



KOMISI APARATUR
SIPIL NEGARA

ISSN 2665-0482

Komisi Aparatur Sipil Negara *Policy Brief*

PENTINGNYA KODE ETIK DAN KODE PERILAKU UNTUK MEMBANGUN PROFESIONALITAS ASN

VOLUME 1 | NOMOR 2 | DESEMBER 2018

Dewan Redaksi

Pembina:

Ketua Komisi Aparatur Sipil Negara

Penanggung jawab:

Wakil Ketua Komisi Aparatur Sipil Negara

Ketua Dewan Redaksi:

Prof. Prijono Tjiptoherijanto

Anggota Redaksi:

Waluyo, I Made Suwandi, Nuraida Mokhsen,
Tasdik Kinanto, Abdul Hakim, Irwansyah, Sumardi

Tim Penulis:

Nuraida Mokhsen, Septiana Dwiputrianti,
Rifki Juniarto

Design Grafis:

Ria Christine & Fajrin F.

Aparatur Sipil Negara (ASN) adalah profesi bagi pegawai yang bekerja di instansi pemerintah. Untuk melaksanakan tugasnya dengan profesional, pegawai ASN tidak hanya memiliki kompetensi namun juga harus bersikap, berperilaku, dan bertindak sesuai pedoman kode etik dan kode perilaku ASN. Kode Etik dan Kode Perilaku menjadi *self-control* bagi pegawai ASN untuk melaksanakan tugasnya secara profesional guna menjamin mutu profesi ASN.

Saat ini, pelanggaran terhadap kode etik dan kode perilaku di kalangan pegawai ASN masih tinggi. Beberapa faktor penyebabnya adalah belum efektifnya penegakan kode etik dan kode perilaku ASN di instansi pemerintah; belum berperannya pimpinan sebagai role model; belum terbangunnya sistem whistle blower; dan belum terbangunnya sistem informasi pelanggaran.

Kode Etik dan Kode Perilaku

Kode Etik dan Kode Perilaku merupakan dua peraturan yang berbeda, namun keduanya dipergunakan untuk mendorong terbentuknya perilaku tertentu dalam suatu organisasi.

Kode etik menurut Business Dictionary adalah pedoman tertulis yang dikeluarkan suatu organisasi untuk pegawai dan manajemen dalam rangka menolong mereka berperilaku sesuai dengan nilai-nilai dan standar etika organisasi. Prinsip-prinsip yang dimuat dalam kode etik luas dan tidak spesifik karena disusun dengan maksud untuk menyediakan pijakan bagi seseorang untuk membuat pertimbangan secara mandiri dan menentukan tindakan apa yang tepat dalam

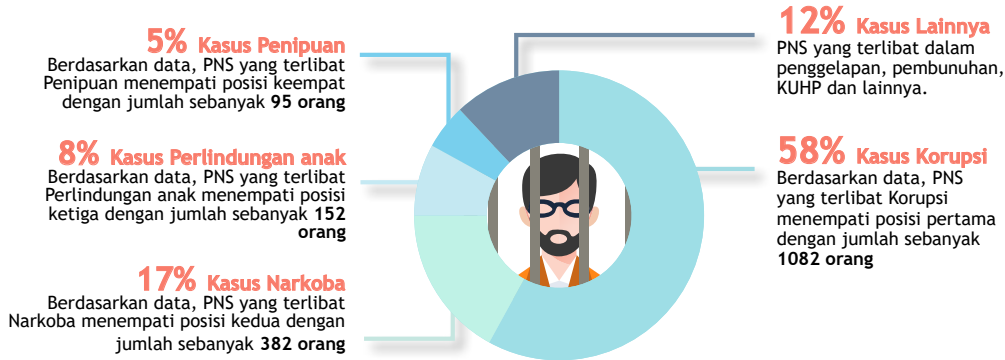
menghadapi suatu situasi. Sebagai contoh, kode etik ASN mengatur bahwa semua pegawai ASN harus melaksanakan tugas sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan, yang pelaksanaannya masih memerlukan penafsiran.

