

## PENERAPAN MANAJEMEN BERBASIS KINERJA DALAM PEMBERANTASAN KORUPSI

Oleh: Sjahrudin Rasul

### ABSTRAK

Kurang memadainya sistem akuntabilitas dalam penyelenggaraan administrasi negara dan tindakan-tindakan hukum mengakibatkan antara lain tumbuhnya penyalahgunaan wewenang yang berdampak pada terjadinya korupsi. Dalam rangka mengatasi hal tersebut, pemerintah telah melakukan berbagai upaya antara lain reformasi pengelolaan dan pertanggungjawaban kinerja, melalui pengembangan dan penerapan manajemen kinerja dengan menetapkan prioritas strategik pemerintah; melakukan perencanaan strategik dan operasional; serta mengukur dan mengelola kinerja pemerintah, dengan fokus pada pengukuran *outcomes, benefits dan impacts*. Dengan cara ini diharapkan upaya memberantas terutama mencegah tindak pidana korupsi dapat dilakukan secara lebih efektif. Mencegah lebih baik daripada mengobati. Kesempatan untuk berkembangnya perilaku koruptif harus ditekan/dihilangkan. Ini merupakan pekerjaan besar karena melibatkan seluruh sistem yang berarti juga menuntut peran aktif seluruh *stakeholders* pemberantasan korupsi, yaitu: aparat pemerintahan, dunia usaha dan masyarakat. Benang merah antara penerapan Manajemen Berbasis Kinerja dengan Pemberantasan Korupsi adalah terciptanya efisiensi, efektivitas, dan akuntabilitas penggunaan sumber-sumber daya secara keseluruhan yang berorientasi hasil. Untuk itu dibutuhkan komitmen dan konsistensi dari semua pihak, aparaturnegara, dunia usaha, dan masyarakat.

### PENDAHULUAN

Korupsi tumbuh dari adanya kewenangan yang diberikan oleh negara kepada seseorang tanpa disertai dengan sistem akuntabilitas yang memadai. Kunci untuk memberantas korupsi yang sudah berjangka langsung secara sistematis adalah dengan membangun akuntabilitas dalam penyelenggaraan administrasi negara; selain melakukan tindakan-tindakan penegakan hukum terhadap para koruptor

secara tegas dan konsisten serta berkelanjutan. Namun kondisi di Indonesia selama ini masih diwarnai oleh sistem informasi yang dimiliki pemerintah tidak berfokus pada hasil; praktik pengukuran dan pelaporan secara tradisional berfokus ke input (sumber daya apa yang dipakai, proses, dan ketaatan); kurang menekankan pada *outcomes* yang dicapai sebagai hasil usaha pemerintah, yaitu apa manfaat

terhadap kehidupan masyarakat. Dalam hubungan ini banyak upaya yang perlu dilakukan, antara lain reformasi pengelolaan dan pertanggungjawaban kinerja; menetapkan prioritas strategik pemerintah; melakukan perencanaan strategik dan operasional; serta mengukur dan mengelola kinerja pemerintah.

Upaya-upaya yang perlu dilakukan tersebut di atas sejalan dengan reformasi administrasi publik yang secara global telah bergulir sekitar kurun waktu 25 tahun terakhir ini. Reformasi administrasi tersebut pada dasarnya berfokus pada konsep dan upaya penerapan manajemen berbasis kinerja (*performance based management*), efektivitas, akuntabilitas dan transparansi. Reformasi sektor publik dimaksud meliputi penataan kelembagaan (*institutional arrangement*); reformasi kepegawaian (*civil servant reform*); reformasi atas pengelolaan keuangan negara (*new financial management reform*); dan reformasi sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah (*the new public sector accountability reform*). Kesemuanya itu mengarah pada perubahan dan inovasi untuk menciptakan suatu bentuk dimensi kinerja yang baru. Hal ini banyak dipengaruhi oleh gerakan pembaharuan administrasi publik yang dikenal sebagai *New Public Management (NPM)* atau sering disebut pula *reinvention*. Konsep *New Public Management* diperkenalkan oleh *Christopher Hood* pada tahun 1991 yang menekankan pengukuran kinerja sebagai salah satu prinsip penting dalam manajemen sektor publik.

Manajemen berbasis kinerja diharapkan dapat meningkatkan kinerja, efisiensi dan efektivitas akuntabilitas pencapaian sasaran dan tujuan serta pelaksanaan fungsi, kebijakan, program dan kegiatan instansi pemerintah. Penerapan manajemen ini mencakup pengukuran kinerja sejak perencanaan sampai dengan pemanfaatan sumber daya dan peningkatan kualitas pelayanan. Fokus manajemen kinerja adalah pada pengukuran *outcomes, benefits dan impacts*.

Penerapan manajemen berbasis kinerja pada sektor publik adalah sejalan dan konsisten dengan paradigma penyelenggaraan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik (*good governance*) yang menjadi *trend* masyarakat dunia. Bahkan paradigma tersebut telah menjadi salah satu prasyarat penting bagi penyelenggaraan pemerintahan negara dalam rangka mewujudkan aspirasi masyarakat dan mencapai tujuan serta cita-cita berbangsa dan bernegara. Dalam hubungan ini, peran pemerintah dalam penyelenggaraan negara pada umumnya mencakup dua kelompok fungsional, yaitu: (a) dalam rangka penyelenggaraan fungsi umum, yang antara lain meliputi penciptaan dan pemeliharaan rasa aman dan pengaturan ketertiban, pertahanan dan keamanan, penyelenggaraan hubungan diplomatik, serta pemungutan pajak; (b) dalam rangka penyelenggaraan fungsi pembangunan, seperti pembangunan bangsa serta pembangunan ekonomi dan sosial yang diarahkan untuk meningkatkan

kesejahteraan dan kemakmuran seluruh rakyat. Untuk dapat menyelenggarakan fungsi tersebut, tentu dibutuhkan dukungan berbagai sumber daya dan komitmen dari semua pihak, baik pemerintah, dunia usaha, maupun masyarakat. Disamping itu pemerintah juga dituntut untuk transparan dan akuntabel dalam penyelenggaraan pemerintahan, sehingga benar-benar dapat diwujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*). Dengan demikian akan tercipta legitimasi dan dukungan publik terhadap penyelenggaraan pemerintahan.

