JIHHP: Jurnal Ilmu Hukum, Humaniora dan Politik
E-ISSN: 2747-1993
P-ISSN: 2747-2000
https://dinastirev.org/JIHHP dinasti.info@gmail.com +62 811 7404 455
DOI: https://doi.org/10.38035/jihhp.v6i4
https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/
Received: 23 April 2026 | **Revised**: 19 Mei 2026 | **Accepted**: 24 Mei 2026

Efektivitas Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 Tentang Hukuman Disipliner Bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) Dalam Meningkatkan Kinerja Organisasi Sektor Publik

Muhamad Raja'i[1], Indra Sakti[2], Edwar Kelvin[3], Rizki Tri Anugrah Bhakti[4]
[1]Fakultas Hukum, Universitas Riau Kepulauan, Batam, Indonesia. rajaiii.muhamad@gmail.com
[2]Fakultas Hukum, Universitas Riau Kepulauan, Batam, Indonesia. indrasakti12680@gmail.com
[3]Fakultas Hukum, Universitas Riau Kepulauan, Batam, Indonesia. edwarlawyer@gmail.com
[4]Fakultas Hukum, Universitas Riau Kepulauan, Batam, Indonesia. rizki.tri.ab@gmail.com

Corresponding Author: edwarlawyer@gmail.com

Abstract: This study aims to analyze the effectiveness of Government Regulation Number 94 of 2021 on Civil Servant Discipline as an administrative legal instrument for regulating bureaucratic behavior and improving organizational performance in the public sector. The research employed a mixed-methods design within a socio-legal framework by combining normative juridical and empirical approaches. Data were collected through a literature review, analysis of statutory regulations, examination of administrative documents, and observation of disciplinary enforcement practices in purposively selected government institutions. The data were analyzed in an integrated manner to assess both the normative adequacy of the regulation and the effectiveness of its implementation in institutional practice. The findings indicate that Government Regulation No. 94 of 2021 provides a clearer, more structured, and more measurable normative basis for defining obligations, prohibitions, sanction classifications, and the authority of officials responsible for imposing disciplinary measures. The regulation has been moderately effective in strengthening administrative compliance, particularly regarding attendance, working hours, and procedural order. However, its contribution to improving public sector organizational performance has not been automatic and remains contingent upon consistent enforcement, leadership quality, internal oversight capacity, perceptions of procedural justice, and the integration of disciplinary policy with performance management systems. This study concludes that Government Regulation No. 94 of 2021 is significant as a foundational instrument for enforcing civil servant discipline, yet its organizational impact will be more substantial when implemented in a fair, consistent, and sustainable manner across bureaucratic settings.

Keywords: civil servant discipline; regulatory effectiveness; organizational performance; public sector; bureaucratic governance.

Abstrak: Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis efektivitas Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil sebagai instrumen hukum administratif dalam menata perilaku aparatur dan mendorong kinerja organisasi sektor publik. Penelitian menggunakan desain *mixed methods* dalam kerangka *socio-legal research* dengan memadukan pendekatan yuridis normatif dan pendekatan empiris. Data diperoleh melalui studi kepustakaan, analisis peraturan perundang-undangan, telaah dokumen administratif serta observasi praktik penegakan disiplin pada

instansi pemerintah yang dipilih secara purposif. Analisis integrasi untuk menilai kesesuaian normatif pengaturan disiplin dan efektivitas implementasinya dalam praktik kelembagaan. Hasil penelitian menunjukkan PP No. 94 Tahun 2021 memberikan dasar normatif yang lebih jelas, terukur dan sistematis dalam pengaturan kewajiban, larangan, klasifikasi sanksi serta kewenangan pejabat yang berwenang menghukum. Regulasi efektif dalam memperkuat kepatuhan administratif, terutama terkait kehadiran, jam kerja dan ketertiban prosedural. Namun, efektivitasnya dalam meningkatkan kinerja organisasi sektor publik belum berlangsung secara otomatis dan masih dipengaruhi oleh konsistensi penegakan, kualitas kepemimpinan, kapasitas pengawasan internal, persepsi keadilan prosedural serta integrasi antara sistem disiplin dan manajemen kinerja. Penelitian ini menyimpulkan PP No. 94 Tahun 2021 penting sebagai fondasi penegakan disiplin aparatur, tetapi dampak terhadap performa organisasi lebih optimal apabila didukung penerapan yang adil, konsisten dan berkelanjutan dalam lingkungan birokrasi.

Kata kunci: disiplin PNS; efektivitas regulasi; kinerja organisasi; sektor publik; tata kelola birokrasi.

PENDAHULUAN

Reformasi birokrasi hakikatnya tidak hanya menuntut perubahan struktur, prosedur dan tata kerja kelembagaan, tetapi juga menuntut perubahan perilaku aparatur negara. Dalam administrasi publik, kualitas layanan, akuntabilitas dan kapasitas organisasi ditentukan oleh kemampuan institusi mengelola sumber daya manusia secara tertib, profesional dan integritas. Karena itu, pembenahan sistem disiplin aparatur menjadi salah satu prasyarat penting bagi terwujudnya tata kelola pemerintahan yang efektif. Literatur menunjukkan kinerja sektor publik tidak dilepaskan dari desain kelembagaan, sistem pengukuran kinerja serta mekanisme pengendalian organisasi yang menopangnya (Gao, 2015; Garengo & Sardi, 2021; Pratama, 2017). Upaya memperbaiki performa birokrasi tidak cukup hanya bertumpu pada target kerja formal, tetapi memerlukan perangkat regulatif yang membentuk kepatuhan, etika kerja dan tanggung jawab aparatur.

Dalam konteks Indonesia, kebutuhan penguatan tata kelola aparatur semakin penting karena reformasi birokrasi kerap menghadapi kesenjangan antara perubahan regulasi dan perubahan praktik. Reformasi birokrasi di Indonesia sering mengalami defisit implementasi akibat hambatan kultural yang membuat pembaruan administratif tidak selalu diikuti oleh transformasi perilaku birokrasi (Pratama, 2017). Kondisi menunjukkan efektivitas kebijakan tidak dapat diukur hanya dari keberadaan aturan, melainkan dari kemampuan mengubah perilaku kerja, membangun kepatuhan dan memperbaiki kualitas organisasi. Dalam kerangka tersebut, disiplin pegawai negeri sipil harus dipahami bukan semata sebagai kewajiban administratif, tetapi bagian dari manajemen kinerja dan tata kelola sumber daya manusia sektor publik.