Sementara itu kode perilaku mengatur secara spesifik perilaku mana yang dapat diterima atau tidak dapat diterima, yang diwajibkan maupun yang dilarang. Aturan yang dimuat dalam kode perilaku sudah spesifik dan pelaksanaannya tidak memerlukan banyak penafsiran. Misalnya, untuk memastikan suatu peraturan perundang-undangan dilaksanakan maka dalam kode perilaku sudah diatur apa yang wajib dilakukan dan apa yang dilarang untuk dilakukan.

Mengapa Penegakan Kode Etik dan Kode Perilaku ASN Penting?

- ASN merupakan suatu profesi yang berperan penting dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan penyediaan pelayanan publik. Sebagai suatu profesi, pegawai ASN dalam melaksanakan tugasnya harus profesional, dalam arti memiliki kompetensi yang dibutuhkan serta berpegang pada nilai dasar, Kode Etik dan Kode Perilaku selaku aparatur negara, sebagaimana diatur dalam UU No. 5 Tahun 2014 tentang ASN. Profesionalitas pegawai ASN tercermin tidak hanya pada kompetensi yang dimiliki namun juga pada sikap dan kepatuhan terhadap kode etik dan kode perilaku.
- Profesionalitas erat kaitannya dengan etika ASN dalam bekerja. Kode Etik dan Kode Perilaku berisi pengaturan perilaku agar Pegawai ASN melaksanakan tugasnya dengan jujur, bertanggung jawab, dan berintegritas tinggi, cermat, disiplin, bersikap melayani dan melaksanakan tugasnya sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan dan etika pemerintahan. Penerapan Kode Etik dan Kode Perilaku ASN bertujuan untuk menjaga citra dan martabat seorang ASN.
- Kode Etik dan Kode Perilaku juga berfungsi sebagai standar untuk menilai apakah perilaku yang dijalankan dapat dikatakan baik atau buruk. Kode Etik dan Kode Perilaku berperan dalam menegakkan *self-control* bagi pegawai ASN untuk dapat melaksanakan tugasnya secara profesional guna menjamin mutu profesi ASN. Pegawai ASN yang profesional akan mendukung peningkatan kinerja dan citra birokrasi pemerintah.

Gambar 1. Data Narapidana Berstatus PNS Aktif



Sumber: Diolah oleh Bidang Pengkajian dan Pengembangan Sistem KASN dari data Kemenkumham Tahun 2017,

Lemahnya Penegakan Kode Etik Menghambat Profesionalisme ASN

Data ASN yang dikenai sanksi moral karena melanggar kode etik dan kode perilaku sulit diperoleh. Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) berusaha mengumpulkan data terkait Pegawai Negeri Sipil (PNS) terkena kasus hukum. Data yang dikumpulkan KASN dari Kementerian Hukum dan HAM (Kemenkumham) menunjukkan bahwa pelanggaran kode etik dan kode perilaku di kalangan pegawai ASN tergolong tinggi.

Gambar 1 menunjukkan data narapidana berstatus PNS aktif. Berdasarkan data tersebut terdapat 1.879 PNS yang tersandung kasus hukum, yang terdiri dari 1.082 orang (58%) terkena kasus korupsi; 382 orang (17%) terjerat kasus narkoba; dan sisanya 211 orang (12%) terkena kasus lain seperti perlindungan anak, penipuan, kekerasan dalam rumah tangga, dan kasus lainnya.

Gambar 2. Data Narapidana Berstatus PNS Aktif Berdasarkan Pengelompokan Usia



Sumber: Diolah oleh Bidang Pengkajian dan Pengembangan Sistem, KASN dari data Kemenkumham Tahun 2017.

Gambar 2 menunjukkan data narapidana berstatus PNS aktif berdasarkan pengelompokan usia. Pelanggaran tertinggi berada pada kelompok usia 51 tahun ke atas, sebanyak 733 orang (32%). Pelanggaran pada kelompok usia ini disebabkan PNS memiliki kewenangan dan jabatan strategis untuk mengelola sumber daya yang ada dalam birokrasi, misalnya mengelola ASN, keuangan, aset, barang milik negara/daerah.

