

BAB II

LANDASAN TEORI

A. Teori Implementasi Kebijakan

Model implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh George C. Edward III merupakan salah satu teori implementasi kebijakan yang paling banyak digunakan dalam kajian administrasi publik. Menurut Edward III, keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh empat variabel utama, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi (sikap pelaksana), dan struktur birokrasi. Keempat variabel tersebut saling berkaitan dan memengaruhi efektivitas pelaksanaan suatu kebijakan di lapangan. Apabila salah satu variabel tidak berjalan dengan baik, maka implementasi kebijakan cenderung mengalami hambatan dan tujuan kebijakan sulit tercapai.

1. Komunikasi (*Communication*)

Komunikasi merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan karena kebijakan yang telah dibuat harus dipahami secara benar oleh para pelaksana. Implementor harus mengetahui apa tujuan kebijakan, bagaimana prosedur pelaksanaannya, serta apa target yang ingin dicapai. Komunikasi yang tidak jelas dapat menimbulkan multitafsir sehingga pelaksanaan kebijakan menjadi tidak efektif. Dalam perspektif Edward III, komunikasi meliputi transmisi informasi, kejelasan pesan, dan konsistensi perintah kebijakan.

Komunikasi yang efektif akan menciptakan kesamaan pemahaman antara pembuat kebijakan dan pelaksana di lapangan. Sebaliknya, apabila

komunikasi dilakukan secara ambigu, berubah-ubah, atau tidak tersampaikan secara utuh, maka implementor akan mengalami kesulitan dalam melaksanakan kebijakan. Oleh sebab itu, proses sosialisasi kebijakan, koordinasi antarinstansi, serta penyampaian instruksi yang jelas menjadi bagian penting dalam keberhasilan implementasi kebijakan publik.

Dalam praktik administrasi pemerintahan, komunikasi yang baik juga mampu mengurangi resistensi dari pelaksana kebijakan karena mereka memahami alasan, tujuan, dan manfaat kebijakan tersebut. Selain itu, komunikasi yang intensif dapat membangun koordinasi yang lebih efektif antarunit kerja sehingga pelaksanaan program berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.

Menurut Edward III, *“the requirements of a policy must be transmitted to those who are to implement them.”* Artinya, kebijakan harus dikomunikasikan secara tepat kepada para pelaksana agar tidak terjadi kesalahan interpretasi dalam implementasinya.⁴¹

2. Sumber Daya (Resources)

Sumber daya merupakan unsur yang sangat menentukan keberhasilan implementasi kebijakan. Sebaik apa pun suatu kebijakan dirumuskan, kebijakan tersebut tidak akan berjalan efektif apabila tidak didukung sumber daya yang memadai. Sumber daya yang dimaksud

⁴¹ George C. Edward III, *Implementing Public Policy* (Washington DC: Congressional Quarterly Press, 1980), h. 17

meliputi sumber daya manusia, anggaran, fasilitas, informasi, dan kewenangan.

Sumber daya manusia berkaitan dengan kompetensi, keterampilan, dan jumlah personel pelaksana kebijakan. Aparatur yang tidak memiliki kemampuan memadai akan kesulitan menerjemahkan kebijakan ke dalam tindakan nyata. Selain itu, keterbatasan jumlah pegawai juga dapat menyebabkan pelayanan publik menjadi lambat dan tidak optimal. Dalam konteks implementasi kebijakan publik, kualitas sumber daya manusia sangat menentukan efektivitas pelayanan kepada masyarakat.

Selain sumber daya manusia, dukungan anggaran juga menjadi faktor penting. Banyak kebijakan gagal diterapkan karena keterbatasan dana operasional. Implementasi kebijakan membutuhkan biaya untuk pelatihan, sosialisasi, pengadaan sarana dan prasarana, hingga monitoring dan evaluasi. Tanpa dukungan anggaran yang memadai, tujuan kebijakan sulit diwujudkan secara maksimal.

Edward III menegaskan bahwa sumber daya tidak hanya berkaitan dengan dana, tetapi juga mencakup kewenangan hukum dan fasilitas pendukung. Implementor harus memiliki otoritas yang jelas agar dapat mengambil tindakan sesuai ketentuan kebijakan. Di samping itu, tersedianya fasilitas kerja yang memadai akan membantu percepatan pelaksanaan kebijakan di lapangan.⁴²

⁴² George C. Edward III, *Implementing Public Policy*, h. 11–12

Dengan demikian, sumber daya menjadi instrumen utama dalam menggerakkan implementasi kebijakan. Ketersediaan sumber daya yang cukup akan memperbesar peluang keberhasilan kebijakan, sedangkan keterbatasannya akan menjadi hambatan serius dalam pelaksanaan program pemerintah.

3. Disposisi atau Sikap Pelaksana (*Disposition*)

Disposisi adalah sikap, komitmen, dan tingkat penerimaan para pelaksana terhadap suatu kebijakan. Edward III menjelaskan bahwa meskipun komunikasi dan sumber daya telah memadai, implementasi kebijakan tetap dapat gagal apabila para pelaksana tidak memiliki kemauan untuk melaksanakan kebijakan tersebut. Oleh karena itu, sikap implementor menjadi faktor yang sangat menentukan.

Disposisi mencakup kejujuran, komitmen, loyalitas, dan respons pelaksana terhadap kebijakan yang diterapkan. Aparatur yang memiliki sikap positif terhadap kebijakan akan melaksanakan tugas dengan penuh tanggung jawab dan berupaya mencapai tujuan kebijakan secara optimal. Sebaliknya, apabila pelaksana menolak atau tidak setuju terhadap kebijakan, maka implementasi akan mengalami hambatan, bahkan dapat menyimpang dari tujuan awal kebijakan.

Dalam administrasi publik, disposisi juga berkaitan dengan integritas birokrasi. Implementor yang memiliki integritas tinggi akan melaksanakan kebijakan secara profesional dan sesuai aturan. Sebaliknya, rendahnya integritas dapat memunculkan penyalahgunaan kewenangan,

pelayanan yang diskriminatif, atau tindakan yang bertentangan dengan tujuan kebijakan publik.

Menurut Edward III, keberhasilan implementasi sangat dipengaruhi oleh “*the disposition or attitude of implementers.*”⁴³ Oleh sebab itu, pemerintah perlu membangun budaya kerja yang profesional, memberikan motivasi kepada aparatur, serta menciptakan sistem pengawasan yang efektif agar implementor memiliki komitmen tinggi dalam menjalankan kebijakan.

4. Struktur Birokrasi (*Bureaucratic Structure*)

Struktur birokrasi merupakan pola organisasi yang digunakan dalam melaksanakan kebijakan publik. Struktur birokrasi mencakup pembagian tugas, koordinasi antarunit, prosedur kerja, dan mekanisme pengawasan. Edward III menilai bahwa birokrasi yang terlalu panjang dan rumit dapat menghambat implementasi kebijakan karena memperlambat proses pelayanan dan pengambilan keputusan.

Salah satu unsur penting dalam struktur birokrasi adalah Standard Operating Procedure (SOP). SOP berfungsi sebagai pedoman kerja bagi aparatur dalam melaksanakan kebijakan agar tercipta keseragaman tindakan dan kepastian prosedur. Akan tetapi, SOP yang terlalu kaku dan berbelit-belit justru dapat menghambat efektivitas pelayanan publik. Oleh karena itu, birokrasi harus dirancang secara efisien dan adaptif terhadap kebutuhan masyarakat.

⁴³ George C. Edward III, *Implementing Public Policy*, h. 89

Selain SOP, fragmentasi birokrasi juga menjadi perhatian Edward III. Fragmentasi terjadi ketika pelaksanaan kebijakan melibatkan banyak instansi sehingga koordinasi menjadi sulit dilakukan. Kondisi ini sering menimbulkan tumpang tindih kewenangan dan memperlambat implementasi kebijakan. Oleh sebab itu, koordinasi antarorganisasi perlu diperkuat agar tujuan kebijakan dapat dicapai secara efektif.

Dalam konteks pemerintahan modern, struktur birokrasi yang baik harus mampu menciptakan pelayanan publik yang cepat, transparan, dan akuntabel. Reformasi birokrasi menjadi langkah penting untuk menyederhanakan prosedur, memperjelas kewenangan, dan meningkatkan efektivitas implementasi kebijakan public.⁴⁴

Berdasarkan uraian tersebut, dapat dipahami bahwa model implementasi kebijakan George C. Edward III menempatkan komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi sebagai faktor utama keberhasilan implementasi kebijakan. Keempat variabel tersebut memiliki hubungan yang saling memengaruhi dan harus berjalan secara harmonis agar kebijakan dapat dilaksanakan secara efektif dan mencapai tujuan yang telah ditetapkan pemerintah.

B. Tinjauan Umum Disiplin Aparatur Sipil Negara

1. Pengertian Aparatur Sipil Negara

Aparatur Sipil Negara (ASN) merupakan suatu profesi yang mencakup Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) yang melaksanakan tugas pada instansi

⁴⁴ Budi Winarno, *Kebijakan Publik: Teori, Proses, dan Studi Kasus* (Yogyakarta: CAPS, 2016), h. 177

pemerintahan. Dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia, PNS diartikan sebagai individu yang bekerja untuk pemerintah atau negara. Sementara itu, menurut Kranenburg, PNS adalah pejabat yang diangkat melalui penunjukan, sehingga pengertian tersebut tidak mencakup pejabat yang memperoleh kedudukan melalui mekanisme perwakilan, seperti anggota parlemen, presiden, dan jabatan sejenis lainnya.⁴⁵

Terkait dengan Aparatur Sipil Negara sebagaimana telah diamanatkan dalam UU No. 5 Tahun 2014, maka salah satu faktor yang dinilai penting adalah mewujudkan aparatur negara yang bersih dan berwibawa adalah masalah kedisiplinan para pegawai dalam menjalankan tugas dan kewajiban pemerintahan sebagai abdi negara dan abdi Masyarakat.⁴⁶

Ketentuan mengenai jenis pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) diatur dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 20 Tahun 2023. Pasal tersebut menegaskan bahwa pegawai ASN terdiri atas Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK).

