

Analisis Proporsionalitas Sanksi Pemecatan ASN Atas Pelanggaran Disiplin Moral Kasus Perselingkuhan di Kota Palembang

Mersi Aprilia^{1*}, Buchari Radiandro², Qyan Hari Simartla Gudangga³, Madinar⁴

^{1,2,3,4}Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Bengkulu, Jl. WR. Supratman, Kec. Muara Bangka Hulu, Sumatera, Bengkulu
apriliamersi13@gmail.com

Abstract

This study aims to analyze the proportionality of dismissal sanctions imposed on Civil Servants (ASN) for violations of moral discipline within the Palembang City Government in 2025. Dismissal constitutes the most severe disciplinary sanction in the civil service system and may only be imposed for serious violations as regulated under Law Number 5 of 2014 concerning the State Civil Apparatus and Government Regulation Number 94 of 2021 concerning Civil Servant Discipline. In its implementation, such sanctions must adhere to the principle of proportionality, ensuring a balance between the severity of the misconduct, its impact, and the fairness and transparency of disciplinary procedures. This research employs a normative juridical method using statutory and case study approaches to examine 14 cases of ASN dismissal due to moral disciplinary violations within the Palembang City Government. The analysis evaluates the conformity between the type of violation, the degree of fault, the examination procedures, and the sanctions imposed, based on the principle of proportionality and the general principles of good governance. The findings indicate that most cases comply with the principle of proportionality, as the violations were categorized as serious and had a direct impact on institutional integrity and public trust. However, inconsistencies in sanction implementation were identified in several cases. Therefore, standardized disciplinary guidelines and strengthened internal oversight mechanisms are necessary to ensure justice, legal certainty, and the protection of civil servants' rights in the disciplinary process.

Keywords: Proportionalit, Dismissal Sanction, Moral Discipline, Civil Servants, Palembang City Government

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis proporsionalitas sanksi pemecatan Aparatur Sipil Negara (ASN) atas pelanggaran disiplin moral di lingkungan Pemerintah Kota Palembang tahun 2025. Pemecatan merupakan sanksi disiplin paling berat dalam sistem kepegawaian ASN yang hanya dapat dijatuhkan terhadap pelanggaran berat sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dan Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin PNS. Dalam penerapannya, sanksi tersebut harus memenuhi prinsip proporsionalitas, yaitu adanya keseimbangan antara tingkat kesalahan, dampak pelanggaran, serta prosedur penegakan disiplin yang adil dan transparan. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dan studi kasus Perselingkuhan terhadap kasus pemecatan ASN akibat pelanggaran disiplin moral di lingkungan Pemkot Palembang. Analisis dilakukan dengan menilai kesesuaian antara jenis pelanggaran, tingkat kesalahan, prosedur pemeriksaan, dan sanksi yang dijatuhkan berdasarkan prinsip proporsionalitas serta asas-asas umum pemerintahan yang baik. Hasil penelitian menunjukkan bahwa sebagian besar kasus telah memenuhi prinsip proporsionalitas karena pelanggaran yang dilakukan tergolong berat dan berdampak pada integritas serta kepercayaan publik. Namun demikian, ditemukan pula indikasi ketidakkonsistenan dalam penerapan sanksi pada beberapa kasus tertentu. Oleh karena itu, diperlukan standarisasi pedoman penjatuhan sanksi disiplin dan penguatan mekanisme pengawasan guna menjamin keadilan, kepastian hukum, serta perlindungan hak ASN dalam proses penegakan disiplin.

Kata Kunci: Proporsionalitas, Sanksi Pemecatan, Disiplin Moral, ASN, Pemerintah.

Copyright (c) 2026 Mersi Aprilia, Buchari Radiandro, Qyan Hari Simartla Gudangga, Madinar

✉ Corresponding author: Mersi Aprilia

Email Address: apriliamersi13@gmail.com (Jl. WR. Supratman, Kec. Muara Bangka Hulu, Sumatera, Bengkulu)

Received 01 April 2025, Accepted 10 April 2026, Published 19 April 2026

PENDAHULUAN

Sumber daya manusia aparatur negara merupakan faktor utama dalam penyelenggaraan pemerintahan yang efektif, profesional, dan berintegritas. Aparatur Sipil Negara (ASN) sebagai penyelenggara pelayanan publik memiliki amanah moral dan etika profesi untuk menjaga citra, kepercayaan masyarakat, serta kepatuhan terhadap norma hukum dan disiplin organisasi. Oleh karena

itu, pelanggaran perilaku yang mengandung unsur disiplin moral tidak hanya mencerminkan kegagalan individu, tetapi juga berpotensi merusak kepercayaan publik terhadap tata kelola pemerintahan (Kalangi & Roosje, 2015). Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, kedudukan ASN diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) dan peraturan pelaksanaannya. Ketentuan tersebut mensyaratkan setiap ASN untuk mematuhi standar disiplin yang mencakup aspek moral, etika, dan profesionalisme. Disiplin moral yang dilanggar dapat berupa tindakan yang bertentangan dengan nilai sosial masyarakat, norma agama, etika organisasi, serta prinsip netralitas ASN (Defis et al, 2025).

