

AKUNTABILITAS KELEMBAGAAN EKSEKUTIF

Oleh:
Hendrikus Triwibawanto Gedeona¹

Abstract

Accountability is one among prerequisites for building good government. It exemplifies good morale, ethics and social responsibility of the government to its citizens. Effective and sustainable government accountability becomes visible when the government promotes public control and participation based upon the principles of democracy and good governance.

Keywords: accountability, public control, good governance

A. Pendahuluan

Membahas mengenai akuntabilitas atau tanggunggugat lembaga eksekutif atau pemerintah dewasa ini boleh dikatakan sebagai harga mati yang harus dilakukan oleh Pemerintah. Hal tersebut selain disebabkan oleh tuntutan perkembangan paradigma *good governance* dan perkembangan demokratisasi juga karena kesadaran kritis masyarakat yang sudah mulai tumbuh subur.

Pada dasarnya, pemerintah - mulai level Pusat sampai Daerah, sebagai agen pelaksana penyelenggara pemerintahan - disertai "kekuasaan" oleh rakyat untuk melaksanakan pemerintahan demi mewujudkan perannya sebagai pelaksana pembangunan, pembuat regulasi, pemberi pelayanan kepada masyarakat dan pemberdaya masyarakat. Oleh karena itu, seharusnya pemerintah sebagai pihak yang diberi kekuasaan hendaknya memiliki kewajiban untuk mempertanggungjawabkan kekuasaan yang diberikan rakyat kepada mereka. Jika tidak demikian, maka kemegahan pemerintahan akan menjadi taruhannya.

Namun demikian, hal ini nampaknya masih jauh panggang dari api. Secara historis masyarakat dunia dapat melihat bagaimana kekuasaan Orba runtuh pada Mei 1998. Sebenarnya, jika peristiwa historis tersebut direfleksikan, yang terlihat adalah sebuah persoalan rendahnya atau bahkan ketiadaannya akuntabilitas atau tanggunggugat yang diperlihatkan oleh pemerintah kepada rakyatnya. Kekuasaan lembaga eksekutif yang begitu kuat dan dominan serta tanpa kemungkinan untuk dikritik, memunculkan kekuasaan eksekutif mirip dengan "istana pasir" yang tampak megah namun ternyata tidak berdaya menahan gelombang massa yang mempertanyakan amanah yang diberikan kepada pemerintah.

Disamping itu, ada beberapa fenomena menarik lain sebagai pemicu bahwa pertanggungjawaban (*accountability*) pemerintah adalah topik yang tetap menarik untuk dikaji dalam artikel ini, yaitu: *pertama*, masih tingginya tingkat kemiskinan di negeri ini. Akhir-akhir ini, publik disuguhi oleh berita-berita yang sungguh menyakitkan seperti naiknya harga beras dan naiknya harga elpiji. Selain itu, banyak kebijakan ekonomi-politik yang diskriminatif dan bias kepentingan, seperti: kebijakan dalam bidang pertanian, kebijakan dalam bidang kehutanan, kebijakan dalam bidang pertambangan, dan sebagainya, yang menimbulkan ketidakadilan bagi masyarakat. Kemudian korupsi dan

¹ Hendrikus Triwibawanto G., SIP, M.Si. adalah Ketua Lembaga Pengembangan Administrasi dan Staf Pengajar di STIA LAN Bandung.

kolusi yang masih tumbuh subur dalam tubuh birokrasi pemerintahan. Terdapatnya kegagalan strategi pemerataan pembangunan antara wilayah Indonesia bagian Timur dan wilayah Indonesia bagian Barat. Ditambah lagi dengan adanya gap antara janji-janji politik ketika berkampanye dengan program atau kebijakan yang dijalankan oleh pemerintah.

Persoalan-persoalan inilah yang memberi legitimasi akan keharusan pemerintah untuk memberikan akuntabilitasnya kepada publik. Bagaimana akuntabilitas publik tersebut? kondisi internal apa yang menentukan tingkat akuntabilitas publik pemerintah? Kondisi eksternal bagaimana yang memungkinkan penerapannya? Hal-hal tersebut akan dicoba untuk dikupas dalam tulisan ini.

