

ARTIKEL

**MODEL ETIKA BIROKRASI BERBASIS KINERJA
ORGANISASI DI KABUPATEN TRENGGALEK PROVINSI
JAWA TIMUR**

***ORGANIZATIONAL PERFORMANCE-BASED BUREAUCRATIC ETHICS
MODEL IN TRENGGALEK DISTRICT
EAST JAVA PROVINCE***



Oleh :

Adfin Rochmad Baidhowah

**PROGRAM DOKTOR ILMU SOSIAL
BIDANG KAJIAN UTAMA ILMU ADMINISTRASI PUBLIK
PASCASARJANA UNIVERSITAS PASUNDAN
BANDUNG
2026**

Abstrak

Masalah pokok dalam penelitian ini adalah penurunan nilai evaluasi kinerja organisasi pemerintah Kabupaten Trenggalek selama dua tahun berturut-turut dimana hal ini disebabkan oleh kondisi pegawai yang sudah mengimplementasikan kode etik dan kode perilaku BerAKHLAK dalam perilaku kerja sehari-hari namun kode etik dan kode perilaku BerAKHLAK belum sangat erat menjadi bagian dari perilaku kerja sehari-hari dan belum menjadi ciri khas yang mewakili individu di dalam seluruh Organisasi Perangkat Daerah (OPD) di Kabupaten Trenggalek. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan studi kasus instrinsik. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penerapan etika birokrasi berbasis kinerja organisasi melalui kode etik dan kode perilaku ASN BerAKHLAK di Kabupaten Trenggalek telah dilakukan, namun masih bersifat formalitas untuk memenuhi kewajiban regulatif pemerintah pusat. Meskipun nilai-nilai BerAKHLAK telah diimplementasikan dalam perilaku kerja sehari-hari, internalisasinya belum kuat dan belum menjadi karakter khas pegawai di seluruh Organisasi Perangkat Daerah (OPD). Kondisi ini berdampak pada rendahnya kinerja organisasi yang tercermin dalam hasil evaluasi akuntabilitas kinerja pemerintah daerah. Hambatan utama penerapan etika birokrasi meliputi perubahan struktur jabatan dari struktural ke fungsional tanpa pembaruan pola kerja yang jelas, sehingga muncul tumpang tindih tugas dan area abu-abu tanggung jawab. Selain itu, hubungan yang terlalu erat antara politik dan birokrasi menurunkan objektivitas serta menggeser orientasi birokrasi dari pelayanan publik ke kepentingan politik. Ketidadaan struktur pengawasan etika yang khusus juga melemahkan konsistensi penegakan nilai-nilai BerAKHLAK. Model etika birokrasi berbasis kinerja yang efektif mencakup peran teladan etis pimpinan dan pengawas, komitmen etis, keterbukaan terhadap isu moral, kejelasan standar, serta integrasi lingkungan eksternal dan internal birokrasi sebagai kunci keberlanjutan penerapan etika birokrasi berbasis kinerja organisasi.

Kata kunci: etika birokrasi; kinerja organisasi; organisasi perangkat daerah.

1. Pendahuluan

Birokrasi modern tidak hanya dituntut untuk efisien dan efektif, tetapi juga untuk etis, dimana kinerja yang baik adalah kinerja yang memberikan pelayanan kepada masyarakat berdasarkan prinsip keadilan, transparansi, dan akuntabilitas dengan etika menjadi landasan utama bagi pencapaian kinerja yang bermakna (Denhardt dan Denhardt, 2015:45-49). Manajemen etika perlu menjadi bagian dari sistem pengukuran kinerja di lembaga publik, dimana lembaga publik perlu melakukan pelatihan etika, kode etik, dan sistem insentif yang mendukung perilaku etis dalam mencapai target kinerja (Menzel, 2007:79-87).

Etika birokrasi berbasis kinerja adalah pendekatan dalam administrasi publik yang menekankan integritas, akuntabilitas, dan moralitas dalam tindakan birokrasi, yang diukur berdasarkan hasil kinerja dan pencapaian pelayanan publik (Rohr, 2017:17). Konsep ini menggabungkan nilai-nilai etika tradisional dengan orientasi hasil atau performa kerja, sehingga birokrasi tidak hanya taat aturan tetapi juga efektif, efisien, dan berorientasi pada kepentingan publik (Bowman dan West, 2014:44). Kinerja dalam administrasi publik harus didasarkan pada prinsip moral dan etika profesional yang melibatkan integritas personal, tanggung jawab institusional, dan kepekaan terhadap nilai-nilai publik, selain itu juga penting adanya imajinasi moral bagi administrator publik untuk menghindari jebakan etika saat mengejar target kinerja (Cooper, 2006: 60-62).

Kabupaten Trenggalek menjadi salah satu kabupaten di Provinsi Jawa Timur yang mengalami masalah kinerja. Menurut data Bagian Organisasi, Sekretariat Daerah Kabupaten Trenggalek, hasil evaluasi dari Kementerian Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi dari tahun 2017 hingga 2024 menunjukkan bahwa nilai hasil evaluasi kinerja instansi pemerintah Kabupaten Trenggalek tujuh tahun terakhir mengalami kenaikan dari tahun 2017 sampai dengan tahun 2022 yaitu dari 60,02 dengan predikat B menjadi 74,94 dengan predikat BB. Namun demikian, nilai hasil evaluasi kinerja instansi pemerintah Kabupaten Trenggalek mengalami penurunan dari tahun 2022 sampai dengan tahun 2024, yaitu dari 74,94 dengan predikat BB menjadi 73,19 dengan predikat BB.