Pemecatan ASN merupakan sanksi disiplin tertinggi yang hanya boleh dijatuhkan apabila pelanggaran yang dilakukan tergolong sangat berat dan tidak lagi memungkinkan ASN tersebut untuk dipertahankan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Prinsip proporsionalitas dalam pemberian sanksi menuntut agar hukuman yang dijatuhkan seimbang dengan tingkat kesalahan, dampak yang ditimbulkan, serta memperhatikan asas keadilan dan rekognisi terhadap hak pembelaan ASN. Proporsionalitas tidak hanya memastikan efektivitas sanksi, tetapi juga menjamin bahwa tidak terjadi tindakan sewenang-wenang oleh otoritas disiplin yang dapat menyebabkan dampak negatif berupa ketidakpercayaan ASN terhadap proses administratif internal.

Kota Palembang, sebagai salah satu pemerintahan daerah di Indonesia, menghadapi dinamika pelanggaran disiplin moral ASN sebagai konsekuensi interaksi sosial yang semakin kompleks, perkembangan teknologi informasi, dan meningkatnya tuntutan akuntabilitas publik. Secara nasional, penegakan disiplin Aparatur Sipil Negara (ASN) menunjukkan tren pengetatan sanksi pada tahun 2025, dengan Badan Kepegawaian Negara (BKN) melalui Badan Pertimbangan ASN (BPASN) menjatuhkan sanksi pemberhentian terhadap 19 ASN dari total 21 kasus pelanggaran disiplin pada sidang banding administratif periode September 2025 (Manurung, 2026).

Kasus Buol di Sulawesi Tengah, dengan 59 kasus pelanggaran disiplin ASN (Humas diskominfo, 2025) yang ditangani Pemerintah kabupaten sepanjang Januari-September 2025 (terdiri dari 23 kasus disiplin, 10 kode etik, dan 26 gugatan perceraian), melengkapi pola nasional yang mencolok: Badan Kepegawaian Negara (BKN) mencatat pemecatan 869 PNS sepanjang 2025, di mana 749 kasus terkait korupsi, 19 karena keterlibatan partai politik, 99 tindak pidana lain, serta 2 penyelewengan Pancasila Undang-Undang Dasar sebuah angka yang menandakan pengetatan disiplin secara masif. Tren ini diperkuat oleh pemecatan 19 ASN pada September 2025 melalui sidang BPASN (dari 21 kasus banding, dengan pelanggaran utama bolos kerja dan korupsi) serta 17 ASN pada Agustus sebelumnya, menunjukkan komitmen pusat untuk membersihkan birokrasi dari pelanggaran berat berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 yang masih berlaku pasca Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 (Wijayanti & Kurniasih, 2023).

Pemerintahan yang baik (good governance) dan bersih (clean government) harus dimulai dari perilaku ASN yang beretika, karena kepatuhan terhadap kode etik berkorelasi langsung dengan peningkatan disiplin kerja dan pelayanan publik. ASN tidak lagi berorientasi melayani atasan,

melainkan masyarakat, dengan etika yang mencakup ajaran moral, asas kelakuan baik, serta pedoman sikap dalam tugas kedinasan dan kehidupan sehari-hari. Di Kota Palembang, upaya mewujudkan ASN yang sopan santun, berintegritas, berbudaya, dan profesional mendorong penyusunan Kode Etik ASN khusus lingkungan Pemerintah Kota, guna memperkuat proporsionalitas sanksi dan menjaga kepercayaan publik.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 menekankan budaya kerja BerAKHLAK (Berorientasi Pelayanan, Akuntabel, Kompeten, Harmonis, Loyal, Adaptif, Kolaboratif) sebagai nilai dasar ASN, yang menggantikan penjabaran etika umum di Undang-Undang 2014. Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 belum sepenuhnya selaras, sehingga penerapannya memicu debat: pelanggaran moral apakah merusak "harmoni" atau "loyalitas" institusi secara langsung, atau memerlukan pembuktian dampak konkret terhadap pelayanan publik? Kekosongan ini memicu kontroversi sanksi seperti di Palembang, di mana pemecatan atas perselingkuhan dianggap berlebihan oleh sebagian pihak, sementara Inspektorat menekankan perlindungan integritas birokrasi.

Kelanjutan Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tanpa pencabutan eksplisit oleh Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 menimbulkan legal uncertainty: sanksi berat (pemecatan) sering kontroversial karena kurangnya kriteria proporsionalitas yang eksplisit, seperti bobot dampak sosial vs. administratif. Hingga 2026, belum ada Peraturan Pemerintah pengganti yang mengatur gradasi sanksi ASN secara komprehensif, sehingga praktik lokal seperti Buol (59 kasus) dan nasional (869 pemecatan BKN) bergantung pada interpretasi subjektif. Celah ini menekankan urgensi rekomendasi kebijakan, seperti standarisasi pedoman proporsionalitas di Sumsel untuk hindari sewenang-wenang dan lindungi hak ASN.

Fenomena penerapan sanksi pemecatan atas dasar pelanggaran disiplin moral menjadi penting untuk dianalisis secara mendalam. Hal ini dilakukan bukan hanya untuk mengetahui kesesuaian antara tindak pelanggaran dan sanksi yang dijatuhkan, tetapi juga untuk menilai apakah proses penerapan sanksi telah mencerminkan prinsip proporsionalitas sebagaimana diamanatkan dalam hukum administrasi dan disiplin ASN.