Manajemen berbasis kinerja merupakan suatu metode untuk mengukur kemajuan program atau aktivitas yang dilakukan organisasi publik/instansi pemerintah dalam mencapai hasil atau *outcome* yang diharapkan oleh para pemangku kepentingan (*stakeholders*). *Andre de Waal* (2007), mendefinisikan manajemen kinerja sebagai *'the process where steering of the organization takes place through the systemic definition of mission, strategy and objectives of the organization, making these measurable through critical success factors and key performance indicators, in order to be able to take corrective actions to keep the organization on track'*.

Sementara itu, *Amstrong* (1994) menyatakan bahwa manajemen berbasis kinerja berkenaan dengan proses kerja, manajemen, pengembangan dan imbalan yang saling berhubungan. Lebih lanjut dikatakan bahwa manajemen kinerja

dapat menjadi suatu kekuatan penggabung yang amat kuat, memastikan bahwa proses tersebut dihubungkan secara tepat sebagai bagian fundamental dari pendekatan manajemen sumber daya manusia yang harus dilaksanakan dalam organisasi. Sedangkan *The South Carolina Department of Health and Environment Control (DHEC)* mendefinisikan manajemen kinerja sebagai strategi yang menggunakan standar kinerja, pengukuran, laporan kemajuan dan upaya perbaikan kualitas yang terus menerus untuk menjamin organisasi mencapai hasil yang diharapkan.

Selanjutnya menurut *Surya Dharma* (2005) menyatakan bahwa manajemen berbasis kinerja adalah suatu cara untuk mendapatkan hasil yang lebih baik bagi organisasi, kelompok dan individu dengan memahami dan mengelola kinerja sesuai dengan target yang telah direncanakan, standar dan persyaratan kompetensi yang telah ditentukan. Dengan demikian, manajemen berbasis kinerja adalah sebuah proses untuk menetapkan apa yang harus dicapai, dan pendekatan untuk mengelola dan mengembangkan sumber daya manusia melalui suatu cara yang dapat meningkatkan pencapaian tujuan dan sasaran dalam suatu jangka waktu periode tertentu baik jangka pendek maupun jangka panjang.

Dalam konteks penerapan manajemen berbasis kinerja perlu digarisbawahi pemahaman tentang kinerja itu sendiri. Kinerja adalah hasil atau tingkat keberhasilan

yang dicapai suatu organisasi sesuai dengan target atau sasaran yang telah ditetapkan dan di sepakati bersama. Istilah "kinerja" merupakan terjemahan dari kata *performance*, yang menurut *The Scribner-Bantam English Dictionary*, terbitan Amerika Serikat dan Canada (1979), berasal dari akar kata *to perform* dengan beberapa *entries* yaitu: (1) melakukan, menjalankan, melaksanakan (*to do or carry out, execute*); (2) memenuhi atau melaksanakan kewajiban suatu niat atau nazar (*to discharge of fulfill; as vow*); (3) melaksanakan atau menyempurnakan tanggung jawab (*to execute or complete an understaking*); dan (4) melakukan sesuatu yang diharapkan oleh seseorang atau mesin (*to do what is expected of a person machine*).

Sedangkan dalam *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy* (2003), disebutkan bahwa kinerja menggambarkan sampai seberapa jauh organisasi tersebut mencapai hasil ketika dibandingkan dengan kinerjanya terdahulu (*previous performance*), dibandingkan dengan organisasi lain (*benchmarking*), dan sampai seberapa jauh pencapaian tujuan dan target yang telah ditetapkan. Untuk dapat melakukan perbandingan tersebut atau pengukuran pencapaian tujuan tersebut, dibutuhkan suatu definisi operasional yang jelas tentang tujuan dan sasaran, *output* dan *outcome* kegiatan, dan pen definisian terhadap tingkat kualitas yang diharapkan dari *output* dan *outcome* tersebut, baik secara kuantitatif ataupun secara kualitatif.

Selanjutnya, *Otley* (1999) menyatakan bahwa kinerja mengacu pada sesuatu yang terkait dengan kegiatan melakukan pekerjaan, dalam hal ini meliputi *hasil* yang dicapai kerja tersebut. *Rogers* (1994) berpendapat bahwa kinerja didefinisikan sebagai hasil kerja (*outcomes of work*), karena hasil kerja memberikan keterkaitan yang kuat terhadap tujuan-tujuan strategis organisasi, kepuasan pelanggan, dan kontribusi ekonomi. *Bates and Holton* (1995) mengartikan kinerja sebagai suatu konstruksi atau konsepsi yang multi-dimensional dimana pengukuran kinerja sangat bervariasi tergantung pada jenis dan faktor-faktor yang ada. Lebih lanjut, LAN (2003) mengartikan kinerja instansi pemerintah sebagai gambaran mengenai tingkat pencapaian sasaran ataupun tujuan instansi pemerintah sebagai penjabaran dari visi, misi dan strategi instansi pemerintah yang mengindikasikan tingkat keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan kegiatan-kegiatan sesuai dengan program dan kebijakan yang ditetapkan. Oleh karena itu, kinerja merupakan kondisi yang harus diketahui dan diinformasikan kepada pihak-pihak tertentu untuk mengetahui tingkat pencapaian hasil suatu organisasi dihubungkan dengan visi dan misi yang diemban. Kinerja juga merupakan tingkat efisiensi dan efektivitas serta inovasi dalam pencapaian tujuan oleh pihak manajemen dan unit-unit kerja yang ada dalam organisasi.

