

## Kepastian Hukum Pembinaan Disiplin PPPK Dalam Tata Kelola Kepegawaian Daerah

### Legal Certainty in Disciplinary Development of Contract Employees in Regional Governance

Feri Fernandes<sup>1</sup>✉, Putri Rahma Ayunita<sup>2</sup>, Endah Pujiastuti<sup>3</sup>

<sup>1,3</sup> Magister Hukum, Universitas Semarang, Semarang, Indonesia

<sup>2</sup> Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Tengah, Semarang, Indonesia

✉ ferifernandesbkd@gmail.com

#### Abstract

*This study aims to analyze the implementation of disciplinary development for Government Employees with Work Agreements (PPPK) within the Central Java Provincial Government and to identify constraints and improvement strategies based on Central Java Governor Regulation No. 19 of 2023 on the Discipline of State Civil Apparatus Employees. The research applies a normative-empirical method through a statutory approach and field study, including interviews with the Regional Personnel Agency and analysis of PPPK disciplinary practices. The findings show that disciplinary development remains suboptimal, as it is still administratively oriented and not fully based on substantive supervision by Direct Supervisors. Key constraints include limited understanding of disciplinary norms, weak supervisory roles, attendance system disruptions, and welfare disparities between civil servants and PPPK affecting compliance. The study's novelty lies in developing a conceptual framework centered on strengthening the role of Direct Supervisors, integrated with preventive and corrective mechanisms. It recommends enhanced normative socialization, stronger supervisory accountability, improved attendance systems, and proportional reward and punishment.*

**Keywords:** Disciplinary Governance; Direct Supervisor Accountability; Legal Certainty; PPPK.

#### Abstrak

Penelitian ini bertujuan menganalisis pelaksanaan pembinaan disiplin Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) di lingkungan Pemerintah Provinsi Jawa Tengah serta mengidentifikasi kendala dan formulasi solusi pembinaannya berdasarkan Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 19 Tahun 2023 tentang Disiplin Pegawai Aparatur Sipil Negara. Metode yang digunakan adalah normatif-empiris melalui pendekatan peraturan perundang-undangan dan studi lapangan berupa wawancara pada Badan Kepegawaian Daerah serta analisis praktik pembinaan disiplin PPPK. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pembinaan disiplin PPPK belum optimal karena masih berorientasi administratif dan belum berbasis pengawasan substantif oleh Atasan Langsung. Kendala utama meliputi rendahnya pemahaman norma disiplin, lemahnya pengawasan Atasan Langsung, gangguan sistem presensi, serta kesenjangan kesejahteraan antara PNS dan PPPK yang memengaruhi kepatuhan disiplin. Kebaruan penelitian terletak pada pengembangan kerangka konseptual pembinaan disiplin berbasis penguatan peran Atasan Langsung yang terintegrasi dengan mekanisme preventif dan korektif. Penelitian ini merekomendasikan penguatan sosialisasi normatif, akuntabilitas Atasan Langsung, perbaikan sistem presensi, serta penerapan reward and punishment yang proporsional.

**Kata kunci:** Akuntabilitas Atasan Langsung; Kepastian Hukum; PPPK; Tata Kelola Disiplin.

## 1. PENDAHULUAN

Kualitas sumber daya manusia (SDM) aparatur merupakan faktor kunci dalam keberhasilan reformasi birokrasi. Aparatur yang profesional, berintegritas, dan akuntabel menjadi prasyarat utama bagi terselenggaranya pelayanan publik yang efektif dan berorientasi pada kepentingan masyarakat. Dalam konteks aparatur sipil negara (ASN), profesionalisme tidak hanya ditentukan oleh kompetensi teknis, tetapi juga oleh tingkat kepatuhan terhadap norma disiplin sebagai instrumen pengendalian perilaku birokrasi dan penjamin akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan.<sup>1</sup>

Dalam sistem hukum kepegawaian nasional, disiplin ASN memiliki fungsi strategis untuk mewujudkan kepastian hukum, keseragaman standar perilaku, serta perlindungan terhadap kepentingan publik. Kehadiran Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) sebagai bagian dari ASN membawa perubahan mendasar dalam pengelolaan kepegawaian di Indonesia, khususnya dalam menggantikan posisi tenaga honorer yang sebelumnya belum memiliki kepastian status dan perlindungan hukum yang memadai.<sup>2</sup> PPPK dirancang sebagai instrumen reformasi birokrasi melalui mekanisme rekrutmen berbasis merit yang transparan dan bebas dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN), dengan tujuan memperkuat integritas dan profesionalisme aparatur negara. Namun demikian, perbedaan karakteristik kepegawaian antara PPPK dan Pegawai Negeri Sipil (PNS) menimbulkan tantangan tersendiri, terutama dalam pembinaan dan penegakan disiplin kerja.<sup>3</sup>

Disiplin kepegawaian secara konseptual tidak hanya dipahami sebagai mekanisme pemberian sanksi, melainkan juga sebagai sarana pembinaan yang bertujuan membentuk sikap tanggung jawab, kepatuhan terhadap norma, serta etos kerja aparatur. Secara etimologis, disiplin berasal dari kata *discipulus* yang bermakna proses pembelajaran dan pembentukan karakter. Dalam praktik administrasi pemerintahan, disiplin berfungsi sebagai alat pengendalian perilaku aparatur melalui kombinasi antara pembinaan preventif dan penegakan sanksi korektif. Oleh karena itu, efektivitas pembinaan disiplin sangat ditentukan oleh kejelasan norma hukum, konsistensi implementasi, serta peran aktor pengawas, khususnya atasan langsung sebagai pihak yang memiliki kewenangan dan tanggung jawab dalam penegakan disiplin.<sup>4</sup>

Sebagai implementasi pengaturan disiplin ASN di tingkat daerah, Pemerintah Provinsi Jawa Tengah menetapkan Peraturan Gubernur Nomor 19 Tahun 2023 tentang Disiplin Pegawai

---

<sup>1</sup> Rina Iswandari and Nur Faidati, "PPPK Sebagai Solusi Pemenuhan Kebutuhan SDM Profesional Dalam Birokrasi," *Journal of Social Politics and Governance (JSPG)* 3, no. 2 (December 2021): 54–72, <https://doi.org/10.24076/JSPG.2021v3i2.566>.