Dengan demikian, penelitian ini menyusun analisis komprehensif untuk menilai sejauh mana sanksi pemecatan yang dijatuhkan proporsional terhadap pelanggaran disiplin moral ASN di lingkungan Pemerintah Kota Palembang pada tahun 2025, serta untuk memberikan rekomendasi kebijakan yang konstruktif dalam rangka penguatan tata kelola disiplin dan penegakan integritas ASN. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif, yaitu metode penelitian hukum yang berfokus pada pengkajian norma-norma hukum yang berlaku dengan mengandalkan bahan hukum primer dan sekunder untuk menganalisis kesesuaian antara ketentuan hukum dan praktik penerapannya dalam kasus disiplin ASN.

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif dengan dukungan analisis empiris terbatas, yang bertujuan untuk mengkaji penerapan sanksi pemecatan Aparatur Sipil Negara (ASN)

berdasarkan pelanggaran disiplin moral dalam perspektif prinsip proporsionalitas. Pendekatan yuridis normatif dilakukan dengan menelaah norma-norma hukum yang berlaku, sedangkan aspek empiris digunakan sebagai penguat melalui analisis kasus dan data sekunder.

Jenis data yang digunakan adalah data kualitatif, yang bersumber dari data sekunder berupa bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan yang relevan, antara lain Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023, serta Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Bahan hukum sekunder terdiri atas buku, jurnal ilmiah, hasil penelitian terdahulu, serta dokumen resmi seperti putusan dan laporan lembaga terkait. Sementara itu, bahan hukum tersier mencakup kamus hukum dan ensiklopedia yang mendukung pemahaman konseptual.

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*) dengan cara menginventarisasi, mengklasifikasi, dan mengkaji berbagai literatur serta dokumen hukum yang relevan dengan topik penelitian. Data juga diperoleh dari laporan resmi instansi seperti Badan Kepegawaian Negara (BKN) serta dokumen kasus yang berkaitan dengan penerapan sanksi disiplin ASN.

Teknik analisis data menggunakan metode deskriptif-analitis, yaitu dengan menggambarkan dan menginterpretasikan norma hukum serta praktik penerapannya, kemudian dianalisis secara sistematis untuk menilai kesesuaian antara pelanggaran disiplin moral dan sanksi yang dijatuhkan. Analisis dilakukan dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*).

Melalui metode ini, penelitian diharapkan mampu memberikan penilaian yang komprehensif terhadap penerapan prinsip proporsionalitas dalam penjatuhan sanksi pemecatan ASN, serta merumuskan rekomendasi yang konstruktif dalam rangka penguatan tata kelola disiplin dan penegakan integritas aparatur negara.

HASIL DAN DISKUSI

Pengaturan sanksi disiplin ASN di Indonesia saat ini berada dalam kondisi ketidakpastian hukum akibat belum diterbitkannya peraturan pelaksana baru pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023. Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 masih digunakan meski belum sepenuhnya selaras dengan nilai-nilai BerAKHLAK, menciptakan kekosongan regulasi transitif. Secara normatif, perselingkuhan merupakan pelanggaran disiplin berat yang mewajibkan sanksi tingkat berat berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 dan Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021. Namun, kewajiban menjatuhkan sanksi berat tidak serta merta berarti wajib menjatuhkan sanksi pemecatan. Asas proporsionalitas dalam hukum administrasi menuntut adanya keseimbangan dan pertimbangan terhadap alternatif sanksi yang lebih ringan, terutama apabila dampak konkret pelanggaran terhadap pelayanan publik tidak terbukti. Dengan demikian, urgensi utama saat ini adalah

penerbitan peraturan pemerintah baru yang secara komprehensif mengintegrasikan nilai BerAKHLAK ke dalam kriteria proporsionalitas sanksi disiplin moral, guna mewujudkan kepastian hukum, keadilan administrasi, dan perlindungan hak ASN secara proporsional.

Pengaturan Hukum Proporsionalitas Sanksi Pemecatan ASN Atas Pelanggaran Disiplin Moral Perselingkuhan

Pengaturan disiplin Aparatur Sipil Negara (ASN) di Indonesia tidak berdiri pada satu instrumen hukum tunggal, melainkan terbentuk dari konstruksi normatif berlapis yang saat ini berada dalam fase transisional. Kondisi ini dipicu oleh penggantian regulasi induk dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara kepada Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara, sementara peraturan pelaksana di bidang disiplin, yakni Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, hingga Maret 2026 masih tetap berlaku karena belum diterbitkannya peraturan pengganti yang secara komprehensif selaras dengan undang-undang terbaru (Ridwan, 2024). Keberlangsungan Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tanpa pencabutan eksplisit oleh Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 menciptakan kondisi yang dalam doktrin hukum administrasi dikenal sebagai *regelungslücke* (kekosongan regulasi transitif), yaitu suatu keadaan di mana peraturan pelaksana lama masih dipergunakan tetapi belum sepenuhnya mencerminkan semangat dan nilai-nilai yang diusung oleh undang-undang induk yang baru (Ridwan, 2014).

Sementara itu, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 yang secara teknis belum dicabut secara formal tetap relevan sebagai rujukan interpretasi, khususnya dalam hal hak-hak ASN dan mekanisme perlindungan hukum, sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 berdasarkan asas *lex posterior derogat legi priori* (Indrati, 2007). Pasal 8 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 menetapkan tiga jenis hukuman disiplin tingkat ringan, yaitu teguran lisan, teguran tertulis, dan pernyataan tidak puas secara tertulis (Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021). Pelanggaran yang masuk dalam kategori ini umumnya bersifat administratif, tidak menimbulkan kerugian nyata bagi negara atau masyarakat, dan tidak mencerminkan degradasi moral yang fundamental. Contoh pelanggaran ringan antara lain keterlambatan hadir yang bersifat insidental, kelalaian dalam pelaporan administratif, atau pelanggaran protokol kerja yang tidak berdampak signifikan pada pelayanan publik. Sanksi pada tingkat ini terutama berfungsi sebagai sarana peringatan dini (*early warning*) dan pembinaan, bukan sebagai instrumen penghukuman.