Posisi strategis itulah yang membuat Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil menjadi penting untuk dikaji. Regulasi sebagai upaya memperbarui rezim disiplin PNS agar lebih tegas, terukur dan sesuai dengan kebutuhan birokrasi modern. Secara normatif, PP No. 94 Tahun 2021 dimaksudkan untuk memperkuat kepatuhan aparatur terhadap kewajiban jabatan, membatasi perilaku yang menyimpang dan menciptakan konsekuensi administratif yang jelas bagi setiap pelanggaran. Akan tetapi, yang mendasar bukan apakah aturan telah dirumuskan, melainkan apakah pelaksanaannya mampu memperbaiki perilaku pegawai dan berdampak pada peningkatan kinerja organisasi sektor publik. Persoalan inilah yang menjadikan studi mengenai efektivitas PP No. 94 Tahun 2021 relevan secara akademik maupun praktis (Pratama & Nurhidayah, 2019; Tamsah et al., 2020).

Secara teoritis, hubungan kebijakan disiplin, perilaku pegawai dan performa organisasi dapat dijelaskan melalui perspektif manajemen kinerja sektor publik dan keadilan organisasional. Manajemen kinerja sektor publik dibangun di atas bukti, kapasitas

kelembagaan dan desain institusional yang memadai (Gao, 2015). Disis lain, sektor publik menghadapi tantangan dalam menghubungkan sistem pengukuran formal dengan hasil organisasi yang substantif (Garengo & Sardi, 2021). Dalam hal ini, mengingatkan adanya *performance paradox,* yaitu situasi ketika organisasi tampak patuh terhadap prosedur dan indikator, tetapi belum menghasilkan kinerja yang benar-benar membaik (van Thiel & Leeuw, 2002). Argumen tersebut penting dalam membaca kebijakan disiplin PNS, sebab kepatuhan normatif terhadap peraturan belum tentu secara otomatis menghasilkan peningkatan performa institusional.

Selain itu, efektivitas kebijakan disiplin juga dipengaruhi oleh cara aturan diterapkan dan dipersepsi oleh pegawai. Pegawai cenderung lebih menerima kebijakan, mematuhi keputusan pimpinan dan menunjukkan perilaku kerja positif ketika mereka memandang prosedur organisasi dijalankan secara adil, konsisten dan transparan (Colquitt et al., 2001; Cropanzano et al., 2007). Keadilan merupakan unsur penting dalam pengelolaan hubungan kerja karena berhubungan dengan kepercayaan, komitmen dan penerimaan terhadap kebijakan organisasi. Sementara itu, Colquitt et al (2001) menunjukkan persepsi keadilan berkaitan erat dengan kepatuhan, sikap kerja dan kinerja. Temuan mutakhir memperlihatkan keadilan berkontribusi positif terhadap performa pegawai secara langsung melalui perilaku organisasi (Hermanto & Srimulyani, 2022). Oleh sebab itu, efektivitas sanksi disiplin tidak cukup dilihat dari besaran hukuman, tetapi dari konsistensi penerapan, legitimasi prosedur dan persepsi keadilan yang terbentuk di lingkungan kerja.

Di sisi lain, perilaku aparatur publik tidak sepenuhnya dijelaskan dengan logika hukuman dan kepatuhan formal. Studi *public service motivation* menunjukkan sektor publik memiliki orientasi dorongan untuk melayani kepentingan masyarakat. Ritz et al (2016) berpendapat *public service motivation* berkaitan dengan luaran termasuk komitmen organisasi, perilaku etis dan performa kerja. Karenanya, motivasi pelayanan publik merupakan basis perilaku aparatur di organisasi pemerintah (Meyer-Sahling et al., 2019; Perry & Wise, 1990). Dengan demikian, kebijakan disiplin yang efektif semestinya tidak hanya berfungsi sebagai alat kontrol, tetapi menjadi bagian dari penguatan budaya kerja, integritas dan orientasi pelayanan.

Penelitian di Indonesia juga menunjukkan kinerja aparatur dipengaruhi oleh variabel organisasi yang luas daripada sekadar kepatuhan administratif (Pratama & Nurhidayah, 2019; Tamsah et al., 2020). Pelatihan, *knowledge sharing* dan kualitas kehidupan kerja berhubungan dengan performa aparatur sipil di Indonesia. Pratama dan Nurhidayah menunjukkan *public service motivation* berpengaruh terhadap komitmen organisasi dan kinerja pegawai pada level pemerintahan lokal. Temuan menegaskan peningkatan performa birokrasi merupakan hasil dari interaksi antara regulasi, kepemimpinan, budaya organisasi, persepsi keadilan serta motivasi aparatur. Namun, studi berfokus pada perilaku organisasi dan manajemen sumber daya manusia secara umum, belum secara spesifik menempatkan PP No. 94 Tahun 2021 sebagai objek utama analisis.

Pada titik inilah letak persoalan ilmiah penelitian ini. Kajian disiplin PNS pasca-berlakunya PP No. 94 Tahun 2021 masih didominasi oleh dua kecenderungan. Pertama, kajian normatif yang memusatkan perhatian pada isi aturan, jenis pelanggaran, prosedur penjatuhan hukuman dan kewenangan pejabat pembina kepegawaian. Kedua, kajian implementatif yang umumnya bersifat deskriptif dan terbatas pada hambatan teknis pelaksanaan di instansi tertentu. Kedua pendekatan tersebut tentu penting, tetapi masih menyisakan celah analitis yang cukup besar. Masih terbatas penelitian yang menghubungkan efektivitas regulasi disiplin dengan perubahan perilaku aparatur serta dampaknya terhadap kinerja organisasi sektor publik secara lebih menyeluruh. Dengan kata lain, terdapat kesenjangan antara membaca PP No. 94 Tahun 2021 sebagai teks hukum dan membaca regulasi tersebut sebagai instrumen manajerial dalam tata kelola birokrasi.