Pemerintah Kabupaten Trenggalek juga telah menindaklanjuti amanat peraturan perundang-undangan terkait penerapan kode etik dan kode perilaku ASN BerAKHLAK dengan menerbitkan Surat Edaran Bupati Kabupaten Trenggalek tanggal 27 September 2021 Nomor 060/2197/406.003.2/2021 tentang Implementasi Nilai-Nilai Utama Kode Etik dan Kode Perilaku BerAKHLAK Kabupaten Trenggalek sebagai upaya peningkatan kinerja organisasi. Namun kondisi kinerja organisasi masih mengalami kendala dan kondisi pelaksanaan kode etik menjadi salah satu faktornya. Kondisi penerapan kode etik dan kode perilaku BerAKHLAK di Kabupaten Trenggalek berada pada posisi bahwa pegawai sudah mengimplementasikan nilai-nilai BerAKHLAK dalam perilaku kerja sehari-hari namun nilai BerAKHLAK belum sangat erat menjadi bagian dari perilaku kerja sehari-hari dan belum menjadi ciri khas yang mewakili individu di dalam seluruh Organisasi Perangkat Daerah (OPD) di Kabupaten Trenggalek.

Berdasarkan puzzle di atas pertanyaan penelitian dalam artikel ini adalah bagaimana pelaksanaan etika birokrasi berbasis kinerja organisasi di Kabupaten Trenggalek, apa kendala atau

hambatan dalam pelaksanaan etika birokrasi berbasis kinerja organisasi di Kabupaten Trenggalek, dan bagaimana model etika birokrasi berbasis kinerja organisasi yang efektif diterapkan di Kabupaten Trenggalek.

2. Kajian Pustaka

Grand Theory dalam penelitian ini adalah administrasi publik, karena administrasi publik berkaitan erat dengan pengelolaan program-program publik yang dilaksanakan di seluruh tingkatan pemerintahan, baik di dalam negeri maupun luar negeri. Para administrator publik tidak hanya bekerja dalam instansi pemerintahan, tetapi juga di organisasi-organisasi nirlaba, asosiasi, serta kelompok kepentingan dari berbagai jenis (Denhardt dan Denhardt, 2006:1). Turunan dari administrasi publik adalah kebijakan public, good governance, reformasi birokrasi, dan organisasi (*Middle Range Theory*).

Aspek etika birokrasi memainkan peran penting sebagai faktor yang berhubungan erat dengan kinerja organisasi (*Applied Theory*). Rohr (2017:13) menegaskan etika birokrasi berbasis kinerja merupakan seperangkat norma, prinsip, dan standar moral yang mengatur perilaku pegawai pemerintah dalam kapasitasnya sebagai pelayan publik demi mengoptimalkan kinerja organisasi. Etika ini menitikberatkan pada kewajiban profesional pegawai untuk bertindak secara adil, transparan, akuntabel, dan bertanggung jawab dalam menjalankan tugas pemerintahan, serta menjaga kepercayaan masyarakat terhadap institusi publik. Rohr membedakan antara etika birokrasi dan etika pribadi. Menurutnya, birokrat tidak cukup hanya mengandalkan moral pribadi; namun harus mengembangkan standar etis yang bersumber dari kode etik yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan negaranya. Rohr (2017:42) menegaskan etika birokrasi dibentuk delapan dasar yaitu peran teladan etis manajemen atau pimpinan puncak, peran teladan etis pengawas, kemampuan untuk berperilaku etis, komitmen untuk berperilaku etis, keterbukaan untuk membahas isu etika, penguatan perilaku etis, kejelasan standar etika, dan visibilitas perilaku etis.

3. Metode

Penelitian ini menerapkan metode studi kasus intrinsik dengan pendekatan kualitatif, sebagaimana dijelaskan oleh Stake (1995:61) dan Yin (2014:23). Menurut Yin (2014:23), studi kasus intrinsik dipilih ketika fokus utama penelitian adalah pada karakteristik khas dan kompleks dari suatu kasus yang layak untuk ditelaah secara mendalam dalam konteks spesifiknya. Dalam konteks ini, Kabupaten Trenggalek dipilih sebagai lokasi penelitian karena memiliki kondisi perilaku pegawai, organisasi, dan kinerja yang secara signifikan memengaruhi penerapan etika birokrasi berbasis kinerja. Oleh sebab itu, pendekatan studi kasus intrinsik memberikan ruang bagi peneliti untuk mengidentifikasi faktor-faktor kunci yang memengaruhi keberhasilan maupun kendala dalam penerapan kode etik dan kode perilaku BerAKHLAK, sekaligus merumuskan model baru yang memperkaya perspektif teori Rohr.

4. Hasil dan Pembahasan

Kode etik dan kode perilaku ASN BerAKHLAK yang merupakan kebijakan pemerintah pusat memiliki landasan peraturan perundang-undangan yang telah diintegrasikan melalui manajemen ASN. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 yang mengatur Aparatur Sipil Negara menggarisbawahi bahwa kode etik tersebut wajib dipegang teguh oleh setiap individu dalam pemerintahan untuk menjalankan tugas. Dengan demikian kode etik tersebut wajib menjadi dasar dari profesionalisme dalam birokrasi. Kode etik tersebut berfungsi sebagai pelindung kehormatan birokrat serta penjaga dalam setiap hubungan, sikap, dan tindakan birokrat dalam melaksanakan tupoksi.

Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 yang mengatur tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil mengatur hal yang lebih teknis. Peraturan ini menjelaskan bahwa dalam mempersatukan birokrat dalam semangat pengabdian perlu dilandaskan pada kode etik sebagai panduan moral serta *esprit de corps*. Sanksi moral, larangan, dan kewajiban diatur dalam peraturan ini sebagai landasan untuk memberikan hukuman pada pelanggar kode etik.

Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 yang mengatur terkait Disiplin Pegawai Negeri Sipil bertujuan untuk meneguhkan pelaksanaan kode etik dan kode perilaku ASN BerAKHLAK melalui pengaturan jenis hukuman, kewajiban, dan larangan. Peraturan ini mengatur tentang bagaimana melakukan penanganan terhadap pelanggar kode etik, melalui klasifikasi pelanggar berat, sedang, dan ringan. Proses penanganan diatur sedemikian rupa dengan melalui klarifikasi, pembuatan berita acara pemeriksaan, dan pembuatan keputusan berdasarkan pemeriksaan. Peraturan pemerintah ini ditindaklanjuti oleh Peraturan Badan Kepegawaian Negara Nomor 6 Tahun 2022 yang mengatur tentang tata cara menangani pelanggar kode etik, pencatatan sanksi, dan dokumentasi dalam sistem kepegawaian ASN.