B. Makna Akuntabilitas/Tanggung-Gugat Publik

Masyarakat modern, dengan kompleksitas dan keberagaman persoalannya, telah memberikan kekuasaan besar kepada pemerintah untuk melakukan intervensi dalam mengatasi persoalan-persoalan yang disebutkan sebelumnya. Intervensi tersebut telah memperluas ruang gerak pemerintah jauh melewati fungsi-fungsi tradisionalnya. Ekspansi ini menjadi basis besarnya kekuasaan pemerintah, baik secara kualitas maupun secara kuantitas. Demikian besarnya kekuasaan itu hingga merembes ke berbagai sektor kehidupan.

Dengan kekuasaan yang besar, birokrasi memiliki potensi luar biasa untuk mempengaruhi kehidupan masyarakat. Hal tersebut membuat birokrasi bertanggung jawab atas segala persoalan yang terjadi dalam masyarakat. Di pihak lain, perluasan kekuasaan pemerintah telah memunculkan perasaan bahwa kekuasaan itu sudah terlalu besar sehingga perlu adanya suatu mekanisme untuk mengontrolnya. Karena itu tidak salah apabila Montesquieu dalam satu tulisannya menyatakan perlunya jaminan atas tindakan sewenang-wenang dari pemegang kekuasaan negara.

Perhatian mendasar dalam diskursus negara modern adalah bagaimana kekuasaan dan wewenang digunakan pemerintah atas nama tujuan-tujuan sosial. Selain itu, birokrasi merupakan kepanjangan tangan dari sebuah kekuasaan yang menjadi representasi rakyat. Dengan demikian, pemerintah harus bertanggung jawab, baik secara langsung maupun tidak langsung kepada rakyat yang telah memberikan amanah tersebut. Untuk menguji spirit keberpihakan kepada rakyat dalam sebuah kekuasaan yang dijalankan pemerintah inilah, diletakkan terminologi yang oleh Caiden (1989) disebut sebagai *Public Accountability*.

Berkaitan dengan makna akuntabilitas kepada publik, Caiden memposisikan hal tersebut dalam pemahaman terhadap tiga konsep berikut, yaitu: tanggungjawab, liabilitas, dan akuntabilitas. Tanggungjawab biasanya menunjuk pada otoritas untuk bertindak, kebebasan untuk mengambil keputusan, kekuasaan untuk mengawasi, dan sebagainya. Liabilitas sering diasumsikan sebagai tugas untuk memperbaiki, mengganti kerugian, membalas jasa, dan sebagainya, sebagai akibat segala kesalahan atau kemiskinan penilaian atas dampak kebijakan. Sedangkan akuntabilitas adalah kewajiban untuk mempertanggungjawabkan, melaporkan, menjelaskan, memberi alasan, menjawab, memikul tanggung jawab, serta kewajiban memberi perhitungan dan tunduk kepada penilaian (*judgement*) dari luar.

Adapun Wiltshire (1989:103) mendefinisikan akuntabilitas publik sebagai penilaian tanggungjawab moral atas tindakan-tindakan dan keputusan-keputusan (termasuk semua pembelajaran yang menggunakan uang publik) oleh sekelompok masyarakat dan akhirnya oleh individu. Sementara itu, menurut Ronald J Oekerson, sebagaimana dikemukakan Muhamad Zarei, akuntabilitas mengandung arti sebuah tindakan pertanggungjawaban yang berbentuk pelaporan atau penjelasan atas berbagai keputusan dan tindakan yang

telah dilakukan kepada yang berwenang. Pengertian tersebut dapat dipahami juga sebagai sebuah sikap untuk menerima berbagai konsekuensi atas keputusan dan tindakan yang telah dikeluarkan tadi. *"Accountability means to give account or explain ones decision or action to another authority and accept any consequences thereform"* (Zarei: 2000). Pengertian ini memberikan makna bahwa akuntabilitas adalah sebuah pertanggungjawaban atas berbagai keputusan dan tindakan yang dibuat dalam masyarakat. Lebih jauh dari pengertian tersebut juga dipahami bahwa tindakan atau keputusan yang dibuat hendaknya sesuai dengan nilai, kebutuhan, serta keinginan masyarakat. Konsekuensi atas keputusan dan tindakan yang diterima dari aktor publik sebagai 'hukuman' atau "imbalan", juga merupakan sebuah bentuk dari akuntabilitas yang harus ditopang dengan kepercayaan dan kesediaan politik.