Jika ditinjau dari aspek status kepegawaiannya, ASN memiliki dua bentuk status, yakni pegawai pemerintah yang diangkat sebagai pegawai tetap yang berstatus sebagai PNS, serta pegawai pemerintah yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja yang berstatus sebagai PPPK. Pengaturan

⁴⁵ Sri Hartini, *Hukum Kepegawaian Di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), h. 31

⁴⁶ Wahyono. "Implementasi Peraturan Pemerintah No. 53 tahun 2010". <https://lib.unnes.ac.id>. (diakses tanggal 25 Desember 2025)

mengenai status ASN ini secara lebih lanjut diatur dalam Pasal 7 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 20 Tahun 2023 yang menyatakan bahwa:

- a. PNS sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf a merupakan Pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai tetap oleh Pejabat pembina kepegawaian dan memiliki nomor induk pegawai secara nasional.
- b. PPPK sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf b merupakan Pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai dengan perjanjian kerja oleh Pejabat pembina kepegawaian sesuai dengan kebutuhan Instansi Pemerintah dan ketentuan Undang-Undang ini.⁴⁷

Perumusan kedudukan Aparatur Sipil Negara (ASN) berlandaskan pada pemikiran dasar bahwa pemerintah tidak semata-mata menjalankan fungsi pemerintahan secara umum, melainkan juga dituntut untuk melaksanakan fungsi pembangunan. Dengan kata lain, pemerintah tidak hanya berperan dalam menciptakan ketertiban administrasi dan tata kelola pemerintahan, tetapi juga harus mampu mendorong, menggerakkan, serta memperlancar proses pembangunan demi kepentingan masyarakat luas. Sejalan dengan hal tersebut, C.F. Strong dalam karyanya yang berjudul *Modern Political Constitutions* mengemukakan bahwa:

*Government in the broader sense is charged with the maintenance of the peace and security of in a state therefore must have first, military power; second, the means of making laws; thirdly, financial, power or the ability to extract sufficient money from the community to defray the cost of defending the state and of enforcing the law it makes on the state behalf.*⁴⁸

⁴⁷ Pasal 7 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara

⁴⁸ Sri Hartini, *Hukum Kepegawaian Di Indonesia*, h. 35

Artinya pemerintah dalam arti yang lebih luas dibebankan dengan pemeliharaan perdamaian dan keamanan di negara oleh karena itu harus memiliki pertama, kekuatan militer; kedua, sarana pembentukan hukum; Ketiga, keuangan, kekuasaan atau kemampuan untuk mengambil uang yang cukup dari masyarakat untuk membiayai biaya membela negara dan menegakkan hukum itu atas nama negara.⁴⁹

Pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) memiliki peran yang sangat strategis karena merupakan bagian dari aparatur negara yang bertugas menyelenggarakan dan melaksanakan roda pemerintahan serta pembangunan nasional guna mewujudkan tujuan negara. Efektivitas dan kelancaran penyelenggaraan pemerintahan maupun pelaksanaan pembangunan nasional tersebut sangat bergantung pada kualitas, profesionalitas, dan kinerja aparatur negara.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014, kewajiban Pegawai ASN diatur dalam Pasal 23 yang menyatakan bahwa:

Pegawai ASN wajib:

- a. Setia dan taat pada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan pemerintah yang sah;
- b. Menjaga persatuan dan kesatuan bangsa;
- c. Melaksanakan kebijakan yang dirumuskan pejabat pemerintah yang berwenang;
- d. Menaati ketentuan peraturan perundang-undangan
- e. Melaksanakan tugas kedinasan dengan penuh pengabdian, kejujuran, kesadaran, dan tanggung jawab;
- f. Menunjukkan integritas dan keteladanan dalam sikap, perilaku, ucapan dan tindakan kepada setiap orang, baik di dalam maupun di luar kedinasan;
- g. Menyimpan rahasia jabatan dan hanya dapat mengemukakan rahasia jabatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- h. Bersedia ditempatkan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁵⁰

⁴⁹ Sri Hartini, *Hukum Kepegawaian Di Indonesia*, h. 35

⁵⁰ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Pasal 23

2. Jenis, Fungsi dan Tugas Aparatur Sipil Negara

Aparatur Sipil Negara (ASN) terdiri atas dua kategori, yaitu Pegawai Negeri Sipil (PNS) sebagai pegawai tetap dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) sebagai pegawai yang diangkat berdasarkan kontrak kerja. PNS adalah pegawai ASN yang diangkat secara permanen oleh Pejabat Pembina Kepegawaian serta memiliki Nomor Induk Pegawai (NIP) yang berlaku secara nasional. Sementara itu, PPPK merupakan pegawai ASN yang diangkat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu, sesuai dengan kebutuhan instansi pemerintah dan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁵¹

Klasifikasi ASN berdasarkan status kepegawaiannya. Perbedaan antara PNS dan PPPK terletak pada sifat hubungan kerja dan kedudukannya dalam sistem kepegawaian negara. PNS memiliki status sebagai pegawai tetap dengan jaminan karier dan kepangkatan yang berkelanjutan, sehingga melekat padanya hak dan kewajiban sebagai aparatur negara secara permanen. Sebaliknya, PPPK diangkat untuk jangka waktu tertentu melalui perjanjian kerja yang didasarkan pada kebutuhan organisasi pemerintahan, sehingga statusnya bersifat kontraktual dan tidak memiliki Nomor Induk Pegawai nasional sebagaimana PNS.

⁵¹ Miftah Thoha, *Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014), h. 276

Meskipun berbeda dari segi status dan mekanisme pengangkatan, baik PNS maupun PPPK sama-sama merupakan bagian dari ASN yang memiliki tugas utama melaksanakan kebijakan publik, memberikan pelayanan kepada masyarakat, serta menjaga profesionalitas, netralitas, dan integritas dalam penyelenggaraan pemerintahan. Apabila Bapak menghendaki, penjelasan ini dapat dikaitkan dengan prinsip keadilan dan kemaslahatan dalam perspektif fiqh siyasah atau dianalisis berdasarkan Undang-Undang ASN.

Berdasarkan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Pegawai ASN memiliki tiga fungsi utama, yaitu sebagai pelaksana kebijakan publik, penyelenggara pelayanan publik, serta unsur perekat dan pemersatu bangsa.⁵²

Selanjutnya, Pasal 11 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 menegaskan bahwa tugas Pegawai ASN meliputi pelaksanaan kebijakan publik yang ditetapkan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, pemberian pelayanan publik yang profesional dan berkualitas, serta upaya memperkuat persatuan dan kesatuan Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁵³

Ketentuan mengenai fungsi dan tugas Pegawai ASN tersebut menegaskan posisi strategis ASN dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan berbangsa. Sebagai pelaksana kebijakan publik, ASN berperan sebagai ujung tombak dalam merealisasikan

⁵² Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Pasal 10

⁵³ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Pasal 11

kebijakan negara agar dapat berjalan secara efektif dan tepat sasaran. Sebagai pelayan publik, ASN dituntut untuk memberikan pelayanan yang profesional, berkualitas, transparan, dan berorientasi pada kepentingan masyarakat.

Selain itu, peran ASN sebagai perekat dan pemersatu bangsa menunjukkan bahwa ASN tidak hanya menjalankan fungsi administratif, tetapi juga memiliki tanggung jawab sosial dan ideologis dalam menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Melalui sikap netral, adil, dan tidak diskriminatif, ASN diharapkan mampu memperkuat persatuan nasional di tengah keberagaman masyarakat Indonesia. Dengan demikian, fungsi dan tugas ASN tidak hanya bersifat teknokratis, tetapi juga mencerminkan nilai-nilai kebangsaan dan integritas moral dalam penyelenggaraan pemerintahan.

3. Pengaturan Disiplin Aparatur Sipil Negara

Disiplin memiliki peranan yang sangat penting bagi kemajuan suatu organisasi atau instansi, terutama dalam mendorong pegawai agar mampu menumbuhkan kedisiplinan diri dalam melaksanakan tugas dan pekerjaan. Disiplin berfungsi sebagai sarana pengendalian sehingga pelaksanaan pekerjaan pegawai tetap berada dalam koridor peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁵⁴

Secara etimologis, istilah disiplin berasal dari bahasa Latin *disciplina* yang bermakna latihan atau pendidikan yang berkaitan dengan

⁵⁴ Sedarmayanti, *Manajemen Sumber Daya Manusia Reformasi Birokrasi dan Manajemen Pegawai Negeri Sipil*, (Bandung: Refika Aditama, 2010), h. 381

kesopanan, pembinaan rohani, serta pembentukan watak. Dengan demikian, disiplin erat kaitannya dengan proses pengembangan sikap dan perilaku yang pantas serta bertanggung jawab terhadap pekerjaan.⁵⁵

M. Situmorang dan Jusuf Juhir mengemukakan bahwa disiplin dapat dimaknai sebagai ketaatan dan kepatuhan dalam menghormati serta menjalankan suatu sistem yang menuntut seseorang untuk tunduk pada keputusan, perintah, atau peraturan yang berlaku.⁵⁶ Disiplin merupakan bentuk ketaatan yang bersifat impersonal, yakni tidak didasarkan pada perasaan, kepentingan pribadi, maupun perhitungan pamrih. Oleh karena itu, disiplin Pegawai Negeri Sipil dapat dipahami sebagai kesediaan dan kemampuan PNS untuk menaati kewajiban serta menjauhi larangan yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Penerapan disiplin kerja merupakan kewajiban yang harus dipatuhi oleh seluruh pegawai. Oleh karena itu, Aparatur Sipil Negara dituntut untuk memiliki kesetiaan dan ketaatan penuh terhadap Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, negara, dan pemerintah, serta mampu bersatu padu, berwibawa, tangguh, berdaya guna, bersih, dan memiliki kualitas yang tinggi. Selain itu, ASN juga harus memiliki kesadaran akan peran dan tanggung jawabnya sebagai abdi negara sekaligus abdi masyarakat.

Pembinaan terhadap Pegawai Negeri Sipil memegang peranan

⁵⁵ I. G. Wursanto, *Managemen Kepegawaian*, (Yogyakarta: Kenisius, 1989), h. 108

⁵⁶ Victor M. Situmorang dan Jusuf Juhir, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat di Lingkungan Aparatur Pemerintah*, (Jakarta: PT. Rineka Cipta, 1994), h. 153

yang sangat penting dalam mewujudkan aparatur yang memenuhi kriteria tersebut, sekaligus mendorong terciptanya pelaksanaan tugas yang profesional dan dilandasi rasa tanggung jawab. Agar PNS dapat melaksanakan kewajiban dan memperoleh haknya secara seimbang, perlu pula ditanamkan pemahaman mengenai pentingnya disiplin.