Pasal 11 juncto Pasal 12 Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 mengatur kriteria pelanggaran yang dapat dikenai hukuman disiplin tingkat berat, termasuk pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri. Dalam konteks pelanggaran disiplin moral, setidaknya terdapat tiga kategori utama yang relevan dan perlu diuraikan satu per satu untuk memahami logika normatif di balik penerapan sanksi pemecatan.

Perselingkuhan atau hidup bersama di luar ikatan perkawinan yang sah. Dasar larangan perbuatan ini tidak berasal dari Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021, melainkan dari Pasal 14 Peraturan

Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 juncto Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian PNS, yang secara tegas melarang PNS hidup bersama dengan seseorang yang bukan pasangannya seolah-olah membentuk suatu rumah tangga. Adapun konsekuensi sanksinya merujuk pada Pasal 15 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 yang mewajibkan penjatuhan salah satu jenis hukuman disiplin berat sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021. Dalam konteks 14 kasus pemecatan ASN di Kota Palembang, perselingkuhan menjadi jenis pelanggaran yang paling kontroversial karena bersinggungan langsung dengan ranah privat ASN. Di satu sisi, Inspektorat berargumen bahwa perselingkuhan merusak nilai Harmonis dan Loyal dalam BerAKHLAK serta melemahkan integritas birokrasi secara institusional. Di sisi lain, sebagian pihak menilai bahwa pemecatan atas dasar perselingkuhan semata tidak proporsional apabila dampak administratifnya terhadap pelayanan publik tidak terbukti secara konkret dan terukur. Perdebatan inilah yang menempatkan perselingkuhan sebagai titik paling problematik dalam diskursus proporsionalitas sanksi disiplin moral ASN.

Landasan normatif bagi penerapan sanksi disiplin moral bersumber dari ketentuan kewajiban dan larangan yang secara komprehensif diatur dalam Pasal 3 dan Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021. Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 menetapkan sejumlah kewajiban yang harus dipenuhi oleh setiap PNS, di antaranya: setia dan taat kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan pemerintah yang sah; menjaga persatuan dan kesatuan bangsa; bekerja secara profesional, jujur, dan penuh tanggung jawab; serta menjaga kehormatan, martabat, dan reputasi negara serta pemerintah.

Kewajiban menjaga kehormatan dan martabat yang paling sering dijadikan landasan hukum bagi penjatuhan sanksi atas pelanggaran moral. Tindakan asusila, perselingkuhan, atau perilaku tidak terpuji lainnya dianggap melanggar kewajiban ini secara langsung karena mencederai citra institusi pemerintah di mata masyarakat. Hal ini sejalan dengan pandangan Tjokroamidjojo yang menegaskan bahwa integritas ASN merupakan prasyarat utama terselenggaranya pemerintahan yang bersih dan berwibawa, mengingat ASN adalah representasi langsung negara dalam interaksinya dengan warga. Implikasi normatifnya adalah bahwa pelanggaran moral oleh ASN tidak dapat diperlakukan semata sebagai urusan pribadi, melainkan sebagai pelanggaran terhadap kepercayaan publik yang dititipkan kepada institusi negara.

Pemberian sanksi disiplin kepada ASN merupakan tindakan administrasi negara (*bestuurhandeling*) yang memiliki akibat hukum langsung terhadap hak-hak individu ASN yang bersangkutan. Sebagai tindakan administrasi, penjatuhan sanksi disiplin wajib tunduk pada asas-asas umum pemerintahan yang baik (*Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur/AUPB*) sebagaimana diatur dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Terdapat empat asas AUPB yang memiliki relevansi paling langsung dan menentukan dalam konteks proporsionalitas sanksi disiplin moral ASN.

Pertama, asas proporsionalitas (*evenredigheidsbeginsel*). Asas ini menghendaki keseimbangan antara beratnya sanksi yang dijatuhkan dengan tingkat keseriusan pelanggaran yang dilakukan. Dalam doktrin hukum administrasi, asas ini dijabarkan ke dalam tiga sub-prinsip yang saling berkaitan. Sub-prinsip pertama adalah *geschiktheid* (kesesuaian), yang mensyaratkan bahwa tindakan yang diambil harus sesuai dan tepat untuk mencapai tujuan yang hendak diraih. Sub-prinsip kedua adalah *noodzakelijkheid* (kebutuhan), yang mensyaratkan bahwa sanksi yang dijatuhkan harus merupakan cara yang paling tidak memberatkan di antara berbagai alternatif yang tersedia. Sub-prinsip ketiga adalah *evenredigheid in enge zin* (proporsionalitas dalam arti sempit), yang mensyaratkan keseimbangan antara kerugian yang ditimpakan kepada individu dengan kepentingan yang hendak dilindungi oleh institusi. Sub-prinsip ketiga inilah yang paling sering terabaikan dalam praktik penjatuhan sanksi pemecatan atas pelanggaran moral yang dampak administratifnya tidak terukur secara langsung dan konkret.