Dari uraian tersebut di atas, dapat diketahui bahwa inti dari manajemen berbasis kinerja adalah

pencapaian *outcomes/results*, dengan fokus pada *the future*. Oleh karena itu, dalam penerapan manajemen berbasis kinerja, akan selalu muncul pertanyaan tentang apa yang diperlukan dan bagaimana bekerja agar mendapatkan hasil yang lebih baik. Pertanyaan ini tergambar dalam siklus kerja organisasi mulai dari penyusunan perencanaan strategik dan penganggaran kinerja; pelaksanaan; pengukuran kinerja; evaluasi kinerja; serta penggunaan informasi hasil evaluasi untuk perbaikan. Setiap siklus tidak bersifat statis, selalu dirancang dinamis untuk mampu bergerak mengikuti dan mengantisipasi perubahan.

Perencanaan strategik harus mencakup: (a) pernyataan visi, misi, strategi dan faktor-faktor keberhasilan organisasi; (b) rumusan tujuan, sasaran dan uraian aktivitas organisasi; dan (c) cara mencapai tujuan dan sasaran tersebut. Rencana strategis yang telah disusun tersebut, lebih lanjut dijabarkan ke dalam Perencanaan Kinerja. Dalam proses perencanaan kinerja didefinisikan seluruh sasaran, program dan kegiatan yang akan dilaksanakan dalam satu tahun anggaran, yang kemudian diformulasikan dalam Rencana Kinerja. Di dalam Rencana Kinerja dijabarkan dan ditetapkan angka target kinerja tahunan untuk seluruh indikator kinerja yang ada pada tingkat sasaran dan kegiatan. Angka target kinerja tersebut akan menjadi komitmen bagi organisasi untuk mencapainya dalam satu periode tahunan. Dokumen rencana kinerja akan menjadi dasar bagi penyusun

an dan pengajuan anggaran kinerja serta sebagai dasar bagi suatu kesepakatan tentang kinerja yang akan diwujudkan (*performance agreement*). Untuk mencapai tujuan dan sasaran organisasi yang telah ditetapkan dalam perencanaan kinerja, maka dalam pelaksanaannya suatu instansi pemerintah dapat menyusun atau mengeluarkan berbagai kebijakan yang dapat dijadikan acuan dalam pencapaian target kinerja yang telah ditetapkan. Pengukuran kinerja digunakan untuk meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas, serta untuk menilai pencapaian tujuan dan sasaran (*goals and objectives*). Element kunci dan sistem pengukuran kinerja adalah: (a) perencanaan dan penetapan tujuan; (b) pengembangan ukuran yang relevan; (c) pelaporan formal atas hasil; dan (d) penggunaan informasi. Pengukuran kinerja sangat tergantung dengan indikator kinerja yang digunakan. Indikator kinerja adalah ukuran kuantitatif dan/kualitatif yang telah disepakati dan ditetapkan, yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan. Indikator kinerja harus merupakan sesuatu yang akan dihitung dan diukur serta digunakan sebagai dasar untuk menilai atau melihat tingkat kinerja baik dalam tahap perencanaan (*ex-ante*), tahap pelaksanaan (*on-going*), maupun tahap setelah kegiatan selesai dan berfungsi (*ex-post*). Selanjutnya evaluasi kinerja dilakukan untuk menilai atau melihat keberhasilan dan kegagalan suatu instansi pemerintah atau unit kerja dalam melaksanakan tugas dan

fungsi yang dibebankan kepadanya. Evaluasi kinerja merupakan analisis dan interpretasi keberhasilan atau kegagalan pencapaian kinerja, dan sekaligus sebagai suatu proses umpan balik atas kinerja yang lalu dan mendorong adanya perbaikan kinerja dimasa mendatang. Oleh karena itu, evaluasi kinerja pada dasarnya adalah kegiatan penilaian yang dilandasi semangat internal audit untuk mengukur tingkat pencapaian kinerja organisasi.

Adapun manfaat evaluasi kinerja adalah sebagai berikut: (a) untuk perbaikan perencanaan, strategi, dan kebijakan; (b) untuk pengambilan keputusan; (c) untuk tujuan pengendalian program/kegiatan; dan (d) untuk perbaikan input, proses dan output, serta perbaikan tatanan atau sistem dan prosedur.

Uraian singkat tentang berbagai komponen dalam penerapan manajemen berbasis kinerja menegaskan tentang sifat manajemen berbasis kinerja yang menuntut adanya komitmen pimpinan instansi dan penetapan indikator kinerja yang tepat. Pada setiap tingkatan, manajemen berbasis kinerja harus menggambarkan: (1) jajaran pimpinan tahu pasti apa yang menjadi tujuan organisasi; (2) jajaran pimpinan tahu apa yang harus dilakukan untuk mencapai tujuan; (3) jajaran pimpinan tahu bagaimana mengukur kemajuan dalam mencapai tujuan, dan (4) jajaran pimpinan dapat mendeteksi dini adanya masalah/hambatan dan mengatasinya. Semua itu mencerminkan pula tuntutan manajemen modern tentang peran yang lebih besar yang harus diemban oleh dari pimpinan

organisasi, yang dituntut tidak hanya dengan *delivery of high quality services that meet the needs of customers and stakeholders*, tetapi harus mampu pula *doing more within the constraints of available resources* dengan tingkatan akuntabilitas yang terukur.

