 1984, *American Law: An Introduction New York:W.W. Norton & Co,* hlm 5

keseluruhan.¹³ Berdasar hal tersebut, maka struktur hukum yang dibangun dalam sistem penjatuhan hukuman disiplin tersebut akan mempengaruhi penegakan hukum dan karenanya diperlukan sistem penjatuhan hukuman yang netral dan independen.

Komponen kedua dari sistem hukum adalah substansi, yaitu “... *the actual rules, norms, and behavior patterns of people inside the system.*”¹⁴ Definisi ini menunjukkan pemaknaan substansi hukum yang lebih luas daripada sekadar *stelsel* norma formal (*formele normenstelsel*). Friedman memasukan pula pola-pola perilaku sosial dan norma-norma sosial selain hukum, sehingga termasuk juga etika sosial seperti asas-asas kebenaran dan keadilan. Jadi, yang disebut komponen substansi hukum di sini adalah semua asas dan norma yang dijadikan acuan oleh masyarakat dan pemerintah.¹⁵

Untuk melihat sebuah peraturan mempunyai substansi hukum yang baik atau tidak, maka dapat diuji melalui syarat-syarat pembuatan hukum yang efektif meliputi:

- 1) Peraturan dirancang dengan baik, kaidahnya jelas, mudah dipahami dan penuh kepastian.
- 2) Peraturan sebaiknya bersifat melarang (*prohibitur*) dan bukan mengharuskan/membolehkan (*mandatur*).
- 3) Sanksi haruslah tepat dan sesuai tujuan.
- 4) Beratnya sanksi tidak boleh berlebihan (sebanding dengan pelanggaran).
- 5) Mengatur terhadap perbuatan yang mudah dilihat.
- 6) Mengandung larangan yang berkesesuaian dengan moral.
- 7) Pelaksana hukum menjalankan tugasnya

¹³ Feisal Tamin, 2004, *Reformasi Birokrasi ; Analisis Pendayagunaan Aparatur Negara*, Jakarta : Belantika, hlm. 118.

¹⁴ *Ibid*, hlm. 6

¹⁵ Rochim, A., & Andri, M. (2018). Peran Organisasi Masyarakat Sebagai Mitra Dan Kontrol Pemerintah Terhadap Hak-Hak Demokrasi Berdasarkan UU NO 16 Tahun 2017 Tentang Organisasi — Kemasyarakatan. *Justicia Journal*, 7(1), 1-14.

dengan baik, sosialisasi peraturan, dan penafsiran seragam dan konsisten.¹⁶

Berdasar hal di atas, maka terdapat permasalahan mendasar dalam PP Nomor 53 Tahun 2010 khususnya tentang kewajiban PNS yang tercantum pada Pasal 3 dan Pasal 4 yang mengatur larangan setiap PNS serta Pasal 7 hanya disebutkan tingkat dan jenis hukuman disiplin saja, tanpa mencantumkan dan menjelaskan kriteria dan/atau unsur yang dapat dijadikan dasar untuk memutuskan sanksi, artinya masih bersifat umum bentuk aktivitas seperti apakah yang dapat diancam dengan hukuman disiplin ringan, sedang atau berat. Hal ini mengandung arti bahwa peraturan tersebut tidak memenuhi syarat hukum yang efektif karena :

- a) Kaidah hukumnya tidak jelas;
- b) Menimbulkan penafsiran yang berbeda bagi setiap pejabat yang berwenang;
- c) Sanksi yang diberikan dirasakan tidak adil dan tidak tepat dikarenakan penentuan pelanggaran yang ditujukan dalam PP tersebut;
- d) Menimbulkan ketidakpastian hukum dalam penjatuhan hukuman.

Komponen ketiga dari sistem hukum adalah budaya hukum, yang diartikan oleh Friedmann

*... people's attitudes toward law and legal system/their beliefs, values, ideas, and expectations. . . The legal culture, in other words, is the climate of social thought and social force which determines how law is used, avoided, or abused. Without legal culture, the legal system is inert? a dead fish lying in a basket, not a living fish swimming in its sea.*¹⁷

Budaya hukum dapat diberikan batasan yang sama dengan kesadaran hukum.¹⁸

¹⁶ Robert Biersted, 1970, *The Social Order*, Tokyo: Mac Graw Hill Kogakusha Ltd, p.227-229.

¹⁷ *Ibid*

¹⁸ Darji Darmodiharjo dan Shidarta, 1996, *Penjabaran Nilai- Nilai Pancasila dalam Sistem Hukum Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, hlm. 154.

Kesadaran hukum adalah abstraksi (para ahli) mengenai perasaan hukum dari para subjek hukum. Dalam konteks pembicaraan tentang sistem hukum ini, tentu saja yang dimaksud dengan budaya hukum adalah kesadaran hukum dari subyek-subyek hukum suatu komunitas secara keseluruhan.¹⁹ Jadi, sekalipun struktur hukum (pejabat yang berwenang) dan substansi hukum (PP No.53 tahun 2021) bekerja dan berlaku untuk seluruh PNS, tetap saja terbuka kemungkinan adanya perbedaan tentang pola kerja dan penerapan hukumnya. Hal ini terjadi karena ada interaksi antara aparat penegak hukum, hukum yang berlaku, dan budaya kerja yang terbangun. Dalam hal ini, faktor budaya kerja PNS dapat dikategorikan sebagai permasalahan yang harus diberikan perhatian khusus dalam sistem kepegawaian Indonesia.