Kedua, asas kepastian hukum. Asas ini mengharuskan setiap tindakan administratif didasarkan pada ketentuan hukum yang jelas, dapat diprediksi, dan tidak membuka ruang multitafsir. Manakala Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tidak memberikan kriteria kuantitatif atau kualitatif yang terukur untuk pelanggaran moral seperti perselingkuhan sebagaimana tersedianya kriteria 28 hari kerja untuk pelanggaran bolos asas kepastian hukum menjadi terganggu secara fundamental. Kondisi ini menempatkan ASN dalam posisi yang tidak dapat dengan pasti memprediksi sanksi apa yang akan dijatuhkan atas perbuatannya, sekaligus menempatkan pejabat pemeriksa dalam posisi yang rentan terhadap gugatan hukum karena tidak adanya parameter objektif sebagai panduan keputusan.

Ketiga, asas keadilan dan kewajaran. Asas ini menuntut bahwa setiap keputusan administratif harus dapat dipertanggungjawabkan secara moral dan logika, serta tidak menghasilkan ketimpangan yang tidak dapat dibenarkan secara hukum dan etika. Dalam praktik, dua ASN yang melakukan pelanggaran dengan tingkat keseriusan yang setara semestinya mendapatkan sanksi yang setara pula, tanpa dipengaruhi oleh faktor-faktor non-hukum seperti pangkat, jabatan, gender, atau kedekatan personal dengan pejabat pemeriksa.

Keempat, asas tidak menyalahgunakan kewenangan (*détournement de pouvoir*). Asas ini melarang pejabat administrasi negara menggunakan kewenangannya untuk tujuan-tujuan yang berbeda dari tujuan pemberian kewenangan. Tanpa kriteria proporsionalitas yang jelas dan terstandarisasi, sanksi berat seperti pemecatan berpotensi digunakan sebagai instrumen tekanan, pembalasan, atau ekspresi ketidaksenangan personal, bukan sebagai sarana pembinaan dan penegakan integritas birokrasi yang genuinely bertujuan melindungi kepentingan publik.

Sehingga hal ini menimbulkan permasalahan kekosongan regulasi dan urgensi standarisasi proporsionalitas, Pertama, absennya kriteria proporsionalitas yang eksplisit dan terukur bagi pelanggaran moral. Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 memang telah menyediakan kriteria kuantitatif yang tegas untuk sejumlah pelanggaran administratif, tetapi hal serupa tidak berlaku untuk pelanggaran moral berkualitas seperti perselingkuhan atau perbuatan asusila.

Kedua, kekosongan regulasi transisi setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023. Walaupun undang-undang itu efektif sejak Oktober 2023, hingga Maret 2026 belum ada peraturan pemerintah pengganti yang secara menyeluruh mengadopsi nilai-nilai BerAKHLAK ke dalam skema gradasi dan penjatuhan sanksi disiplin ASN. Kekosongan ini menimbulkan ketidakpastian hukum yang konkret: pejabat dihadapkan pada dilema apakah pelanggaran moral pribadi seperti perselingkuhan langsung melanggar nilai Harmonis atau Loyal dalam BerAKHLAK tanpa bukti pendukung; sekaligus, tidak ada pedoman memadai untuk membuktikan dampak nyata pelanggaran tersebut terhadap pelayanan publik sebelum sanksi berat diterapkan.

Kelemahan struktural tersebut pada intinya menunjukkan bahwa isu proporsionalitas sanksi disiplin moral ASN bukan hanya masalah pelaksanaan lapangan, melainkan akarnya terletak pada ketidaksempurnaan regulasi. Karenanya, diterbitkannya peraturan pemerintah baru yang komprehensif mengatur gradasi sanksi disiplin moral ASN—selaras dengan semangat UU 20/2023 dan nilai BerAKHLAK—merupakan urgensi mendesak agar Indonesia dapat mewujudkan tata kelola kepegawaian yang adil, pasti, dan bertanggung jawab secara hukum.

Sejauh Mana Perselingkuhan Merupakan Pelanggaran Moral Berat Bagi ASN Sehingga Mewajibkan Sanksi Pemecatan

Perselingkuhan dalam konteks hukum kepegawaian Indonesia tidak sekadar dimaknai sebagai persoalan privat antarindividu, melainkan telah dilekatkan secara normatif sebagai pelanggaran disiplin berat yang dapat berujung pada sanksi pemberhentian. Konstruksi normatif ini bersumber dari dua instrumen hukum yang saling mengaitkan, yakni Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Pegawai Negeri Sipil, serta Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Dengan merujuk Pasal 8 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021, jenis-jenis hukuman disiplin tingkat berat meliputi penurunan jabatan setingkat lebih rendah selama dua belas bulan, pembebasan dari jabatan menjadi jabatan pelaksana selama dua belas bulan, dan pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS. Konstruksi normatif ini menunjukkan bahwa pembuat regulasi telah menempatkan perselingkuhan pada gradasi pelanggaran tertinggi, yang konsekuensi minimalnya pun sudah berada pada level hukuman berat (Hadjon, 1987).