## BATASAN KORUPSI

Istilah korupsi berasal dari Bahasa Latin *corruptio, corruptus*. Kata tersebut mengandung arti suatu perbuatan buruk, busuk, bejat, dapat disuap, tidak bermoral, dan pasti tidak suci. Sedangkan korupsi dalam Bahasa Arab dikenal istilah *riswah*, artinya penggelapan, kerakusan, amoralitas, dan segala penyimpangan dari kebenaran. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (1990) "Korup" berarti buruk, rusak, busuk, suka menerima uang sogok, dapat disogok (memakai kekuasaannya untuk kepentingan pribadi). Sedangkan "mengorup" artinya merusak, menyelewengkan (menggelapkan) barang (uang) milik perusahaan (negara) tempat kerjanya. "Korupsi" penyelewengan atau penggelapan (uang negara atau perusahaan dsb) untuk keuntungan pribadi atau orang lain, penggunaan waktu dinas (bekerja) untuk urusan pribadi.

Korupsi (*corruption*) menurut A.S. Hornby (1963) ialah "*the offering and accepting of bribes*" (penawaran/pemberian dan penerimaan hadiah-hadiah berupa suap), disamping diartikan juga "*decay*" yaitu kebusukan/kerusakan. Yang busuk/rusak ialah moral atau akhlak

oknum yang melakukan perbuatan korupsi sesuai arti *corruptio* atau *corruptio a.l. moral perversion* (kerusakan moral). Selanjutnya David M. Chalmers dalam *Encyclopedia Americana, Americana Corporation, Volume 8, p. 22* menyinggung juga mengenai suap ini dengan memasukkan dalam pengertian korupsi "*Disguised payment in the form of gifts, legal fees, employment, favors to relatives, social influence, or any relationship that sacrifices the public interest and welfare, with or without the implied payment of money, is usually considered corrupt*" (Pembayaran samar-samar dalam bentuk pemberian hadiah-hadiah, ongkos administrasi, pelayanan, pemberian hadiah-hadiah kepada sanak keluarga, pengaruh (kedudukan) sosial dan hubungan apa saja yang merugikan kepentingan dan kesejahteraan umum, dengan atau pembayaran uang, biasanya dianggap sebagai perbuatan korupsi). Lebih lanjut dikatakan "..... *financial manipulations and decisions injurious to the economy. The term is often applied also to misjudgements by officials in the public economies* ....." (manipulasi-manipulasi dan keputusan-keputusan mengenai keuangan yang membahayakan perekonomian. Istilah ini sering juga digunakan terhadap kesalahan-kesalahan dalam pengambilan keputusan oleh pejabat-pejabat yang menyangkut bidang-bidang perekonomian umum).

Disamping pengertian korupsi sebagaimana tersebut di atas, David M. Chalmers juga mengurai

kan bentuk korupsi yang lain, yaitu yang dinamakan "*political corruption*" (korupsi politik).

Sedangkan yang dimaksud korupsi politik ialah "*Electoral corruption includes purchase of votes with money, promises of office or special favors, coercion, intimidation, an interference with freedom of election. Corruption in office involves sale of legislative votes, administrative of judicial decision, or governmental ap-ointment*" (Korupsi pada pemilih termasuk memperoleh suara dengan uang, janji-janji tentang jabatan atau hadiah-hadiah khusus, paksaan, intimidasi dan campur tangan terhadap kebebasan memilih. Korupsi dalam jabatan melibatkan penjualan suara-suara dalam legislatif, keputusan administratif atau keputusan pengadilan, atau pengangkatan/penunjukan oleh pemerintah). Sedangkan pengertian korupsi menurut Sleifer and Vishny (1993) adalah penjualan barang-barang milik pemerintah oleh pegawai negeri untuk keuntungan pribadi. Sebagai contoh, pegawai negeri sering menarik pungutan liar dari perizinan, lisensi, bea cukai, atau pelarangan masuk bagi pesaing. Para pegawai negeri itu memungut bayaran untuk tugas pokoknya atau untuk pemakaian barang-barang milik pemerintah untuk kepentingan pribadinya. Pada kasus ini, karena korupsi menyebabkan ekonomi biaya tinggi, korupsi memiliki pengaruh yang negatif terhadap pertumbuhan.

Secara umum para pakar berpendapat bahwa korupsi direalisasi oleh aparat birokrasi dengan perbuatan menggunakan dana ke

punyaan negara untuk kepentingan pribadi yang seharusnya digunakan untuk kepentingan umum. Korupsi tidak selalu identik dengan penyakit birokrasi pada instansi pemerintah, pada instansi swastapun sering terjadi korupsi yang dilakukan oleh birokrasinya, demikian juga pada instansi koperasi. Korupsi merupakan perbuatan tidak jujur, perbuatan yang merugikan dan perbuatan yang merusak sendi-sendi kehidupan instansi, lembaga, korps dan tempat bekerja para birokrat. Dalam kaitan ini korupsi dapat berpenampilan dalam berbagai bentuk, antara lain kolusi, nepotisme, uang pelancar, dan uang pelicin.