Dari pemahaman makna akuntabilitas publik dari beberapa tokoh tersebut, dapat diidentifikasi elemen-elemen penting dalam prinsip akuntabilitas publik, yaitu: (1) adanya kewajiban bagi birokrasi/pemerintah untuk mempertanggungjawabkan tindakan maupun keputusannya; (2) yang menilai hal tersebut adalah mereka yang memberi kekuasaan kepada pemerintah, institusi sosial-politik dan/atau masyarakat yang berada di luar birokrasi.

Pada butir kedua ini, jika meminjam pemikiran Keohane (2002), maka diperkenalkan apa yang disebut sebagai akuntabilitas internal dan akuntabilitas eksternal. Akuntabilitas internal diberikan kepada dua pihak, yaitu mereka yang memberikan otoritas kekuasaan kepada pemerintah dan mereka yang memberikan dukungan finansial. Sedangkan akuntabilitas eksternal adalah pertanggungjawaban kepada mereka yang dalam kehidupan sehari-hari menjadi sasaran atau korban dari kebijakan yang diambil oleh pemerintah.

Akuntabilitas internal dalam pengertian ini sebenarnya tidak jauh berbeda dengan apa yang dalam administrasi pemerintahan di Indonesia yang dikenal dengan akuntabilitas kinerja dari unit kerja tingkat bawah kepada unit kerja di atasnya, atau akuntabilitas lembaga-lembaga pemerintahan di daerah kepada lembaga-lembaga pemerintahan di pusat. Dalam Inpres No. 7/1999 dinyatakan bahwa akuntabilitas kinerja adalah perwujudan kewajiban suatu instansi pemerintahan untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Jadi pimpinan pada level bawah harus memberikan pertanggungjawaban kepada pimpinan pada level atas sebagai pihak yang telah memberikan otoritas kekuasaan. Selain itu pertanggungjawaban juga harus diberikan kepada pemberi dukungan finansial, dalam hal ini, kelompok pengusaha (swasta), pemerintah pusat, dan para pembayar pajak dan retribusi alias warga masyarakat.

Sedangkan akuntabilitas eksternal harus diberikan kepada rakyat sebagai pihak yang dikenai dan seringkali menjadi korban dalam implementasi kebijakan pemerintah pusat dan/atau daerah. Contoh akuntabilitas eksternal ini adalah Laporan Pertanggungjawaban (LPj) Pemerintah Daerah kepada rakyat. Selanjutnya, untuk lebih nyata melihat bentuk akuntabilitas eksternal Pemda yang dimaksud, maka kepala daerah selain memberikan laporan kepada DPRD, seharusnya juga membuat laporan publik yang dipublikasi melalui media massa sehingga bisa dengan mudah diakses oleh warga masyarakat. Oleh karena itu, bagi organisasi-organisasi yang bergerak dalam domain publik, yaitu yang menjadikan publik sebagai basis perjuangan dan tujuan akhirnya, maka akuntabilitas merupakan jalan yang harus ditempuh.

C. Ketakbermaknaan Akuntabilitas Lembaga Eksekutif

Dengan menyimak pemaknaan akuntabilitas seperti pada uraian sebelumnya, dapat dilihat bahwa akuntabilitas pemerintah kepada masyarakat akan bermakna apabila

pemerintah dapat mempertanggungjawabkan dan menjelaskan apa yang dilakukannya melalui fungsi-fungsi pokoknya kepada masyarakat. Atau secara lebih spesifik, akuntabilitas pemerintah dapat bermakna apabila pemerintah dapat mengemban tujuan yang berorientasi sosial sebagai pelaksanaan mandat rakyat. Sebaliknya jika pemerintah tidak mengemban tujuan yang berorientasi sosial sebagai pelaksanaan mandat rakyat, maka dapat dikatakan bahwa pemerintah tidak bertanggungjawab.