Pelarangan perselingkuhan bagi ASN tidak semata-mata dilandasi pertimbangan legalistik, melainkan juga berakar pada perspektif moral dan etika profesi yang menempatkan ASN sebagai representasi negara dalam interaksinya dengan masyarakat. Tjokroamidjojo menegaskan bahwa integritas ASN merupakan prasyarat utama terselenggaranya pemerintahan yang bersih dan berwibawa, mengingat ASN adalah wajah langsung negara di hadapan warga (Tjokroamidjojo, 1984). Logika ini mengimplikasikan bahwa perilaku ASN termasuk dalam kehidupan pribadinya tidak dapat dipisahkan sepenuhnya dari peran kelembagaannya sebagai abdi negara. Pandangan serupa dikemukakan oleh Mertokusumo yang menyatakan bahwa hukum tidak dapat dipisahkan dari substrat moralnya, dan

dalam konteks hukum administrasi, nilai moral membentuk bagian dari norma hukum yang mengikat pejabat negara (Mertokusumo, 2007). Berdasarkan perspektif ini, perselingkuhan oleh ASN bukan hanya melanggar norma moral sosial, tetapi juga melukai nilai Harmonis dan Loyal sebagaimana termaktub dalam budaya kerja BerAKHLAK yang diembankan oleh Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 menetapkan nilai dasar BerAKHLAK akronim dari Berorientasi Pelayanan, Akuntabel, Kompeten, Harmonis, Loyal, Adaptif, dan Kolaboratif sebagai landasan perilaku seluruh ASN. Nilai Harmonis mengharuskan ASN untuk menjaga hubungan yang saling menghargai dan mencegah konflik dalam lingkungan sosialnya, sementara nilai Loyal mencerminkan kesetiaan pada institusi, peraturan, dan amanah yang diemban. Perselingkuhan, dalam perspektif ini, berpotensi merusak kedua nilai tersebut secara sekaligus: merusak tatanan sosial di lingkungan instansi dan menciptakan preseden ketidaksetiaan terhadap komitmen institusional.

Namun demikian, perlu digarisbawahi bahwa korelasi antara perselingkuhan dengan pelanggaran nilai-nilai BerAKHLAK secara konkret masih bersifat interpretatif. Hingga Maret 2026, belum terdapat pedoman teknis resmi yang secara eksplisit dan terukur menjabarkan bagaimana perselingkuhan secara langsung merusak kinerja pelayanan publik atau menimbulkan dampak administratif yang nyata bagi institusi. Ketiadaan pedoman ini menciptakan ruang debat yang substansial mengenai proporsionalitas sanksi pemecatan dalam kasus perselingkuhan yang tidak disertai bukti dampak administratif konkret.

Asas proporsionalitas dalam hukum administrasi menghendaki keseimbangan antara beratnya sanksi dengan tingkat keseriusan pelanggaran dan dampak konkret yang ditimbulkan, yang dalam doktrin hukum administrasi Belanda dikenal melalui tiga sub-prinsip: *geschiktheid* (kesesuaian tujuan), *noodzakelijkheid* (kebutuhan/paling tidak memberatkan), dan *evenredigheid in enge zin* (proporsionalitas dalam arti sempit) (Marbun, 2011). Permasalahan mendasar yang muncul adalah: apakah sanksi pemecatan atas perselingkuhan yang dampak administratifnya terhadap pelayanan publik seringkali tidak terukur secara langsung dan konkret telah memenuhi sub-prinsip *noodzakelijkheid* dan *evenredigheid in enge zin*? Sebagian pakar hukum administrasi berpendapat bahwa apabila dampak perselingkuhan terhadap kinerja dan pelayanan publik tidak terbukti secara konkret, maka pemecatan tidak memenuhi syarat sebagai tindakan yang paling proporsional di antara berbagai alternatif sanksi berat yang tersedia. Argumentasi ini diperkuat oleh kenyataan bahwa Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 masih menyediakan dua jenis sanksi berat lain yang lebih ringan dari pemecatan, sehingga seharusnya terdapat pertimbangan memilih sanksi yang paling tidak memberatkan.

Di sisi lain, kelompok yang mendukung pemecatan berargumen bahwa Pasal 15 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 bersifat mandatory, sehingga tidak ada ruang diskresi bagi pejabat pemeriksa untuk menjatuhkan sanksi yang lebih ringan dari tingkat berat. Lebih jauh, Inspektorat Kota Palembang berposisi bahwa perselingkuhan secara inheren merusak integritas birokrasi dan kepercayaan publik tanpa harus dibuktikan melalui dampak administratif konkret, karena dampaknya bersifat sistemik dan reputasional. Posisi ini didukung oleh yurisprudensi administratif

yang secara konsisten menempatkan integritas moral sebagai nilai yang berdiri sendiri dalam konteks jabatan publik.

Perdebatan ini semakin kompleks manakala dikaitkan dengan kekosongan regulasi pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023. Hingga Maret 2026, belum ada peraturan pemerintah pengganti yang secara komprehensif menjabarkan bagaimana nilai-nilai BerAKHLAK diintegrasikan ke dalam mekanisme gradasi dan penjatuhan sanksi disiplin, termasuk untuk pelanggaran moral seperti perselingkuhan. Kondisi ini menciptakan *regelungslücke* (kekosongan regulasi transitif) yang menempatkan pejabat pemeriksa dalam posisi bergantung pada interpretasi subjektif tanpa parameter objektif yang memadai.