Istilah disiplin berasal dari bahasa Latin *disciplina* yang berarti latihan atau pendidikan yang berkaitan dengan kesopanan, pembinaan rohani, serta pembentukan watak. Berdasarkan pengertian tersebut, tujuan dan arah disiplin pada hakikatnya adalah menciptakan keharmonisan dan kewajaran dalam kehidupan kelompok atau organisasi, baik dalam organisasi formal maupun nonformal.⁵⁷

Secara khusus, pengaturan mengenai disiplin Pegawai Negeri Sipil dituangkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Dalam Pasal 1 angka 4 peraturan tersebut ditegaskan bahwa disiplin Pegawai Negeri Sipil adalah kesanggupan PNS untuk menaati kewajiban dan menjauhi larangan yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Selanjutnya, Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 menegaskan bahwa setiap Pegawai Negeri Sipil wajib menaati kewajiban dan menghindari larangan sebagaimana diatur dalam ketentuan yang berlaku.⁵⁸

Bagi seorang Pegawai Negeri Sipil, kedisiplinan seharusnya

⁵⁷ Susilo Martoyo, *Manajemen Sumber Daya Manusia* (Edisi 4), (Yogyakarta: BPFE, 2000), h. 19.

⁵⁸ Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, Pasal 2.

menjadi pedoman utama dalam kehidupan dan pelaksanaan tugasnya. Tingginya tuntutan masyarakat terhadap kualitas pelayanan publik menuntut adanya aparatur yang berintegritas, berwibawa, serta memiliki tingkat disiplin yang tinggi dalam menjalankan kewenangan dan tanggung jawabnya. Sikap dan perilaku PNS pada hakikatnya dapat dijadikan teladan, baik bagi sesama aparatur di lingkungan kerjanya maupun bagi masyarakat secara luas. Dalam pelaksanaan tugas sehari-hari, PNS dituntut untuk mampu mengendalikan diri agar tercipta suasana dan ritme kerja yang selaras dan harmonis. Namun, dalam praktiknya, kondisi tersebut belum sepenuhnya terwujud, karena masih ditemukan sejumlah PNS yang melakukan berbagai bentuk pelanggaran disiplin.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010, Pasal 1 angka 1, disiplin Pegawai Negeri Sipil diartikan sebagai kesanggupan PNS untuk menaati kewajiban dan menjauhi larangan yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan dan/atau peraturan kedisiplinan. Apabila ketentuan tersebut tidak dipatuhi atau dilanggar, maka yang bersangkutan dapat dikenakan sanksi berupa hukuman disiplin sesuai dengan peraturan yang berlaku.⁵⁹

Peraturan disiplin Pegawai Negeri Sipil sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 merupakan ketentuan yang mengatur mengenai kewajiban, larangan, serta sanksi yang dikenakan

⁵⁹ Pasal 1 angka 1, Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil

apabila Pegawai Negeri Sipil tidak melaksanakan kewajiban atau melanggar larangan yang telah ditetapkan. Pelaksanaan ketentuan-ketentuan dalam peraturan tersebut selanjutnya diatur secara lebih teknis melalui Peraturan Badan Kepegawaian Negara Nomor 21 Tahun 2010 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Dengan demikian, Pegawai Negeri Sipil yang terbukti melakukan pelanggaran dapat dikenakan sanksi disiplin oleh pejabat yang berwenang menjatuhkan hukuman, setelah yang bersangkutan terlebih dahulu diperiksa secara cermat dan menyeluruh terkait pelanggaran disiplin yang dilakukannya.

C. PP Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin ASN

1. Latar Belakang PP Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin ASN

Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Aparatur Sipil Negara merupakan regulasi yang sangat penting dalam sistem kepegawaian di Indonesia. Peraturan ini tidak lahir dalam ruang hampa, melainkan merupakan respons terhadap berbagai dinamika dan perkembangan dalam pengelolaan aparatur sipil negara di Indonesia.

Pengaturan mengenai disiplin pegawai negeri sipil di Indonesia memiliki sejarah panjang yang mencerminkan perubahan paradigma dalam manajemen kepegawaian. Pada era Orde Baru, pengaturan disiplin PNS didasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Regulasi ini lahir dalam konteks sistem pemerintahan yang sentralistik dan hierarkis, di mana

penekanan utama adalah pada kepatuhan dan loyalitas pegawai terhadap atasan dan pemerintah.⁶⁰

PP 30 tahun 1980 mencerminkan pendekatan yang sangat legalistik dan formalistik dalam penegakan disiplin. Fokus utamanya adalah pada sanksi dan hukuman, dengan sedikit ruang untuk pembinaan dan pengembangan. Paradigma ini sejalan dengan karakteristik birokrasi Weberian yang menekankan pada hierarki, aturan formal, dan impersonalitas. Namun, dalam praktiknya, pendekatan ini sering kali mengabaikan aspek kemanusiaan dan keadilan substantif.⁶¹

Gerakan reformasi tahun 1998 membawa perubahan fundamental dalam berbagai aspek kehidupan berbangsa dan bernegara, termasuk dalam pengelolaan aparatur negara. Tuntutan akan pemerintahan yang bersih, transparan, dan akuntabel mendorong perlunya reformasi birokrasi yang komprehensif. Dalam konteks ini, pengaturan disiplin PNS juga perlu disesuaikan dengan paradigma baru yang menekankan pada profesionalisme, merit system, dan pelayanan publik yang berkualitas.⁶²

Sebagai respons terhadap tuntutan reformasi birokrasi, pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil sebagai pengganti PP 30/1980. PP

⁶⁰ Miftah Thoha, *Birokrasi Pemerintah Indonesia di Era Reformasi*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008), h. 89-102

⁶¹ Prasajo, E., Kurniawan, T., & Holidin, D. (2007). "Reformasi Birokrasi dan Good Governance: Kasus Best Practices dari Sejumlah Daerah di Indonesia." *Makalah pada The 5th International Symposium of Jurnal Antropologi Indonesia*, Banjarmasin, 23-26 Juli 2007

⁶² A. Dwiyanto, *Mengembalikan Kepercayaan Publik Melalui Reformasi Birokrasi*. (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2011), h. 45-67

53/2010 mencoba mengakomodasi perubahan paradigma dengan mengatur kewajiban dan larangan PNS secara lebih rinci, serta menetapkan jenis pelanggaran dan sanksi yang lebih proporsional. Peraturan ini juga mulai memperkenalkan konsep pembinaan dan pencegahan pelanggaran disiplin, meskipun masih belum optimal dalam implementasinya.⁶³

Salah satu faktor utama yang melatarbelakangi lahirnya PP 94/2021 adalah adanya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN). UU ASN membawa perubahan paradigma yang sangat mendasar dalam pengelolaan kepegawaian di Indonesia, yaitu dari sistem Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang tradisional menuju sistem Aparatur Sipil Negara (ASN) yang lebih modern dan profesional.⁶⁴

UU ASN mengamanatkan beberapa prinsip penting yang harus diwujudkan dalam manajemen ASN, antara lain:

a. Prinsip Merit System

Merit system adalah sistem pengelolaan ASN yang berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar tanpa diskriminasi. Dalam konteks disiplin ASN, prinsip ini menuntut agar penegakan disiplin dilakukan secara objektif berdasarkan fakta dan bukti yang jelas, bukan berdasarkan

⁶³ Sumaryadi, I. N. "Evaluasi Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil." *Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS*, 10 (1), (2016), h.78-95

⁶⁴ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Penjelasan Umum

pertimbangan subjektif atau kepentingan tertentu. PP 53/2010 yang berbasis pada paradigma PNS lama dianggap belum sepenuhnya mengakomodasi prinsip merit system ini.⁶⁵

b. Prinsip Profesionalisme

Profesionalisme mengharuskan ASN untuk memiliki kompetensi yang sesuai dengan bidang tugasnya dan melaksanakan tugas dengan penuh tanggung jawab. Penegakan disiplin harus mendorong peningkatan profesionalisme, bukan hanya bersifat punitif. PP 94/2021 dirancang untuk memperkuat aspek pembinaan dan pengembangan kompetensi ASN, sehingga pelanggaran disiplin dapat diminimalisir melalui peningkatan pemahaman dan kemampuan ASN.⁶⁶

c. Prinsip Akuntabilitas

Akuntabilitas menuntut ASN untuk bertanggung jawab atas kinerja dan tindakannya. Sistem disiplin yang efektif harus mampu memastikan bahwa setiap ASN dapat dimintai pertanggungjawaban atas pelaksanaan tugas dan kewajibannya. PP 94/2021 memperkuat mekanisme pertanggungjawaban dengan mengatur prosedur pemeriksaan yang lebih jelas dan memberikan hak kepada ASN untuk membela diri.⁶⁷

⁶⁵ Prasojo, E., & Kurniawan, T. "Implementasi Merit System dalam Manajemen ASN di Indonesia." *Jurnal Administrasi Publik*, 12 (2), (2021), h. 156-17

⁶⁶ Tjiptoherijanto, P. "Profesionalisme Birokrasi: Konsep dan Implementasi di Indonesia." *Jurnal Ilmu Administrasi*, 15 (1), (2018), h. 23-41

⁶⁷ Saifuddin, A. "Akuntabilitas ASN dalam Sistem Manajemen Kepegawaian Modern." *Jurnal Hukum Administrasi Negara*, 8 (2), (2020), h. 201-218

2. Kewajiban Aparatur Sipil Negara

Aparatur Sipil Negara memiliki seperangkat kewajiban yang wajib dilaksanakan oleh setiap ASN di seluruh unit dan jenjang jabatan. Dengan adanya ketentuan mengenai kewajiban tersebut, setiap pegawai dapat memahami secara jelas tugas dan tanggung jawab yang harus dipenuhinya, mengingat pelaksanaan kewajiban merupakan aspek yang sangat penting dalam mewujudkan profesionalisme dan disiplin aparatur sipil negara.