Ketidakbertanggungjawaban pemerintah biasanya terefleksikan dalam apa yang diistilahkan sebagai patologi birokrasi. Hal ini terjadi karena patologi atau disfungsi birokrasi akan menuntut biaya-biaya sosial material yang sepenuhnya ditanggung oleh rakyat. Patologi birokrasi diungkapkan oleh Jabbra (1989) sebagai faktor-faktor perilaku dan sosio-kultural yang menghambat akuntabilitas publik, yang meliputi: konfesionalisme, nepotisme, favoritisme, relasi patron-klien, korupsi, kelalaian, penghindaran tanggung jawab, kurangnya pendidikan, dan lain-lain. Secara rinci, jika meminjam pemikiran Siagian (1994, *diolah*), patologi birokrasi dimaksud meliputi lima kategori besar yang secara sederhana dan rinci dapat dilihat pada tabel berikut ini.

Patologi Birokrasi

Patologi berkaitan dg persepsi, perilaku & gaya manajerial	Patologi karena kurangnya pengetahuan & ketrampilan	Patologi berkaitan dg tindakan birokrasi yg melanggar hukum	Patologi berkaitan dengan situasi internal dlm berbagai instansi pemerintahan	Patologi yg dimanifestasikan dalam perilaku disfungsional
1. Penyalahgunaan wewenang & jabatan	Ketidakmampuan menjabarkan kebijaksanaan pimpinan	Penggemukan biaya	Penempatan tujuan & sasaran yg tidak tepat	Bertindak sewenang-wenang
2. Persepsi yg didasarkan pd prasangka	Ketidaktelitian	Menerima sogok	Kewajiban sosial sbagai beban	Konspirasi
3. Mengaburkan masalah	Rasa puas diri	Ketidakjujuran	Eksplotasi	Paksaan
4. Menerima sogok	Bertindak tanpa pikir	Korupsi	Ekstorsi	Penurunan mutu
5. Menjadi alat kepentingan tertentu	Kebingungan	Tindakan kriminal	Tidak tanggap	Diskriminsi
6. Kecenderungan mempertahankan status quo	Tindakan yg tidak produktif	Penipuan	Penggangguan terselubung	Tidak sopan
7. <i>Empire building</i>	Tidak adanya kemampuan berkembang	Kleptokrasi	Motivasi yg tidak tepat	Dramatisasi
8. Sikap bermewah-mewah	Mutu hasil pekerjaan yg rendah	Kontrak fiktif	Imbalan yg tidak memadai	Sikap tidak acuh
9. Pilih kasih	Kedangkalan	Sabotase	Kondisi kerja yg kurang memadai	Tidak disiplin
10. Ketakutan pd perubahan, inovasi dan resiko	Ketidakmampuan belajar	Tata buku yg tidak benar	<i>Inconviniencie</i>	Inersia
11. Penipuan	Ketidaktepatan tindakan	Pencurian	Pekerjaan yg tidak kompitabel	Tidak berperikemanusiaan
12. Sikap sombong	Inkompetensi		Tidak adanya indikator kinerja	Rasa tanggungjawab

					rendah
13.	Ketidakpedulian pd kritik dan saran	Ketidakecakan		Kekuasaan kepemimpinan	<i>Red tape</i>
14.	Membuat jarak kekuasaan	Ketidakteraturan		Miskomunikasi	Kerahasiaan
15.	Tidak mau bertindak	Melakukan kegiatan yg tidak relevan		Misinformasi	Pengutamakan kepentingan sendiri
16.	Takut mengambil keputusan	Sikap ragu-ragu		Beban kerja yg terlalu berat	Tidak profesional
17.	Sikap menyalahkan orang lain	Kurangnya imajinasi		Terlalu banyak pegawai	Melampaui wewenang
18.	Tidak adil	Kurangnya prakarsa		Sistem pilih kasih	<i>Vested interest</i>
19.	Intimidasi	Kemampuan rendah		Sasaran yg tidak jelas	Pertentangan kepentingan
20.	Kurangnya komitmen, koordinasi, kreativitas dan eksperimentasi	Bekerja tidak produktif		Kondisi kerja yg tidak aman	Pemborosan
21.	Kredibilitas rendah	Ketidakrapian		sarana & prasarana yg tidak tepat	Melalaikan tugas
22.	Kurangnya visi yg imajinatif	Stagnasi		perubahan sikap yg mendadak.	Tidak peka
23.	Dengki				
24.	Nepotisme				
25.	Tindakan yg tidak rasional				
26.	Bertindak di luar wewenang				
27.	Patronase				
28.	Sikap opresif.				