Terdapat pemahaman umum bahwa *kolusi* adalah sebuah persetujuan rahasia diantara dua orang atau lebih dengan tujuan penipuan atau penggelapan melalui persekongkolan antara beberapa pihak untuk memperoleh berbagai kemudahan untuk kepentingan mereka yang melakukan persekongkolan.

Sedangkan *nepotisme* adalah kebijakan mendahulukan saudara, sanak famili serta teman-teman. Nepotisme dapat tumbuh subur di Indonesia karena budaya partrimonial yang lengket sejak jaman dahulu. Sedangkan *uang pelancar* sering timbul karena tata cara kerja dan kebiasaan dalam kantor-kantor sangat berbelit-belit dan berlambatlambat, sehingga keinginan untuk menghindari kelambatan ini merangsang pertumbuhan kebiasaan-kebiasaan tidak jujur. *Uang pelicin* merupakan bentuk korupsi yang sudah umum terutama dalam hubungan dengan hal-hal pemberian surat keterangan, surat ijin dan sebagainya. Yang mereka

inginkan adalah supaya berkas-berkas surat dan komunikasi cepat jalannya, sehingga keputusan dapat diambil dengan cepat pula.

Sementara itu, Syed Hussain Alatas (1987) membedakan jenis-jenis korupsi menurut tipologinya sebagai berikut:

(1) *Transactive corruption.*

Adanya kesepakatan timbal balik antara pihak pemberi dan pihak penerima demi keuntungan kedua belah pihak dan dengan aktif diusahakan tercapainya keuntungan ini oleh keduanya. Korupsi jenis ini biasanya melibatkan dunia usaha dan pemerintah atau masyarakat dan pemerintah.

(2) *Exortive corruption.*

Merupakan jenis korupsi di mana pihak pemberi dipaksa untuk menyuap guna mencegah kerugian yang sedang mengancam dirinya, ke pentingannya, atau orang-orang dan hal-hal yang diharganya.

(3) *Investive corruption.*

Yaitu pemberian barang atau jasa tanpa ada pertalian langsung dengan keuntungan tertentu, selain keuntungan yang dibayangkan akan diperoleh dimasa yang akan datang.

(4) *Nepotistic corruption.*

Adalah penunjukkan yang tidak sah terhadap teman atau sanak saudara untuk memegang jabatan dalam pemerintahan, atau tindakan yang memberikan perlakuan yang mengutamakan, dalam

bentuk uang atau bentuk-bentuk lain, kepada mereka secara bertentangan dengan norma dan peraturan yang berlaku.

(5) *Defensive corruption.*

Perilaku korupsi dengan pe-  
merasan, korupsinya adalah  
dalam rangka mempertahankan  
diri.

(6) *Autogenic corruption.*

Perbuatan korupsi yang tidak  
melibatkan orang lain dan  
pelakunya hanya seorang  
diri. Misalnya dalam hal pem-  
buatan laporan keuangan  
yang tidak benar.

(7) *Supportive corruption.*

Tindakan-tindakan yang di-  
lakukan untuk melindungi  
atau memperkuat korupsi  
yang sudah ada. Misalnya  
menyewa preman untuk ber-  
buat jahat, menghambat pe-  
jabat yang jujur dan cakap  
agar tidak menduduki jabatan  
tertentu dan sebagainya.

Dari uraian tentang pengertian  
korupsi tersebut diatas, Baharuddin  
Lopa (1997) berpendapat bahwa  
pengertian umum tentang tindak  
pidana korupsi adalah: "Suatu  
tindak pidana penyuapan dan  
perbuatan melawan hukum yang  
merugikan/dapat merugikan keuang-  
an atau perekonomian negara,  
merugikan kesejahteraan atau  
kepentingan rakyat. Perbuatan yang  
merugikan keuangan atau per-  
ekonomian negara adalah korupsi di  
bidang materiil, sedangkan korupsi  
di bidang politik dapat berwujud  
berupa memanipulasi pemungutan  
suara dengan cara penyuapan, inti  
midasi, paksaan dan atau campur

tangan yang dapat mempengaruhi  
kebebasan memilih, komersialisasi  
pemungutan suara pada lembaga  
legislatif atau pada keputusan yang  
bersifat administratif di bidang  
pelaksanaan pemerintahan". Lebih  
lanjut Baharuddin Lopa menyata-  
kan bahwa terdapat 11 (sebelas)  
faktor penyebab korupsi di Indo-  
nesia, yaitu: (1) kerusakan moral;  
(2) kelemahan sistem; (3) kerawan-  
an sosial ekonomi; (4) tindakan  
hukum yang belum tegas; (5)  
seringnya pejabat minta sumbang-  
an; (6) pungli; (7) kurangnya  
pengertian tentang tindak pidana  
korupsi; (8) penyelenggaraan  
pemerintahan dan pembangunan  
yang serba tertutup; (9) lemahnya  
kontrol DPR; (10) lemahnya  
perundang-undangan dan gabung-  
an dari sejumlah faktor yang  
menyebabkan terjadinya korupsi.