<sup>2</sup> Nurmalita Ayuningtyas Harahap, "Perlindungan Hukum Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja Untuk Mewujudkan Reformasi Birokrasi," *Justitia et Pax* 32, no. 2 (2017), <https://doi.org/10.24002/jep.v32i2.1144>.

<sup>3</sup> Uswatun Nur Auliya et al., "Analisis Manajemen Kinerja Dalam Penataan Tenaga Non-ASN Oleh Kementerian PANRB," *Aliansi: Jurnal Hukum, Pendidikan Dan Sosial Humaniora* 2, no. 6 (2025): 175–90, <https://doi.org/10.62383/aliansi.v2i6.1351>.

<sup>4</sup> Dolet Unradjan, *Manajemen Disiplin* (Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 2023).

Aparatur Sipil Negara. Regulasi ini merupakan tindak lanjut dari Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen PPPK dan Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Pergub tersebut tidak hanya mengatur disiplin PNS, tetapi juga secara eksplisit mencakup pembinaan dan penegakan disiplin PPPK, dengan tujuan memberikan kepastian hukum dalam mekanisme penjatuhan sanksi serta menjaga profesionalisme ASN melalui pembinaan disiplin yang berkelanjutan. Pembentukan dan pembaruan hukum pada hakikatnya harus diarahkan untuk mencapai keseimbangan sosial (*social equilibrium*), yaitu terciptanya kehidupan masyarakat yang tertib, adil, dan sejahtera.<sup>5</sup>

Namun demikian, secara empiris pelaksanaan pembinaan disiplin Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) di daerah masih menghadapi berbagai kendala. Data Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Tengah tahun 2023 menunjukkan bahwa pelanggaran disiplin Aparatur Sipil Negara (ASN), termasuk PPPK, masih tergolong tinggi, dengan jenis pelanggaran yang didominasi oleh ketidakhadiran tanpa keterangan dan manipulasi sistem presensi. Berdasarkan Laporan Pelaksanaan Kegiatan Sub Bidang Pembinaan pada Bidang Pembinaan dan Kesejahteraan Pegawai Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Tengah Tahun 2023, tercatat sebanyak 391 ASN telah dijatuhi hukuman disiplin, yang terdiri atas 366 Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan 25 PPPK. Dari jumlah tersebut, 254 ASN dijatuhi hukuman disiplin tingkat ringan (233 PNS dan 21 PPPK), 42 ASN hukuman disiplin tingkat sedang (seluruhnya PNS), dan 95 ASN hukuman disiplin tingkat berat (91 PNS dan 4 PPPK). Adapun jenis pelanggaran yang menonjol meliputi ketidakhadiran tanpa keterangan (mangkir) sebanyak 100 ASN (95 PNS dan 5 PPPK), perceraian tanpa izin sebanyak 30 PNS, pelanggaran asusila sebanyak 19 ASN (15 PNS dan 4 PPPK), penyalahgunaan wewenang sebanyak 10 PNS, tindak pidana umum sebanyak 2 PNS, serta keterlibatan dalam partai politik sebanyak 1 PNS. Selain itu, terdapat 229 kasus pelanggaran lainnya (213 PNS dan 16 PPPK) yang sebagian besar berkaitan dengan manipulasi sistem presensi, seperti penggunaan fake GPS dan praktik absensi oleh pihak lain. Tingginya angka pelanggaran disiplin tersebut menunjukkan bahwa keberadaan regulasi daerah belum sepenuhnya diikuti oleh efektivitas pembinaan dan pengawasan disiplin, khususnya dalam konteks optimalisasi peran atasan langsung sebagai aktor utama dalam penegakan disiplin ASN.<sup>6</sup>

Kajian mengenai disiplin PPPK telah dilakukan dalam beberapa penelitian sebelumnya. Penelitian oleh Fikri (2022) mengkaji penerapan disiplin PPPK berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 dengan pendekatan normatif dan perspektif fiqih siyasah. Meskipun memberikan landasan konseptual, penelitian tersebut belum menyentuh aspek empiris serta belum menguraikan peran kelembagaan daerah, khususnya Badan Kepegawaian Daerah,

---

<sup>5</sup> Arif Hidayat and Zaenal Arifin, "Politik Hukum Legislasi Sebagai Socio-Equilibrium Di Indonesia," *Jurnal Ius Constituendum* 4, no. 2 (2019): 147–59, <https://doi.org/10.26623/jic.v4i2.1654>.