Berdasarkan celah tersebut, penelitian menempatkan PP No. 94 Tahun 2021 sebagai norma hukum administratif dan instrumen pengendalian organisasi yang perlu dinilai dari regulatif dan implementasi. Penelitian ini berangkat dari asumsi keberhasilan kebijakan disiplin tidak semata ditentukan oleh ketegasan sanksi, melainkan oleh konsistensi pelaksanaan, persepsi keadilan, kapasitas pengawasan, kemampuan organisasi dalam budaya kerja produktif. Penelitian ini berupaya menjembatani perspektif hukum administrasi dan perspektif manajemen sektor publik dalam menjelaskan hubungan antara penegakan disiplin, perilaku pegawai dan performa kelembagaan.

Atas dasar itu, penelitian diarahkan untuk menjawab tiga pertanyaan pokok. Pertama, sejauh mana PP No. 94 Tahun 2021 efektif sebagai instrumen pengaturan disiplin PNS pada instansi pemerintah. Kedua, bagaimana pengaruh penerapan sanksi disiplin terhadap perilaku kerja pegawai dan kinerja organisasi sektor publik. Ketiga, faktor apa saja yang menghambat efektivitas kebijakan tersebut dalam praktik. Melalui rumusan tersebut, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi teoritis efektivitas regulasi birokrasi, menawarkan penguatan sistem disiplin ASN yang lebih adil, konsisten dan berdampak pada peningkatan kinerja organisasi.

METODE

Penelitian ini menggunakan desain *mixed methods* dalam kerangka *socio-legal research* dengan memadukan pendekatan yuridis normatif dan pendekatan empiris. Pemilihan desain didasarkan karakter masalah penelitian melalui pembacaan terhadap teks hukum dan cara norma diimplementasikan dalam praktik kelembagaan. Dalam penelitian hukum, pendekatan doktrinal diperlukan untuk menelaah struktur norma, asas, kewenangan (Budianto, 2022; Leeuw, 2015); dan prosedur yang terkandung dalam suatu regulasi, sedangkan pendekatan empiris diperlukan untuk melihat bagaimana hukum bekerja, diterima dan dijalankan dalam realitas birokrasi (Hutchinson & Duncan, 2012; van Thiel & Leeuw, 2002). Sementara itu, pendekatan mixed methods digunakan karena penelitian tidak menilai koherensi normatif PP No. 94 Tahun 2021, tetapi menguji efektivitas implementasinya melalui temuan lapangan dan dokumen administratif yang relevan [16,19].

Secara normatif, penelitian menelaah Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, peraturan pelaksana dan regulasi terkait lainnya, seperti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Peraturan BKN Nomor 6 Tahun 2022, serta ketentuan administratif yang berkaitan dengan hukuman disiplin, kewenangan pejabat pembina kepegawaian dan mekanisme keberatan administratif. Penelaahan normatif dilakukan untuk mengidentifikasi konstruksi hukum disiplin PNS, ruang lingkup kewajiban dan larangan, jenis dan tingkat hukuman, asas proporsionalitas sanksi, kepastian prosedur dan posisi regulasi dalam kerangka pembinaan aparatur sipil negara.

Penelitian ini dilakukan pada beberapa instansi pemerintah yang dipilih secara purposive dengan kriteria: instansi menerapkan ketentuan disiplin berdasarkan PP No. 94 Tahun 2021; dokumen administrasi praktik penegakan disiplin; instansi memiliki hubungan langsung dengan pengelolaan kepegawaian, pengawasan internal atau pelayanan publik. Unit analisis penelitian adalah implementasi kebijakan disiplin pada tingkat organisasi, sedangkan unit amatan meliputi dokumen penjatuhan hukuman disiplin, rekapitulasi kehadiran, laporan pengawasan internal, laporan capaian kinerja dan catatan administratif yang berkaitan dengan perilaku disiplin pegawai.

Sumber data dalam penelitian ini terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan data empiris. Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan, surat keputusan dan dokumen administratif resmi yang berkaitan dengan penerapan disiplin PNS. Bahan hukum sekunder meliputi artikel jurnal, buku dan hasil penelitian yang membahas disiplin aparatur, keadilan organisasi, manajemen kinerja sektor publik dan efektivitas regulasi.

Data empiris diperoleh melalui observasi nonpartisipan terhadap praktik administrasi disiplin dan analisis dokumen kelembagaan. Penggunaan analisis dokumen penting karena dokumen bukan hanya sumber informasi administratif, tetapi juga merekam keputusan organisasi, pola penegakan aturan dan konsistensi implementasi kebijakan dari waktu ke waktu (Bowen, 2009; Schoonenboom & Johnson, 2017). Dengan demikian, dokumen diperlakukan sebagai sumber data substantif, bukan sekadar pelengkap.

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui tiga tahap. Pertama, studi kepustakaan untuk memetakan landasan konseptual, kerangka regulasi dan perkembangan kajian terdahulu mengenai disiplin PNS serta kinerja organisasi sektor publik. Kedua, studi dokumen, yaitu penelusuran dan pengumpulan dokumen hukum serta dokumen kelembagaan yang berkaitan dengan implementasi PP No. 94 Tahun 2021. Peneliti mengidentifikasi jenis pelanggaran yang dominan, pola penjatuhan sanksi, konsistensi prosedur, keterkaitan penegakan disiplin dan indikator perilaku pegawai. Ketiga, observasi terhadap proses administratif yang berhubungan dengan penegakan disiplin, mekanisme pelaporan, pemeriksaan, penjatuhan hukuman dan tindak lanjut pembinaan pegawai.

Analisis dilakukan bertahap dan terintegrasi. Data normatif dianalisis menggunakan teknik interpretasi hukum untuk menilai sistematika pengaturan, kejelasan norma, kewenangan pejabat dan kesesuaian antara tujuan pembentukan peraturan dengan substansi pengaturannya. Pada tahap empiris, data hasil observasi dan dokumen dianalisis menggunakan *qualitative content analysis.* Teknik ini digunakan untuk mengelompokkan data ke dalam kategori tematik yang relevan dengan konsistensi penerapan sanksi, persepsi keadilan prosedural, hambatan implementasi dan implikasi terhadap disiplin kerja serta kinerja organisasi (Elo & Kyngäs, 2008). Kategori awal disusun secara deduktif berdasarkan rumusan masalah dan kerangka teori, kemudian diperdalam secara induktif sesuai temuan lapangan.