Selain adanya patologi birokrasi, situasi yang menyebabkan akuntabilitas publik menjadi tidak bermakna, menurut Caiden (1989: 29) adalah sebagai berikut:

- *Pertama*, situasi dimana pemerintah tidak mengakui kewajiban-kewajibannya dan mengabaikan batasan-batasan konstitusi. Caiden menyebut situasi tersebut sebagai pemerintahan yang tidak konstitusional karena konstitusi dianggap sebagai karya fiksi, majelis perwakilan diintimidasi sedemikian rupa hingga tunduk kepada eksekutif, media massa dikontrol oleh eksekutif, pemilu dianggap sebagai kesimpulan-kesimpulan masa lalu yang tidak berarti, dan lain-lain. Dalam situasi dimana etika demokratis tidak eksis, maka tidak ada pondasi yang memungkinkan sebagai dasar bagi pembangunan mesin akuntabilitas publik yang efektif.
- *Kedua*, situasi pemerintahan yang berlangsung secara penuh kerahasiaan dan tertutup (*secret government*). Pemerintahan yang transparan dan hak-hak publik untuk mengetahui adalah faktor-faktor mendasar dalam prinsip akuntabilitas publik. Oleh karena itu, tanggung jawab birokrasi hanya dapat dipegang ketika publik mengetahui apa yang dilakukan oleh pemerintah. Jika terjadi kesenjangan akses terhadap informasi birokrasi atau administrasi (*access gap to administrative information*) maka akuntabilitas publik menjadi tidak ada.
- *Ketiga*, adanya kepentingan-kepentingan khusus dari pemerintah. Pada konteks Indonesia misalnya, kepentingan pemerintah untuk menyukseskan pembangunan yang berparadigma pertumbuhan melahirkan kepentingan pemerintah untuk

memupuk kekuatan-kekuatan modal dalam negeri sebagai mitra kerjanya. Kepentingan ini mendorong pemerintah untuk memperlakukan golongan pemilik modal/pengusaha secara istimewa. Situasi ini dilukiskan sebagai situasi ketika birokrat lebih responsif kepada pemilik modal nasional dan internasional dari pada masyarakat.

- *Keempat*, pemerintahan yang terlalu birokratis. Situasi ini dikatakan sebagai penghambat terjadinya akuntabilitas publik. Pemerintahan yang birokratis biasanya memiliki kekuatan birokratis, yang dengan tipu muslihat dan berbagai dalih mempertahankan suatu problem dengan tujuan mereproduksi atau mengekalkan dirinya sendiri. Birokrasi publik memiliki kemampuan untuk membuat atau membentuk keinginan dan menemukan kliennya melalui identifikasi problem, padahal solusinya hanya disediakan oleh birokrasi. Intervensi birokrasi seperti itu biasanya melegitimasi dan mengesahkan "tuntutan" kelompok dengan kepentingan tertentu. Bentuk lain dari pemerintahan yang birokratis ini juga dapat kita rujuk pada hambatan-hambatan birokratis yang patologis, yang menurut Jabbra (1989: 185-188) meliputi: sentralisasi yang berlebihan (*overcentralization*), sistem yang ketinggalan zaman (*outmoded system*), ekspansi yang berlebihan (*expansion*), terlalu banyak pegawai (*overstaffing*) dan peraturan yang terlalu kompleks dan kaku (*rigidity and complexity of rules*).
- *Kelima*, hal lain yang menghambat atau mempersulit terjadinya akuntabilitas publik adalah adanya bentuk pelayanan publik yang dilakukan oleh birokrasi yang berkolaborasi dengan pihak swasta atau diistilahkan sebagai *collaborative government*. Adanya hal tersebut membuat kondisi birokrasi pun terbelah antara pemerintah yang mengusung semangat publik dan swasta yang mengusung semangat pemupukkan keuntungan, sehingga akuntabilitas menjadi tidak jelas karena separo organisasi bertanggung jawab kepada publik, sedangkan separo lagi ditentukan oleh pasar.
- *Keenam*, Caiden menyebutnya sebagai prinsip *freies ermessen (discretionary government)* yang memberikan keleluasaan atau deskresi bagi administrasi untuk bertindak sendiri apabila dalam beberapa hal ada persoalan yang belum diatur dalam hukum. Hal ini memberi peluang bagi birokrasi untuk melakukan tindakan-tindakan yang sulit dipertanggungjawabkannya; dan *ketujuh*, persoalan lain yang menghambat tegaknya prinsip akuntabilitas adalah hak-hak istimewa pemerintah (*privileged government*) yang menurut Caiden terungkap dalam bahasa feodal " *the crown can do no wrong*".