<sup>6</sup> BKD Provinsi Jawa Tengah, *Laporan Kegiatan Penyelesaian Kasus Tahun 2023*, ed. BKD Provinsi Jawa Tengah (Semarang, 2024).

dalam pembinaan disiplin PPPK.<sup>7</sup> Penelitian Remaja (2023) menganalisis mekanisme penegakan disiplin PPPK di tingkat daerah dan menawarkan gagasan penambahan klausula ganti rugi sebagai bentuk keadilan bagi PPPK, namun belum mengkaji secara mendalam implikasi yuridis, administratif, dan finansial dari penerapan klausula tersebut.<sup>8</sup> Sementara itu, penelitian Samsara (2023) mengkaji penegakan disiplin ASN di lingkungan Pemerintah Kota Batam dan berhasil mengidentifikasi berbagai kendala implementasi, tetapi masih terbatas pada pemetaan permasalahan dan belum memberikan solusi konseptual yang komprehensif berbasis data empiris.<sup>9</sup>

Berdasarkan pemetaan penelitian terdahulu tersebut, dapat disimpulkan bahwa kajian mengenai disiplin PPPK masih didominasi oleh pendekatan normatif dan mekanisme penegakan sanksi, serta belum secara spesifik mengkaji pembinaan disiplin PPPK berbasis regulasi daerah dengan pendekatan normatif-empiris dan perspektif kepastian hukum. Oleh karena itu, dapat disimpulkan bahwa masih terdapat kekosongan kajian yang signifikan berupa belum adanya penelitian yang menempatkan peraturan gubernur sebagai instrumen utama pembinaan disiplin PPPK sekaligus menganalisis implementasinya secara empiris di tingkat daerah. Dengan demikian, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pelaksanaan pembinaan disiplin PPPK di lingkungan Pemerintah Provinsi Jawa Tengah berdasarkan Peraturan Gubernur Nomor 19 Tahun 2023, mengidentifikasi kendala yang dihadapi dalam implementasinya, serta merumuskan solusi pembinaan disiplin PPPK yang berorientasi pada kepastian hukum dan efektivitas tata kelola kepegawaian.

## 2. METODE

Penelitian ini merupakan studi hukum yang menggabungkan pendekatan normatif dan empiris, dengan fokus pada pelaksanaan atau penerapan ketentuan hukum positif (perundang-undangan) serta dokumen tertulis dalam konteks nyata pada berbagai peristiwa hukum di masyarakat.<sup>10</sup> Dalam melakukan analisis menggunakan metode pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), tidak hanya menelaah bentuk regulasi, tetapi juga mendalami substansi yang terkandung di dalamnya.<sup>11</sup> Spesifikasi penelitian bersifat deskriptif-analitis, dengan

---

<sup>7</sup> Munawir Sajali Muhamad Mufid Al Fikri, Siti Ngainnur Rohmah, "Penerapan Disiplin Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (PPPK) Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 Dan Fiqih Siyarah," *Jurnal Sosial Dan Budaya Syar-I* 9, no. 4 (2022): 1307–18, <https://doi.org/10.15408/sjsbs.v10i6.37144>.

<sup>8</sup> I Nyoman Gede Remaja and I Komang Kawi Arta, "Mekanisme Penegakan Disiplin Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja," *Jurnal Penelitian Dan Pengembangan Sains Dan Humaniora* 7, no. 1 (2023): 120–26, <https://doi.org/10.23887/jppsh.v7i1.54377>.

<sup>9</sup> Ladiatno Samsara, "Tantangan Dalam Pengembangan Kompetensi Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja: Pemenuhan Kesenjangan Kompetensi Seperti Pegawai Negeri Sipil Atau Pengayaan Kompetensi," *Jurnal Kewidyaiswaraan* 8, no. 1 (2023), <https://doi.org/10.56971/jwi.v8i1.268>.

<sup>10</sup> Nelvitia Purba; Ismed Batubara; Zaenal Arifin; Bahmid, *Metode Penelitian Hukum* (Medan: Pustaka Media Publishing, 2024).

<sup>11</sup> Suyanto Suyanto, *Metode Penelitian Hukum: Pengantar Penelitian Normatif, Empiris Dan Gabungan* (Gresik: Unigres Press, 2022).

memanfaatkan data primer yang diperoleh secara langsung melalui wawancara dengan narasumber dari BKD Provinsi Jawa Tengah, dan data sekunder dari studi kepustakaan.

### 3. HASIL DAN PEMBAHASAN

#### 3.1 Pembinaan Disiplin PPPK Pemerintah Provinsi Jawa Tengah dalam Pergub No. 19 Tahun 2023 Tentang Disiplin Pegawai ASN

Disiplin kepegawaian merupakan elemen penting dalam sistem manajemen aparatur sipil negara yang berfungsi sebagai sarana pengendalian perilaku, penegakan norma hukum, serta pembentukan integritas dan tanggung jawab aparatur pemerintahan.<sup>12</sup> Pembinaan disiplin Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) merupakan konsekuensi yuridis dari penempatan PPPK sebagai bagian dari Aparatur Sipil Negara (ASN) yang terikat pada norma hukum publik. Berbeda dengan tenaga honorer yang sebelumnya berada dalam ruang abu-abu hukum, PPPK memiliki kedudukan hukum yang jelas melalui Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen PPPK. Konsekuensi dari kejelasan status tersebut adalah keharusan negara menyediakan instrumen pembinaan disiplin yang pasti, adil, dan dapat diterapkan secara konsisten.<sup>13</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 menegaskan bahwa pengangkatan PPPK tidak dilakukan secara langsung dari tenaga honorer, melainkan melalui pemenuhan persyaratan tertentu dan proses seleksi administrasi serta kompetensi yang sebanding dengan rekrutmen CPNS.<sup>14</sup>

Status PPPK termasuk kategori pegawai dengan perjanjian kontrak. Kontrak tersebut memiliki sifat yang terorganisir dengan sistem yang jelas. Hal ini disebabkan oleh pengelolaannya yang didasarkan pada kebutuhan formasi dan kompetensi organisasi yang diatur dalam PP No. 49 Tahun 2018 mengenai Manajemen PPPK. Dalam peraturan tersebut, terdapat berbagai ketentuan terkait pengelolaan PPPK, salah satunya mencakup jangka waktu perjanjian kerja PPPK yang diatur dalam Pasal 37, serta pemutusan hubungan kerja yang diatur dalam Pasal 53.<sup>15</sup> Proses pengadaan PPPK dilaksanakan oleh tim seleksi yang terdiri dari perwakilan kementerian yang menangani urusan aparatur negara serta Badan Kepegawaian Negara (BKN).