Integrasi antara temuan normatif dan temuan empiris dilakukan pada tahap interpretasi akhir. Dalam tahap ini, hasil pembacaan terhadap struktur hukum PP No. 94 Tahun 2021 dibandingkan dengan kenyataan implementasinya di lapangan, sehingga diketahui regulasi hanya kuat secara tekstual atau juga efektif secara kelembagaan. Strategi integrasi penting dalam menghasilkan simpulan yang komprehensif, tidak terjebak pada pemisahan *law in books* dan *law in action* (Fetters et al., 2013). Melalui integrasi tersebut, efektivitas PP No. 94 Tahun 2021 diukur dari keberadaan sanksi, prosedur, konsistensi penerapan, daya pengaruh terhadap perilaku pegawai dan kontribusi terhadap tertib kerja dan performa organisasi publik.

Untuk menjaga keabsahan data, penelitian menerapkan triangulasi sumber dan triangulasi metode. Triangulasi dilakukan dengan membandingkan isi peraturan, dokumen kelembagaan dan hasil observasi. Adapun triangulasi metode dilakukan dengan menggabungkan penelaahan hukum doktrinal dan analisis empiris terhadap praktik implementasi. Selain itu, audit berupa pencatatan proses pengumpulan, seleksi, kategorisasi dan interpretasi data agar analisis dapat ditelusuri secara logis. Dalam etika penelitian, identitas yang menjadi sumber dokumen sensitif disamarkan untuk kerahasiaan administratif. Dengan desain tersebut, penelitian diharapkan memberikan gambaran yang utuh mengenai efektivitas PP No. 94 Tahun 2021 sebagai instrumen hukum dan alat pengendalian organisasi dalam birokrasi sektor publik.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Hasil penelitian menunjukkan efektivitas Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil berada pada kategori efektif secara normatif, tetapi belum optimal secara implementatif dalam mendorong peningkatan kinerja organisasi publik. Dari hasil telaah dokumen hukum, dokumen administrasi kepegawaian, rekapitulasi kehadiran serta catatan pengawasan internal pada instansi yang menjadi *locus* penelitian, ditemukan regulasi telah memberikan kerangka pengaturan yang lebih jelas dibandingkan rezim

sebelumnya, terutama terkait klasifikasi pelanggaran, jenis sanksi, kewenangan pejabat yang berwenang menghukum dan prosedur pemeriksaan. Kejelasan ini mempermudah organisasi dalam mengidentifikasi bentuk pelanggaran dan menentukan konsekuensi administratif yang sesuai.

Meskipun demikian, penelitian ini juga memperlihatkan efektivitas regulasi tidak hanya ditentukan oleh kelengkapan norma, melainkan oleh konsistensi pelaksanaan di tingkat instansi. Dalam praktiknya, terdapat perbedaan intensitas penegakan disiplin antarunit kerja, terutama dalam hal ketegasan atasan langsung, kecepatan tindak lanjut pemeriksaan dan kualitas dokumentasi administrasi. Pada unit yang memiliki sistem pengawasan internal yang lebih tertib, PP No. 94 Tahun 2021 berfungsi relatif efektif sebagai instrumen kontrol perilaku pegawai. Sebaliknya, pada unit yang pengawasannya lemah, implementasi aturan cenderung formalistik dan belum menghasilkan perubahan perilaku yang berarti.

Tabel 1. Ringkasan Temuan Implementasi PP Nomor 94 Tahun 2021

Aspek yang Dinilai	Indikator Temuan	Hasil Temuan	Implikasi
Kejelasan norma	Kewajiban, larangan, klasifikasi sanksi, prosedur pemeriksaan	Norma relatif jelas dan lebih terstruktur	Memudahkan identifikasi pelanggaran dan dasar penjatuhan hukuman
Kewenangan pejabat	Kejelasan pejabat yang berwenang menghukum	Cukup jelas secara administratif	Mengurangi ambiguitas kewenangan dalam penegakan disiplin
Konsistensi penerapan	Keseragaman tindakan antarunit dan antarpejabat	Belum seragam	Menimbulkan persepsi ketidakadilan di kalangan pegawai
Ketertiban administrasi	Kelengkapan dokumen pemeriksaan dan keputusan hukuman	Bervariasi antarinstansi	Mempengaruhi akuntabilitas proses disiplin
Efek pengendalian perilaku	Penurunan pelanggaran berulang dan kepatuhan jam kerja	Ada perbaikan terbatas	Lebih berdampak pada kepatuhan administratif dibanding performa substantif
Dampak pada kinerja organisasi	Kedisiplinan, produktivitas, ketepatan layanan	Belum merata	Kinerja organisasi belum meningkat secara otomatis

Temuan pada Tabel 1 menunjukkan kekuatan utama PP No. 94 Tahun 2021 terletak pada dimensi normatifnya. Regulasi ini telah memperjelas batas perilaku yang dibolehkan dan yang dilarang, sekaligus menyediakan kerangka sanksi yang lebih terukur. Namun, ketika diuji dalam praktik kelembagaan, hasil penelitian memperlihatkan kejelasan norma belum selalu diikuti oleh konsistensi implementasi. Hal ini terlihat dari adanya variasi dalam penanganan kasus yang sejenis, baik dalam kecepatan proses pemeriksaan maupun dalam pemilihan tingkat hukuman disiplin. Dengan demikian, secara kelembagaan regulasi ini sudah memadai sebagai dasar hukum, tetapi efektivitasnya masih sangat tergantung pada kapasitas organisasi dan komitmen pejabat pelaksana.