Akselerasi dari penerapan kode etik ASN dilakukan melalui Surat Edaran Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 20 Tahun 2021 yang mengatur tentang Kode Etik dan Kode Perilaku ASN BerAKHLAK sebagai nilai utama dari birokrasi. Peraturan ini dibentuk agar dapat menyatukan seluruh nilai etika ASN di berbagai wilayah Indonesia menjadi satu standar etika birokrasi berbasis kinerja yang sama. Penerapannya dilakukan melalui beberapa tahapan berupa tahapan rekrutmen pegawai melalui pengintegrasian kode etik tersebut pada variabel seleksi pegawai. Tahapan pengembangan pegawai berbasis kompetensi melalui pengembangan pelayanan prima, pelatihan etika, dan integritas sesuai dengan kode etik tersebut. Tahapan penilaian hasil kerja melalui pengadopsian kode etik tersebut sebagai instrumen evaluasi penilaian kinerja berbasis perilaku etis pegawai. Tahapan penerapan sistem penghargaan berbasis etika menjadi muara akhir dari seluruh siklus penerapan kode etik tersebut.

Penerapan kode etik dan kode perilaku ASN BerAKHLAK dilakukan pada level normatif, organisasi, dan teknis perasional. Pada level normatif, pemerintah pusat maupun daerah melakukan penetapan kode etik tersebut melalui peraturan. Pada level organisasi, penetapan organisasi yang berperan sebagai *leading sector* pelaksanaan kode etik tersebut. Pada level teknis operasional, hal ini berupa pelaksanaan kode etik tersebut dalam kehidupan setiap hari dari birokrat. Ketiga klasifikasi level penerapan kode etik ini saling melengkapi dimana level normatif

memastikan arah dari pelaksanaan, level organisasi memberikan kepastian terkait instrumen dalam penerapan, serta level teknis operasional memperkuat pelaksanaan.

Mekanisme sosialisasi yang bertujuan untuk internalisasi kode etik dan kode perilaku ASN BerAKHLAK diatur dalam Surat Edaran Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 20 Tahun 2021. Surat edaran ini menegaskan sosialisasi sebagai upaya internalisasi ini dilaksanakan dengan memberikan pelatihan, komunikasi internal, serta penggunaan alat peraga seperti latar virtual, logo, dan slogan kode etik tersebut. Setelah dilakukan sosialisasi, tahapan internalisasi selanjutnya adalah dengan mengadopsi kode etik tersebut pada sistem kerja ASN dan organisasi.

Kondisi eksisting pelaksanaan terbagi menjadi tiga level yaitu level norma, level institusi, dan level operasional. Pada level norma, Pemerintah Kabupaten Trenggalek mendasarkan diri pada Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 yang mengatur tentang ASN dan Peraturan Bupati Trenggalek Nomor 45 Tahun 2018 yang mengatur tentang penerapan kode etik dan kode perilaku ASN BerAKHLAK di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Trenggalek. Pada level institusi, penerapan dan koordinasi antar lintas OPD dengan menegaskan peran Sekretaris Daerah serta Bagian Organisasi pada Asisten Umum pada Sekretariat Daerah Kabupaten Trenggalek yang berperan sebagai koordinator utama yang bertugas dalam memastikan sinkronisasi implementasi pelaksanaan kode etik di seluruh unit kerja yang ada di Kabupaten Trenggalek. Pada level operasional, setiap unit kerja berperan sebagai penanggungjawab teknis pelaksanaan dari pelaksanaan kode etik. Setiap unit kerja diwajibkan untuk melakukan sosialisasi rutin di setiap tahunnya, pembuatan laporan pelaksanaan kode etik di setiap tahunnya, serta melakukan survey terkait dengan seberapa jauh setiap pegawai di lingkungan unit kerjanya telah memahami kode etik. Bagan tentang kondisi eksisting pelaksanaan kode etik di Kabupaten Trenggalek menggambarkan keterkaitan struktural antara aspek operasional, struktur kelembagaan, dan regulasi normatif yang menciptakan proses sistemik penerapan kode etik secara terukur dan berjenjang.

Hambatan atau kendala tersebut terjadi di level operasional. Kejelasan tupoksi menjadi tidak pasti setelah dilakukannya perampingan birokrasi yang mengakibatkan terjadinya area abu-abu dimana suatu pekerjaan tidak ada yang mau mengerjakan sehingga pelaksanaan kode etik tidak berjalan. Hubungan antara politik dan birokrasi berdampak pada pelaksanaan etika birokrasi berbasis kinerja organisasi yang tidak memiliki aspek independensi. Kefakuman keberadaan unit atau institusi pengawas pelaksanaan kode etik mengakibatkan proses pengawasan, penegakan, dan penanganan pelanggaran di masing-masing OPD berjalan secara parsial tanpa standar, bergantung pada inisiatif atasan langsung, dan bersifat insidentil tantang sistem yang jelas.

Model etika birokrasi berbasis kinerja organisasi yang dibentuk dalam penelitian ini bertujuan untuk memperkaya teori etika birokrasi berbasis kinerja organisasi selain melakukan perbaikan pada model yang sudah ada. Model etika birokrasi berbasis kinerja organisasi yang dikembangkan dalam penelitian ini dengan menambahkan tiga dimensi baru ke dalam teori etika birokrasi berbasis kinerja organisasi dari Rohr yang sebelumnya dalam teori birokrasi berbasis kinerja organisasi dari Rohr tidak memilikinya. Ketiga dimensi yang ditambahkan menjadi

struktur utama dalam model etika birokrasi berbasis kinerja organisasi yang berusaha berperan dalam menentukan kesuksesan penerapan etika birokrasi berbasis kinerja organisasi secara komprehensif.