---

<sup>12</sup> Ika Widyasari Rifki, Kukul Sudarmanto, and Zaenal Arifin, "Reposisi Badan Kehormatan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Menjaga Kedisiplinan Dan Kinerja," *Journal Juridisch* 1, no. 1 (2023): 20–32, <https://doi.org/https://doi.org/10.26623/jj.v1i1.6787>.

<sup>13</sup> Jevon Adijenda Adijenda Parkher and Dasril Radjab, "Pengaturan Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja Dalam Sistem Kepegawaian Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan," *Limbago: Journal of Constitutional Law* 1, no. 3 (2021): 481–501, <https://doi.org/10.22437/limbago.v1i3.14346>.

<sup>14</sup> Kabul Sutriyono, Kepala Bidang Pembinaan dan Kesejahteraan Pegawai pada BKD Provinsi Jawa Tengah, Wawancara, pada hari Kamis, 12 Desember 2024, Jam 10.00 WIB.

<sup>15</sup> Ladiatno Samsara and Nurhuda Firmansyah, "Manajemen Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (Pppk): Sebuah Alternatif Kepegawaian Baru Selain Pns," *National Conference on Applied Business, Education, & Technology (NCABET)* 3, no. 1 (2024): 680–95, <https://doi.org/10.46306/ncabet.v3i1.160>.

Berdasarkan PP No. 49 Tahun 2018, ada ketentuan usia pelamar PPPK, yaitu minimal 20 (dua puluh) tahun dan maksimal 1 (satu) tahun sebelum batas usia pensiun untuk jabatan tertentu.<sup>16</sup>

Profil ASN Pemerintah Provinsi Jawa Tengah Triwulan III Tahun 2024 berdasarkan usia dan pendidikan, sebagai berikut:

**Tabel 3.1.1 ASN Pemerintah Provinsi Jawa Tengah Berdasarkan Usia**

<b>PEGAWAI</b>	<b>20-30 Tahun (Orang)</b>	<b>31-45 Tahun (Orang)</b>	<b>46-55 Tahun (Orang)</b>	<b>&gt;55 Tahun (Orang)</b>	<b>TOTAL (orang)</b>
PNS	1.250	9.115	13.118	8.731	32.214
PPPK	1.495	12.118	2.215	335	16.163
ASN	2.745	21.233	15.333	9.066	48.377

*Sumber: Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Tengah*

Berdasarkan Tabel 3.1, dapat dijelaskan bahwa ASN Pemerintah Provinsi Jawa Tengah sampai dengan triwulan III tahun 2024 berjumlah 48.377 ASN, yang terdiri dari 32.214 PNS dan 16.163 PPPK. Dari segi usia, PPPK Pemerintah Provinsi Jawa Tengah berusia 20-30 tahun berjumlah 1.495 PPPK, usia 31-45 tahun berjumlah 12.118 PPPK, usia 56-55 tahun berjumlah 2.215 PPPK, dan usia >55 tahun berjumlah 335 PPPK. Artinya, sebagian PPPK Pemerintah Provinsi Jawa Tengah berada pada usia produktif dan menjadi modal penting dalam menjalankan tugas dan fungsi sebagai ASN.

Peraturan yang mengatur tentang seleksi PPPK setiap tahun berubah-ubah dan sangat dinamis. Untuk memastikan rekrutmen PPPK sejalan dengan teori kepastian hukum, Pemerintah Provinsi Jawa Tengah harus memastikan bahwa semua regulasi dapat dilaksanakan dengan baik dan ada mekanisme evaluasi serta penyelesaian permasalahan yang efektif. Hal ini seperti pendapat dari Soerjono Soekanto yang menyatakan bahwa kepastian hukum hanya dapat terwujud jika aturan hukum dirumuskan dengan baik, didukung oleh aparat yang kompeten, dan diterima oleh masyarakat. Dengan demikian, rekrutmen PPPK tidak hanya memenuhi aspek hukum formal, tetapi juga mencakup pembangunan kepercayaan masyarakat pada sistem hukum secara keseluruhan.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Debby Putri Pratama, Roni Ekha Putera, and Hendri Koeswara, "Analisis Rekrutmen ASN PPPK Fungsional Guru Pada Instansi Daerah," *Transparansi: Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi* 5, no. 2 (2022): 62–72, <https://doi.org/10.31334/transparansi.v5i2.2351>.

<sup>17</sup> Nurman Siddiq and Rudhiana Salam, "Enhancing Legal Certainty through Legal Reform in Indonesia: Problems and Efforts to Strengthen Legal Institutions," *STRATA Law Review* 3, no. 1 (2025): 1–14, <https://doi.org/10.59631/slr.v3i1.62>.