Ketentuan mengenai kewajiban Aparatur Sipil Negara secara tegas diatur dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021, yang memuat kewajiban-kewajiban yang harus dipatuhi oleh setiap Aparatur Sipil Negara, antara lain sebagai berikut:

- a. Setia dan taat sepenuhnya kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Pemerintah,
- b. Menjaga persatuan dan kesatuan bangsa,
- c. Melaksanakan kebijakan yang ditetapkan oleh pejabat pemerintah yang berwenang,
- d. Menaati ketentuan peraturan perundang-undangan,
- e. Melaksanakan tugas kedinasan dengan penuh pengabdian, kejujuran
- f. Melaksanakan tugas kedinasan dengan penuh pengabdian, kejujuran, kesadaran, dan tanggung jawab,
- g. Menunjukkan integritas dan keteladanan dalam sikap, perilaku, ucapan dan tindakan kepada setiap orang, baik didalam maupun diluar kedinasan,
- h. Menyimpan rahasia jabatan dan hanya dapat mengemukakan rahasia jabatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, dan
- i. Bersedia ditempatkan di seluruh wilayah negara Kesatuan Republik Indonesia.⁶⁸

Selain memenuhi kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal

⁶⁸ Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Aparatur Sipil Negara

3, didalam Pasal 4 PNS wajib:

- a. Menghadiri dan mengucapkan sumpah/janji PNS,
- b. Menghadiri dan mengucapkan sumpah/janji jabatan,
- c. Mengutamakan kepentingan negara daripada kepentingan pribadi, seseorang, dan/atau golongan,
- d. Melaporkan dengan secara kepada atasannya apabila mengetahui ada hal yang dapat membahayakan keamanan negara atau merugikan keuangan negara,
- e. Melaporkan harta kekayaan kepada pejabat yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan,
- f. Masuk kerja dan menaati ketentuan jam kerja,
- g. Menggunakan dan memelihara barang milik negara dengan sebaik-baiknya,
- h. Memberikan kesempatan kepada bawahan untuk mengembangkan kompetensi, dan
- i. Menolak segala bentuk pemberian yang beerkaitan dengan tugas dan fungsi kecuali penghasilan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.⁶⁹

Menaati ketentuan jam kerja merupakan salah satu kewajiban fundamental Pegawai Negeri Sipil. Pengaturan jam kerja tersebut bertujuan untuk memastikan setiap PNS melaksanakan tugas dan fungsinya secara optimal, disiplin, serta bertanggung jawab. Pelanggaran terhadap ketentuan jam kerja dapat berimplikasi pada pemberian sanksi disiplin sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Oleh karena itu, pengaturan mengenai jam kerja Pegawai Negeri Sipil telah ditetapkan secara tegas dalam Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Ketentuan jam kerja merupakan salah satu aspek utama dalam disiplin Pegawai Negeri Sipil (PNS). Disiplin kerja dalam konteks birokrasi publik mencakup kesanggupan PNS untuk hadir, melaksanakan

⁶⁹ Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Aparatur Sipil Negara

tugas, dan pulang sesuai dengan waktu yang telah ditetapkan, serta tidak berada di luar tugas kedinasan selama jam kerja berlangsung tanpa alasan yang sah. Ketentuan ini bukan sekadar aturan administratif, tetapi juga merupakan instrumen strategis dalam menjamin efektivitas tugas pemerintahan dan pelayanan publik.⁷⁰

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, salah satu kewajiban pokok PNS adalah menaati ketentuan jam kerja, yakni hadir tepat waktu dan melaksanakan aktivitas kedinasan sesuai jam kerja yang ditetapkan oleh instansi. Ketentuan ini merupakan bagian dari kewajiban PNS untuk melaksanakan tugasnya dengan penuh tanggung jawab dan profesionalisme.⁷¹

Jam kerja dalam konteks PNS diatur sebagai bagian dari disiplin Pegawai tersebut, di mana pelanggaran terhadap ketentuan jam kerja dapat berdampak pada sanksi disiplin sesuai peraturan yang berlaku. Hal ini dimaksudkan untuk memastikan tata tertib aparatur dan keseragaman pelaksanaan tugas dalam lingkungan birokrasi pemerintah.

3. Tata Cara Pemeriksaan dan Penjatuhan Disiplin

⁷⁰ Yusnidar, dkk, Harmonisasi Pengaturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil Antara Peraturan Perundang-Undangan Dosen Dengan Peraturan Perundang-Undangan Aparatur Sipil Negara”, *Jurnal Fakultas Hukum Universitas Malikussaleh*, Vol. 7, No. 2, April 2019, pp. 35-47

⁷¹ Dwi Mulyani, dkk, “Transformasi E-Presensi: Meningkatkan Disiplin PNS di Dinas Kesehatan Kabupaten Sleman”, *Dinamika : Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi Negara* -ISSN 2614-2945 Volume 11 Nomor 2, Bulan Agustus Tahun 2024

Pegawai Negeri Sipil yang diduga telah melakukan pelanggaran disiplin terlebih dahulu harus dipanggil untuk menjalani pemeriksaan oleh pejabat yang berwenang. Waktu antara surat panggilan dengan pelaksanaan pemeriksaan tidak boleh lebih dari 7 (tujuh) hari kerja. Pada prinsipnya, pemanggilan ini dapat dilakukan secara lisan. Namun, apabila metode lisan dirasakan tidak efektif atau tidak memungkinkan, panggilan tersebut harus disampaikan secara tertulis.

Jika Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan tidak hadir memenuhi panggilan pertama tanpa alasan yang sah, pejabat yang berwenang wajib menerbitkan panggilan kedua yang dilakukan secara tertulis. Penetapan tanggal pemeriksaan berikutnya harus memperhatikan waktu yang diperlukan untuk menyampaikan surat panggilan tersebut kepada PNS yang bersangkutan. Dalam keadaan panggilan kedua tetap tidak dipenuhi, ketidakhadiran itu tidak otomatis menghambat pemberian sanksi disiplin, karena proses pemeriksaan tetap dapat dilanjutkan berdasarkan bukti yang ada.

Tujuan dilaksanakannya pemeriksaan ini adalah untuk memastikan apakah benar Pegawai Negeri Sipil tersebut telah melakukan pelanggaran disiplin serta untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya pelanggaran tersebut, sehingga penjatuhan hukuman disiplin dapat dilakukan secara adil, objektif, dan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Sebuah kajian dalam *Jurnal Ilmu Hukum Prima* menjelaskan

bahwa dalam mekanisme penanganan pelanggaran disiplin, pemeriksaan terhadap PNS yang diduga melakukan pelanggaran harus mengikuti tahapan tertentu, termasuk panggilan tertulis yang disampaikan paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sebelum tanggal pemeriksaan. Jika PNS tersebut tidak hadir, maka akan dilakukan pemanggilan ulang, yang juga harus memperhatikan waktu pemberitahuan yang layak kepada yang bersangkutan.⁷²

Pemanggilan secara tertulis bagi PNS yang diduga melakukan pelanggaran disiplin dilakukan paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sebelum tanggal pemeriksaan. Apabila yang bersangkutan tidak hadir pada tanggal pemeriksaan yang telah ditetapkan, maka dilakukan pemanggilan kedua paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak tanggal seharusnya pemeriksaan.⁷³

Prinsip *due process* (proses hukum yang adil) dalam penjatuhan sanksi disiplin Pegawai Negeri Sipil juga menggarisbawahi bahwa pemberitahuan atau panggilan serta hak untuk didengar merupakan komponen penting dalam pemeriksaan pelanggaran disiplin, sehingga pemeriksaan harus dilakukan secara transparan dan akuntabel sesuai prinsip administrasi pemerintahan yang baik.⁷⁴

Dalam praktik pemeriksaan pelanggaran disiplin Pegawai Negeri Sipil, langkah-langkah formal ini tidak hanya berfungsi sebagai prosedur

⁷² Rizka Amanda Fauzi, dkk, "The Role Of Bkpsdm In Handling Cases Of Asn Discipline Violations (Case Study Of Principal's Absence At State Elementary School 01 Kotawaringin Timur Central Kalimantan)", *Jurnal Ilmu Hukum Prima*, Vol. 8 No. 1 April 2025.

⁷³ Rizka Amanda Fauzi, dkk, "The Role Of Bkpsdm In Handling Cases Of Asn Discipline Violations (Case Study Of Principal's Absence At State Elementary School 01 Kotawaringin Timur Central Kalimantan)

⁷⁴ Ahmad Baihaqi Midhol, "The Principle Of Due Process In Disciplinary Sanctions For Civil Servants In Indonesia: Comparative Study Of Government Regulation Number 53 Of 2010 And Number 94 Of 2021", *Jurnal Administrasi Publik* Volume 16 | Nomor 1 Juni 2025

administratif semata, tetapi juga merupakan bagian dari prinsip *due process of law* yang melindungi hak-hak PNS selama proses penjatuhan sanksi disiplin. Jenis panggilan (lisan atau tertulis) dan struktur tatacara pemeriksaan termasuk panggilan ulang, merupakan mekanisme yang dirancang untuk menjamin bahwa setiap PNS mendapatkan kesempatan yang layak untuk menjelaskan diri sebelum keputusan disiplin diambil.⁷⁵

Selain itu, ketentuan pemanggilan dan pemeriksaan ini juga relevan secara historis dengan peraturan sebelumnya seperti Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara yang menjabarkan lebih rinci tata cara panggilan dan pemeriksaan, termasuk batas waktu pemanggilan yang sama.

Pemeriksaan terhadap Pegawai Negeri Sipil yang diduga melakukan pelanggaran disiplin pada prinsipnya dapat dilakukan secara lisan apabila berdasarkan hasil pemeriksaan tersebut yang bersangkutan hanya layak dikenai hukuman disiplin tingkat ringan sebagaimana diatur dalam Pasal 8 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021, sehingga pemeriksaan tidak perlu dilanjutkan dalam bentuk tertulis.⁷⁶

Namun demikian, apabila dari hasil pemeriksaan lisan tersebut terdapat indikasi bahwa Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan berpotensi dikenai hukuman disiplin tingkat sedang atau berat, maka proses pemeriksaan harus dilanjutkan dengan pemeriksaan secara tertulis sesuai

⁷⁵ Ahmad Baihaqi Midhol, "The Principle Of Due Process In Disciplinary Sanctions For Civil Servants In Indonesia: Comparative Study Of Government Regulation Number 53 Of 2010 And Number 94 Of 2021",

⁷⁶ Pasal 8 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Aparatur Sipil Negara

dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pemeriksaan secara tertulis dituangkan dalam bentuk berita acara pemeriksaan. Dalam proses tersebut, Pegawai Negeri Sipil yang diperiksa karena diduga melakukan pelanggaran disiplin berkewajiban memberikan jawaban atas seluruh pertanyaan yang diajukan oleh pejabat yang berwenang menjatuhkan hukuman atau pejabat lain yang ditugaskan untuk melakukan pemeriksaan. Apabila pada saat pemeriksaan Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan menolak atau tidak bersedia memberikan jawaban atas pertanyaan yang diajukan, maka sikap tersebut dapat dianggap sebagai pengakuan terhadap dugaan pelanggaran disiplin yang disangkakan kepadanya.