Secara nasional, data Badan Kepegawaian Negara menunjukkan bahwa sepanjang tahun 2025, terdapat 869 Pegawai Negeri Sipil yang dipecat, dengan sebagian besar kasus (749 kasus) terkait korupsi, serta sisanya terkait pidana lain dan pelanggaran politik. Angka ini mencerminkan bahwa secara struktural, pemecatan akibat pelanggaran moral privat seperti perselingkuhan meskipun secara normatif dimungkinkan bukan merupakan dominasi kasus pemecatan secara nasional. Fakta ini memberikan perspektif bahwa tidak semua instansi secara konsisten menerapkan pemecatan untuk kasus perselingkuhan, yang mengindikasikan terdapat ruang diskresi praktis di lapangan meski regulasi bersifat mandatory.

Variasi praktik ini berkorelasi dengan temuan penelitian Utomo yang menunjukkan bahwa implementasi sanksi disiplin ASN di berbagai daerah sangat dipengaruhi oleh kapasitas kelembagaan Inspektorat, budaya birokrasi lokal, dan ada atau tidaknya tekanan politik eksternal dalam pengambilan keputusan disiplin (Utomo, 2006). Dalam konteks Kota Palembang, penerapan sanksi pemecatan atas perselingkuhan mencerminkan kebijakan *zero tolerance* yang dicanangkan oleh Inspektorat setempat sebagai respons atas tuntutan akuntabilitas publik yang semakin tinggi, seiring meningkatnya tuntutan transparansi dalam tata kelola pemerintahan daerah.

Sebagai catatan komparatif, dalam sistem hukum kepegawaian beberapa negara dengan tradisi *civil law* seperti Jerman dan Belanda, sanksi pemecatan atas pelanggaran moral privat yang tidak memiliki dampak langsung terhadap jabatan umumnya hanya dijatuhkan apabila terdapat bukti konkret bahwa pelanggaran tersebut secara nyata mengganggu kepercayaan publik atau menimbulkan konflik kepentingan dalam pelaksanaan tugas. Standar ini berbeda dengan pendekatan Indonesia yang cenderung menetapkan sanksi mandatory tanpa mensyaratkan pembuktian dampak administratif konkret terlebih dahulu.

Berdasarkan analisis normatif di atas, perselingkuhan memang telah secara eksplisit dikonstruksi oleh hukum positif Indonesia sebagai pelanggaran disiplin berat yang mewajibkan sanksi tingkat berat, termasuk pemecatan. Landasan normatifnya jelas dan terdokumentasi dalam Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 dan Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021. Dari perspektif moral dan etika profesi, perselingkuhan pun dapat diargumentasikan sebagai tindakan yang menciderai nilai Harmonis dan Loyal dalam Berakhlak, serta merusak integritas institusional secara reputasional.

Namun demikian, kewajiban normatif untuk menjatuhkan sanksi berat tidak serta merta identik dengan kewajiban untuk selalu menjatuhkan sanksi tertinggi, yakni pemecatan. Prinsip proporsionalitas dalam hukum administrasi khususnya sub-prinsip *noodzakelijkheid* dan *evenredigheid in enge zin* menuntut agar pejabat pemeriksa mempertimbangkan ketersediaan alternatif sanksi berat yang lebih ringan sebelum menjatuhkan pemberhentian, terutama dalam kasus yang tidak disertai bukti dampak administratif konkret terhadap pelayanan publik (Ridwan, 2014).

Oleh karena itu, penelitian ini menyimpulkan bahwa perselingkuhan merupakan pelanggaran moral berat bagi ASN yang secara normatif mewajibkan sanksi berat, tetapi tidak secara otomatis mewajibkan sanksi berupa pemecatan dalam setiap kasus tanpa pertimbangan proporsionalitas yang memadai. Urgensi reformasi regulasi khususnya penerbitan peraturan pemerintah baru yang secara komprehensif mengintegrasikan nilai BerAKHLAK ke dalam kriteria proporsionalitas sanksi disiplin moral menjadi kebutuhan yang tidak dapat ditunda lebih lanjut demi terwujudnya kepastian hukum dan keadilan administrasi bagi seluruh ASN.

KESIMPULAN

Pengaturan sanksi disiplin Aparatur Sipil Negara (ASN) di Indonesia saat ini berada dalam kondisi ketidakpastian hukum akibat belum diterbitkannya peraturan pelaksana baru pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023, sehingga Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 masih digunakan meskipun belum sepenuhnya selaras dengan nilai-nilai BerAKHLAK, menciptakan kekosongan regulasi transitif (*regelungslücke*). Secara normatif, perselingkuhan merupakan pelanggaran disiplin berat yang mewajibkan sanksi tingkat berat berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 dan Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021, namun kewajiban menjatuhkan sanksi berat tidak serta merta berarti wajib menjatuhkan sanksi pemecatan. Asas proporsionalitas dalam hukum administrasi menuntut adanya keseimbangan dan pertimbangan terhadap alternatif sanksi yang lebih ringan, terutama apabila dampak konkret pelanggaran terhadap pelayanan publik tidak terbukti secara terukur. Dengan demikian, urgensi utama saat ini adalah penerbitan peraturan pemerintah baru yang secara komprehensif mengintegrasikan nilai BerAKHLAK ke dalam kriteria proporsionalitas sanksi disiplin moral, guna mewujudkan kepastian hukum, keadilan administrasi, dan perlindungan hak ASN secara proporsional.