Dari sisi jenis pelanggaran, penelitian menemukan pelanggaran yang paling menonjol berkaitan dengan ketidakhadiran tanpa alasan yang sah, ketidakpatuhan terhadap jam kerja dan rendahnya kepatuhan administratif. Dibandingkan pelanggaran yang bersifat berat dan insidental, pelanggaran kategori ringan hingga sedang justru lebih sering muncul dalam dokumen administrasi yang dianalisis. Kondisi ini menunjukkan persoalan disiplin bukan semata terletak pada tindakan besar yang kasatmata, tetapi juga pada perilaku kerja sehari-hari yang secara akumulatif memengaruhi produktivitas dan ketertiban organisasi. Dalam beberapa kasus, pelanggaran berulang terjadi bukan karena ketiadaan aturan, tetapi karena lemahnya pengawasan langsung dan lambatnya tindak lanjut administratif.

Tabel 2. Pola Pelanggaran Disiplin dan Respons Organisasi

Kategori Pelanggaran	Bentuk Pelanggaran yang Ditemukan	Pola Penanganan	Dampak terhadap Organisasi
Ringan	Keterlambatan, ketidakpatuhan administrasi, ketidakhadiran singkat	Teguran lisan/tertulis	Mengganggu ritme kerja harian dan disiplin unit
Sedang	Ketidakhadiran berulang, pelanggaran kewajiban kerja, kelalaian prosedural	Pemeriksaan administratif dan pengurangan hak tertentu	Menurunkan efektivitas koordinasi dan beban kerja tim meningkat
Berat	Ketidakhadiran berkepanjangan, penyalahgunaan kewenangan, pelanggaran serius jabatan	Penjatuhan hukuman berat sesuai ketentuan	Merusak kepercayaan internal dan citra organisasi
Pelanggaran berulang	Kasus yang sebelumnya telah diberi pembinaan namun kembali terjadi	Cenderung lambat jika pengawasan lemah	Menunjukkan rendahnya efek jera
Kasus sensitif	Pelanggaran yang berkaitan dengan jabatan atau kewenangan tertentu	Ditangani lebih hati-hati dan formal	Proses lebih panjang, tetapi berdampak besar pada legitimasi institusi

Temuan tabel 2 memperlihatkan respons terhadap pelanggaran disiplin cenderung berfokus pada penindakan administratif, belum sepenuhnya diintegrasikan dengan strategi pembinaan pegawai. Pada pelanggaran ringan dan sedang, tindakan yang diambil umumnya berupa teguran, pemeriksaan administratif dan penjatuhan sanksi sesuai tingkat pelanggaran. Akan tetapi, hasil penelitian menunjukkan hukuman administratif belum selalu menghasilkan efek jera yang kuat apabila tidak dibarengi pengawasan berkelanjutan, evaluasi kinerja dan pembinaan oleh atasan langsung. Sanksi lebih efektif sebagai alat korektif jangka pendek daripada sebagai instrumen transformasi perilaku jangka panjang.

Penelitian ini juga menemukan implementasi PP No. 94 Tahun 2021 memberikan dampak positif terbatas terhadap tertib kerja organisasi. Pada beberapa unit, setelah penerapan yang lebih tegas, terlihat peningkatan kepatuhan terhadap presensi, penyesuaian terhadap jam kerja dan lebih tertibnya pelaporan administratif. Hal tersebut menunjukkan regulasi memiliki kemampuan untuk memperkuat kepatuhan formal. Namun, dampak peningkatan kinerja organisasi secara substantif—seperti produktivitas, kualitas layanan, responsivitas dan efektivitas kerja tim—masih belum seragam. Dengan kata lain, disiplin yang meningkat belum otomatis diikuti oleh peningkatan output organisasi secara menyeluruh.

Keterbatasan pengaruh berkaitan dengan sejumlah hambatan implementasi yang ditemukan selama penelitian. Pertama adalah ketidakkonsistenan penegakan antarpejabat dan antarunit kerja; Kedua adalah kelemahan dokumentasi dan administrasi pemeriksaan, yang mengakibatkan proses penjatuhan hukuman dalam beberapa kasus berjalan lambat dan kurang akuntabel; ketiga kuatnya budaya permisif lingkungan kerja, sehingga pelanggaran cenderung ditoleransi dan tidak dianggap mengganggu secara langsung. Hambatan keempat adalah belum optimalnya keterhubungan antara sistem disiplin dan sistem evaluasi kinerja, sehingga penegakan disiplin sering berdiri sendiri sebagai urusan administratif, belum menjadi bagian integral dari manajemen kinerja organisasi.

Tabel 3. Faktor penghambat efektivitas implementasi PP No. 94 Tahun 2021

Faktor Penghambat	Bentuk Masalah	Dampak terhadap Penegakan Disiplin	Dampak terhadap Kinerja Organisasi
Ketidakkonsistenan pimpinan	Perbedaan ketegasan antaratasan langsung	Penanganan kasus tidak seragam	Menimbulkan persepsi ketidakadilan dan menurunkan motivasi
Administrasi yang lemah	Dokumen tidak lengkap, proses lambat dan tunda	Hukuman disiplin kurang akuntabel	Menghambat efektivitas pengawasan internal

Budaya kerja permisif	Toleransi pelanggaran ringan berulang	Efek jera rendah	Disiplin kerja tidak membaik secara signifikan
Sosialisasi regulasi terbatas	Pemahaman pegawai belum merata	Kepatuhan lebih bersifat formal	Kesadaran disiplin belum terinternalisasi
Integrasi dengan kinerja belum kuat	Disiplin dipisahkan dari evaluasi performa	Sanksi tidak selalu diikuti pembinaan	Perbaikan kinerja organisasi berjalan lambat
Pengawasan belum optimal	Monitoring belum rutin dan menyeluruh	Pelanggaran sulit dideteksi sejak dini	Produktivitas dan ketertiban kerja kurang stabil

Berdasarkan Tabel 3, dipahami hambatan terbesar dalam implementasi PP No. 94 Tahun 2021 terletak pada kapasitas organisasi untuk menerjemahkan norma tersebut ke dalam praktik yang konsisten. Ketika penegakan disiplin bergantung pada gaya kepemimpinan atasan, maka hasil cenderung berbeda antarunit. Kondisi ini mengurangi kepastian dan menimbulkan persepsi sanksi tidak sepenuhnya dijatuhkan atas dasar objektivitas.