Sanksi hukuman disiplin yang dikenakan terhadap Pegawai Negeri Sipil haruslah sesuai dengan yang diatur dalam Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021, yaitu:

a. Hukuman disiplin ringan, terdiri dari:

1) Teguran lisan

Hukuman disiplin berupa teguran lisan merupakan salah satu bentuk hukuman disiplin yang pelaksanaannya dapat disertai dengan pemotongan tunjangan kinerja. Penetapan hukuman tersebut dilakukan melalui surat keputusan pejabat yang berwenang, yang di dalamnya wajib dicantumkan secara jelas jenis pelanggaran disiplin yang telah dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan.

Lebih lanjut, dalam penjelasan Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 ditegaskan bahwa pemotongan tunjangan kinerja yang dijatuhkan sebagai konsekuensi dari hukuman disiplin dilakukan secara berkala dalam jangka waktu paling lama enam bulan.⁷⁷

2) Teguran tertulis

Hukuman disiplin berupa teguran tertulis merupakan salah satu bentuk hukuman disiplin yang pelaksanaannya dapat disertai dengan pemotongan tunjangan kinerja. Penjatuhan hukuman tersebut ditetapkan melalui surat keputusan pejabat yang berwenang, yang di dalamnya wajib dicantumkan secara jelas jenis pelanggaran disiplin yang dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan. Sebelum surat keputusan diterbitkan, terlebih dahulu dilakukan pemeriksaan oleh pejabat yang berwenang guna memastikan kebenaran dugaan pelanggaran disiplin tersebut.

Selanjutnya, hukuman disiplin berupa pemotongan tunjangan kinerja dijatuhkan secara berkala dalam jangka waktu paling lama sembilan bulan, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang disiplin Pegawai

⁷⁷ Pasal 8 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Aparatur Sipil Negara

Negeri Sipil.⁷⁸

3) Pernyataan tidak puas secara tertulis

Hukuman disiplin berupa pernyataan tidak puas secara tertulis merupakan salah satu bentuk hukuman disiplin yang berakibat pada penundaan kenaikan pangkat dan ditetapkan melalui surat keputusan pejabat yang berwenang. Dalam surat keputusan tersebut wajib dicantumkan secara jelas jenis pelanggaran disiplin yang dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan.⁷⁹

Selanjutnya, sebagai konsekuensi dari penjatuhan hukuman disiplin tersebut, dapat dikenakan pemotongan tunjangan kinerja yang dilaksanakan secara berkala dalam jangka waktu paling lama dua belas bulan, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

b. Jenis hukuman disiplin sedang terdiri dari:

- 1) Pemotongan tunjangan kinerja sebesar 25% (dua puluh lima persen) selama 6 (enam) bulan,
- 2) Pemotongan tunjangan kinerja sebesar 25% (dua puluh lima persen) selama 9 (sembilan) bulan,
- 3) Pemotongan tunjangan kinerja sebesar 25% (dua puluh lima

⁷⁸ Pasal 8 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Aparatur Sipil Negara

⁷⁹ Pasal 8 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Aparatur Sipil Negara

persen) selama 12 (dua belas) bulan.⁸⁰

c. Jenis hukuman disiplin berat terdiri dari:

- 1) Penurunan jabatan setingkat lebih rendah selama 12 (dua belas) bulan,

Hukuman disiplin berupa penurunan pangkat diberlakukan untuk jangka waktu paling singkat dua belas bulan. Setelah Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan menyelesaikan masa pelaksanaan hukuman disiplin tersebut, pangkatnya secara otomatis dipulihkan kembali ke pangkat semula sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁸¹

- 2) Pembebasan dari jabatannya menjadi jabatan pelaksana selama 12 (dua belas) bulan.

Hukuman disiplin berupa pembebasan dari jabatan ditetapkan melalui surat keputusan pejabat yang berwenang. Dalam surat keputusan tersebut wajib dicantumkan secara jelas jenis pelanggaran disiplin yang dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan.⁸²

Selama menjalani hukuman disiplin berupa pembebasan dari jabatan, Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan tetap berhak menerima penghasilan sebagai Pegawai Negeri Sipil secara penuh,

⁸⁰ Pasal 8 ayat (3) huruf b Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Aparatur Sipil Negara

⁸¹ Pasal 8 ayat (4) huruf b Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Aparatur Sipil Negara

⁸² Pasal 8 ayat (4) huruf c Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Aparatur Sipil Negara

dengan pengecualian tidak menerima tunjangan jabatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

- 3) Pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS

Hukuman disiplin berupa pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai Pegawai Negeri Sipil ditetapkan melalui surat keputusan pejabat yang berwenang. Dalam surat keputusan tersebut wajib dicantumkan secara jelas jenis pelanggaran disiplin yang dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan.⁸³

Pegawai Negeri Sipil yang dijatuhi hukuman disiplin berupa pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri tetap dapat diberikan hak pensiun, sepanjang yang bersangkutan memenuhi persyaratan masa kerja dan batas usia pensiun sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁸⁴

D. *Fiqh Siyasah*

1. Pengertian *Fiqh Siyasah*

Islam merupakan agama yang sempurna (*kaffah*) yang mengatur seluruh aspek kehidupan manusia, baik dalam dimensi vertikal (*hablum*

⁸³ Pasal 8 ayat (4) huruf d Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Aparatur Sipil Negara

⁸⁴ Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 Tentang Disiplin Aparatur Sipil Negara

minallah) maupun horizontal (*hablum minannas*). Salah satu aspek penting dalam ajaran Islam adalah pengaturan tentang kehidupan bernegara dan pemerintahan yang dikenal dengan istilah fiqh siyasah. Fiqh siyasah menjadi kajian yang sangat relevan, terutama di negara-negara dengan mayoritas penduduk Muslim yang berupaya mengharmonisasikan nilai-nilai Islam dengan sistem ketatanegaraan modern.

Istilah *Fiqh Siyasah* dapat dipahami melalui dua komponen katanya *Fiqh* sebagai bentuk penguasaan materi secara mendalam, dan *Siyasah* yang diambil dari kata *sasa* dengan cakupan makna seputar kepemimpinan, tata kelola pemerintahan, hingga proses berpolitik.⁸⁵

Dalam perspektif terminologi, fiqh didefinisikan sebagai pemahaman sistematis terhadap hukum syariat yang berkaitan dengan aspek praktis atau amaliah. Pemahaman ini diperoleh melalui analisis mendalam terhadap dalil-dalil yang terperinci (*tafshili*). Dengan kata lain, Fiqh merupakan produk pemikiran para mujtahid yang bersumber dari Al-Qur'an dan As-Sunnah melalui proses penalaran yang sungguh-sungguh atau *ijtihad*.⁸⁶

Berdasarkan definisi tersebut, fiqh dapat dipahami sebagai hasil dedikasi intelektual para mujtahid dalam menggali hukum syarak agar dapat diimplementasikan oleh umat Islam. Sebagai padanan dari hukum

⁸⁵ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah, Kontekstual Doktrin Politik Islam* (Jakarta: Prenada Media Grup, 2014), h. 2-3.

⁸⁶ Suyuthi Pulungan, *Fiqh siyasah: Ajaran, Sejarah dan Pemikiran* (Jakarta: Raja Grafindo, 2002), h. 21

Islam, fiqh memiliki sifat *ijtihadiah* yang dinamis; artinya, pemahaman terhadap hukum tersebut senantiasa berkembang mengikuti perubahan situasi, kondisi, dan ruang lingkup sosial manusia.

Sementara itu, secara etimologi, *Siyasah* berakar dari kata *sasa* yang bermakna mengelola, mengatur, atau memimpin. Dalam konteks ini, istilah tersebut merujuk pada tata kelola pemerintahan, aktivitas politik, serta perumusan kebijakan. Secara substansial, orientasi utama siyasah adalah mengorganisasi dan menetapkan kebijakan strategis atas persoalan publik yang bersifat politis.

Ditinjau dari aspek terminologi, para ahli memberikan batasan mengenai makna Siyasah. Abdul Wahab Khallaf menekankan pada aspek legalitas, di mana siyasah merupakan instrumen pengaturan perundang-undangan yang dirancang untuk menjaga ketertiban serta kemaslahatan publik. Senada dengan itu, Louis Ma'ruf menitikberatkan siyasah sebagai upaya mewujudkan kesejahteraan manusia melalui arahan menuju jalan keselamatan. Sementara itu, Ibnu Manzhur mendefinisikannya secara fungsional sebagai cara mengelola sesuatu demi tercapainya kemaslahatan.⁸⁷

Meskipun definisi-definisi sebelumnya berfokus pada kemaslahatan, pandangan tersebut masih bersifat umum dan belum secara spesifik mengintegrasikan prinsip syariat. Sebaliknya, Ibn Qayyim al-Jawziyyah menawarkan perspektif religius yang lebih inklusif; beliau

⁸⁷ H. A. Djazuli, *Fiqh Siyasah: Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syari'ah* (Jakarta: Prenada Media Grup, 2005), h. 45

memandang siyasah sebagai segala tindakan yang mendekatkan manusia pada kemaslahatan dan menjauhkan mereka dari kerusakan, sekalipun tindakan tersebut tidak diatur secara tekstual dalam wahyu atau sunnah Rasulullah SAW. Senada dengan itu, Ahmad Fathi Bahansi menegaskan bahwa siyasah adalah upaya mengelola kepentingan publik yang harus tetap berpijak pada koridor dan ketentuan syarak.⁸⁸

T.M. Hasbi Ash-Shiddieqy, ulama Indonesia terkemuka, memberikan definisi yang lebih komprehensif dengan menyatakan bahwa fiqh siyasah adalah ilmu yang mempelajari seluk-beluk pengaturan urusan umat dan negara dengan segala bentuk hukum, peraturan, dan kebijaksanaan yang dibuat oleh pemegang kekuasaan yang sejalan dengan dasar-dasar ajaran dan ruh syariat untuk mewujudkan kemaslahatan umat. Definisi ini sangat relevan dengan konteks Indonesia karena mengakomodasi aspek kebangsaan dan kenegaraan dalam bingkai nilai-nilai Islam.⁷

Mengacu pada tinjauan etimologis, terminologis, serta berbagai pandangan tokoh hukum Islam di atas, dapat disimpulkan bahwa Fiqh Siyasah merupakan cabang disiplin hukum Islam yang fokus pada tata kelola dan administrasi kehidupan bernegara. Esensi dari bidang ini adalah pengorganisasian urusan publik dan otoritas politik guna menjamin tercapainya kemaslahatan hakiki bagi umat manusia.