Definisi korupsi secara spesifik  
memang tidak muncul secara  
ekplisit dalam berbagai peraturan  
perundang-undang yang mengatur  
tentang korupsi. Begitu pula dalam  
Undang-Undang Nomor 31 Tahun  
1999 jo Undang-undang Nomor 20  
Tahun 2001 tentang Pemberantas-  
an Tindak Pidana Korupsi, dan  
Undang-Undang Nomor 30 Tahun  
2002 tentang Komisi Pemberantas-  
an Tindak Pidana Korupsi, juga  
tidak memberikan rumusan tegas  
tentang korupsi. Namun demikian  
berdasarkan rumusan pasal-pasal  
yang ada dalam Undang-undang  
tersebut, sesungguhnya korupsi  
dapat dirumuskan sebagai berikut:  
"Suatu perbuatan setiap orang,  
dalam arti orang perseorangan atau  
korporasi, yang melawan hukum  
dengan maksud atau tujuan mem

*perkaya diri sendiri, orang lain atau korporasi yang berakibat merugikan keuangan Negara atau perekonomian Negara. Perbuatan me lawan hukum tersebut dapat berupa penyalahgunaan kewenangan/kekuasaan, kesempatan, sarana atau kedudukan yang ada pada dirinya, melakukan penggelapan uang atau surat berharga, memalsukan, mem berikan uang sogok/pelican atau janji-janji, atau berbuat curang”.*

### **PEMBERANTASAN KORUPSI**

Upaya pemberantasan korupsi yang selama lebih dari 40 tahun telah dilakukan, sampai saat ini belum menunjukkan hasil seperti yang kita harapkan. Komitmen dalam memberantas korupsi tidak lah mengenal orde, dimulai sejak tahun 1950-an dan sudah melalui lima (5) kali perubahan peraturan perundang-undangan yang di bentuk khusus untuk pemberantasan korupsi. Disamping itu, dari sisi komitmen politik nasional untuk memberantas korupsi termasuk untuk menciptakan pemerintahan yang bersih dan berwibawa, sebenarnya telah dimiliki bangsa Indonesia. Hal ini didasarkan pada ketetapan-ketetapan MPR-RI tahun 1998, yaitu pada Ketetapan MPR Nomor X/MPR/1998, dimana keinginan untuk memberantas korupsi telah dinyatakan sebagai berikut: *”Meningkatkan keterbukaan pemerintahan dalam pengelolaan usaha untuk menghilangkan korupsi, kolusi, dan nepotisme serta praktek-praktek ekonomi lainnya yang merugikan negara dan rakyat. Menumbuhkan pemerintah yang*

*bersih sebagai pelayan masyarakat dan bertindak berdasarkan undang-undang dalam rangka lebih meningkatkan kredibilitas pemerintah di mata rakyat. Menyiapkan sarana dan prasarana serta program aksi bagi tumbuhnya suasana yang sehat bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme.”*

Selanjutnya dalam Ketetapan MPR Nomor XI/MPR/1998 keinginan untuk memberantas korupsi kembali dinyatakan, sebagai berikut: *”Untuk menjalankan fungsi dan tugasnya tersebut, penyeleng gara negara harus jujur, adil, terbuka, dan terpercaya serta mampu membebaskan diri dari praktek korupsi, kolusi dan nepotisme”.*

Atas dasar Ketetapan-ketetapan MPR yang secara tegas untuk memberantas korupsi dan menciptakan penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme sebagaimana tersebut di atas, maka pada hakekatnya persyaratan mutlak yang harus dimiliki bangsa Indonesia agar ada komitmen politik nasional yang resmi untuk melakukan pemberantasan korupsi telah terpenuhi. Namun demikian upaya pemberantasan korupsi sampai saat ini belum memperoleh hasil yang optimal. Hal ini disebabkan antara lain karena masih adanya perbedaan pandangan tentang korupsi diantara para penyelenggara negara dan penyelenggara pemerintahan.

Pada era reformasi saat ini, pemberantasan korupsi telah men

jadi agenda utama gerakan reformasi yang bergulir sejak tahun 1998. Beberapa perangkat hukum yang mengatur soal pemberantasan korupsi dan penciptaan aparat pemerintah yang bersih dan bertanggungjawab yang ditetapkan sejak tahun 1998 antara lain adalah Tap MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas KKN; Undang-undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas KKN; dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, serta Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Berbagai peraturan perundang-undangan lainnya yang terkait dengan upaya pemberantasan korupsi adalah antara lain Keppres Nomor 44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsmen Nasional, sebagai tindak lanjut dari Keppres Nomor 155 Tahun 1999 tentang Tim Pengkajian Pembentukan Lembaga Ombudsmen Nasional; PP Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah; dan Inpres Nomor 5 Tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi.

Istilah pemberantasan korupsi biasanya dikaitkan dengan kegiatan melakukan penindakan atas suatu

tindak perkara korupsi, artinya melakukan sesuatu setelah korupsi terlanjur terjadi. Belum banyak yang menyadari bahwa mencegah lebih baik daripada mengobati. Dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi pasal 1 poin 3 dikatakan bahwa: "Pemberantasan tindak pidana korupsi adalah serangkaian tindakan untuk mencegah dan memberantas tindak pidana korupsi melalui upaya koordinasi, supervisi, monitor, penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di sidang pengadilan, dengan peran serta masyarakat berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku". Sehingga memberantas korupsi harus dilakukan baik dari sisi represif maupun preventifnya. Pada sisi represif adalah upaya penindakan atas pelaku korupsi yang dilakukan dengan keras dan tegas disertai dengan upaya maksimal pengembalian kerugian Negara yang ditimbulkan. Hal ini diharapkan dapat menimbulkan efek jera dan calon pelaku lain berfikir dua kali untuk melakukan hal serupa.

Dari sisi preventif, kesempatan/opportunity untuk berkembangnya perilaku koruptif harus ditekan/dihilangkan. Ini merupakan pekerjaan besar karena melibatkan seluruh sistem yang berarti juga menuntut peran aktif seluruh stakeholders pemberantasan korupsi, yaitu: aparat pemerintahan; dunia usaha; dan masyarakat.