Selanjutnya kelompok usia 41 s.d. 50 tahun sebanyak 564 orang (30%). Pada kelompok ini rata-rata PNS sudah bekerja di atas 10 tahun dan sudah memiliki jabatan dan kewenangan di dalam organisasinya. Hal ini mengindikasikan bahwa kasus korupsi ada kaitannya dengan posisi PNS dalam jabatan.

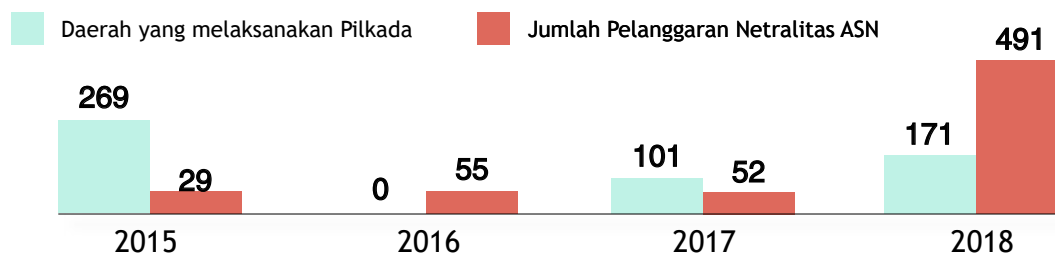
Terakhir kelompok usia dibawah 31 s.d. 40 tahun sebanyak 413 orang (22%), Merupakan kelompok usia PNS sudah menjadi senior

dalam pekerjaan.

Terakhir kelompok usia 20 sampai dengan 30 Tahun sebanyak 169 orang (9%). Pada kelompok usia 30 tahun ke bawah sebagian besar didominasi oleh kasus narkoba. Hal ini perlu mendapat perhatian pemerintah dan diperlukan strategi khusus untuk mengatasinya. Dikhawatirkan kasus narkoba akan berdampak buruk pada generasi ASN di masa mendatang.

Gambar 3 menunjukkan pelanggaran terhadap asas netralitas dikalangan pegawai ASN masih tinggi, terutama menjelang penyelenggaraan Pilkada. Data menunjukkan, tren pelanggaran netralitas yang dilakukan oleh ASN semakin meningkat dari tahun 2016 hingga tahun 2018. Padahal, netralitas merupakan salah satu persyaratan bagi ASN untuk bersikap profesional.

Gambar 3. Jumlah Pengaduan Terkait Pelanggaran Netralitas ASN



Keterangan: tahun 2016 tidak ada Pilkada serentak.

Diolah oleh Bidang Pengkajian dan Pengembangan Sistem dari Bidang Pengaduan dan Penyelidikan KASN, 2018.

Berdasarkan hasil monitoring dan evaluasi KASN, komitmen pimpinan Instansi terhadap penegakan kode etik kode perilaku dianggap masih kurang. Hal ini terlihat dari beberapa aspek sebagai berikut:

- **Masih banyak instansi belum memiliki peraturan kode etik.**

Peraturan Pemerintah 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil, pasal 13 ayat 2 menjelaskan bahwa peraturan kode etik dibuat berdasarkan karakteristik masing-masing instansi dan organisasi profesi. Saat ini masih banyak instansi pemerintah yang belum melaksanakan amanat tersebut.

Gambar 3 menunjukkan bahwa 3,8% instansi di tingkat Kementerian dan Lembaga Pemerintah Nonkementerian (LPNK) belum memiliki peraturan mengenai kode etik dan kode perilaku. Di tingkat Pemerintah Provinsi hanya 50% yang memiliki peraturan kode etik. Di tingkat Pemerintah Kabupaten/Kota lebih sedikit lagi, hanya 16% yang memiliki peraturan kode etik

- **Kurangnya sosialisasi dan internalisasi penerapan kode etik.**

Masih kurangnya pemahaman pegawai pada kode etik yang berlaku di instansinya disebabkan kurangnya sosialisasi dan internalisasi kode etik. Ketidapahaman pegawai menyebabkan banyaknya pelanggaran kode etik. Sosialisasi dan internalisasi kode etik pegawai ASN pada umumnya hanya dilakukan kepada para calon pegawai negeri sipil (CPNS) pada saat melakukan pelatihan dasar (latsar) sebelum diangkat menjadi PNS. Masih kurangnya pemahaman pegawai pada kode etik yang berlaku di instansinya disebabkan kurangnya sosialisasi dan internalisasi kode etik.