⁸⁸ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta: Kencana, 2014), h. 4.

2. Landasan Normatif Fiqh Siyasah

Al-Qur'an sebagai sumber hukum Islam yang utama memberikan landasan normatif bagi pelaksanaan siyasah. Terdapat banyak ayat Al-Qur'an yang menjadi rujukan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan bernegara. Salah satu ayat fundamental adalah QS. An-Nisa ayat 58 yang berbunyi:

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ

Artinya: Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanah kepada yang berhak menerimanya, dan apabila kamu menetapkan hukum di antara manusia hendaknya kamu menetapkannya dengan adil.

Ayat lain yang menjadi dasar pelaksanaan siyasah adalah QS. An-Nisa ayat 59:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِنْ تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ۚ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا

Artinya: Wahai orang-orang yang beriman! Taatilah Allah dan taatilah Rasul (Muhammad) dan ulil amri (pemegang kekuasaan) di antara kamu. Kemudian, jika kamu berbeda pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah kepada Allah (Al-Qur'an) dan Rasul (sunahnya), jika kamu beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya.

Ayat ini memberikan legitimasi keagamaan terhadap kewajiban menaati pemerintah yang sah, selama pemerintah tersebut tidak memerintahkan kemaksiatan. Konsep ulil amri dalam ayat ini mencakup para pemimpin politik dan agama yang memiliki otoritas dalam mengatur urusan umat.

Ayat lain juga menjelaskan dalam surat QS. Asy-Syura ayat 38:

وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَىٰ بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنفِقُونَ

Artinya: Dan (bagi) orang-orang yang menerima (mematuhi) seruan Tuhannya dan mendirikan shalat, sedang urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarah antara mereka.

Selain ayat-ayat di atas, terdapat pula QS. Al-Maidah ayat 8 tentang keadilan, QS. Al-Hujurat ayat 13 tentang persamaan derajat manusia, dan berbagai ayat lain yang memberikan prinsip-prinsip dasar dalam penyelenggaraan negara. Ayat-ayat tersebut menjadi fondasi etika politik Islam yang menekankan keadilan, persamaan, musyawarah, dan tanggung jawab pemimpin.

Selain itu Hadits Nabi Muhammad SAW juga memberikan banyak petunjuk tentang tata kelola pemerintahan yang baik. Salah satu hadits yang sangat terkenal adalah

حَدَّثَنَا عَبْدُ اللَّهِ بْنُ مَسْلَمَةَ، عَنْ مَالِكٍ، عَنْ نَافِعٍ، عَنْ عَبْدِ اللَّهِ بْنِ عُمَرَ يَقُولُ كُلُّكُمْ رَاعٍ وَكُلُّكُمْ رَاسٍ رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُمَا، أَنَّهُ سَمِعَ رَسُولَ اللَّهِ مَسْنُونًا عَنْ رَعِيَّتِهِ

Artinya: Dari Abdullah bin Maslamah al-Qa'nabi, Imam Malik bin Anas, Nafi' maula Ibnu Umar, Abdullah bin Umar Ra. Rasulullah ﷺ Setiap kamu adalah pemimpin dan setiap kamu akan dimintai pertanggungjawaban atas kepemimpinannya. (HR. Bukhari dan Muslim).⁸⁹

Hadits lain yang penting adalah sabda Rasulullah SAW:

"Barangsiapa yang menjadi pemimpin suatu kaum, kemudian dia tidak memberikan nasihat kepada mereka, maka dia tidak akan mencium bau

⁸⁹ Al-Bukhari, *Ṣaḥīḥ al-Bukhārī*, "al-Aḥkām"; Muslim,

surga." (HR. Muslim).⁹⁰ Hadits ini menunjukkan bahwa pemimpin memiliki kewajiban untuk memberikan yang terbaik bagi rakyatnya dan akan dimintai pertanggungjawaban di hadapan Allah SWT.

Praktik kepemimpinan Rasulullah SAW di Madinah menjadi model ideal dalam fiqh siyasah. Setelah hijrah ke Madinah, Rasulullah SAW mendirikan negara dengan menyusun Piagam Madinah (*Shahifah al-Madinah*) yang merupakan konstitusi tertulis pertama dalam sejarah Islam. Piagam ini mengatur hubungan antara kaum Muslimin dengan kaum non-Muslim, menetapkan hak dan kewajiban warga negara, serta mengatur sistem pertahanan dan keamanan.⁹¹

Rasulullah SAW juga mencontohkan berbagai kebijakan pemerintahan seperti pengaturan zakat dan keuangan negara, penetapan hukum dan peradilan, kebijakan ekonomi dan perdagangan, serta diplomasi dan hubungan internasional. Beliau melakukan berbagai perjanjian dengan suku-suku Arab lainnya, seperti Perjanjian Hudaibiyah, yang menunjukkan fleksibilitas dalam berpolitik demi kemaslahatan umat.

Setelah wafatnya Rasulullah SAW, kepemimpinan dilanjutkan oleh para Khulafaur Rasyidin (Abu Bakar, Umar bin Khattab, Utsman bin Affan, dan Ali bin Abi Thalib) yang mengembangkan sistem pemerintahan sesuai dengan kondisi dan tantangan zaman mereka. Khalifah Abu Bakar as-Shiddiq menetapkan prinsip bahwa pemimpin harus ditaati selama ia

⁹⁰ Muslim, *Ṣaḥīḥ Muslim*, "Kitāb al-Imārah"

⁹¹ Imam Amrusi Jailani, "Piagam Madinah: Landasan Filosofis Konstitusi Negara Demokratis" *Al-Daulah: Jurnal Hukum dan Perundangan Islam*, Jil. 6 Nomor 2 (2016)

taat kepada Allah dan Rasul-Nya, dan rakyat berhak mengoreksi jika ia berbuat salah.

Khalifah Umar bin Khattab melakukan berbagai inovasi dalam administrasi pemerintahan seperti pembentukan lembaga-lembaga negara (*diwan*), penetapan kalender Hijriyah, pembagian wilayah administratif, dan sistem pengawasan pemerintahan. Beliau juga terkenal dengan kebijakan-kebijakan ekonomi yang pro-rakyat dan sistem peradilan yang independen. Masa kepemimpinan Khalifah Umar menjadi periode keemasan dalam sejarah pemerintahan Islam.⁹²

3. Ruang Lingkup dan Pembagian Fiqh Siyasah

Para ulama memberikan pembagian yang bervariasi terhadap ruang lingkup fiqh siyasah. Perbedaan ini bukan merupakan pertentangan, melainkan lebih pada penekanan dan klasifikasi yang disesuaikan dengan konteks dan kebutuhan. Namun secara umum, para ulama sepakat bahwa fiqh siyasah mencakup seluruh aspek pengelolaan negara dan pemerintahan.

Secara umum, *fiqh siyasah* membahas tata kelola urusan publik/kenegaraan dalam perspektif syariat bukan hanya “politik praktis”, tetapi juga bagaimana kekuasaan diatur, dijalankan, diawasi, dan diarahkan agar menghasilkan *kemaslahatan* serta mencegah *kemudharatan*

⁹² Imam Amrusi Jailani, “Piagam Madinah: Landasan Filosofis Konstitusi Negara Demokratis” *Al-Daulah: Jurnal Hukum dan Perundangan Islam*, Jil. 6 Nomor 2 (2016)

bagi masyarakat.⁹³ Dalam fiqh siyasah biasanya diposisikan sebagai cabang fiqh yang beririsan dengan institusi negara: relasi penguasa–rakyat, perumusan dan pelaksanaan aturan, penegakan peradilan, pengelolaan harta publik, sampai hubungan antarnegara

Pemikiran politik al-Mawardi dalam *Al-Ahkam as-Sulthaniyyah* merepresentasikan model birokrasi yang teratur dan berbasis hukum (nomokrasi). Dengan membagi otoritas negara ke dalam bidang-bidang spesifik seperti *wilayat al-qadha* (peradilan) dan *wilayat al-tanfidz* (eksekutif), al-Mawardi menegaskan bahwa pelayanan publik hanya dapat diwujudkan apabila setiap institusi menjalankan fungsi manajerialnya (*tadbir*) secara profesional dan akuntabel. membedah hubungan antara kekuasaan negara dengan menyediakan hak-hak sipil dalam kerangka Fiqh Siyasah klasik.⁹⁴

Pembagian *Siyasah Syar'iyah* oleh Abdul Wahhab Khallaf memberikan kerangka kerja yang aplikatif dalam meninjau hubungan antara regulasi negara dengan tujuan-tujuan syariat. Ranah *Siyasah Dusturiyah*, khususnya, memberikan landasan bahwa setiap kebijakan peraturan-undangan harus mencakup pada perlindungan hak warga negara (*huquq al-ibad*).⁹⁵

.M. Hasbi Ash-Shiddieqy, ulama Indonesia yang terkenal dengan

⁹³ Wise Wilujeng, "Good Governance dalam Pemerintahan Indonesia: Analisis Normatif Berdasarkan Fikih Siyasah," *Islamic Law: Jurnal Siyasah* Vol. 10 No. 2 (September 2025), h. 203–214

⁹⁴ Syarifuddin, A., "Konstruksi Negara Hukum dalam Pemikiran Siyasah Al-Mawardi," *Jurnal Pemikiran Hukum dan Hukum Islam*, Vol. 14, No. 2 (2024), h. 102.

⁹⁵ Nasution, MA, "Relevansi Siyasah Dusturiyah Abdul Wahhab Khallaf dalam Praktik Ketatanegaraan Modern," *Jurnal Politik dan Hukum Islam*, Vol. 15, No. 2 (2024), h 118.

pemikirannya tentang fiqh Indonesia, membagi fiqh siyasah menjadi delapan bagian yang lebih terperinci.