**Tabel 3.1.2 ASN Pemerintah Provinsi Jawa Tengah Berdasarkan Pendidikan**

PEGAWAI	SD-SMA (Orang)	D1-D3 (Orang)	D4-S1 (Orang)	S2 (Orang)	S3 (Orang)	TOTAL (Orang)
PNS	3.017	2.516	21.267	5.346	68	32.214
PPPK	55	517	15.505	86	0	16.163
ASN	3.072	3.033	36.772	5.432	68	48.377

*Sumber: Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Tengah*

Berdasarkan Tabel 3.2 dapat dijelaskan sebagian besar PPPK Pemerintah Provinsi Jawa Tengah mempunyai latar belakang pendidikan D4 atau S1. Memang tak bisa disangkal bahwa kelancaran pelaksanaan administrasi pemerintahan memerlukan tenaga PPPK yang bertanggung jawab dalam menjalankan perannya sebagai penyelenggara pelayanan publik untuk masyarakat. Tugasnya mencakup pemberian layanan terhadap barang, jasa, dan/atau layanan administratif. PPPK memiliki kewajiban untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat terkait dengan hak dasar, seperti akses terhadap pendidikan, kesehatan, dan perizinan, dengan cara yang efektif dan efisien.

Untuk menciptakan PPPK yang kompeten, profesional, memiliki integritas yang tinggi, dan bermoral dalam menjalankan tugas sebagai aparatur negara yang menerapkan *good governance*, diperlukan aturan disiplin yang jelas untuk PPPK. Peraturan tersebut menjadi acuan dalam penegakan disiplin, guna memastikan terjaganya ketertiban dan kelancaran dalam pelaksanaan tugas.<sup>18</sup>

Ketiadaan pengaturan disiplin PPPK secara khusus pada tingkat peraturan pemerintah menempatkan regulasi daerah sebagai instrumen strategis untuk menjamin kepastian hukum. Dalam konteks ini, Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 19 Tahun 2023 berfungsi sebagai *lex specialis* yang mengisi kekosongan norma pembinaan disiplin PPPK sebagaimana dimandatkan Pasal 52 PP Nomor 49 Tahun 2018. Pergub tersebut menetapkan kewajiban, larangan, jenis hukuman disiplin, mekanisme pemeriksaan, serta aktor penegak disiplin, sehingga secara normatif telah memberikan dasar hukum bagi pembinaan disiplin PPPK di tingkat daerah.

Jika dianalisis secara sintesis menggunakan teori kepastian hukum dan keadilan, Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 19 Tahun 2023 secara normatif telah memenuhi unsur kepastian hukum sebagaimana dikemukakan Gustav Radbruch, karena merumuskan secara jelas kewajiban, larangan, jenis sanksi, serta mekanisme pembinaan dan penegakan disiplin bagi PPPK. Namun, dalam perspektif keadilan normatif Hans Kelsen, keseragaman rezim disiplin

<sup>18</sup> Kabul Sutriyono, Kepala Bidang Pembinaan dan Kesejahteraan Pegawai pada BKD Provinsi Jawa Tengah, Wawancara, pada hari Kamis 12 Desember 2024. Jam 14.00 WIB.

antara PNS dan PPPK belum sepenuhnya menghasilkan keadilan substantif, mengingat konsekuensi sanksi berat bagi PPPK secara langsung berimplikasi pada pemutusan hubungan perjanjian kerja tanpa alternatif sanksi korektif yang proporsional. Lebih lanjut, berdasarkan pandangan Soerjono Soekanto, meningkatnya pelanggaran disiplin PPPK di lingkungan Pemerintah Provinsi Jawa Tengah menunjukkan bahwa keberadaan norma hukum tersebut belum sepenuhnya didukung oleh efektivitas aparat penegak disiplin, khususnya atasan langsung, sehingga masih terdapat kesenjangan antara kepastian hukum normatif dan praktik implementasi. Dengan demikian, Pergub No. 19 Tahun 2023 telah menciptakan kepastian hukum secara formal, tetapi masih menyisakan problem kepastian hukum substantif dalam pembinaan disiplin PPPK.

Secara normatif, Pergub No. 19 Tahun 2023 telah menempatkan atasan langsung sebagai penanggung jawab utama pembinaan dan penegakan disiplin PPPK, bahkan disertai sanksi bagi atasan yang melakukan pembiaran. Ketentuan ini mencerminkan prinsip akuntabilitas struktural. Namun, temuan empiris menunjukkan masih adanya subjektivitas, lemahnya inisiatif penindakan, serta belum optimalnya tindak lanjut pasca penjatuhan hukuman disiplin. Hal ini menandakan bahwa kepastian hukum yang dibangun melalui regulasi belum sepenuhnya terinternalisasi dalam praktik birokrasi. Keberadaan Tim Pembinaan Disiplin Pegawai ASN serta pemanfaatan sistem *Integrated Discipline* (I'DIS) dan Aplikasi Pembinaan Disiplin Pegawai (Apendewa) merupakan upaya institusional untuk memperkuat kepastian hukum melalui dokumentasi dan transparansi penegakan disiplin.

Menurut Agil Joko Sarjono, keberadaan Tim Pembinaan Disiplin PNS Provinsi Jawa Tengah dalam penyelesaian kasus kepegawaian dapat dikatakan telah efektif dan sesuai aturan yang ada, namun pelaksanaannya masih perlu beberapa evaluasi, antara lain: Tim bekerja berdasarkan usulan dari Sekretariat Tim dan masih kurangnya inisiatif dalam penyelesaian kasus pelanggaran disiplin. Selain itu, masih terdapat unsur subjektivitas dalam penjatuhan hukuman disiplin. Lebih lanjut, belum ada tindak lanjut pascapenjatuhan hukuman disiplin, serta sering terjadi pergantian anggota tim.<sup>19</sup> Namun, belum terintegrasinya sistem tersebut secara menyeluruh justru menimbulkan kendala administratif yang berpotensi mengurangi efektivitas pembinaan disiplin PPPK.