Penelitian ini berangkat dari teori etika birokrasi berbasis kinerja organisasi yang dikembangkan oleh Rohr, yang menekankan delapan dimensi utama etika birokrasi berbasis kinerja organisasi, yaitu visibilitas perilaku etis, kejelasan standar etika, penguatan perilaku etis, keterbukaan dalam membahas isu-isu etika, komitmen untuk berperilaku etis, kemampuan untuk berperilaku etis, peran teladan etis pengawas, serta peran teladan etis manajemen puncak. Delapan dimensi tersebut secara konseptual menegaskan bahwa etika birokrasi berbasis kinerja organisasi merupakan proses internal yang berakar pada nilai, sikap, dan perilaku aparatur dalam organisasi publik. Penelitian ini mengonfirmasi relevansi dan validitas delapan dimensi etika birokrasi berbasis kinerja organisasi sebagaimana dirumuskan oleh Rohr dalam konteks birokrasi pemerintah daerah. Temuan empiris menunjukkan bahwa dimensi-dimensi internal tersebut tetap menjadi fondasi utama dalam membentuk perilaku etis ASN dan mendorong kinerja organisasi. Dengan demikian, penelitian ini tidak menegasikan teori Rohr, melainkan menempatkannya sebagai kerangka dasar dalam memahami etika birokrasi berbasis kinerja organisasi.

Namun demikian, hasil penelitian juga menunjukkan bahwa keberhasilan operasionalisasi delapan dimensi tersebut tidak berdiri secara otonom. Pelaksanaan etika birokrasi berbasis kinerja organisasi dalam konteks penerapan Kode Etik dan Kode Perilaku ASN BerAKHLAK di Pemerintah Kabupaten Trenggalek sangat dipengaruhi oleh beberapa hal yang menjadi syarat agar dimensi-dimensi etika birokrasi berbasis kinerja organisasi tersebut dapat berjalan secara efektif. Fakta empiris ini menegaskan bahwa teori Rohr, meskipun kuat dalam menjelaskan dimensi etika birokrasi, namun masih memiliki keterbatasan dalam menjelaskan faktor-faktor kontekstual yang mempengaruhi efektivitas penerapannya di tingkat pemerintahan daerah. Berdasarkan konfirmasi konseptual tersebut, penelitian ini menegaskan bahwa etika birokrasi berbasis kinerja organisasi harus dipahami sebagai suatu sistem yang tidak hanya terdiri atas dimensi-dimensi dalam pelaksanaannya, tetapi juga ditopang oleh hal-hal yang menjadi syarat agar dimensi-dimensi tersebut berfungsi secara optimal. Dengan kata lain, dimensi-dimensi etika birokrasi berbasis kinerja organisasi memerlukan syarat struktural, politik, dan kelembagaan agar dapat berfungsi secara konsisten dan berkelanjutan.

Lebih lanjut, dalam dialog teoritik dengan teori Rohr, penelitian ini mengajukan perluasan konseptual dengan memasukkan faktor-faktor yang menjadi syarat agar dimensi-dimensi etika birokrasi berbasis kinerja organisasi dapat berfungsi secara optimal sebagai elemen fundamental dalam model etika birokrasi berbasis kinerja organisasi. Faktor-faktor yang menjadi syarat tersebut terdiri kejelasan tugas pokok dan fungsi, hubungan antara politik dan birokrasi, serta keberadaan unit atau institusi pengawas etika birokrasi berbasis kinerja organisasi. Berdasarkan dialog teoritik tersebut, kebaruan penelitian ini terletak pada pengembangan model etika birokrasi berbasis kinerja organisasi yang bersifat integratif, dengan memadukan dimensi-dimensi etika birokrasi berbasis kinerja organisasi menurut Rohr dan faktor-faktor yang menjadi syarat agar dimensi-dimensi tersebut dapat berfungsi secara optimal berupa faktor struktural, politik, dan kelembagaan.

Faktor-faktor yang menjadi syarat tersebut tidak diposisikan sebagai faktor pendukung semata, melainkan sebagai pilar fundamental yang menentukan apakah dimensi-dimensi etika birokrasi berbasis kinerja organisasi dapat berfungsi secara efektif. Dengan demikian, kebaruan (*novelty*) penelitian ini bukan hanya berupa penambahan variabel, tetapi berupa rekonstruksi konseptual terhadap model etika birokrasi berbasis kinerja organisasi. Model yang dihasilkan memberikan kontribusi teoritik dengan memperkaya teori Rohr agar lebih kontekstual dan relevan untuk menjelaskan dinamika penerapan etika birokrasi berbasis kinerja organisasi dalam konteks pemerintahan daerah di Indonesia, khususnya dalam implementasi Kode Etik dan Kode Perilaku ASN BerAKHLAK di Kabupaten Trenggalek. Penjelasan terkait dari hal tersebut adalah sebagai berikut.

Kejelasan tugas pokok dan fungsi dari setiap pegawai di setiap unit kerja merupakan kejelasan peran siapa melakukan apa dan keberadaan pembagian kerja yang rinci, tegas, tidak tumpang tindih, dan menjamin tidak adanya area abu-abu dimana suatu pekerjaan tidak ada yang mengerjakan. Hal ini menggarisbawahi bahwa setiap pegawai mengerti tentang tanggung jawabnya, peran, serta wewenangnya berdasarkan tugas pokok dan fungsi yang tercantum dalam regulasi yang dituangkan dalam struktur organisasi dan tata kerja. Keberadaan kejelasan tugas pokok dan fungsi dari setiap pegawai akan membentuk lingkungan eksternal bagi aspek internal etika birokrasi berbasis kinerja organisasi agar dapat berjalan.

Kejelasan tugas pokok dan fungsi juga berperan sebagai instrumen pengendalian administratif yang mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang dan praktik kerja yang tidak etis dalam birokrasi. Ketika batas-batas kewenangan dan tanggung jawab telah dirumuskan secara jelas, maka ruang bagi perilaku oportunistik, penghindaran tanggung jawab, serta pelimpahan pekerjaan secara tidak proporsional dapat diminimalkan. Dengan demikian, kejelasan tupoksi menjadi fondasi awal bagi terciptanya perilaku kerja yang patuh terhadap norma dan prinsip etika administrasi publik. Selain itu, kejelasan tugas pokok dan fungsi berkontribusi langsung terhadap peningkatan akuntabilitas kinerja pegawai. Setiap capaian maupun kegagalan kinerja dapat ditelusuri secara objektif kepada individu atau unit kerja yang bertanggung jawab sesuai dengan tupoksinya. Kondisi ini memperkuat mekanisme pertanggungjawaban kinerja, baik secara internal melalui sistem penilaian kinerja pegawai maupun secara eksternal melalui pengawasan publik dan lembaga pengawas. Akuntabilitas yang jelas pada akhirnya mendorong pegawai untuk bekerja secara profesional dan berorientasi pada hasil.