## **BENANG MERAH MANAJEMEN BERBASIS KINERJA – PEMBERANTASAN KORUPSI**

Korupsi (*Corruption*) merupakan akibat dari adanya Kekuasaan (*Power*) yang tidak diikuti dengan Akuntabilitas (*Accountability*). Kekuasaan berasal dari penyelenggara Negara dan pengusaha jahat yang berkonspirasi dan berkolusi dengan nya yang mendapatkan kesempatan (*Opportunity*) untuk melakukan korupsi karena merasa tidak perlu memberikan pertanggungjawabannya kepada publik (*akuntabilitas*). Korupsi mengakibatkan suatu pemerintahan yang buruk (*bad government*) yang pada satu sisi membebankan semua biaya atas berjalannya pemerintahan kepada rakyat dan pada sisi tersebut. Korupsi menyebabkan kemiskinan (*poverty*) yang karena kebutuhan hidupnya (*needs*) pada akhirnya juga melakukan korupsi walaupun berada pada tingkat kecil. Adanya kesempatan untuk melakukan korupsi pada akhirnya melibatkan pihak-pihak lain untuk juga ikut-ikutan (*exposure*) melakukan korupsi karena merasa bahwa korupsi sudah merupakan hal yang biasa dan menjadi budaya. Ini merupakan pekerjaan besar karena melibatkan seluruh sistem yang berarti juga menuntut peran aktif seluruh stakeholders pemberantasan korupsi, yaitu: aparat pemerintahan; dunia usaha; dan masyarakat.

Benang merah antara penerapan Manajemen Berbasis Kinerja dengan Pemberantasan Korupsi adalah bahwa penerapan Mana

jemen Berbasis Kinerja secara konsisten diyakini akan dapat menciptakan efisiensi, efektivitas, dan akuntabilitas penggunaan sumber-sumber daya secara keseluruhan. Dengan penetapan target kinerja yang jelas dan terukur serta penganggaran yang berbasis kinerja. Sedangkan dari sisi preventif, penerapan manajemen berbasis kinerja yang menekankan pentingnya transparansi dan akuntabilitas, dapat mencegah berkembangnya perilaku koruptif.

Penerapan dan pembaharuan manajemen berbasis kinerja di Indonesia sebenarnya telah dilakukan pemerintah sejak diterbitkannya Instruksi Presiden No. 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP), yang selanjutnya diterbitkan pula Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2004 yang terkait dengan Penetapan Kinerja sebagai bagian yang integral dari Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) sebagai upaya dalam membangun pemerintahan yang berorientasi pada hasil. Sistem AKIP yang merupakan salah satu wujud dari penerapan manajemen berbasis kinerja mencakup: (a) *perencanaan strategik* yang memuat visi, misi, tujuan, sasaran dan strategi (cara mencapai tujuan dan sasaran); (b) *perencanaan kinerja* yang meliputi sasaran, program, kegiatan dan indikator kinerja; (c) *pengukuran kinerja* yang mencakup kinerja kegiatan dan kinerja sasaran; (d) *pelaporan kinerja* yang dituangkan dalam dokumen Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi

Pemerintah (LAKIP). Pada perkembangan selanjutnya juga telah diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah yang antara lain mengamanatkan perlunya pengembangan sistem akuntabilitas yang terintegrasi dengan sistem perencanaan, penganggaran, akuntansi pemerintahan, dan pengawasan.

Terkait dengan penerapan manajemen berbasis kinerja tersebut, Sjahruddin Rasul (2005) menyatakan bahwa: "Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah yang telah diterapkan di Indonesia memiliki beberapa komponen yang memenuhi kriteria dalam siklus manajemen berbasis kinerja, yaitu: (1) perencanaan strategis; (2) rencana kinerja tahunan yang menekankan komitmen organisasi untuk mencapai hasil tertentu sesuai dengan rencana strategis organisasi untuk permintaan sumber daya yang dianggarkan; (3) penetapan (kontrak) kinerja yang didesain untuk menyediakan sebuah proses meningkatkan komitmen untuk mengukur kinerja dan membangun akuntabilitas serta kesediaan untuk membuat organisasi menjadi transparan; (4) pengukuran dan evaluasi kinerja; serta (5) laporan kinerja yang dipublikasikan tahunan.

Berbagai praktik untuk memperbaiki akuntabilitas dan kinerja pada dasarnya mencakup 5 (lima) tingkatan akuntabilitas, yaitu: (a) Tingkatan Sosial, yaitu bahwa

suatu proses konsultasi public harus ditetapkan untuk membangun visi jangka panjang dan tujuan yang luas dari masyarakat. Dalam kaitan ini, suatu laporan perkembangan tahunan harus disiapkan untuk publik; (b) Tingkatan Pemerintah, yaitu pemerintah menyiapkan Renstra yang mengikhtisarkan prioritas 5 tahun selama berkuasa, pemerintah juga bisa menyiapkan perencanaan fiskal/anggaran yang multi-tahun (*medium term expenditure framework*), indikator kinerja program menjadi bagian dari proyeksi tahunan, penganggaran berbasis kinerja harus dilakukan, suatu manajemen keuangan yang fleksibel harus ditetapkan dengan agak kurang menekankan kepada pengendalian input dan lebih pada pengendalian hasil program; (c) Tingkatan Korporat, para menteri dan pimpinan BUMN menyiapkan Renstra dan *business plan* terkait dengan prioritas pemerintah, suatu renstra harus mengidentifikasi bisnis apa yang ada dalam misi organisasi, tujuan, strategi untuk mencapainya, suatu *business plan* dibuat untuk mengidentifikasi sasaran manajemen dan ukuran kinerja, program dan kegiatan, serta prakiraan sumber daya yang digunakan, pelaporan yang efektif dibuat untuk penyiapan anggaran pemerintah dan ke lembaga DPR; (d) Tingkatan Program, ukuran kinerja dikembangkan dan sistem informasi diselaraskan untuk mengumpulkan data kinerja, kontrak/penetapan kinerja harus ditetapkan, kinerja dimonitor terus menerus, evaluasi program yang komprehensif dilaksanakan, *value for money audit* dilakukan oleh auditor