Secara keseluruhan, hasil penelitian menegaskan PP No. 94 Tahun 2021 telah berfungsi sebagai landasan regulatif yang cukup kuat untuk penegakan disiplin PNS. Regulasi ini efektif dalam memperjelas standar perilaku, membangun tertib administrasi dan dasar hukum bagi penjatuhan sanksi. Perubahan nyata terlihat pada kepatuhan administratif, sedangkan perubahan dimensi produktivitas, kualitas layanan dan budaya kerja sangat dipengaruhi oleh kualitas pengawasan, ketegasan pimpinan dan integrasi kebijakan disiplin dengan sistem manajemen kinerja organisasi. Dengan demikian, hasil penelitian menunjukkan PP No. 94 Tahun 2021 penting sebagai instrumen hukum, tetapi keberhasilan sebagai instrumen manajerial bergantung pada kemampuan instansi untuk menjalankannya secara adil, konsisten dan berkelanjutan.

Temuan penelitian menegaskan efektivitas Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tidak cukup dinilai dari kelengkapan normanya semata. Regulasi memang memperjelas klasifikasi pelanggaran, jenis hukuman serta kewenangan pejabat yang menjatuhkan sanksi, sehingga secara administratif memberikan dasar bagi penegakan disiplin. Namun, literatur kinerja sektor publik menunjukkan sistem formal yang semakin rinci tidak otomatis menghasilkan peningkatan kinerja organisasi. Dampak performance management terhadap kinerja organisasi publik memang ada, tetapi hasilnya bervariasi dan sangat dipengaruhi oleh konteks implementasi (Gerrish, 2016). Di sisi lain, Oppi et al (2022) memperlihatkan pengukuran kinerja sektor publik dibayangi ambiguitas konseptual dan operasional, sehingga kepatuhan prosedural mudah dicapai daripada perbaikan kinerja substantif. Temuan ini sejalan dengan hasil sekarang yaitu disiplin cenderung lebih cepat memperbaiki tertib administratif daripada kualitas output organisasi secara menyeluruh.

Dari sudut implementasi, penelitian justru terletak pada jarak antara desain kebijakan dan praktik kelembagaan. Dalam beberapa unit kerja, PP No. 94 Tahun 2021 telah dijalankan dengan cukup tertib melalui pengawasan yang lebih aktif, dokumentasi yang lebih rapi dan respons yang cepat terhadap pelanggaran. Akan tetapi, penegakannya masih lambat, bergantung pada inisiatif atasan langsung dan belum terintegrasi dengan pembinaan pegawai. Situasi ini mencerminkan policy-implementation gap, yakni kondisi ketika tujuan kebijakan tampak jelas di tingkat regulasi tetapi menghadapi hambatan saat diterjemahkan ke dalam tindakan organisasi (Hudson et al., 2019). Temuan dari studi tentang efektivitas sistem manajemen kinerja sektor publik menunjukkan keterlibatan manajemen puncak menjadi faktor penentu penting dalam memastikan sistem benar-benar bekerja, bukan berhenti sebagai formalitas administrasi (Teeroovengadum et al., 2019). Karena itu, kelemahan implementasi PP No. 94 Tahun 2021 dalam penelitian lebih dibaca sebagai persoalan kapasitas organisasi daripada persoalan kekurangan norma hukum.

Hasil penelitian ini juga memperlihatkan konsistensi penegakan disiplin merupakan variabel kunci. Ketika pelanggaran yang relatif serupa ditangani secara berbeda antarunit atau

antarpejabat, maka yang terganggu bukan hanya kepastian internal, tetapi persepsi pegawai terhadap keadilan organisasi. Dalam konteks ini, sanksi yang secara formal sah belum tentu dianggap legitimate apabila prosedurnya tidak konsisten, dokumentasinya lemah atau penerapannya selektif. Penelitian Pattnaik & Tripathy (2023) pada sektor publik menunjukkan keadilan organisasional berhubungan dengan performa pegawai; serta *organizational identification* berperan penting sebagai jembatan hubungan. Hermanto & Srimulyani (2022) juga menunjukkan keadilan organisasi berkontribusi positif terhadap kinerja pegawai melalui perilaku kewargaan organisasi. Oleh sebab itu, hasil penelitian memperkuat argumen efektivitas PP No. 94 Tahun 2021 sangat bergantung pada sistem disiplin sebagai instrumen pembinaan yang adil atau sekadar alat penghukuman yang diterapkan secara situasional.

Selain keadilan prosedural, dimensi kepemimpinan tampak sangat menentukan. Penelitian menemukan regulasi bekerja lebih efektif pada unit yang pimpinannya tidak hanya tegas dalam menindak, tetapi juga konsisten dalam membina, memantau dan menghubungkan disiplin dengan kualitas kerja. Sebaliknya, aturan cenderung hadir sebagai teks administratif tanpa daya ubah yang kuat. Temuan ini selaras dengan (erka et al (2025) bahwa teori *public leadership* berpengaruh positif terhadap *job performance*, dengan *public service motivation* berperan sebagai mediator parsial. Hasil juga diperkuat oleh eksperimen kepemimpinan transformasional, persepsi dampak sosial pekerjaan dan *public service motivation* dapat memperbaiki performa pegawai sektor publik (Bellé, 2014). Dengan demikian, PP No. 94 Tahun 2021 tidak akan optimal bila diposisikan semata sebagai instrumen sanksi; ia harus dijalankan dalam kerangka kepemimpinan yang mampu mengubah disiplin dari kewajiban formal menjadi budaya kerja profesional.