Berdasarkan simpulan tersebut, direkomendasikan secara normatif agar pemerintah segera menerbitkan Peraturan Pemerintah baru sebagai pelaksana Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 yang secara komprehensif mengatur gradasi sanksi disiplin ASN, khususnya untuk pelanggaran moral, dengan mengintegrasikan nilai-nilai BerAKHLAK secara konkret dan terukur ke dalam kriteria proporsionalitas sanksi, serta menyediakan parameter objektif yang mengikat bagi pejabat pemeriksa dalam memilih jenis sanksi berat berdasarkan tingkat keseriusan pelanggaran, dampak konkret terhadap pelayanan publik, dan rekam jejak ASN. Secara implementatif, sebelum peraturan pemerintah baru diterbitkan, Kementerian PANRB dan Badan Kepegawaian Negara perlu menyusun pedoman teknis

atau surat edaran sebagai panduan sementara yang mewajibkan pejabat pemeriksa untuk membuktikan secara administratif dampak pelanggaran terhadap pelayanan publik, mempertimbangkan alternatif sanksi berat yang lebih ringan sebelum menjatuhkan pemecatan, serta mendokumentasikan pertimbangan proporsionalitas secara tertulis dalam keputusan sanksi. Dari sisi kelembagaan, diperlukan penguatan kapasitas Inspektorat dan pejabat pemeriksa disiplin melalui pelatihan sistematis mengenai penerapan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) dan prinsip proporsionalitas, sekaligus membangun mekanisme pengawasan internal dan eksternal yang efektif untuk memastikan konsistensi dan keadilan dalam penjatuhan sanksi. Terakhir, perlu dilakukan studi komparatif terhadap sistem hukum kepegawaian negara-negara dengan tradisi civil law seperti Jerman dan Belanda yang mensyaratkan adanya bukti dampak konkret terhadap jabatan publik sebelum pemecatan dijatuhkan atas pelanggaran moral privat, guna menyempurnakan desain regulasi kepegawaian nasional demi terwujudnya kepastian hukum, keadilan administrasi, dan perlindungan hak ASN secara proporsional.

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada semua pihak yang telah memberikan dukungan, bantuan, dan kontribusi dalam penyusunan penelitian ini. Ucapan terima kasih secara khusus disampaikan kepada para pembimbing yang telah memberikan arahan, masukan, serta bimbingan ilmiah selama proses penelitian hingga penyusunan naskah ini. Penulis juga menyampaikan apresiasi kepada instansi terkait yang telah menyediakan data dan informasi yang dibutuhkan, sehingga penelitian ini dapat terselesaikan dengan baik. Tidak lupa, terima kasih kepada para reviewer dan pihak jurnal atas kritik dan saran yang konstruktif dalam penyempurnaan artikel ini. Akhirnya, penulis juga mengucapkan terima kasih kepada keluarga dan semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu per satu atas dukungan moral dan doa yang diberikan selama proses penelitian ini.

REFERENSI

- Abenta, D., et al. (2025). Pengaturan sanksi terhadap aparatur sipil negara yang melakukan pelanggaran disiplin tingkat berat dari perspektif perundang-undangan (Skripsi). Universitas Jambi.
- Bintoro Tjokroamidjojo. (1984). Pengantar administrasi pembangunan. LP3ES.
- Hadjon, P. M. (1987). Perlindungan hukum bagi rakyat Indonesia. Bina Ilmu.
- Humas Diskominfo Buol. (2025, September 25). Pemkab Buol tegakkan disiplin ASN, 59 kasus ditangani sepanjang 2025. Diakses Mei 8, 2026, dari <https://webs.buolkab.go.id/index.php/pemkab-buol-tegakkan-disiplin-asn-59-kasus-ditangani-sepanjang-2025/>
- Indrati S., M. F. (2007). Ilmu perundang-undangan: Jenis, fungsi, dan materi muatan. Kanisius.
- Kalangi, R. (2015). Pengembangan sumber daya manusia dan kinerja aparat sipil negara di Kabupaten Kepulauan Sangihe Provinsi Sulawesi Utara. *Jurnal LPPM Bidang EkoSosBudKum*, 2(1), 1–18.
- Marbun, S. F. (2011). Peradilan administrasi negara dan upaya administratif di Indonesia. FH UII Press.

- Manurung, P. (2025, October 2). BKN pecat 19 ASN September 2025, mayoritas karena disiplin dan korupsi. *Mistar.id*. Diakses Mei 8, 2026, dari <https://mistar.id/news/nasional/bkn-pecat-19-asn-september-2025-mayoritas-karena-disiplin-dan-korupsi>
- Mertokusumo, S. (2007). *Mengenal hukum: Suatu pengantar*. Liberty.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.
- Ridwan HR. (2014a). *Hukum administrasi negara*. RajaGrafindo Persada.
- Ridwan HR. (2014b). *Hukum administrasi negara (Edisi revisi)*. RajaGrafindo Persada.
- Ten Berge, J. B. J. M., & Tak, A. Q. C. (1992). *Hoofdlijnen van het Nederlands bestuursprocesrecht*. W.E.J. Tjeenk Willink.
- Utomo, W. (2006). *Administrasi publik baru Indonesia: Perubahan paradigma dari administrasi negara ke administrasi publik*. Pustaka Pelajar.
- Wijayanti, W., & Kurniasih, D. (2023). Penerapan kode etik aparatur sipil negara dalam upaya meningkatkan disiplin aparatur sipil negara. *Publikauma*, 11(1). <https://doi.org/10.31289/publika.v11i1.9524>