- a. *Siyasah dusturiyyah syar'iyah* (politik perundang-undangan).
- b. *Siyasah tasyri'iyah syar'iyah* (politik hukum).
- c. *Siyasah qadha'iyah syar'iyah* (politik peradilan).
- d. *Siyasah maliyyah* (politik ekonomi dan moneter).
- e. *Siyasah idariyyah* (politik administrasi negara).
- f. *Siyasah dauliyyah* (politik luar negeri).
- g. *Siyasah tanfidziyyah* (politik pelaksanaan undang-undang).
- h. *Siyasah harbiyyah* (politik peperangan dan pertahanan).⁹⁶

Pembagian yang dikemukakan oleh Hasbi Ash-Shiddieqy ini merupakan yang paling komprehensif dan detail dibandingkan klasifikasi ulama lainnya. Pembagian ini sangat relevan dengan struktur pemerintahan modern yang memiliki pembagian kekuasaan dan fungsi yang jelas. Masing-masing bagian memiliki cakupan dan objek kajian yang spesifik sehingga memudahkan dalam pengkajian dan penerapannya.

Dari sisi struktur kekuasaan negara, sebagian sarjana menekankan bahwa pembedaan fiqh siyasah dapat dibaca sejalan dengan pembagian fungsi *legislatif-yudikatif-eksekutif*: kekuasaan membuat aturan (*al-sulthah al-tasyri'iyah*), kekuasaan kehakiman (*al-sulthah al-qadhaiyyah*), dan kekuasaan menjalankan aturan (*al-sulthah al-tanfidziyyah*).⁹⁷ Pola ini membantu menjelaskan mengapa “pembagian fiqh siyasah” sering kali mengikuti fungsi-fungsi dasar negara.

Dalam praktik studi kontemporer, pemetaan itu terlihat hidup jika

⁹⁶ T.M. Hasbi Ash-Shiddieqy, *Pengantar Siyasah Syar'iyah* (Yogyakarta: Madah, t.t.), h.

⁹⁷ Arisman & Lukmanul Hakim, “Pemikiran Sosiologi Politik Islam Abdul Wahhab Khallaf,” *An-Nida'* Vol. 45 No. 1 (Januari–Juni 2021),

dipakai untuk menilai kebijakan konstitusional dengan ukuran *maslahat* dan keadilan representasi. Artinya, “ruang lingkup dan pembagian” *fiqh siyasah* bukan sekadar teori klasifikasi, tetapi perangkat untuk membaca problem ketatanegaraan modern menggunakan kerangka normatif Islam.

4. Prinsip-Prinsip Fundamental *Fiqh Siyasah*

Terdapat beberapa prinsip fundamental dalam *fiqh siyasah* yang menjadi landasan dalam setiap pengambilan kebijakan pemerintahan. Prinsip-prinsip ini bersumber dari Al-Qur'an, Hadits, dan ijtihad para ulama yang menjadi ruh dalam penyelenggaraan negara Islam. Tanpa prinsip-prinsip ini, siyasah akan kehilangan esensi keislamannya dan menjadi sekedar sistem politik sekuler.⁹⁸

a. Prinsip Kemaslahatan (*Maslahah Mursalah*)

Prinsip kemaslahatan adalah prinsip paling fundamental dalam *fiqh siyasah*. Setiap kebijakan dan tindakan pemerintah harus ditujukan untuk mewujudkan kemaslahatan umat. Imam asy-Syatibi dalam kitabnya *al-Muwafaqat* menyatakan bahwa tujuan syariat (*maqashid asy-syari'ah*) adalah untuk menjaga lima hal pokok yaitu agama (*hifzh ad-din*), jiwa (*hifzh an-nafs*), akal (*hifzh al-'aql*), keturunan (*hifzh an-nasl*), dan harta (*hifzh al-mal*). Semua kebijakan siyasah harus diarahkan untuk menjaga kelima hal tersebut.⁹⁹

Kemaslahatan yang dimaksud dalam siyasah bukan hanya

⁹⁸ Ma'ruf Amin, “Prinsip-Prinsip Fundamental dalam Fiqh Siyasah,” *Jurnal Syariah dan Hukum* 5, no. 2 (2013), h. 156–175

⁹⁹ Ma'ruf Amin, “Prinsip-Prinsip Fundamental dalam Fiqh Siyasah,” *Jurnal Syariah dan Hukum* 5, no. 2 (2013)

kemaslahatan material atau duniawi semata, tetapi juga kemaslahatan spiritual atau ukhrawi. Bukan hanya kemaslahatan individu tetapi juga kemaslahatan kolektif atau jamaah. Bukan hanya kemaslahatan jangka pendek tetapi juga jangka panjang. Dan bukan hanya kemaslahatan untuk generasi sekarang tetapi juga generasi yang akan datang.¹⁰⁰

Dalam penerapannya, prinsip kemaslahatan memberikan ruang bagi ijtihad para pemimpin dan ulama untuk membuat kebijakan yang tidak secara eksplisit disebutkan dalam nash, selama tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip syariat. Khalifah Umar bin Khattab banyak mencontohkan penerapan prinsip kemaslahatan dalam berbagai kebijakannya, seperti tidak membagikan tanah hasil taklukan, mengalokasikan dana khusus untuk anak-anak yatim dan janda, serta membentuk lembaga *diwan* (semacam departemen) untuk mengatur administrasi pemerintahan.

b. Prinsip Keadilan ('Adalah)

Keadilan adalah salah satu nilai tertinggi dalam Islam dan menjadi prinsip fundamental dalam fiqh siyasah. Al-Qur'an memerintahkan keadilan dalam berbagai ayat, di antaranya QS. An-Nisa ayat 58, QS. Al-Maidah ayat 8, dan QS. An-Nahl ayat 90. Keadilan dalam siyasah mencakup keadilan dalam membuat hukum dan peraturan, keadilan dalam menerapkan hukum tanpa diskriminasi, keadilan dalam distribusi kekayaan dan sumber daya, serta keadilan

¹⁰⁰ M. Quraish Shihab, "Kemaslahatan sebagai Tujuan Utama Siyasah Syar'iyah," *Ulumul Qur'an* 6, no. 3 (2011), h. 234–253

dalam memberikan hak dan kewajiban kepada warga negara.¹⁰¹

Khalifah Ali bin Abi Thalib mengatakan: "*Keadilan adalah landasan pemerintahan. Pemerintahan dapat bertahan dengan keadilan meskipun dengan kekufuran, tetapi tidak dapat bertahan dengan kezaliman meskipun dengan keimanan.*" Pernyataan ini menunjukkan betapa pentingnya keadilan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sejarah membuktikan bahwa pemerintahan yang zalim, meskipun dipimpin oleh orang Muslim, pada akhirnya akan runtuh karena kehilangan legitimasi dari rakyat.¹⁰²

c. Prinsip Musyawarah (Syura)

Musyawarah adalah mekanisme pengambilan keputusan yang diajarkan oleh Islam. Prinsip ini didasarkan pada QS. Asy-Syura ayat 38 dan QS. Ali Imran ayat 159. Rasulullah SAW seringkali bermusyawarah dengan para sahabat dalam berbagai urusan, terutama urusan yang tidak ada nash khusus yang mengaturnya. Musyawarah menunjukkan bahwa Islam menghargai pendapat dan partisipasi rakyat dalam pemerintahan.¹⁰³

Dalam konteks modern, prinsip musyawarah dapat diwujudkan melalui berbagai mekanisme seperti pemilihan umum yang demokratis, lembaga perwakilan rakyat, referendum untuk isu-isu penting, serta partisipasi masyarakat dalam perumusan kebijakan publik. Musyawarah bukan hanya sekedar formalitas, tetapi harus

¹⁰¹ Amir Syarifuddin, "Dasar-Dasar Normatif Fiqh Siyasah dalam Al-Qur'an," *Mimbar Hukum* 24, no. 2 (2012), h. 234–251

¹⁰² Amir Syarifuddin, "Dasar-Dasar Normatif Fiqh Siyasah dalam Al-Qur'an"

¹⁰³ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah*, h. 57

dilakukan dengan sungguh-sungguh untuk mendapatkan keputusan terbaik. Para peserta musyawarah harus memiliki niat yang ikhlas, pengetahuan yang memadai, dan mengutamakan kepentingan umat di atas kepentingan pribadi atau golongan.

d. Prinsip Amanah dan Tanggung Jawab

Kepemimpinan dalam Islam adalah amanah yang harus dipertanggungjawabkan di hadapan Allah SWT dan rakyat. QS. An-Nisa ayat 58 yang berbunyi:

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا

Artinya: Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya (Q.S Nisa: 58)

Khalifah Abu Bakar as-Shiddiq dalam pidato pelantikannya mengatakan: *"Aku telah diangkat menjadi pemimpin kalian, padahal aku bukan yang terbaik di antara kalian. Jika aku berbuat baik, bantulah aku. Jika aku berbuat salah, luruskanlah aku. Taatilah aku selama aku taat kepada Allah dan Rasul-Nya. Jika aku bermaksiat kepada Allah, maka tidak ada kewajiban taat kepadaku."* Pernyataan ini menunjukkan kesadaran tinggi tentang tanggung jawab kepemimpinan dan keterbukaan terhadap kritik.¹⁰⁴

e. Prinsip Ketaatan dan Persamaan

Islam mengajarkan prinsip ketaatan rakyat kepada pemimpin yang sah, selama pemimpin tersebut tidak memerintahkan kemaksiatan. Hadits Rasulullah SAW menyatakan:

¹⁰⁴ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah*, h 58.

حَدَّثَنَا عَبْدُ اللَّهِ، حَدَّثَنِي أَبِي، حَدَّثَنَا وَكِيعٌ، حَدَّثَنَا الْأَعْمَشُ، عَنْ سَعْدِ بْنِ
عُبَيْدَةَ، عَنْ أَبِي عَبْدِ الرَّحْمَنِ السُّلَمِيِّ، عَنْ عَلِيِّ رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُ،
قَالَ:
لَا طَاعَةَ لِمَخْلُوقٍ فِي مَعْصِيَةِ الْخَلِيفَةِ عليه السلام قَالَ رَسُولُ اللَّهِ

Artinya: Dari Abdullah bin Ahmad bin Hanbal, Imam Ahmad bin Hanbal, Waki' bin al-Jarrah, Sulaiman al-A'mash, Sa'd bin 'Ubaidah, Abu 'Abdurrahman al-Sulami, Ali bin Abi Thalib Ra, Rasulullah ﷺ tidak ada ketaatan kepada makhluk dalam bermaksiat kepada Khaliq (HR. Bukhari dan Muslim)

Ini berarti ketaatan kepada pemimpin bersifat kondisional, yaitu selama pemimpin tersebut memerintahkan kebaikan dan keadilan. Jika pemimpin memerintahkan kemaksiatan, rakyat tidak wajib taat bahkan harus menolaknya dengan cara yang bijaksana.