Untuk memastikan bahwa administrasi berjalan dengan tertib, pejabat yang mengelola kepegawaian harus mencatat setiap keputusan mengenai hukuman disiplin terhadap PNS di lingkungan mereka. Dokumen yang berhubungan dengan hukuman disiplin, seperti surat panggilan, berita acara pemeriksaan, dan dokumen lainnya, bersifat rahasia. Keputusan mengenai hukuman disiplin yang dijatuhkan akan digunakan sebagai salah satu alat evaluasi dalam proses pembinaan PNS yang bersangkutan. Seluruh dokumen yang berkaitan dengan hukuman disiplin, termasuk dokumen pemanggilan dan pemeriksaan, akan diunggah ke dalam sistem *Integrated*

---

<sup>19</sup> Agil Joko Sarjono, Sub Koordinator Pembinaan pada BKD Provinsi Jawa Tengah, Wawancara, pada hari Kamis, 12 Desember 2024. Jam 10.00 WIB

*Discipline* (I'DIS). Sistem ini terhubung dengan Sistem Informasi Aparatur Sipil Negara serta Aplikasi Pembinaan Disiplin Pegawai (Apendewa) yang dikelola oleh BKD Provinsi Jawa Tengah dan terintegrasi dengan Simpeg.

Berdasarkan analisis tersebut, dapat disimpulkan bahwa Pergub No. 19 Tahun 2023 secara normatif telah berhasil menciptakan kepastian hukum formal dalam pembinaan disiplin PPPK di Provinsi Jawa Tengah. Akan tetapi, secara substantif, regulasi ini masih menyisakan problem kepastian hukum, terutama terkait proporsionalitas sanksi, konsistensi penegakan oleh atasan langsung, serta kesenjangan antara norma hukum dan praktik implementasi. Oleh karena itu, pembinaan disiplin PPPK tidak cukup hanya bertumpu pada keberadaan regulasi, tetapi memerlukan penguatan mekanisme pengawasan, evaluasi, dan penyempurnaan norma agar tujuan pembinaan disiplin dapat tercapai secara adil dan efektif.

Keberadaan Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 19 Tahun 2023 tidak hanya berfungsi sebagai instrumen normatif dalam mengatur disiplin PPPK, tetapi juga sebagai sarana rekayasa hukum (*law as a tool of social engineering*) untuk membentuk budaya disiplin aparatur yang berorientasi pada profesionalisme dan akuntabilitas. Namun, efektivitas regulasi tersebut sangat bergantung pada konsistensi implementasi dan komitmen aktor birokrasi, khususnya atasan langsung, dalam menjalankan fungsi pembinaan dan pengawasan secara objektif dan berkelanjutan. Dalam perspektif kepastian hukum, keberhasilan pembinaan disiplin tidak hanya diukur dari kelengkapan norma yang mengatur, tetapi juga dari kemampuan norma tersebut untuk dilaksanakan secara efektif dan memberikan dampak nyata terhadap perubahan perilaku aparatur. Oleh karena itu, penguatan peran kelembagaan, optimalisasi sistem pengawasan berbasis teknologi, serta internalisasi nilai-nilai disiplin sebagai bagian dari budaya organisasi menjadi faktor penting dalam memastikan bahwa pembinaan disiplin PPPK tidak hanya bersifat administratif formal, tetapi juga substantif dalam mewujudkan aparatur yang profesional, berintegritas, dan bertanggung jawab dalam penyelenggaraan pemerintahan.

### **3.2 Kendala dan Solusi dalam Pembinaan Disiplin PPPK Pemerintah Provinsi Jawa Tengah Sesuai dengan Pergub No. 19 Tahun 2023 Tentang Disiplin Pegawai ASN**

Meskipun secara normatif Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 19 Tahun 2023 telah memberikan dasar hukum yang jelas dalam pembinaan disiplin PPPK, implementasinya dalam praktik masih menghadapi berbagai kendala yang memengaruhi efektivitas penegakan disiplin dan pencapaian tujuan pembinaan aparatur secara optimal. Pembinaan disiplin PPPK merupakan instrumen penting dalam menjamin kepatuhan aparatur terhadap norma hukum serta mendukung efektivitas penyelenggaraan pemerintahan. Pergub Nomor 19 Tahun 2023 secara normatif telah memberikan kerangka pembinaan dan penegakan disiplin bagi Pegawai ASN, termasuk PPPK. Namun, hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi pembinaan disiplin tersebut masih

menghadapi sejumlah kendala yang tidak hanya bersifat teknis, tetapi juga berkaitan dengan desain regulasi dan tata kelola disiplin di tingkat daerah.<sup>20</sup>

Kendala pertama adalah kurangnya pemahaman PPPK terhadap aturan disiplin. Kondisi ini menunjukkan bahwa meskipun norma disiplin telah diatur secara jelas dalam Pergub No. 19 Tahun 2023, mekanisme internalisasi norma hukum kepada PPPK belum berjalan secara optimal. Pembinaan disiplin masih cenderung berorientasi pada aspek penegakan sanksi, sementara pembinaan preventif melalui sosialisasi dan pembekalan belum dilakukan secara sistematis dan berkelanjutan. Akibatnya, pelanggaran disiplin yang terjadi tidak selalu didorong oleh unsur kesengajaan, melainkan oleh keterbatasan pemahaman terhadap ketentuan yang berlaku. Kendala berikutnya berkaitan dengan peran atasan langsung dalam pembinaan dan penegakan disiplin PPPK. Pergub No. 19 Tahun 2023 telah menegaskan bahwa atasan langsung memiliki tanggung jawab utama dalam pembinaan disiplin, termasuk kewajiban menindak pelanggaran yang terjadi. Namun, dalam praktiknya, masih ditemukan pembiaran pelanggaran disiplin akibat kurangnya pemahaman atasan langsung terhadap prosedur penegakan disiplin maupun belum optimalnya mekanisme pengawasan terhadap pelaksanaan kewenangan tersebut. Hal ini menunjukkan bahwa pengaturan normatif mengenai peran atasan langsung belum sepenuhnya didukung oleh instrumen pengendalian dan akuntabilitas yang efektif.