Pembahasan ini juga menunjukkan disiplin birokrasi tidak sepenuhnya dapat dijelaskan melalui logika hukuman. *Public service motivation* sebagai salah satu lensa penting dalam memahami perilaku aparatur. Tinjauan komprehensif terus menjadi fokus penting dalam studi administrasi publik karena relevansinya bagi pengelolaan sumber daya manusia sektor publik. Pada saat yang sama, hubungan antara PSM dan perilaku etis menjadi arena penting dalam riset eksperimental administrasi publik. Dalam konteks penelitian ini, temuan tersebut membantu menjelaskan sanksi administratif lebih efektif jika berjalan berdampingan dengan internalisasi nilai pelayanan publik, integritas dan tanggung jawab moral aparatur. Artinya, penguatan disiplin tidak seharusnya berhenti pada efek jera, tetapi juga perlu diarahkan pada pembentukan makna etis atas pekerjaan birokrasi itu sendiri (Christensen & Wright, 2018; Royhan, 2025).

Berdasarkan keseluruhan temuan, ditegaskan PP No. 94 Tahun 2021 telah cukup berhasil sebagai fondasi normatif penegakan disiplin PNS, tetapi efektivitas organisasionalnya masih bersifat bersyarat. Regulasi lebih nyata dampaknya pada kepatuhan administratif seperti presensi, ketertiban kerja dan kepatuhan prosedural; dari pada peningkatan produktivitas, kualitas layanan dan performa kelembagaan yang lebih luas. Agar regulasi benar berfungsi sebagai instrumen peningkatan kinerja, organisasi publik tidak cukup menegakkan sanksi, tetapi harus memperkuat kepemimpinan, konsistensi prosedur, membangun persepsi keadilan dan integrasi disiplin dengan sistem manajemen kinerja. Dengan cara itu, disiplin tidak berhenti sebagai kontrol administratif, melainkan menjadi bagian dari transformasi budaya kerja birokrasi yang lebih akuntabel, etis dan produktif.

KESIMPULAN

Penelitian ini menunjukkan Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil telah memberikan landasan normatif yang lebih jelas, tegas dan sistematis dalam mengatur kewajiban, larangan, mekanisme hukuman disiplin PNS. Dibandingkan pendekatan sebelumnya, peraturan menghadirkan klasifikasi sanksi yang lebih terukur, pembagian kewenangan yang lebih tegas dan prosedur administratif yang lebih tertib, sehingga formal mampu memperkuat kepastian hukum dalam penegakan disiplin aparatur.

Dalam perspektif tata kelola birokrasi, keberadaan regulasi ini penting karena disiplin merupakan salah satu prasyarat dasar bagi terbentuknya organisasi publik yang akuntabel, profesional dan berorientasi pada pelayanan.

Namun demikian, hasil penelitian juga menegaskan efektivitas PP No. 94 Tahun 2021 tidak dapat diukur hanya dari kelengkapan norma. Efektivitas regulasi ditentukan oleh bagaimana aturan diimplementasikan dalam praktik kelembagaan. Penelitian ini menemukan peraturan tersebut telah cukup berhasil dalam memperbaiki aspek kepatuhan administratif yang berkaitan dengan kehadiran, ketertiban jam kerja dan kepatuhan terhadap prosedur formal. Pada level ini, PP No. 94 Tahun 2021 berfungsi sebagai instrumen kontrol organisasi yang mampu menegaskan batas perilaku aparatur dan memberikan dasar hukum bagi penindakan terhadap pelanggaran disiplin.

Meski demikian, dampaknya terhadap peningkatan kinerja publik belum berlangsung secara otomatis maupun merata. Perbaikan disiplin administratif tidak berbanding lurus dengan produktivitas, kualitas layanan, efektivitas koordinasi atau capaian kinerja yang luas. Temuan ini menunjukkan disiplin memang merupakan fondasi penting, tetapi bukan satu-satunya faktor yang menentukan performa organisasi publik. Dalam kenyataannya, kinerja tetap dipengaruhi oleh kapasitas manajerial, kualitas kepemimpinan, pengawasan internal, budaya kerja dan sejauh mana sistem disiplin terintegrasi dengan sistem pembinaan dan evaluasi kinerja pegawai.

Penelitian ini memperlihatkan persoalan utama implementasi PP No. 94 Tahun 2021 terletak pada ketidakkonsistenan penerapan antar unit dan antar pejabat, lemahnya dokumentasi administratif dalam beberapa kasus, belum optimalnya sosialisasi aturan dan budaya kerja permisif pada sebagian lingkungan birokrasi. Kondisi tersebut mengakibatkan penegakan disiplin belum selalu dipersepsi adil, objektif dan konsisten oleh pegawai. Padahal, persepsi keadilan prosedural sangat penting karena menentukan tingkat penerimaan pegawai terhadap kebijakan, legitimasi sistem disiplin dan efektivitas sanksi dalam membentuk perubahan perilaku jangka panjang. Dengan kata lain, kelemahan implementasi lebih banyak bersumber pada kapasitas organisasi dan komitmen penegak aturan daripada pada substansi regulasi itu sendiri.

Berdasarkan keseluruhan temuan tersebut, disimpulkan PP No. 94 Tahun 2021 cukup efektif sebagai instrumen hukum administratif untuk menata perilaku aparatur dan menjaga tertib birokrasi, tetapi belum sepenuhnya efektif sebagai instrumen peningkatan kinerja organisasi sektor publik. Agar regulasi ini benar berdampak lebih luas, penegakan disiplin harus dijalankan secara konsisten, adil dan berkelanjutan, disertai penguatan pengawasan internal, pembinaan pegawai dan integrasi dengan sistem manajemen kinerja organisasi. Dengan demikian, disiplin berfungsi sebagai mekanisme bagian dari transformasi budaya kerja birokrasi menuju aparatur yang lebih profesional, berintegritas dan responsif terhadap tuntutan pelayanan publik.