Kondisi internal birokrasi pemerintahan tersebut menimbulkan kontrol dari masyarakat menjadi tidak berguna bahkan tidak ada, dan akibatnya akuntabilitas publik menjadi tidak bermakna. Untuk mengatasinya maka perlu adanya pengawasan atau kontrol.

D. Kontrol Sosial/Publik terhadap Pemerintah

Kesadaran akan nilai-nilai budaya organisasi birokrasi yang patologis dan juga kondisi unsur-unsur nonkultural seperti kepentingan-kepentingan ekonomi-politik yang bersifat pragmatis, menimbulkan perilaku, kinerja dan gaya manajemen birokrasi pemerintahan menjadi tidak akuntabel dan di mata masyarakat menjadi buruk. Jalan keluar yang ditempuh adalah adanya pengawasan terhadap birokrasi pemerintahan, karena mengharapkan moralitas birokrasi pemerintahan untuk membenahi dirinya saat ini adalah sesuatu yang naif.

Pengawasan internal, barangkali efektif untuk mengawasi bawahan. Tetapi jika sudah menyangkut puncak pimpinan, muncul pertanyaan besar, "Siapakah yang akan menjaga moral pucuk pimpinan birokrasi pemerintahan?" Untuk itulah, diperlukan pengawasan eksternal. Tanpa pengawasan eksternal, maka kondisi akuntabilitas publik dalam lembaga pemerintahan tidak dapat dijamin.

Untuk menjamin terciptanya atmosfer pengawasan eksternal, tampaknya sistem politik yang demokratis masih menjadi pilihan yang terbaik. Demokrasi menjadi pijakan membangun mekanisme kontrol bagi birokrasi pemerintahan. Jack Snyder mengatakan "Sebuah negara atau pemerintahan dikatakan demokratis jika mekanisme demokrasi merupakan satu-satunya mekanisme yang tersedia dan digunakan untuk memperoleh dan menggunakan kekuasaan" (Muhadjir:2000). Kekuasaan yang diberikan kepada pemerintah dari rakyat seringkali disalahgunakan untuk kepentingan pribadi, golongan dan pihak-pihak yang terdekat daripada untuk kepentingan warga masyarakat. Oleh karena itu, dalam sebuah negara yang demokratis pembukaan sebuah ruang publik untuk menjalankan kontrol sosial (*social control*) terhadap penyelenggara kekuasaan negara alias pemerintah, haruslah menjadi prinsip utama. Bahkan dalam perkembangan demokrasi kontemporer, kontrol sosial tidak hanya dilakukan terhadap proses penyelenggaraan pemerintahan, tetapi juga terhadap aktivitas-aktivitas sektor bisnis dan kerja sosial lainnya yang berdampak kepada publik, baik langsung maupun tidak langsung. Misalnya, fenomena pengawasan terhadap kegiatan sektor usaha dalam hal pencemaran lingkungan atau kerusakan hutan atau penyimpangan alokasi dana yang diperuntukkan bagi rakyat oleh kalangan NGO (*Non Governmental Organization*).

