

KERANGKA ACUAN KERJA/TERM OF REFERENCE

KAJIAN DAN PENGEMBANGAN SISTEM MERIT

PENGKAJIAN PELANGGARAN KODE ETIK DAN KODE PERILAKU, NETRALITAS DAN PEMETAAN PENERAPAN SISTEM MERIT MANAJEMEN APARATUR SIPIL NEGARA (ASN)

Kementerian Negara/Lembaga	:	KEMENTERIAN PENDAYAGUNAAN APARATUR NEGARA DAN REFORMASI BIROKRASI
Unit kerja	:	KOMISI APARATUR SIPIL NEGARA (KASN)
Program	:	Program Pengawasan Pelaksanaan Sistem merit ASN (KASN)
Hasil	:	1. Pemetaan Penerapan Sistem Merit dalam Manajemen Aparatur Sipil Negara (ASN) di Lingkungan Instansi Pemerintah 2. Tindak Lanjut Penjatuhan Pelanggaran Kode Etik dan Kode Perilaku Aparatur Sipil Negara (ASN) 3. Pengawasan KASN terhadap Netralitas ASN
Unit Eselon II	:	Bidang Pengkajian dan Pengembangan Sistem Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN)
Kegiatan	:	1. Pengkajian Pemetaan Penerapan Sistem Merit dalam Manajemen Aparatur Sipil Negara (ASN) di Lingkungan Instansi Pemerintah 2. Pengkajian Pengawasan Netralitas ASN 3. Pengkajian Tindak Lanjut Penjatuhan Pelanggaran Kode Etik dan Kode Perilaku Aparatur Sipil Negara (ASN)
Indikator Kinerja Kegiatan	:	1. Pemetaan Penerapan Sistem Merit dalam Manajemen Aparatur Sipil Negara (ASN) 2. Rekomendasi KASN tentang tindak lanjut penjatuhan pelanggaran kode etik dan kode perilaku ASN 3. Terdapatnya pedoman/acuan KASN dalam melaksanakan tugas dan fungsinya untuk pengawasan Netralitas ASN
Satuan Ukur dan Jenis Keluaran	:	1. Kajian Penerapan Sistem Merit dalam Manajemen ASN di Lingkungan Instansi Pemerintah

2. Kajian Tindak Lanjut Penjatuhan Pelanggaran Kode Etik dan Kode Perilaku Aparatur Sipil Negara (ASN)
3. Kajian Pengawasan KASN terhadap Netralitas ASN.
4. Policy Brief

A. Latar Belakang

Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) mengamanatkan penerapan sistem merit dalam manajemen ASN. Untuk memastikan sistem merit diterapkan di instansi pemerintah maka UU ASN membentuk Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN), yaitu Lembaga nonstruktural yang mandiri dan bebas dari intervensi politik, yang berfungsi mengawasi pelaksanaan norma dasar ASN, kode etik dan kode perilaku pegawai ASN serta penerapan sistem merit dalam kebijakan dan manajemen ASN. KASN diberikan kewenangan untuk mengawasi setiap tahap seleksi pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT), serta menetapkan apakah suatu instansi pemerintah telah menerapkan sistem merit sehingga dapat dikecualikan dalam pelaksanaan pengisian JPT melalui seleksi terbuka.

Untuk menjamin terwujudnya sistem merit, serta mewujudkan kualitas ASN yang profesional, netral, berintegritas dan berkinerja tinggi untuk mendukung pemerintahan yang efektif, efisien dan terbuka, maka KASN telah mengeluarkan Peraturan KASN Nomor 5 Tahun 2017 tentang Penilaian Mandiri Sistem Merit dalam Manajemen ASN. Penilaian tersebut bertujuan untuk mengetahui sejauh mana penerapan sistem merit dalam manajemen ASN di masing-masing Instansi Pemerintah. Berdasarkan Penilaian tersebut maka KASN dapat merekomendasikan perbaikan apa yang masih diperlukan. Bagi instansi yang sudah dianggap KASN telah melaksanakan sistem merit, khususnya sudah mempunyai talent pool dan succession planning, maka kepada instansi tersebut dapat diberikan pengecualian dari pelaksanaan seleksi terbuka dalam pengisian JPT, sebagaimana diamanatkan Pasal 111 UU No. 5/2014.

Sebagai langkah awal dari pelaksanaan penilaian mandiri, KASN bermaksud untuk melakukan penelitian dalam rangka pemetaan kondisi manajemen ASN di Instansi Pemerintah, Pemetaan tersebut sangat penting dalam rangka menyediakan kondisi awal (base-line) penerapan sistem merit di instansi pemerintah, untuk dapat dijadikan masukan dalam menyusun strategi yang dapat mendorong terwujudnya sistem merit di birokrasi pemerintah.

Selain hal di atas, Pasal 5 Undang-Undang ASN menetapkan Kode Etik dan Kode Perilaku pegawai ASN, antara lain adalah melaksanakan tugasnya dengan jujur, bertanggung jawab, dan berintegritas tinggi. Salah satu bentuk pelanggaran integritas adalah korupsi atau penyalahgunaan wewenang ketika seseorang menduduki suatu jabatan. Sanksi yang dikenakan bagi PNS yang terbukti melakukan korupsi cukup berat. Pasal 23 ayat (4) huruf b UU No. 8 Tahun 1974 menyatakan bahwa "Pegawai Negeri Sipil diberhentikan tidak dengan hormat, karena dihukum penjara atau kurungan, berdasarkan keputusan pengadilan yang sudah mempunyai kekuatan hukum yang tetap karena melakukan sesuatu tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan". Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang menggantikan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian S, Pasal 87 ayat

(4) huruf b juga menyebutkan bahwa “PNS diberhentikan tidak dengan hormat karena dihukum penjara atau kurungan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan dan/atau pidana umum”.