Selain faktor sumber daya manusia, gangguan pada sistem presensi juga menjadi kendala dalam pembinaan disiplin PPPK. Permasalahan teknis pada sistem presensi berdampak pada penilaian kehadiran dan kepatuhan disiplin PPPK, yang pada akhirnya berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum dalam penjatuhan sanksi. Kondisi ini mengindikasikan bahwa pembinaan disiplin berbasis teknologi memerlukan dukungan infrastruktur yang andal agar penerapan norma disiplin dapat dilakukan secara objektif dan adil. Kendala lain yang bersifat struktural adalah kesenjangan kesejahteraan antara PNS dan PPPK. Perbedaan hak dan jaminan kepegawaian menimbulkan persepsi ketidakadilan di kalangan PPPK, yang berdampak pada motivasi dan tingkat kepatuhan disiplin. Dalam konteks ini, pembinaan disiplin tidak dapat dilepaskan dari kebijakan kesejahteraan aparatur, sehingga efektivitas penegakan disiplin sangat dipengaruhi oleh sejauh mana regulasi disiplin terintegrasi dengan kebijakan manajemen kepegawaian secara keseluruhan.

Berdasarkan kendala tersebut, solusi pembinaan disiplin PPPK perlu diarahkan pada penguatan aspek normatif dan tata kelola. Peningkatan sosialisasi dan pembekalan disiplin PPPK perlu dilakukan secara terstruktur dan berkelanjutan sebagai bagian dari kebijakan pembinaan, bukan sekadar kegiatan insidental. Penegasan akuntabilitas atasan langsung, termasuk penerapan sanksi terhadap pembiaran pelanggaran disiplin, perlu diperkuat melalui pengaturan teknis yang lebih jelas agar penegakan disiplin berjalan konsisten. Selanjutnya, pelaksanaan inspeksi mendadak serta monitoring dan evaluasi perlu dilembagakan sebagai mekanisme pengawasan

---

<sup>20</sup> Muhamad Junaidi, *Teori Perancangan Hukum* (Semarang: Universitas Semarang Press, 2021).

internal yang berkesinambungan. Perbaikan sistem presensi juga menjadi prasyarat penting untuk menjamin kepastian hukum dalam penilaian pelanggaran disiplin berbasis teknologi. Di sisi lain, penerapan *reward and punishment* yang proporsional serta upaya peningkatan kesejahteraan PPPK memerlukan sinkronisasi kebijakan antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat, mengingat keterbatasan kewenangan daerah dalam mengatur aspek kesejahteraan aparatur. Dengan demikian, pembinaan disiplin PPPK di Pemerintah Provinsi Jawa Tengah memerlukan tidak hanya optimalisasi implementasi Pergub No. 19 Tahun 2023, tetapi juga penguatan desain tata kelola disiplin dan dukungan kebijakan yang lebih komprehensif agar tujuan kepastian hukum, keadilan, dan profesionalisme aparatur dapat tercapai secara berkelanjutan.

Berdasarkan konstruksi normatif dan temuan empiris tersebut, dapat ditegaskan bahwa Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 19 Tahun 2023 telah menyediakan kerangka hukum yang relatif memadai dalam pembinaan disiplin PPPK, namun efektivitasnya masih sangat ditentukan oleh kualitas implementasi pada level struktural dan operasional. Dalam perspektif sistem hukum, regulasi tidak hanya dipahami sebagai norma tertulis, tetapi juga sebagai bagian dari sistem yang mencakup struktur dan budaya hukum. Oleh karena itu, peran atasan langsung sebagai pelaksana utama pembinaan disiplin menjadi faktor determinan dalam menjembatani antara norma dan praktik. Apabila peran tersebut tidak dijalankan secara optimal, maka regulasi yang telah dirumuskan secara komprehensif berpotensi kehilangan efektivitasnya dan hanya berfungsi sebagai instrumen administratif formal. Dengan demikian, penguatan kapasitas kelembagaan, konsistensi penegakan disiplin, serta integrasi sistem pengawasan yang transparan dan akuntabel menjadi prasyarat penting untuk memastikan bahwa pembinaan disiplin PPPK dapat berjalan secara efektif, memberikan kepastian hukum, serta mendukung terwujudnya tata kelola pemerintahan yang profesional dan berintegritas.

#### 4. PENUTUP

Berdasarkan hasil penelitian, dapat disimpulkan bahwa Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 19 Tahun 2023 secara normatif telah memberikan dasar hukum yang jelas dalam pembinaan disiplin Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK), khususnya melalui pengaturan kewajiban, larangan, mekanisme pemeriksaan, dan jenis sanksi disiplin, sehingga secara formal telah menciptakan kepastian hukum dalam tata kelola disiplin PPPK. Namun, secara empiris implementasinya belum sepenuhnya efektif, yang ditunjukkan oleh masih terjadinya pelanggaran disiplin, belum optimalnya peran pengawasan atasan langsung, kendala sistem presensi, serta adanya kesenjangan kesejahteraan yang memengaruhi kepatuhan disiplin PPPK, sehingga menunjukkan adanya kesenjangan antara kepastian hukum normatif dan substantif. Kebaruan penelitian ini terletak pada penegasan pentingnya penguatan peran atasan langsung sebagai aktor kunci dalam pembinaan disiplin yang terintegrasi dengan mekanisme preventif dan korektif. Oleh karena itu, diperlukan penguatan implementasi regulasi melalui

peningkatan akuntabilitas atasan langsung, optimalisasi sistem pengawasan berbasis teknologi, penyempurnaan pengaturan disiplin PPPK yang lebih proporsional, serta peningkatan kesejahteraan PPPK, sehingga pembinaan disiplin tidak hanya menjamin kepastian hukum, tetapi juga mampu mewujudkan profesionalisme dan efektivitas tata kelola aparatur dalam mendukung reformasi birokrasi.