Menurut David Korten (2001), pengawasan atau kontrol dalam perspektif penyelenggaraan pemerintahan (baca: kekuasaan) adalah upaya untuk memeriksa penyalahgunaan kekuasaan yang bertentangan dengan hukum dan norma-norma yang berlaku bagi perilaku manusia terutama yang dilakukan oleh sektor pemerintahan. Menurutnya, kontrol sosial dapat dilakukan melalui sistem pemantauan dan protes terhadap kegiatan penyelenggaraan kekuasaan. Hal tersebut tidak cukup jika hanya dilakukan melalui kekuatan aturan internal organisasi, tetapi membutuhkan keterlibatan kontrol sosial dari kekuatan-kekuatan dalam pranata-pranata yang ada di masyarakat, seperti lembaga peradilan yang independen, kekuatan pers, lembaga legislatif yang kuat, para pengamat, dan penggiat-penggiat organisasi sukarela (LSM). Sekalipun demikian, hal tersebut tetap membutuhkan dukungan warga masyarakat secara luas yang sadar dan waspada.

Kontrol sosial muncul sebagai upaya untuk menjawab keterbatasan, subyektivitas, dan ketidakcukupan perangkat nilai, moral, dan aturan yang dimiliki oleh birokrasi pemerintahan dalam menjalankan amanah yang diberikan rakyat. Melalui kontrol sosial, penyelenggara kekuasaan publik oleh pemerintah tetap dijaga konsistensinya, serta akan menjauhkan diri dari penyimpangan atau "korupsi kekuasaan". Kontrol sosial sekaligus sebagai media *check and balances* di antara berbagai komponen dalam masyarakat untuk tetap mengutamakan kepentingan masyarakat sepenuhnya.

Sebuah kontrol sosial yang efektif dapat terjadi manakala atmosfer publik yang mandiri dan independen terwujud, dan kekuatan-kekuatan publik, seperti pers, NGO, gerakan mahasiswa, gerakan ormas, partai politik, dan komponen lainnya dijamin kebebasan dan independensinya. Menurut Affan Gaffar (2000) terbentuknya ruang publik untuk melakukan kontrol atau pengawasan kepada pemerintahan, apabila syarat-syarat berikut sudah terpenuhi, yaitu: (1) adanya otonomi/independensi; (2) adanya akses masyarakat terhadap lembaga-lembaga negara atau pemerintahan; (3) arena publik yang bersifat otonomi; dan (4) arena publik tersebut terbuka bagi semua lapisan masyarakat.

Selain itu, yang harus dilakukan pemerintah agar mekanisme kontrol dari masyarakat dapat berjalan secara efektif adalah dengan mengekspresikan lembaga atau birokrasi pemerintahan secara jelas, transparan, akuntabel, dan apa adanya kepada publik. Oleh karena itu, terdapat beberapa hal penting yang perlu diekspresikan oleh kelembagaan eksekutif/pemerintah kepada publik sebagai berikut:

- *Pertama*, tujuan yang jelas dari lembaga pemerintahan yang tercermin dalam program kegiatannya. Hal ini akan menunjukkan apakah eksistensi dan peranannya di masyarakat memiliki keterkaitan yang jelas atau tidak, dengan kebutuhan masyarakat. Sebab berbicara tentang akuntabilitas akan terkait dengan kesesuaian program atau kegiatan dengan harapan masyarakat itu sendiri. Misalnya, ketika berbicara tentang akuntabilitas pelayanan publik, maka dapat terlihat sebenarnya seberapa jauh penyelenggaraan pelayanan itu memiliki kesesuaian dengan nilai-nilai atau norma-norma masyarakat (Dwiyanto, dkk, 2002). Dengan demikian, tujuan organisasi tidak dimaknai sebatas rumusan dalam selembar kertas, tetapi juga akan dilihat konsistensinya dalam kegiatan-kegiatannya.
- *Kedua*, transparansi laporan mengenai *resources* dan sumbernya secara jujur. Transparansi ini menjadi penting dalam kaitannya dengan upaya membangun kepercayaan (*trust*) terhadap masyarakat, sekaligus menguji apakah pemerintah benar-benar bekerja berdasarkan kepentingan masyarakat atau tidak. Laporan mengenai sumber dana, penggunaan dan alokasinya secara transparans akan menunjukkan keberpihakan kerja pemerintah kepada masyarakat, sekaligus membuka ruang publik untuk melakukan penilaian kritis terhadap implementasi eksistensi pemerintah di tengah masyarakat.
- *Ketiga*, adanya kejelasan hubungan dengan pihak lain. Hal ini untuk menghindari terjadinya relasi kolusif yang menguntungkan pihak ketiga dan pemerintah dan bukannya masyarakat. Relasi yang baik harus didasarkan pada aturan yang jelas, etika dan pertanggungjawaban yang jelas pula.
- *Keempat*, adanya laporan kinerja program yang dapat diakses oleh publik. Hal ini merupakan indikasi apakah suatu lembaga pemerintahan merupakan sebuah organisasi yang terbuka atau tidak terhadap penilaian atas program-program dan dampaknya terhadap masyarakat.
- *Kelima*, pelibatan masyarakat dalam proses pembuatan, pelaksanaan, dan evaluasi program. Melibatkan partisipasi masyarakat dalam perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi program akan menunjukkan keseriusan pemerintah terhadap persoalan kontrol publik dan akuntabilitasnya. Hal ini menjadi penting keterlibatan masyarakat akan menyentuh pada hal yang mendasar dari nilai kontrol publik itu sendiri, yaitu kesesuaian program kerja terhadap kebutuhan masyarakat yang akan senantiasa terjaga. Selama ini masyarakat lebih banyak dilibatkan dalam tahap pelaksanaan program dengan menempatkan masyarakat sebagai subyek program atau proyek saja. Akibatnya, banyak terjadi penyimpangan yang dilakukan oleh pemerintah.