Dalam perspektif etika birokrasi berbasis kinerja organisasi, kejelasan tugas pokok dan fungsi juga berperan sebagai pedoman moral operasional bagi pegawai dalam menjalankan tugasnya. Tupoksi yang dirumuskan secara eksplisit tidak hanya mengatur apa yang harus dikerjakan, tetapi juga bagaimana pekerjaan tersebut seharusnya dilakukan sesuai standar prosedur, nilai integritas, dan prinsip pelayanan publik. Dengan demikian, kejelasan tupoksi membantu menginternalisasikan nilai-nilai etika ke dalam praktik kerja sehari-hari aparatur. Kejelasan tugas pokok dan fungsi juga menciptakan kepastian kerja yang berdampak positif terhadap motivasi dan komitmen pegawai. Pegawai yang memahami secara pasti peran dan kontribusinya dalam organisasi cenderung memiliki rasa tanggung jawab yang lebih tinggi serta

keterkaitan yang kuat terhadap tujuan organisasi. Kepastian ini mengurangi konflik peran dan ambiguitas kerja yang sering kali menjadi sumber stres, penurunan kinerja, dan perilaku kerja yang tidak etis dalam birokrasi.

Dalam konteks Kabupaten Trenggalek, data empiris menunjukkan bahwa kejelasan tugas pokok dan fungsi masih menghadapi tantangan, terutama pasca penyesuaian struktur organisasi dan dinamika perampangan birokrasi di tingkat unit kerja. Hasil evaluasi internal pemerintah daerah, temuan Inspektorat Daerah, serta catatan dalam laporan kinerja perangkat daerah mengindikasikan adanya tumpang tindih pelaksanaan tugas antarbidang dan antarjabatan, khususnya pada unit kerja dengan fungsi pelayanan dan teknis seperti kecamatan. Kondisi ini tercermin dari masih ditemukannya pekerjaan yang dijalankan secara kolektif tanpa penanggung jawab yang tegas, serta keterlambatan pencapaian target program akibat ketidakjelasan distribusi peran. Secara empiris, situasi tersebut berdampak pada melemahnya akuntabilitas kinerja individu dan unit kerja, sekaligus membuka ruang terjadinya praktik kerja yang kurang sesuai dengan prinsip etika birokrasi berbasis kinerja organisasi. Temuan ini menegaskan bahwa penguatan kejelasan tupoksi di Kabupaten Trenggalek merupakan kebutuhan strategis yang secara langsung berkaitan dengan peningkatan kinerja unit kerja, penegakan etika aparatur, dan kualitas tata kelola pemerintahan daerah.

Dengan demikian, kejelasan tugas pokok dan fungsi menjadi prasyarat penting bagi terwujudnya tata kelola pemerintahan yang baik. Dengan pembagian kerja yang jelas, birokrasi dapat beroperasi secara efisien, transparan, dan akuntabel, sekaligus menegakan etika birokrasi berbasis kinerja organisasi. Oleh karena itu, penguatan dan konsistensi penerapan tugas pokok dan fungsi dalam setiap unit kerja tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga strategis dalam membangun birokrasi yang beretika, professional, dan berorientasi pada pelayanan publik.

Hubungan antara politik dan birokrasi untuk konteks Indonesia secara umumnya dan Kabupaten Trenggalek secara khususnya merupakan hal yang tidak terelakan. Mengingat pejabat pembina kepegawaian yang berwenang melakukan promosi, mutasi, dan pemberhentian ASN serta menetapkan program kerja dari setiap unit kerja berada di tangan politisi terpilih yang bertindak sebagai kepala daerah. Dengan kata lain kualitas dari kepemimpinan kepala daerah yang merupakan jabatan politik sangat menentukan bagaimana setiap ASN berperilaku. Apabila pejabat kepala daerah atau politisi terpilih memiliki integritas dan bertindak sesuai standar etika publik, maka aspek internal etika birokrasi berbasis kinerja organisasi dapat berjalan dengan baik karena setiap ASN akan berada pada ekosistem atau lingkungan yang kondusif untuk menerapkan delapan dimensi dari teori Rohr yang merupakan aspek internal etika birokrasi berbasis kinerja organisasi.

Namun akan terjadi hal yang sebaliknya, apabila kepala daerah yang merupakan politisi terpilih tidak memiliki integritas dan tidak bertindak sesuai standar etika publik, maka aspek internal etika birokrasi berbasis kinerja organisasi tidak dapat berjalan dengan baik karena setiap ASN akan berada pada ekosistem atau lingkungan yang tidak kondusif untuk menerapkan delapan dimensi dari teori Rohr yang merupakan aspek internal etika birokrasi berbasis kinerja organisasi. Dengan demikian, kualitas politik yang diperankan oleh politisi terpilih yang bertindak sebagai

kepala daerah menjadi salah satu aspek kunci yang menentukan kesuksesan dari penerapan etika birokrasi berbasis kinerja organisasi, yaitu sejauhmana setiap ASN mampu melakukan penerapan etika birokrasi berbasis kinerja organisasi berdasarkan delapan aspek dimensi dari teori Rohr. Hubungan antara politik dan birokrasi wajib meliputi perilaku politisi yang berintegritas dan sesuai etika publik, aspek pelaksanaan pilkada yang bersih dari pelanggaran, dan arah program yang memihak kepada kepentingan publik dibandingkan kepentingan praktis politik.