Berdasarkan data dan informasi dari Badan Kepegawaian Daerah dan Pendidikan Pelatihan Kabupaten Jombang,²⁰ tingkat dan jenis hukuman disiplin yang berkaitan dengan budaya kerja dilakukan PNS sebagai berikut :

Hukuman Disiplin		Tahun/Jumlah /Orang	
Tingkat	Jenis	2019	2020
Ringan	a) Tegoran Lisan	4	1
	b) Tegoran Tertulis	14	1
	c) Pernyataan Tidak Puas Secara Tertulis	1	3

¹⁹ J.J. von Schmid dalam C.F.G. Sunaryati Hartono, 1976, *Peranan Kesadaran Hukum Masyarakat dalam Pembaharuan Umum*. Bandung: Binacipta, hlm. 3.

²⁰ Diolah dari Badan Kepegawaian Daerah dan Pendidikan Pelatihan Kabupaten Jombang Tahun 2020.

Sedang	a. Penundaan Gaji Berkala Selama 1 Tahun.	5	1
	b. Penundaan Kenaikan Pangkat Selama 1 Tahun	0	1
	c. Penurunan Pangkat Setingkat Lebih Rendah Selama 1 Tahun	0	0
Berat	a) Penurunan Pangkat Setingkat Lebih Rendah Selama 3 Tahun	6	8
	b) Pemindahan Dalam Rangka Penurunan Jabatan Setingkat Lebih Rendah	0	0
	c) Pembebasan Dalam Jabatan	3	1
	d) Pemberhentian Dengan Hormat Tidak Atas Permintaan Sendiri	3	1

	Sebagai PNS		
e)	Pemberhentian Tidak Dengan Hormat Sebagai PNS	3	1

Secara umum hukuman disiplin PNS tersebut diatas, boleh jadi Hukuman Disiplin Ringan, Sedang, dan Berat, sebagaimana dimaksud pada Pasal 14 Pelanggaran terhadap kewajiban masuk kerja dan mentaati ketentuan jam kerja sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 angka 9, Pasal 9 angka 11, dan Pasal 10 angka 9 dihitung secara kumulatif sampai dengan akhir tahun berjalan.

Sedangkan jenis hukuman disiplin lainnya adalah tidak mentaati peraturan perundang-undangan dan/atau menyalahgunakan wewenang.

Berdasarkan data dan informasi tersebut, dapat dianalisis bahwa terjadinya pelanggaran dikarenakan:

1. Lingkungan kerja yang bersifat toleran (permissif). Adanya suatu pengaruh yang signifikan antara kondisi lingkungan kerja dengan budaya kerja, dalam arti kecenderungan pegawai untuk membiarkan terjadinya pelanggaran karena menganggap gap bahwa hal tersebut merupakan perbuatan yang masih dapat ditolerir.
2. Adanya pengaruh yang signifikan antara fungsi penerapan hukum dengan perbuatan pegawai yang melanggar peraturan, karena kurangnya pengawasan sehingga dapat diasumsikan bahwa :
 - a) Lemahnya pembinaan dan pengawasan internal dari atasan terhadap bawahan.
 - b) Kurang responnya aparat terhadap sanksi, lemahnya sistem *controlling* dan *evaluating* dari pihak yang terkait sehingga membiarkan pelanggaran terjadi.

- c) Terdapat motivasi yang kurang maksimal dari PNS dikarenakan sistem yang tidak mewajibkan setiap pegawai untuk bekerja menghasilkan produk sesuai tugas pokok dan fungsinya di instansi sehingga tidak menuntut mereka untuk saling memberikan prestasi karena hasil yang diterima setiap bulannya relatif tidak berubah.

Hal ini berimbas pada kinerja yang hanya berorientasi pada hasil, dan bukan pada proses penyelenggaraan pemerintahan yang menuntut adanya totalitas dalam pelaksanaan tugasnya. Pengaruh dari kurangnya motivasi tersebut membuat pihak penyelenggara pemerintahan hanya menjalankan formalitas tugasnya untuk mengisi jadwal kehadiran kerja dan bekerja dalam artian mengejar *dateline* suatu tugas tanpa memperhatikan tujuan yang diharapkan. Menurut Basir Barthos, budaya kerja orang Indonesia yang selama ini pernah diamatiserta diteliti, masih kurang menghargai efisiensi dan disiplin kerja. Hal ini berbeda dengan orang Jepang dan orang-orang lain di negara Barat yang umumnya berciri positif dalam segi etos kerjanya menyangkut efisiensi, disiplin, sadar pentingnya waktu, menghargai inisiatif individu atau kemandirian.²¹ Berdasarkan hal diatas dapat diketahui bahwa aspek struktur, substansi dan budayahukum sangat mempengaruhi penegakan hukum, oleh karena itu paradigma yang dibangun dalam hukum kepegawaian haruslah dirubah sesuai dengan konteks yang kekinian.