REFERENSI

Bellé, N. (2014). Leading to Make a Difference: A Field Experiment on the Performance Effects of Transformational Leadership, Perceived Social Impact, and Public Service Motivation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *24*(1), 109–136. https://doi.org/10.1093/jopart/mut033

Bowen, G. A. (2009). Document Analysis as a Qualitative Research Method. *Qualitative Research Journal*, *9*(2), 27–40. https://doi.org/10.3316/QRJ0902027

Budianto, A. (2022). Legal Research Methodology Reposition in Research on Social Science. *International Journal of Criminology and Sociology*, *9*, 1339–1346. https://doi.org/10.6000/1929-4409.2020.09.154

Christensen, R. K., & Wright, B. E. (2018). Public service motivation and ethical behavior:

Evidence from three experiments. *Journal of Behavioral Public Administration*, *1*(1). https://doi.org/10.30636/jbpa.11.18

Colquitt, J. A., Conlon, D. E., Wesson, M. J., Porter, C. O. L. H., & Ng, K. Y. (2001). Justice at the millennium: A meta-analytic review of 25 years of organizational justice research. *Journal of Applied Psychology*, *86*(3), 425–445. https://doi.org/10.1037/0021-9010.86.3.425

Cropanzano, R., Bowen, D. E., & Gilliland, S. W. (2007). The Management of Organizational Justice. *Academy of Management Perspectives*, *21*(4), 34–48. https://doi.org/10.5465/amp.2007.27895338

Elo, S., & Kyngäs, H. (2008). The qualitative content analysis process. *Journal of Advanced Nursing*, *62*(1), 107–115. https://doi.org/10.1111/j.1365-2648.2007.04569.x

Fetters, M. D., Curry, L. A., & Creswell, J. W. (2013). Achieving Integration in Mixed Methods Designs—Principles and Practices. *Health Services Research*, *48*(6pt2), 2134–2156. https://doi.org/10.1111/1475-6773.12117

Gao, J. (2015). Performance Measurement and Management in the Public Sector: Some Lessons from Research Evidence. *Public Administration and Development*, *35*(2), 86–96. https://doi.org/10.1002/pad.1704

Garengo, P., & Sardi, A. (2021). Performance measurement and management in the public sector: state of the art and research opportunities. *International Journal of Productivity and Performance Management*, *70*(7), 1629–1654. https://doi.org/10.1108/IJPPM-03-2020-0102

Gerrish, E. (2016). The Impact of Performance Management on Performance in Public Organizations: A Meta-Analysis. *Public Administration Review*, *76*(1), 48–66. https://doi.org/10.1111/puar.12433

Hermanto, Y. B., & Srimulyani, V. A. (2022). The Effects of Organizational Justice on Employee Performance Using Dimension of Organizational Citizenship Behavior as Mediation. *Sustainability*, *14*(20), 13322. https://doi.org/10.3390/su142013322

Hudson, B., Hunter, D., & Peckham, S. (2019). Policy failure and the policy-implementation gap: can policy support programs help? *Policy Design and Practice*, *2*(1), 1–14. https://doi.org/10.1080/25741292.2018.1540378

Hutchinson, T., & Duncan, N. (2012). Defining and Describing What We Do: Doctrinal Legal Research. *Deakin Law Review*, *17*(1), 83. https://doi.org/10.21153/dlr2012vol17no1art70

Leeuw, F. L. (2015). Empirical Legal Research: The Gap between Facts and Values and Legal Academic Training. *Utrecht Law Review*, *11*(2), 19. https://doi.org/10.18352/ulr.315

Meyer-Sahling, J.-H., Mikkelsen, K. S., & Schuster, C. (2019). The Causal Effect of Public Service Motivation on Ethical Behavior in the Public Sector: Evidence from a Large-Scale Survey Experiment. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *29*(3), 445–459. https://doi.org/10.1093/jopart/muy071

Oppi, C., Campanale, C., & Cinquini, L. (2022). Ambiguity in public sector performance measurement: a systematic literature review. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, *34*(3), 370–390. https://doi.org/10.1108/JPBAFM-09-2020-0167

Pattnaik, S., & Tripathy, S. K. (2023). The effect of organizational justice on employee performance in the Indian Public Sector Units: the role of organizational identification. *Benchmarking: An International Journal*, *30*(8), 2583–2607. https://doi.org/10.1108/BIJ-08-2021-0508

Perry, J. L., & Wise, L. R. (1990). The Motivational Bases of Public Service. *Public Administration Review*, *50*(3), 367. https://doi.org/10.2307/976618

Pratama, A. B. (2017). Bureaucracy Reform Deficit in Indonesia: A Cultural Theory Perspective. *Journal of Public Administration and Governance*, *7*(3), 88. https://doi.org/10.5296/jpag.v7i3.11519

Pratama, A. B., & Nurhidayah, A. (2019). Does Public Service Motivation Matter to Employees' Performance and Organizational Commitment in Sub-district Offices? *JKAP (Jurnal Kebijakan Dan Administrasi Publik)*, *23*(1), 1. https://doi.org/10.22146/jkap.37913

Ritz, A., Brewer, G. A., & Neumann, O. (2016). Public Service Motivation: A Systematic Literature Review and Outlook. *Public Administration Review*, *76*(3), 414–426. https://doi.org/10.1111/puar.12505

Royhan, M. (2025). Elevating Public Service: A Comprehensive Review of Public Service Motivation. *Jurnal Borneo Administrator*, *21*(2), 169–186. https://doi.org/10.24258/jba.v21i2.1642

Schoonenboom, J., & Johnson, R. B. (2017). How to Construct a Mixed Methods Research Design. *KZfSS Kölner Zeitschrift Für Soziologie Und Sozialpsychologie*, *69*(S2), 107–131. https://doi.org/10.1007/s11577-017-0454-1

Tamsah, H., S.E, A., Ilyas, G., Yusriadi, Y., & Farida, U. (2020). Training, Knowledge Sharing, and Quality of Work-Life on Civil Servants Performance in Indonesia. *Journal of Ethnic and Cultural Studies*, 163–176. https://doi.org/10.29333/ejecs/514

Teeroovengadum, V., Nunkoo, R., & Dulloo, H. (2019). Influence of organisational factors on the effectiveness of performance management systems in the public sector. *European Business Review*, *31*(3), 447–466. https://doi.org/10.1108/EBR-01-2018-0003

van Thiel, S., & Leeuw, F. L. (2002). The Performance Paradox in the Public Sector. *Public Performance & Management Review*, *25*(3), 267–281. https://doi.org/10.1080/15309576.2002.11643661

Verka, S. T., Sabharwal, M., & Hassan, S. (2025). Impact of public leadership on public service motivation and performance in complex environments. *Public Administration and Development*, *45*(1), 16–31. https://doi.org/10.1002/pad.2069