Selain itu, relasi politik dan birokrasi di tingkat daerah juga dipengaruhi oleh konfigurasi kekuasaan lokal dan budaya politik setempat. Di banyak daerah di Indonesia, termasuk Kabupaten Trenggalek, kedekatan sosial, hubungan kekerabatan, dan jejaring politik lokal sering kali berkelindan dengan struktur birokrasi. Kondisi ini menjadikan birokrasi tidak sepenuhnya steril dari pengaruh politik informal, meskipun secara formal telah diatur prinsip netralitas ASN. Oleh karena itu, kualitas etika kepemimpinan politik menjadi faktor penentu apakah relasi tersebut akan memperkuat tata kelola pemerintahan atau justru melahirkan praktik-praktik birokrasi yang menyimpang dari prinsip profesionalisme dan kinerja. Dalam perspektif etika administrasi publik, kepala daerah tidak hanya berfungsi sebagai pengambil keputusan politik, tetapi juga sebagai *role model* etis bagi seluruh ASN. Perilaku kepala daerah dalam menjalankan kewenangannya, baik dalam pengelolaan sumber daya manusia aparatur, perencanaan program, maupun alokasi anggaran, akan membentuk norma dan nilai yang diinternalisasi oleh birokrasi. Apabila kepala daerah menunjukkan konsistensi antara kebijakan, ucapan, dan tindakan yang berlandaskan etika publik, maka birokrasi akan terdorong untuk menginternalisasi nilai-nilai etika birokrasi berbasis kinerja organisasi sebagaimana dirumuskan dalam delapan dimensi teori Rohr.

Dalam konteks Kabupaten Trenggalek, penerapan etika birokrasi berbasis kinerja organisasi juga sangat bergantung pada sejauh mana kebijakan politik daerah diarahkan untuk memperkuat sistem merit dan akuntabilitas kinerja. Ketika promosi dan mutasi ASN dilakukan berdasarkan kompetensi, prestasi, dan integritas, maka birokrasi akan memiliki kepastian normatif dalam bekerja. Kepastian tersebut menciptakan iklim organisasi yang mendukung penerapan tanggung jawab moral, kepatuhan terhadap hukum, serta orientasi pada kepentingan publik, yang merupakan elemen penting dalam etika birokrasi menurut Rohr. Pelaksanaan pilkada yang bersih dan berintegritas memiliki implikasi langsung terhadap kualitas hubungan politik dan birokrasi pasca pemilihan. Pilkada yang sarat dengan praktik politik uang, mobilisasi birokrasi, dan pelanggaran etika akan cenderung menghasilkan kepemimpinan politik yang lemah secara moral. Kondisi ini berpotensi menjadikan birokrasi sebagai alat balas jasa politik, sehingga melemahkan penerapan etika birokrasi berbasis kinerja organisasi. Sebaliknya, pilkada yang demokratis dan berintegritas akan memperkuat legitimasi kepala daerah untuk menegakkan etika publik dalam birokrasi.

Data dari laporan Inspektorat Daerah Kabupaten Trenggalek, hasil evaluasi sistem merit serta catatan pengawasan Komisi Aparatur Sipil Negara menunjukkan bahwa adanya indikasi tekanan politik dalam pengelolaan sumber daya manusia aparatur, terutama terkait penempatan jabatan struktural dan penugasan strategis. Kondisi empiris ini berdampak pada terbentuknya persepsi di kalangan ASN bahwa loyalitas politik sering kali dipandang lebih menentukan dibandingkan profesionalisme dan capaian kinerja. Dampak lanjutannya adalah melemahnya

internalisasi nilai etika birokrasi berbasis kinerja organisasi, karena ASN cenderung menyesuaikan perilaku kerja dengan preferensi kekuasaan politik dibandingkan dengan delapan dimensi etika birokrasi menurut teori Rohr. Dengan demikian, hubungan antara politik dan birokrasi di Indonesia, khususnya di Kabupaten Trenggalek, harus dipahami sebagai hubungan yang bersifat struktural sekaligus normatif. Tidak cukup hanya mengandalkan regulasi formal mengenai netralitas ASN, tetapi diperlukan kualitas kepemimpinan politik yang berintegritas, proses politik yang etis, serta orientasi kebijakan yang konsisten pada kepentingan publik. Tanpa fondasi politik yang beretika, penerapan delapan dimensi etika birokrasi berbasis kinerja organisasi menurut teori Rohr akan sulit terwujud secara optimal dan berkelanjutan.

Keberadaan unit atau institusi pengawas juga sangat penting sebagai lingkungan eksternal agar aspek internal etika birokrasi berbasis kinerja organisasi dapat berjalan dengan baik. Unit atau institusi pengawas memiliki fungsi, kewenangan, dan mekanisme proses kerja dalam hal mengawasi, menegakan, dan menindaklanjuti pelanggaran yang dilakukan oleh setiap ASN terhadap prinsip-prinsip dalam etika birokrasi berbasis kinerja organisasi. Keberadaan unit atau institusi pengawas etika birokrasi berbasis kinerja organisasi meliputi objektivitas prosedur penanganan pelanggaran, standarisasi dan objektivitas pengawasan penerapan etika birokrasi berbasis kinerja organisasi, serta ketersediaan kanal pengaduan pelanggaran dan penjaminan perlindungan bagi ASN atau masyarakat yang melakukan pengaduan.

Keberadaan unit atau institusi pengawas pada hakikatnya berfungsi sebagai penjaga integritas sistem birokrasi agar nilai-nilai etika berbasis kinerja tidak berhenti pada tataran normatif, tetapi benar-benar diinternalisasikan dan dipraktikkan dalam setiap proses kerja organisasi publik. Unit pengawas memastikan bahwa standar etika dan kinerja diterjemahkan secara konsisten dalam perilaku aparatur, mulai dari perencanaan program, pelaksanaan tugas, hingga evaluasi capaian kinerja. Dengan demikian, pengawasan berperan sebagai mekanisme korektif sekaligus preventif terhadap potensi penyimpangan yang dapat merusak kepercayaan publik dan menurunkan kualitas kinerja organisasi.