²¹ Bashir Barthos, 1990, *Manajemen Sumber Daya Manusia, Suatu Pendekatan Makro*, Jakarta ; Bumi Aksara, hlm. 112.

C. Penutup

Penegakan hukuman disiplin kepegawaian dipengaruhi oleh struktur hukum, substansi hukum dan budaya hukumnya.

1. Dari aspek struktur hukum, mekanisme penjatuhan hukuman disiplin yang sifatnya ringan dan sedang sulit untuk diterapkan pada si pelanggar karena dipengaruhi oleh sistem delegasi secara hierarkis dan struktural.
2. Dari aspek substansi hukum, PP No.53 Tahun 2010 tersebut tidak memenuhi syarat-syarat hukum yang efektif karena kaidah hukumnya tidak jelas, menimbulkan penafsiran yang berbeda bagi setiap pejabat yang berwenang, sanksi yang diberikan dirasakan tidak adil dan tidak tepat dikarenakan penentuan pelanggaran yang ditujukan dalam PP tersebut belum jelas serta menimbulkan ketidak-pastian hukum dalam penjatuhan hukuman.
3. Dari aspek budaya hukum, adanya pengaruh antara kondisi dalam lingkungan kerja dengan budaya kerja, dalam arti kecenderungan sesama pegawai untuk membiarkan terjadinya pelanggaran (budaya permisif), hal ini didukung pula dengan kurangnya pembinaan, lemahnya fungsi kontrol dan evaluasi terhadap pelanggaran kurang tertib.

Untuk menegakkan hukuman disiplin diperlukan sistem hukum yang baik dengan cara merubah paradigma dalam hukum kepegawaian yang bukan hanya berorientasi pada pelaksanaan tugas namun berorientasi untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Hal ini akan berkaitan dengan prinsip meritokrasi dimana inti dari prinsip ini adalah jenis penguatannya (*rein-forcement*) melalui *reward* dan *punishment*. Prinsip tersebut akan mengarah pada penegakan hukuman disiplin yang natural dan berimbang, yang didalamnya akan terkandung aspek kompetisi dan aspek peningkatan kualitas SDM aparatur yang berorientasi untuk memenuhi kebutuhan masyarakatnya

Daftar Pustaka

- Andri, M. (2018). Reconstruction Of The Provisions Outsourcing. *The 4th International and Call for Paper*, 1(1).
- Bappenas. 2002. *Tingkat Pemahaman Aparatur Pemerintah Terhadap Prinsip-Prinsip Tata Pemerintahan Yang Baik*. Jakarta: Badan Perencanaan Pembangunan Nasional;
- Barthos, Bashir. 1990. *Manajemen Sumber Daya Manusia, Suatu Pendekatan Makro*. Jakarta: Bumi Aksara;
- Biersted, Robert. 1970. *The Social Order*. Tokyo: Mac Graw Hill Kogakusha Ltd;
- Darmodiharjo, Darji dan Shidarta. 1996. *Penjabaran Nilai-Nilai Pancasila dalam Sistem Hukum Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada;
- Dwiyanto, Agus, dkk. 2003, *Teladan dan Pantangan Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Dan Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Galang Printika;
- Friedman, Lawrence M. 1984. *American Law: An Introduction*. New York: W.W. Norton &Co;
- Hadjon, Philipus M. dkk. 1994. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press;
- Hartono, C.F.G. Sunaryati. 1976. *Peranan Kesadaran Hukum Masyarakat dalam Pembaharuan Umum*. Bandung: Binacipta;
- Marbun, S.F. dan M. Mahfud MD. 1987. *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Liberty;
- Muchsan. 1982. *Hukum Kepegawaian*. Jakarta : Bina Aksara;
- Rahardjo, Satjipto. 2006. *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti;
- Rochim, A., & Andri, M. (2018). Peran Organisasi Masyarakat Sebagai Mitra Dan Kontrol Pemerintah Terhadap Hak-Hak Demokrasi Berdasarkan UU NO 16 Tahun 2017 Tentang Organisasi Kemasyarakatan. *Justicia Journal*, 7(1), 1-14.
- Soekarno. 1983. *Himpunan Soal jawab Kepegawaian Negeri Sipil (Hak dan Kewajiban)*. Jakarta : Miswar;

Tamin, Feisal. 2004. *Reformasi Birokrasi; Analisis Pendayagunaan Aparatur Negara*. Jakarta: Belantika;

Ujan, Andre Ata. 2005. *Keadilan dan Demokrasi; Telaah Filsafat Politik John Rawls*. Yogyakarta : Penerbit Kanisius;

Utomo, Warsito. 2006. *Administrasi Publik Baru Indonesia; Perubahan Paradigma dari - Administrasi Negara ke Administrasi Publik*. Yogyakarta: PustakaPelajar.

*Peraturan Perundang-undangan :
Undang-Undang Nomor 43 tahun 1999
tentang Pokok-pokok Kepegawaian.*

*Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010
tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.*