Faktor penyebab banyaknya pelanggaran etika di instansi pemerintah adalah:

1. **Belum efektifnya penegakan penerapan kode etik ASN.**

Ketidaktegasan PPK dalam menjatuhkan hukuman disiplin menunjukkan lemahnya komitmen PPK dalam penerapan kode etik dan kode perilaku ASN. Data dari beberapa pejabat di instansi pemerintah menunjukkan PPK tidak tegas menjatuhkan sanksi kepada ASN. Ada beberapa alasan mengapa PPK terkesan lambat menjatuhkan sanksi:

- a. Rasa iba atau tidak tega;
- b. Perasaan senasib sebagai seorang abdi negara;
- c. Rasa takut dalam memecat seseorang karena memikirkan nasib keluarga ASN yang dipecat;
- d. Memiliki hubungan kekerabatan atau pertemanan dengan PPK.

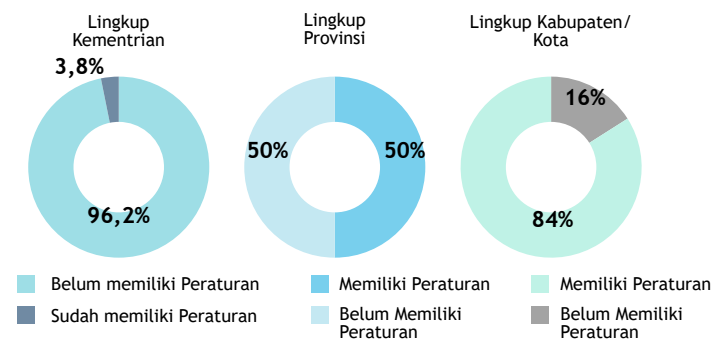
2. **Pimpinan belum berperan sebagai Role Model dalam penerapan kode etik ASN.**

Pemahaman dan pengamalan terhadap kode etik akan efektif jika PPK dan para pejabat pimpinan tinggi berkomitmen dan sekaligus menjadi *role model* dengan memberi contoh penerapan kode etik kepada bawahannya.

3. **Belum terbangunnya sistem whistle blower.**

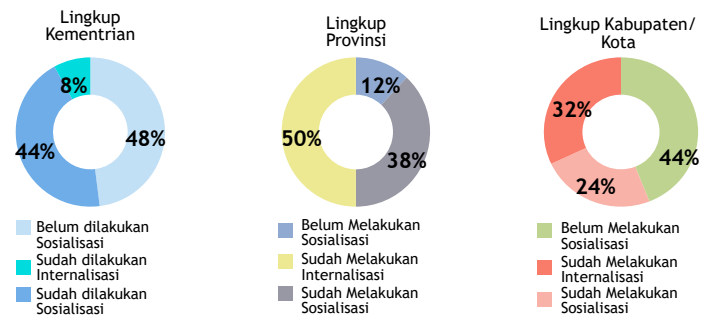
Belum adanya perlindungan bagi pelapor (*whistle blower*) menjadi satu persoalan dalam penerapan kode etik pegawai ASN. Seorang pegawai yang melaporkan tindak indisipliner ASN sering kali diasingkan. Menurut responden, hal tersebut membuat mereka takut melapor. Dibutuhkan aturan yang

Gambar 4. Peraturan Kode Etik Pegawai ASN di Instansi Pemerintah



Sumber: Bidang Pengkajian dan Pengembangan; Bidang Monitoring dan Evaluasi KASN, 2018

Gambar 5. Internalisasi Peraturan Kode Etik dan Kode Perilaku ASN



Sumber: Bidang Pengkajian dan Pengembangan; Bidang Monitoring dan Evaluasi KASN, 2018

jelas untuk melindungi ASN yang menjadi *whistle blower*. Perlindungan kepada *whistle blower* akan membuat seorang ASN berani untuk menyampaikan tindakan pelanggaran etik yang dilakukan oleh ASN di lingkungan kerja mereka

4. **Belum terbangunnya sistem informasi pelanggaran kode etik untuk mempermudah penelusuran rekam jejak.**

Permasalahan yang cukup berat dalam penerapan kode etik pegawai ASN ialah belum terbangunnya sistem informasi terkait pegawai ASN yang tersandung kasus hukum. Seringkali PPK tidak mengetahui status ASN di instansinya yang sedang dalam proses peradilan. Instansi juga tidak selalu mendokumentasikan kasus-kasus pelanggaran hukum oleh ASN. Akibatnya, ada ASN yang sudah selesai menjalani hukuman dan ingin menghilangkan rekam jejaknya dengan mengajukan permohonan mutasi ke instansi atau daerah lain.