Selain itu, institusi pengawas berperan penting dalam menjamin objektivitas dan keadilan dalam penanganan pelanggaran etika birokrasi. Prosedur yang baku, transparan, dan berbasis bukti memungkinkan setiap kasus pelanggaran ditangani secara profesional tanpa dipengaruhi kepentingan politik, relasi personal, maupun hierarki jabatan. Objektivitas ini menjadi prasyarat utama agar penegakan etika berbasis kinerja tidak bersifat selektif, sehingga seluruh ASN diperlakukan setara di hadapan aturan dan standar kinerja yang berlaku. Keberadaan standar pengawasan yang jelas juga mendorong konsistensi penerapan etika birokrasi berbasis kinerja organisasi lintas unit dan lintas jenjang birokrasi. Melalui instrumen pengawasan yang terukur, institusi pengawas dapat menilai kesesuaian antara perilaku ASN, capaian kinerja individu, dan kinerja unit organisasi dengan nilai-nilai etika yang ditetapkan. Konsistensi ini penting untuk mencegah fragmentasi praktik etika, di mana setiap unit menafsirkan etika dan kinerja secara berbeda sesuai kepentingannya masing-masing.

Dalam konteks penguatan kinerja organisasi, unit pengawas tidak hanya berfungsi sebagai penindak pelanggaran, tetapi juga sebagai sumber pembelajaran organisasi. Temuan hasil

pengawasan dapat dijadikan dasar untuk perbaikan sistem, penyempurnaan prosedur kerja, dan peningkatan kapasitas ASN. Dengan cara ini, pengawasan etika berbasis kinerja berkontribusi langsung pada peningkatan efektivitas dan efisiensi organisasi publik secara berkelanjutan. Ketersediaan kanal pengaduan yang mudah diakses, aman, dan terpercaya merupakan elemen krusial dalam sistem pengawasan etika birokrasi berbasis kinerja. Kanal ini membuka ruang partisipasi bagi ASN maupun masyarakat untuk melaporkan dugaan pelanggaran tanpa rasa takut akan intimidasi atau pembalasan. Keberadaan mekanisme pengaduan yang kredibel memperkuat akuntabilitas birokrasi sekaligus menjadi indikator keterbukaan organisasi terhadap kontrol publik.

Penjaminan perlindungan bagi pelapor menjadi aspek yang tidak terpisahkan dari efektivitas unit pengawas. Tanpa perlindungan yang memadai, budaya melaporkan pelanggaran sulit tumbuh, sehingga praktik tidak etis dan kinerja buruk berpotensi terus berulang. Oleh karena itu, institusi pengawas harus memastikan adanya mekanisme perlindungan hukum, administratif, dan psikologis bagi pelapor, sebagai bagian dari komitmen organisasi terhadap etika dan kinerja. Keberadaan unit pengawas yang kuat juga berfungsi sebagai instrumen penguatan etika dalam organisasi birokrasi. Melalui sosialisasi, pembinaan, dan pengawasan yang berkelanjutan, nilai-nilai etika berbasis kinerja dapat tertanam sebagai norma bersama yang mengarahkan perilaku ASN. Etika birokrasi yang kuat pada akhirnya mendorong terbentuknya lingkungan kerja yang profesional, berorientasi hasil, dan menjunjung tinggi integritas. Dengan demikian, sinergi antara unit pengawas, pimpinan organisasi, dan seluruh ASN menjadi kunci keberhasilan penerapan etika birokrasi berbasis kinerja organisasi. Unit pengawas tidak dapat bekerja secara efektif tanpa dukungan kepemimpinan yang berkomitmen dan kesadaran kolektif aparatur. Dengan kolaborasi yang solid, sistem pengawasan etika tidak hanya berfungsi sebagai alat kontrol, tetapi juga sebagai fondasi bagi terwujudnya birokrasi yang berintegritas, berkinerja tinggi, dan dipercaya oleh masyarakat.

5. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan sebagaimana dilakukan pada Bab IV, maka kesimpulan dari penelitian ini adalah pelaksanaan etika birokrasi berbasis kinerja organisasi dalam konteks kode etik dan kode perilaku ASN BerAKHLAK di Kabupaten Trenggalek belum menunjukkan perilaku yang berlandaskan pada nilai-nilai dalam kode etik dan kode perilaku ASN BerAKHLAK dan sebatas formalitas untuk menjalankan perintah dari pemerintah pusat yaitu seluruh pemerintah daerah diwajibkan untuk telah menerapkannya. Pelaksanaan etika birokrasi berbasis kinerja organisasi di Kabupaten Trenggalek menunjukkan bahwa nilai-nilai dalam kode etik dan kode perilaku ASN BerAKHLAK belum sepenuhnya menjadi bagian dari perilaku dan sikap kerja dari seluruh pegawai pemerintahan, yang mengakibatkan kinerja organisasi cenderung menurun sebagaimana tercantum dalam evaluasi akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

Hambatan atau kendala dalam pelaksanaan etika birokrasi berbasis kinerja organisasi di Kabupaten Trenggalek berupa pertama, perubahan perampangan jabatan struktural menjadi fungsional dengan penentuan mekanisme kerja baru oleh pemerintah pusat diserahkan kepada setiap unit kerja untuk mengaturnya mengakibatkan ketidakjelasan tugas pokok dan fungsi pasca

perampangan tersebut, dan kondisi ini menghambat penerapan kode etik dan kode perilaku ASN BerAKHLAK. Kedua, hubungan antara politik dan birokrasi mengakibatkan birokrasi sangat rentan terhadap kepentingan-kepentingan praktis dari politik sehingga penerapan kode etik tidak dapat optimal karena para birokrat lebih memilih untuk sejalan dengan kepentingan politik demi perkembangan karirnya. Ketiga, unit pengawas khusus untuk etika birokrasi berbasis kinerja organisasi yang belum ada mengakibatkan lemahnya pengawasan dan penegakan penerapan kode etik.