Prinsip persamaan di depan hukum juga sangat penting dalam siyasah. Islam mengajarkan bahwa semua manusia sama di hadapan Allah, yang membedakan hanyalah ketakwaan. Dalam konteks hukum dan pemerintahan, tidak boleh ada diskriminasi berdasarkan suku, ras, warna kulit, atau status sosial ekonomi. Khalifah Umar bin Khattab pernah berkata: *"Sejak kapan kalian memperbudak manusia, padahal ibu mereka melahirkan mereka dalam keadaan merdeka?"* Pernyataan ini menunjukkan penghargaan Islam terhadap martabat dan persamaan manusia.¹⁰⁵

E. Teori Diskresi

Diskresi berasal dari bahasa Inggris "*discretion*" yang berarti kebebasan mengambil keputusan dalam setiap situasi yang dihadapi menurut

¹⁰⁵ Ahmad Syafi'i Maarif, "Fiqh Siyasah Dusturiyyah dalam Konteks Ketatanegaraan Modern," *Jurnal Politeia* 5, no. 1 (2013), h. 23–41

pendapatnya sendiri.¹⁰⁶ Dalam konteks hukum administrasi negara, diskresi merupakan salah satu sarana yang memberikan ruang bergerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya oleh undang-undang.¹⁰⁷

Sementara itu, Sjachran Basah mendefinisikan diskresi sebagai suatu kebebasan atau keleluasaan bertindak yang dimiliki oleh pejabat administrasi negara, yang berwenang untuk itu menurut pendapatnya sendiri, akan tetapi tidak boleh melepaskan diri dari ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku. Lebih lanjut ditegaskan bahwa penggunaan diskresi harus selalu mempertimbangkan kepentingan umum dan asas-asas umum pemerintahan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*).¹⁰⁸

Sjachran Basah mengklasifikasikan diskresi ke dalam beberapa jenis berdasarkan sumber dan ruang lingkungannya:

1. Diskresi Bebas (*Vrije Ermessen*)

Yaitu kewenangan yang diberikan kepada pejabat administrasi negara untuk bertindak atas inisiatif sendiri dalam menyelesaikan persoalan-persoalan penting yang mendesak yang belum ada peraturannya. Dalam diskresi bebas, pejabat memiliki keleluasaan penuh untuk menentukan isi keputusan sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan asas-asas hukum yang berlaku.

2. Diskresi Terikat (*Gebonden Ermessen*)

¹⁰⁶ S. Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994), h. 78

¹⁰⁷ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, (Jakarta: Rajawali Pers, 2018), h. 206.

¹⁰⁸ Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1997), h. 3.

Yaitu kewenangan yang penggunaannya terikat pada syarat-syarat tertentu yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Pejabat hanya dapat menggunakan diskresi dalam batas-batas yang telah ditetapkan, misalnya dalam menentukan jenis sanksi yang akan dijatuhkan dari beberapa pilihan yang telah ditentukan dalam undang-undang.

3. Diskresi Fakultatif

Yaitu kewenangan yang memberikan kebebasan kepada pejabat untuk memilih bertindak atau tidak bertindak dalam situasi tertentu. Misalnya, pejabat dapat memilih untuk memberikan sanksi atau memberikan peringatan terlebih dahulu tergantung pada pertimbangan kasus per kasus.

4. Diskresi Interpretatif

Yaitu kebebasan pejabat untuk menafsirkan ketentuan yang bersifat umum atau abstrak dalam peraturan perundang-undangan agar dapat diterapkan pada kasus konkret yang dihadapi.¹⁰⁹

Dalam konteks pelaksanaan sanksi disiplin terhadap ASN berdasarkan PP No. 94 Tahun 2021, teori diskresi memiliki relevansi yang sangat penting. Peraturan Pemerintah tersebut memberikan kewenangan kepada pejabat yang berwenang untuk menentukan jenis dan tingkat hukuman disiplin yang akan dijatuhkan kepada ASN yang melakukan pelanggaran.

PP No. 94 Tahun 2021 mengatur tiga tingkatan hukuman disiplin yaitu hukuman disiplin ringan, sedang, dan berat, dengan berbagai jenis

¹⁰⁹ Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi*, h.6-10

sanksi pada setiap tingkatan.³⁰ Pejabat yang berwenang memiliki diskresi untuk memilih jenis sanksi mana yang paling tepat dijatuhkan dengan mempertimbangkan berbagai faktor seperti tingkat kesalahan, dampak pelanggaran, itikad pelaku, dan riwayat pelanggaran sebelumnya.

Dalam penjatuhan sanksi administratif, termasuk sanksi disiplin ASN, pejabat memiliki diskresi terikat karena pilihan-pilihan sanksi telah ditentukan dalam peraturan, namun penentuan sanksi mana yang akan dijatuhkan diserahkan kepada pertimbangan pejabat berdasarkan kasus per kasus. Hal ini sejalan dengan prinsip individualisasi pidana yang mengakui bahwa setiap kasus memiliki kekhususan tersendiri yang perlu dipertimbangkan.³³

F. Teori Kepatuhan (*Compliance Theory*) dalam Analisis Disiplin ASN

Teori kepatuhan menjelaskan mengapa individu mematuhi atau melanggar aturan yang berlaku dalam suatu organisasi. Dalam konteks administrasi publik, teori ini menjadi sangat relevan untuk menganalisis perilaku Aparatur Sipil Negara terhadap regulasi yang ditetapkan. Kepatuhan tidak terjadi secara otomatis, melainkan dipengaruhi oleh berbagai faktor baik internal maupun eksternal yang membentuk motivasi dan perilaku individu.¹¹⁰

Teori kepatuhan pada dasarnya mengkaji dua pertanyaan fundamental: mengapa orang mematuhi aturan dan faktor apa saja yang mempengaruhi tingkat kepatuhan tersebut. Dalam konteks implementasi PP No. 94 Tahun 2021 tentang Disiplin ASN di Kantor Wilayah Ditjen Pemasarakatan

¹¹⁰ Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan: Dari Formulasi ke Penyusunan Model-Model Implementasi Kebijakan Publik* (Jakarta: Bumi Aksara, 2014), h. 135-137

Bengkulu, teori ini memberikan kerangka analitis untuk memahami variasi perilaku disiplin di kalangan pegawai.¹¹¹

Teori kepatuhan membedakan dua bentuk utama kepatuhan yang memiliki implikasi berbeda terhadap efektivitas penegakan disiplin ASN.

1. Kepatuhan Normatif

Kepatuhan normatif adalah bentuk kepatuhan yang bersumber dari kesadaran moral, nilai-nilai internal, dan rasa tanggung jawab pribadi terhadap aturan. ASN yang memiliki kepatuhan normatif akan mematuhi peraturan disiplin bukan karena takut sanksi atau mengharapkan imbalan, melainkan karena memiliki keyakinan bahwa disiplin adalah hal yang benar dan penting untuk dilakukan.¹¹²

Kepatuhan jenis ini dibangun atas fondasi internalisasi nilai-nilai profesionalisme, integritas, dan etika pelayanan publik. Dalam konteks Kanwil Ditjen Pemasyarakatan Bengkulu, ASN dengan kepatuhan normatif tinggi akan hadir tepat waktu, melaksanakan tugas dengan penuh tanggung jawab, dan menjaga integritas bahkan tanpa pengawasan ketat, karena mereka memiliki kesadaran moral sebagai abdi negara dan abdi masyarakat.

Kepatuhan normatif terkait erat dengan konsep komitmen organisasi, di mana individu mematuhi aturan karena nilai-nilai organisasi sejalan dengan nilai-nilai pribadi mereka. ASN yang memiliki kepatuhan

¹¹¹ Budi Winarno, *Kebijakan Publik: Teori, Proses, dan Studi Kasus* (Yogyakarta: CAPS, 2012), h. 147-148

¹¹² Sondang P. Siagian, *Manajemen Sumber Daya Manusia* (Jakarta: Bumi Aksara, 2015), h. 305-307

normatif tinggi akan melihat disiplin sebagai bagian integral dari identitas profesional mereka, bukan sebagai beban atau kewajiban yang dipaksakan.

2. Kepatuhan Instrumental

Kepatuhan instrumental adalah bentuk kepatuhan yang didasarkan pada perhitungan rasional tentang konsekuensi dari kepatuhan atau pelanggaran. Bentuk kepatuhan ini muncul karena adanya sistem sanksi dan penghargaan yang jelas. ASN akan cenderung patuh jika mereka mengetahui bahwa pelanggaran akan mengakibatkan sanksi yang tegas, atau kepatuhan akan memberikan reward berupa penilaian kinerja baik, kenaikan pangkat, atau tunjangan kinerja optimal.¹¹³

Dalam konteks PP No. 94 Tahun 2021, kepatuhan instrumental tercermin ketika ASN mematuhi aturan disiplin karena adanya sistem absensi elektronik, pengawasan atasan, atau ancaman sanksi administratif. Sistem reward and punishment yang jelas dalam peraturan tersebut menjadi faktor pendorong utama kepatuhan instrumental.

Kepatuhan instrumental cenderung bersifat superfisial dan hanya muncul ketika ada pengawasan atau ancaman sanksi. Namun demikian, kepatuhan jenis ini tetap memiliki nilai penting sebagai tahap awal pembentukan budaya disiplin, yang pada akhirnya dapat berkembang menjadi kepatuhan normatif ketika individu mulai menginternalisasi nilai-nilai disiplin.¹¹⁴

¹¹³ Veithzal Rivai dan Ella Jauvani Sagala, *Manajemen Sumber Daya Manusia untuk Perusahaan: Dari Teori ke Praktik* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2014), h. 825-827

¹¹⁴ Edy Sutrisno, *Manajemen Sumber Daya Manusia* (Jakarta: Kencana, 2016), h. 94-96

Dengan demikian Teori kepatuhan memberikan kerangka analitis yang komprehensif untuk mengkaji implementasi PP No. 94 Tahun 2021 di Kanwil Ditjen Pemasyarakatan Bengkulu.