Selain itu, ada kasus ASN yang minta pensiun dipercepat karena tengah menjalani proses peradilan. Kecenderungan seperti ini sering menimbulkan masalah yang di kemudian hari tidak mudah diselesaikan. Instansi perlu didorong untuk membangun sistem informasi terkait pelanggaran yang dilakukan oleh pegawainya.

Selain itu, diperlukan pula sebuah sistem yang terintegrasi antar lembaga untuk memudahkan instansi mendapatkan informasi tentang pelanggaran hukum yang melibatkan ASN. Agar rekam jejak pelanggaran etik atau disiplin yang pernah dilakukan ASN mudah diketahui oleh para pimpinan instansi.

Kebijakan dan Peran KASN dalam Penegakan Kode Etik

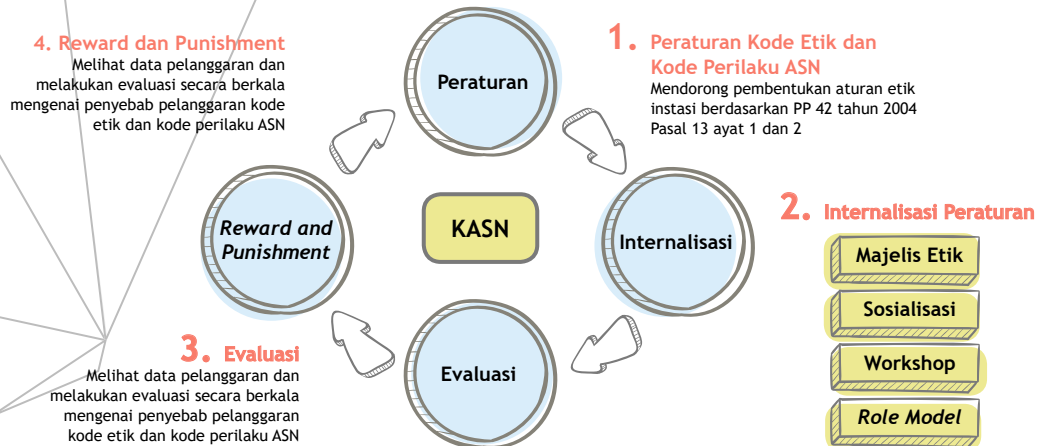
Penerapan kode etik dan kode perilaku pegawai ASN telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara; Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil; Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil.

KASN mempunyai kewenangan memonitoring, mengevaluasi serta mengawasi penerapan kode etik dan kode perilaku ASN. Namun pengawasan KASN terhadap penerapan kode etik dan kode perilaku ASN belum optimal karena KASN hanya berada di Ibu kota sedangkan PNS tersebar di seluruh wilayah Indonesia. Selain itu, sebagai lembaga yang relatif baru KASN mempunyai keterbatasan sumberdaya manusia dalam melakukan pengawasan.

Strategi Penegakan Kode Etik dan Kode Perilaku ASN

Untuk meningkatkan penerapan kode etik dan kode perilaku ASN, diusulkan strategi sebagai berikut:

Gambar 6. Strategi dalam Penerapan Kode Etik dan Kode Perilaku



Sumber: : Bidang Pengkajian dan Pengembangan Sistem, KASN 2018

- Penyempurnaan dan sinkronisasi peraturan perundang-undangan terkait kode etik dan kode perilaku ASN.
- Peningkatan sistem pengawasan internal instansi melalui:
 - » Penyusunan peraturan internal instansi tentang kode etik dan kode perilaku ASN;
 - » Peningkatan internalisasi pegawai terhadap aturan kode etik dan kode perilaku;
 - » Peranan langsung pimpinan dalam penerapan kode etik dan kode perilaku ASN;
 - » Peningkatan peran dari Aparat Pengawasan Internal Pemerintah (APIP);
 - » Pembentukan sistem informasi terkait pelanggaran kode etik dan kode perilaku sebagai bagian dari sistem informasi kepegawaian;
 - » Pembangunan sistem *whistle blower*, termasuk jaminan perlindungan terhadap pegawai yang melaporkan pelanggaran.
- Optimalisasi sistem monitoring dan evaluasi penerapan sistem merit oleh KASN.
- Peningkatan kerjasama dengan lembaga terkait, khususnya dalam melakukan pengawasan terhadap ASN di daerah.

Penutup

Pelanggaran etika yang masih sering terjadi menggambarkan citra ASN yang masih harus diperbaiki. Penerapan kode etik dan kode perilaku ASN perlu ditingkatkan dalam upaya memperbaiki citra pegawai ASN. Banyak pelanggaran terhadap kode etik dan kode perilaku terutama disebabkan

oleh kurangnya pemahaman pegawai ASN terhadap aturan yang ada. Sementara itu penegakan kode etik dan kode perilaku merupakan prasyarat untuk membentuk ASN yang profesional sesuai tujuan UU ASN.

Rekomendasi

- Mewajibkan instansi menetapkan kode etik dan kode perilaku internal instansi, sesuai ketentuan dalam PP 42 tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil;
- Mendorong instansi untuk melaksanakan sosialisasi secara berkala, menjadikan pimpinan unit kerja menjadi *role model*, meningkatkan peran APIP dalam pembinaan dan menindaklanjuti pelanggaran secara konsisten sesuai ketentuan;
- Menyarankan instansi untuk membangun sistem *whistle blowing* dan memberi perlindungan kepada pegawai yang menjadi *whistle blower*;
- Mendorong instansi membangun sistem rekam jejak pelanggaran yang dilakukan ASN. Agar ada dasar yang bisa dirujuk dalam pemberian penghargaan dan promosi jabatan;
- Mendorong terbentuknya kerjasama antar instansi dan lembaga penegak hukum untuk memudahkan *data sharing*;
- Mengusulkan kepada Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara-Reformasi Birokrasi untuk mengevaluasi peraturan yang ada yang terkait dengan kode etik dan kode perilaku.

Daftar Pustaka

- Englin Siso, Joorie Ruru, Verry Londa, 2016, *Pengaruh Etika Jabatan Terhadap Kinerja Aparatur Sipil Negara Di Sekretariat Kota Manado*, Jurnal Administrasi Publik, 9(2): 1-10.
- Lana Sari, Sampurno, Djoko Wahyono. 2017, *Pengaruh Kepemimpinan dan Budaya Organisasi Terhadap Kepuasan Kerja Karyawan di Yogyakarta*, Jurnal Manajemen dan Pelayanan Farmasi: hal 35
- Pemerintah Indonesia. 2014. *Undang - Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara*. Lembaran Negara RI Tahun 2014, No. 6. Sekretariat Negara. Jakarta.
- Pemerintah Indonesia. 2010. *Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil*. Lembaran Negara RI Tahun 2010, No 74 . Sekretariat Negara. Jakarta.
- Pemerintah Indonesia. 2004. *Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil*. Lembaran Negara RI Tahun 2004, No. 142 Sekretariat Negara. Jakarta.
- Sujanto, 1987. *Norma dan Etika Pengawasan*. Sinar Grafika. Jakarta
- Wahyudi Kumorotomo. 2015. *Etika Administrasi Negara*. Rajawali Pers. Jakarta
- Widjaja, A.W. 2003. *Etika Administrasi Negara*. Bumi Aksara. Jakarta

Sekretariat: Bidang Pengkajian dan Pengembangan Sistem Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN)
Alamat: Jl. Letjen M.T. Haryono No.Kav. 52-53, RT.3/RW.4, Cikoko, Pancoran, Kota Jakarta Selatan
Daerah Khusus Ibukota Jakarta 13630 Telp: 021 - 7972098