E. Penutup

Rangkaian penjelasan di atas, tidak menawarkan sebuah model mekanisme akuntabilitas dan kontrol publik yang khas dan baku terhadap lembaga eksekutif atau pemerintahan. Deskripsi tersebut lebih sebagai upaya untuk menggali beberapa hal yang dibutuhkan untuk menjalankan sebuah akuntabilitas kelembagaan pemerintahan yang efektif dan baik.

Pada dasarnya, akuntabilitas kelembagaan pemerintahan yang efektif akan terwujud apabila dikonstruksikan dengan berpijak pada nilai-nilai demokrasi dan *good governance*, dimana pengawasan/kontrol publik dan partisipasi masyarakat sebagai prinsip utama di dalamnya. Apabila kondisi tersebut tidak terpenuhi, maka akuntabilitas pemerintah akan “jauh api dari panggangnya”. Karena mengharapkan moralitas birokrasi untuk melakukan perubahan dirinya sendiri saat ini adalah sesuatu yang utopia, masih terlalu jauh dari kenyataan, tetapi harus disadari bahwa semuanya harus dimulai.

Referensi

- Caiden, Gerald E. 1989. *The Problem of Ensuring The Public Accountability of Public Official*, dalam Jabbra, Joseph P., dan O.P Dwivedi. *Public Service Accountability: A Comparative Perspective*. Kumarian Press Inc.
- Corten, David. 2001. *Menuju Abad ke-21: Tindakan Sukarela dan Agenda Global*. Jakarta: Yayasan Obor.
- Darwin, Muhadjir. 2000. *Good Governance dan Kebijakan Publik*, dipresentasikan pada Seminar *Mewujudkan Good Governance sebagai Agenda Sebuah Negara Demokrasi*. Yogyakarta.
- Dwiyanto, Agus dkk. 2002. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta: Pusat Studi Kebijakan dan Kependudukan UGM.
- Gaffar, Afan. 2000. *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Hariandja, Denny B.C. 1999. *Birokrasi Nan Pongah: Belajar dari Kegagalan Orde Baru*. Yogyakarta: Kanisius.
- Jabbara, Joseph G. & O.P. Dwivedi. 1989. *Public Service Accountability: A Comparative Perspective*. Connecticut: Kumarian Press Inc.
- Keohane, Robert O. 2002. *Global Governance and democratic Accountability*. Durham: Duke University Departement of Political Science.
- Siagian, Sondang P. 1994. *Patologi Birokrasi: Analisis, Identifikasi, dan Terapinya*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Wiltshire, Kenneth. 1989. *The Issue of Accountability in The Public Service of Canada* dalam Jabbara dan Dwivedi. *Public Service Accountability: A Comparative Perspective*. Connecticut Kumarian Press Inc.
- Zarie, Mohammad H. 2000. *Democratic Process and Accountability in Public Administration* dalam *Developing Asia's Public Service Sharing Best Practices*. Eropa Hongkong Confrence.