Dalam beberapa tahun terakhir kita menyaksikan banyak sekali PNS yang terkena kasus korupsi. Pada tahun 2017, terdapat 1.460 PNS yang dibuktikan bersalah dengan keputusan pengadilan yang sudah final. Namun, KASN menerima informasi bahwa banyak diantara PNS yang terkena kasus korupsi yang masih dipertahankan statusnya sebagai PNS. Bahkan ada diantaranya yang menduduki jabatan pimpinan tinggi. Oleh karena itu, KASN bermaksud melakukan pengkajian terhadap tindak lanjut penjatuhan hukuman terhadap para PNS yang sudah ditetapkan bersalah melakukan tindakan pidana jabatan atau yang terkait dengan jabatan dengan keputusan yang berkekuatan tetap.

Berdasarkan permasalahan tersebut, maka dapat dirumuskan pertanyaan pengkajian sebagai berikut: Mengapa Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) enggan untuk memberhentikan PNS yang telah dibuktikan melakukan tindak pidana kejahatan jabatan berdasarkan keputusan pengadilan yang sudah berkekuatan tetap, sebagaimana diatur dalam pasal Pasal 87 ayat (4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara?

B. Tujuan Kajian

Tujuan dari beberapa kajian adalah sebagai berikut:

1. Untuk menyiapkan *base-line* kondisi instansi pemerintah saat ini secara menyeluruh, yang menggambarkan daerah dan instansi pemerintah yang mana saja telah atau belum menerapkan sistem merit manajemen ASN;
2. Untuk menyediakan dasar bagi KASN dalam menyusun strategi pembinaan terhadap instansi pemerintah yang sedang membangun dan menerapkan sistem merit di instansinya masing-masing;
3. Untuk mendapatkan data sebagai bukti (*evidence*) untuk bahan analisis dalam menyediakan masukan bagi penyempurnaan kebijakan yang terkait dengan penegakan kode etik dan kode perilaku pegawai ASN;
4. Untuk menyediakan acuan bagi seluruh pegawai dalam melaksanakan tugasnya agar penanganan kasus dapat terjamin obyektivitas dan konsistensinya;
5. Untuk meningkatkan kepatuhan pegawai ASN terhadap prinsip netralitas dan tidak berpihak dalam melaksanakan tugasnya.

C. Metode

1. Pemetaan sistem merit dilakukan pada seluruh Kementerian, Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK), dan seluruh Pemerintah Provinsi, melalui penyebaran daftar pertanyaan atau kuisioner yang disusun berdasarkan kriteria dan sub kriteria penilaian mandiri yang telah ditetapkan dalam Peraturan KASN Nomor 5 Tahun 2017. Daftar Pertanyaan yang digunakan bersifat tertutup dimana responden (instansi) dapat memilih satu dari 4 pilihan jawaban yang sudah disediakan untuk setiap kriteria dan sub-kriteria yang digunakan untuk penilaian. Daftar pertanyaan yang sudah diisi akan

diolah untuk mendapatkan peta tingkat penerapan sistem merit di masing-masing instansi yang menjadi obyek penelitian.

2. Pengkajian mengenai Tindak Lanjut Penjatuhan Pelanggaran Kode Etik dan Kode Perilaku Aparatur Sipil Negara (ASN) dilakukan melalui pengumpulan data sekunder dan data primer dengan melakukan wawancara mendalam (instrumen pertanyaan dan *indepth interview* terlampir). Wawancara mendalam dilakukan dengan beberapa informan, antara lain:
 - 1) Kepala Kantor Regional Badan Kepegawaian Negara
 - 2) Kepala Badan Kepegawaian Daerah
 - 3) Pegawai Negara Sipil yang terpidana
3. Selain itu, dalam pengkajian ini akan dilakukan observasi kasus terhadap salah satu kasus yang terkait dengan Tindak Lanjut Penjatuhan Pelanggaran Kode Etik dan Kode Perilaku Aparatur Sipil Negara. Pengkajian dilakukan di 3 (tiga) provinsi yang mempunyai kasus pelanggaran kode etik dan kode perilaku ASN terbanyak (tertinggi jumlah PNS yang terpidana dalam kasus korupsi), yaitu : Sumatera Utara (Indonesia Bagian Barat), Jawa Barat (Indonesia Bagian Tengah) dan Sulawesi Selatan (Indonesia Bagian Timur). Adapun pengkajian dibatasi pada kasus yang sudah mempunyai keputusan berkekuatan hukum tetap sejak Januari tahun 2014.

D. Waktu Pelaksanaan Kegiatan

Kegiatan Pengkajian ini dilaksanakan selama 8 bulan, dimulai sejak April 2018 sampai dengan November 2018 dengan rangkaian kegiatan sebagai berikut.

No	Kegiatan	Waktu Pelaksanaan									Output
		April	Mei	Juni	Juli	Agustus	September	Oktober	November	Desember	
1	Penyusunan TOR dan RD	XX									TOR dan RD
2	Pembuatan Instrumen Pengkajian	XX									Instrumen
3	Pengumpulan Data		XXXX								Data Primer dan Sekunder
4	Pengolahan Data			XXXX							Hasil Pengolahan Data Primer dan Sekunder
5	Focus Group Discusion (FGD) Internal dan eksternal				XXXX						Hasil Kesepakatan KASN dan K/L terkait
6	Penulisan hasil kajian					XXXX	XXXX				Paparan Hasil Kajian
7	Penyusunan policy brief							XXXX	XX		Policy Brief
8	Pemaparan hasil kajian								XX	XX	Laporan Kajian dan Policy Paper