## DAFTAR PUSTAKA

- Adijenda Parkher, Jevon Adijenda, and Dasril Radjab. "Pengaturan Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja Dalam Sistem Kepegawaian Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan." *Limbago: Journal of Constitutional Law* 1, no. 3 (2021): 481–501. <https://doi.org/10.22437/limbago.v1i3.14346>.
- Auliya, Uswatun Nur, Raihani Khairunissa Barni, Ayu Maulani, Luninda Hamidah Pasya, and Muhammad Khoirul Anwar. "Analisis Manajemen Kinerja Dalam Penataan Tenaga Non-ASN Oleh Kementerian PANRB." *Aliansi: Jurnal Hukum, Pendidikan Dan Sosial Humaniora* 2, no. 6 (2025): 175–90. <https://doi.org/10.62383/aliansi.v2i6.1351>.
- Bahmid, Nelvitia Purba; Ismed Batubara; Zaenal Arifin; *Metode Penelitian Hukum*. Medan: Pustaka Media Publishing, 2024.
- BKD Provinsi Jawa Tengah. *Laporan Kegiatan Penyelesaian Kasus Tahun 2023*. Edited by BKD Provinsi Jawa Tengah. Semarang, 2024.
- Harahap, Nurmalita Ayuningtyas. "Perlindungan Hukum Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja Untuk Mewujudkan Reformasi Birokrasi." *Justitia et Pax* 32, no. 2 (2017). <https://doi.org/10.24002/jep.v32i2.1144>.
- Hidayat, Arif, and Zaenal Arifin. "Politik Hukum Legislasi Sebagai Socio-Equilibrium Di Indonesia." *Jurnal Ius Constituendum* 4, no. 2 (2019): 147–59. <https://doi.org/10.26623/jic.v4i2.1654>.
- Iswandari, Rina, and Nur Faidati. "PPPK Sebagai Solusi Pemenuhan Kebutuhan SDM Profesional Dalam Birokrasi." *Journal of Social Politics and Governance (JSPG)* 3, no. 2 (December 2021): 54–72. <https://doi.org/10.24076/JSPG.2021v3i2.566>.
- Junaidi, Muhamad. *Teori Perancangan Hukum*. Semarang: Universitas Semarang Press, 2021.
- Muhamad Mufid Al Fikri, Siti Ngainnur Rohmah, Munawir Sajali. "Penerapan Disiplin Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (PPPK) Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 Dan Fiqih Siyasah." *Jurnal Sosial Dan Budaya Syar-I* 9, no. 4 (2022): 1307–18. <https://doi.org/10.15408/sjsbs.v10i6.37144>.
- Pratama, Debby Putri, Roni Ekha Putera, and Hendri Koeswara. "Analisis Rekrutmen ASN PPPK Fungsional Guru Pada Instansi Daerah." *Transparansi: Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi* 5, no. 2 (2022): 62–72. <https://doi.org/10.31334/transparansi.v5i2.2351>.
- Remaja, I Nyoman Gede, and I Komang Kawi Arta. "Mekanisme Penegakan Disiplin Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja." *Jurnal Penelitian Dan Pengembangan Sains Dan Humaniora* 7, no. 1 (2023): 120–26. <https://doi.org/10.23887/jppsh.v7i1.54377>.
- Rifki, Ika Widyasari, Kukuh Sudarmanto, and Zaenal Arifin. "Reposisi Badan Kehormatan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Menjaga Kedisiplinan Dan Kinerja." *Journal*

- Juridisch* 1, no. 1 (2023): 20–32. <https://doi.org/https://doi.org/10.26623/jj.v1i1.6787>.
- Samsara, Ladiatno. “Tantangan Dalam Pengembangan Kompetensi Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja: Pemenuhan Kesenjangan Kompetensi Seperti Pegawai Negeri Sipil Atau Pengayaan Kompetensi.” *Jurnal Kewidyaiswaraan* 8, no. 1 (2023). <https://doi.org/10.56971/jwi.v8i1.268>.
- Samsara, Ladiatno, and Nurhuda Firmansyah. “Manajemen Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (Pppk): Sebuah Alternatif Kepegawaian Baru Selain Pns.” *National Conference on Applied Business, Education, & Technology (NCABET)* 3, no. 1 (2024): 680–95. <https://doi.org/10.46306/ncabet.v3i1.160>.
- Siddiq, Nurman, and Rudhiana Salam. “Enhancing Legal Certainty through Legal Reform in Indonesia : Problems and Efforts to Strengthen Legal Institutions.” *STRATA Law Review* 3, no. 1 (2025): 1–14. <https://doi.org/10.59631/slr.v3i1.62>.
- Suyanto, Suyanto. *Metode Penelitian Hukum: Pengantar Penelitian Normatif, Empiris Dan Gabungan*. Gresik: Unigres Press, 2022.
- Unradjan, Dolet. *Manajemen Disiplin*. Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 2023.