internal dan/atau auditor eksternal, pelatihan kepada penanggungjawab program untuk peningkatan implementasi manajemen berorientasi hasil dilakukan secara berkelanjutan; (e) Tingkatan individual, penetapan kinerja pegawai atau individual harus ditetapkan, pendidikan dan pelatihan manajemen kinerja kepada pegawai harus dilakukan secara berkelanjutan.

## PENUTUP

Membangun pemerintah yang bersih dan bebas KKN (*good governance*) adalah dengan membangun akuntabilitas dan manajemen kinerja sektor publik yang berorientasi hasil. Untuk mewujudkan *good governance* dibutuhkan komitmen dan konsistensi dari semua pihak, aparatur negara, dunia usaha, dan masyarakat. Dalam pelaksanaannya, di samping dituntut adanya koordinasi yang baik, juga diperlukan persyaratan adanya integritas, profesionalitas, etos kerja dan moral yang tinggi. Dalam rangka itu, penerapan manajemen berbasis kinerja secara benar dan konsisten dapat meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan sehingga dapat berlangsung secara lebih berdayaguna dan berhasilguna. Selain itu, penerapan manajemen berbasis kinerja juga diyakini merupakan suatu cara yang bersifat preventif yang dapat meminimalkan tindak pidana korupsi.

Penerapan manajemen berbasis kinerja merupakan suatu langkah yang diperlukan untuk

meningkatkan transparansi; partisipasi, dan akuntabilitas organisasi sektor publik agar dapat lebih mampu memberikan suatu kontribusi nyata bagi penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Dalam hubungan ini, harus disadari bahwa membangun akuntabilitas pemerintahan yang berorientasi hasil dan manajemen berbasis kinerja memerlukan keseriusan dan waktu yang tidak sedikit untuk mencapai keberhasilan. Diperlukan perbaikan pola pikir, perilaku, moral, budaya kerja dan kemampuan manajerial segenap unsur aparatur penyelenggara pemerintahan terutama para pemimpinnya yang mutak dilakukan secara berkesinambungan dan terstruktur.

## DAFTAR PUSTAKA

- Tap MPR Nomor XI/MPR/1998  
tentang  
Penyelenggaraan  
Negara yang Bersih  
dan Bebas dari  
Korupsi, Kolusi dan  
Nepotisme.
- Undang-Undang Nomor 28 Tahun  
1999 tentang  
Penyelenggaraan  
Negara yang Bersih  
dan Bebas dari  
Korupsi, Kolusi dan  
Nepotisme.
- Undang-Undang Nomor 20 Tahun  
2001 tentang  
Perubahan atas  
Undang-Undang  
Nomor 31 Tahun  
1999 tentang

- Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- Undang-Undang nomor 7 Tahun 2006 tentang Pengesahan United Nations Convention Against Corruption, 2003 (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Anti Korupsi, 2003).
- Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi.
- Instruksi Presiden Nomor 44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional .
- Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah.
- Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah.
- Lembaga Administrasi Negara, Pedoman Penyusunan Pelaporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah, Jakarta, 2003.
- Andre de Waal (2007), Strategic Performance Management: A Managerial and Behavioural Approach. Palgrave Mcmillan, New York.
- Amstrong, M (1994), Performance Management, Kogen Page, Ltd, London.
- AR, Mustopadidjaja, Format Bernegara Menuju Masyarakat Madani dalam Administrasi Negara, Demokrasi dan Masyarakat Madani, Jakarta, Lembaga Administrasi Negara, 1999.
- \_\_\_\_\_, Reformasi Birokrasi Sebagai Syarat Pemberantasan KKN, Denpasar, 14-18 Juli 2003.
- A.S. Hornby (1963), The Advanced Learner's Dictionary of Current English, Oxford University Press, London.
- Bates, RA and Holton EF (1995), Computerized Performance Monitoring: Review of Human Resources Issues. Human Resource Management Review, Winter.
- J. Jerome, Paul, Evaluating Employee Performance,

- (Terjemahan), Jakarta, Lembaga Manajemen PPM, 2001.
- Lopa, Baharuddin (1997), Masalah Korupsi dan Pemecahannya, Jakarta, PT. Kipas Putih Aksara.
- Mahmudi, *Manajemen Kinerja Sektor Publik*, Yogyakarta, UPP AMP YKPN, 2005.
- Mohamad, Ismail dkk, Konsep dan Pengukuran Akuntabilitas, Jakarta, Penerbit Universitas Trisakti, 2004.
- Sjahrudin Rasul, Penetapan (Kontrak) Kinerja, Pemicu Akuntabilitas Pemerintah, Jakarta, Majalah Layanan Publik, 2005.
- Surya Dharma, *Manajemen Kinerja: Falsafah Teori dan Penerapannya*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2005.
- The South Carolina Department of Health and Environment Control (DHEC), South Carolina: Developing a Performance Management System Case Studies in Performance Management: Turning Point Performance Management National Excellent Collaborative, 2005.