Model etika birokrasi berbasis kinerja organisasi yang efektif adalah model etika birokrasi berbasis kinerja organisasi yang mengacu pada delapan dimensi etika birokrasi berbasis kinerja organisasi berupa peran teladan etis manajemen atau pimpinan puncak, peran teladan etis pengawas, kemampuan untuk berperilaku etis, komitmen untuk berperilaku etis, keterbukaan untuk membahas isu etika, penguatan perilaku etis, kejelasan standar etika, dan visibilitas perilaku etis yang dikolaborasikan dengan tiga faktor yang menjadi syarat agar dimensi-dimensi tersebut dapat berfungsi optimal berupa kejelasan tugas pokok dan fungsi, hubungan antara birokrasi dan politik, dan unit pengawas etika.

Kebaruan atau *novelty* dalam penelitian ini di Kabupaten Trenggalek adalah berupa kondisi penerapan kode etik dan kode perilaku ASN BerAKHLAK saat ini yang dilakukan dalam tataran normatif, institutional, dan operasional yang mana tataran operasionalnya diperkuat dengan delapan dimensi etika birokrasi berbasis kinerja organisasi berupa peran teladan etis manajemen atau pimpinan puncak, peran teladan etis pengawas, kemampuan untuk berperilaku etis, komitmen untuk berperilaku etis, keterbukaan untuk membahas isu etika, penguatan perilaku etis, kejelasan standar etika, dan visibilitas perilaku etis yang dikolaborasikan dengan tiga faktor yang menjadi syarat agar dimensi-dimensi tersebut dapat berfungsi optimal berupa kejelasan tugas pokok dan fungsi, hubungan antara birokrasi dan politik, dan unit pengawas etika.

Daftar Pustaka

- Abdi, Ahmed-Nor Mohamed, dan Nurulhasanah Binti Abdul Rahman. 2024. Unlocking the Impact of Ethical Leadership on Employee Loyalty and Motivation: The Mediating Role of Trust in the Public Sector Leadership. *International Journal of Organizational Leadership* 13(2), 413–431.
- Ahmad, Ridzuan, Raemah Abdullah Hashim, dan Ahmed Razman Abdul Latiff. 2024. Ethical Behaviour and Integrity among Employees in the Public Sector: A Critical Review. *International Journal of Entrepreneurship and Management Practices* 7(25), 1-23.
- Al-Ghazali. 1990. *Ihya Ulumuddin*. Beirut: Dar al-Fikr.
- Alvesson, M., dan Willmott, H. 2012. *Making Sense of Management: A Critical Introduction*. Sage Publications.
- Andersen, B., dan Pettersen, P. G. 2004. *The Benchmarking Handbook: Step-by-Step Instructions*. London: Chapman and Hall.
- Ansell, C., dan Torfing, J. 2021. *Collaborative Governance: New Directions*. Oxford University Press.
- Antara Jatim. 2023. *Pemkab Coret 11 ASN Penerima Bansos Tak Layak*.

- Antara News. 2010. *Lima PNS Trenggalek Disidang Korupsi Proyek TI*.
- Arikunto, Suharsini. 2010. *Prosedur Penelitian (Suatu Pendekatan Praktik)*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Aspinall, E., dan Berenschot, W. 2019. *Democracy for Sale: Elections, Clientelism, and the State in Indonesia*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Auditor General's Office. 2023. *Annual Report for the Year 2022/2023*. Government of Singapore.
- Behn, R. D. 2001. *Rethinking Democratic Accountability*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Bertens, K. 2013. *Etika*. Yogyakarta: Kanisius.
- Bhutta, K. S., dan Huq, F. 1999. Benchmarking for best practices: an integrated approach. *Benchmarking: An International Journal*, 6(3), 254–268.
- Bovaird, T., dan Löffler, E. 2009. *Public Management and Governance*. 2nd ed. Routledge.
- Bossaert, D., dan Demmke, C. 2005. *Main Challenges in the Field of Ethics and Integrity in the EU Member States*. Maastricht: EIPA.
- Bowman, J. S., dan West, J. P. 2014. *Public Service Ethics: Individual and Institutional Responsibilities*. CQ Press.
- Boxwell, R. J. 1994. *Benchmarking for Competitive Advantage*. New York: McGraw-Hill.
- Burrell, G., dan Morgan, G. 2009. *Sociological Paradigms and Organizational Analysis*. Updated ed. Ashgate Publishing.
- Camp, R. C. 1989. *Benchmarking: The Search for Industry Best Practices that Lead to Superior Performance*. Milwaukee: ASQC Quality Press.
- Christensen, T., dan Laegreid, P. 2005. *Trust in Government: The Relative Importance of Service Satisfaction, Political Factors, and Demography*. *Public Performance and Management Review*, 28(4), 487–511.
- Christensen, T., dan Laegreid, P. 2015. *Performance and Accountability in the Norwegian Civil Service*.
- Clegg, S., Kornberger, M., dan Pitsis, T. 2016. *Managing and Organizations: An Introduction to Theory and Practice*. 4th ed. Sage Publications.
- Collier, B., Flynn, G., Stewart, J., dan Thomas, D. R. 2022. *Influence government: Exploring practices, ethics, and power in the use of targeted advertising by the UK state*. *Big Data and Society*, 9(1), 1–13.
- Cooper, T. L. 2006. *The Responsible Administrator: An Approach to Ethics for the Administrative Role*. Jossey-Bass.
- Corrupt Practices Investigation Bureau (CPIB). (2023). *About CPIB*. <https://www.cpiib.gov.sg>
- Cunliffe, A. L. 2008. *Organization Theory: Challenges and Perspectives*. 2nd ed. Sage Publications.

- Cutting, Bruce, dan Alexander Kouzmin. 2011. *Refounding Political Governance: The Metaphysics of Public Administration*. Public Policy, Administration and Management. Oxford: Bentham Science Publishers.
- Daft, R. L. 2010. *Organization Theory and Design*. 10th ed. Cengage Learning.
- Denhardt, J. V., dan Denhardt, R. B. 2003. *The New Public Service: Serving, Not Steering*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Denhardt, R. B., dan Denhardt, J. V. 2015. *The New Public Service: Serving, Not Steering*. Routledge.
- Denhardt, Robert, dan Janet V. Denhardt. 2006. *Public Administration: An Action Overview*. First edition. United States of America: Thomson Wadsworth.