

ETIKA DALAM WUJUD AKUNTABILITAS PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN

Oleh :

Imam Maulana Yusuf

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Galuh
Jln.R.E. Martadinata No. 150 Ciamis

Abstrak

Keterbatasan dan kurangnya kontrol dari masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan dewasa ini, seolah telah menjadi culture yang cenderung dilestarikan dan bahkan dijadikan sebagai hal yang lumrah. Masyarakat selalu diposisikan kedudukannya sebagai kaum yang tidak memiliki kekuasaan, tertindas oleh penguasa dan tidak diberikan akses yang leluasa terhadap pemerintahan. Untuk itu, perlu disusun suatu kerangka sistem untuk membuka kepekaan masyarakat sebagai bentuk public check and ballances yang tujuan untuk mengembalikan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintahan dan sekaligus sebagai solusi dalam memperbaiki tata kelola pemerintahan, yaitu dengan mengedepankan peranan etika dalam mewujudkan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan yang mencoba menitikberatkan perhatiannya pada aktivitas atau kegiatan para aparatur pemerintah atau pejabat publik yang berada pada pemerintahan demokratis, dimana secara etika harus dapat dipertanggungjawabkan kepada publik

Key Word : Etika dan Akuntabiitas

I. PENDAHULUAN

Maraknya fenomena korupsi sebagai dampak penyalahgunaan wewenang dalam penyelenggaraan kekuasaan di Indonesia semakin memperburuk kepercayaan publik terhadap perilaku birokrasi saat ini. Perilaku yang ditunjukkan oleh pejabat negara yang cenderung berorientasi pada kepentingan pribadi tentunya telah banyak merugikan publik dan telah menimbulkan budaya masyarakat “*permissive*” sehingga secara perlahan menyebabkan semakin akut tingkat korupsi dan bahkan merajalela ke berbagai bidang dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Korupsi saat ini telah menjadi issue penting yang menjadi perhatian dari dunia internasional. Berbagai tindakan dan upaya senantiasa terus dilakukan sebagai bentuk pencegahan dan pemberantasan terhadap korupsi agar mampu memberikan harapan terhadap publik tentang terwujudnya sistem pemerintahan yang bersih dan terbebas dari tindakan dan perilaku pejabat yang menyimpang. Selama ini tindakan atau praktek korupsi yang terjadi di tubuh pemerintahan, kerap kali dikaitkan dengan pemahaman sistem demokrasi yang setengah hati. Hal ini dikarenakan mekanisme untuk melahirkan kekuasaan yang dibentuk berdasarkan pemilihan dan suara rakyat malah berpeluang terjadinya negosiasi dan *money politic* sebagai akar yang dapat menumbuhkan korupsi dalam kekuasaan.

Budaya politik dan perilaku masyarakat yang kurang dapat dihayati sebagai penentu nasib dan perkembangan pemerintahan semakin memperburuk keadaan situasi dan kondisi dalam tata kelola pemerintahan. Masyarakat sebagai inti kekuatan dalam penyelenggaraan pemerintahan demokratis yang seharusnya menempatkan posisinya sebagai kontrol terhadap kekuasaan semakin tenggelam dengan munculnya berbagai regulasi (aturan) yang memberikan adanya batasan serta jarak antara masyarakat dengan kekuasaan.

Partisipasi masyarakat selama ini hanya diberikan porsi yang terbatas dalam lingkup pemerintahan karena masih kuatnya budaya patronase dilingkup birokrasi pemerintahan. Kapasitas kelembagaan masyarakat dalam memberikan kontrol terhadap kekuasaan di pemerintahan seringkali dapat dengan mudah diintervensi oleh kekuatan-kekuatan yang dibentuk melalui kewenangan para pejabat yang berkuasa di pemerintahan. Disamping itu, tatanan organisasi pemerintahan yang cenderung mengalami perubahan sebagai akibat dari adanya desakan politik yang menuntut agar disediakan porsi jabatan politik dalam tingkat hierarki birokrasi yang lebih tinggi, sehingga menyebabkan semakin berkaburnya makna netralitas birokrasi yang seharusnya bebas dari muatan-muatan politik justru semakin menunjukkan adanya intervensi dari kekuatan politik yang berkuasa.

Disamping itu, seiring dengan semakin menguatnya kewenangan otonomi daerah yang didukung oleh faktor-faktor dari budaya seperti primordialisme, komunalisme dan sikap mental feodalistik-paternalistik telah melahirkan sistem pemerintahan daerah yang berorientasi pada kekuasaan dan bagi-bagi kursi jabatan di daerah. Pemerintahan Daerah seolah memberikan kesempatan bagi para penguasa di daerah untuk membentuk dinasti kekuasaan dan kerajaan para pejabat (*officialdome*) sehingga cenderung mengarahkan perilaku birokrasi untuk mensakralkan kekuasaannya dengan aturan-aturan/peraturan daerah (Perda) yang bermuatan kepentingan dan memicu terjadinya kesewenang-wenangan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Sementara itu, permasalahan lain yang masih menjadi perhatian publik selama ini sebagai dampak dari terjadinya penyimpangan kekuasaan dalam pemerintahan, yaitu berkaitan dengan penyediaan dan pemenuhan kebutuhan pelayanan dasar bagi masyarakat, seperti pendidikan, kesehatan dan pemenuhan kesejahteraan. Hal ini tentunya mencerminkan tentang adanya kelemahan dari pelaksanaan tata kelola pemerintahan yang baik, terutama dari unsur masyarakat selaku kontrol terhadap pengelola dan penyelenggara pemerintahan.

Keterbatasan dan kurangnya kontrol dari masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan dewasa ini, seolah telah menjadi kultur yang cenderung dilestarikan dan bahkan dijadikan sebagai hal yang lumrah. Masyarakat selalu diposisikan kedudukannya sebagai kaum yang tidak memiliki kekuasaan, tertindas oleh penguasa dan tidak diberikan akses yang leluasa terhadap pemerintahan. Partisipasi masyarakat dalam pemerintahan yang seharusnya dapat menciptakan kebijakan pemerintahan yang berkualitas hanya dijadikan sebagai ruang publik yang semu, artinya keterlibatan dan akses masyarakat terhadap pemerintahan hanya dapat dirasakan oleh segelintir masyarakat yang memiliki *bergaining power* yang cukup kuat, dan terkadang dipengaruhi oleh agenda seting dari para birokrat dan pejabat yang berkuasa sehingga bernuansa kepentingan yang bersifat privat.

Birokrasi pemerintahan yang seharusnya bekerja untuk melayani masyarakat berdasarkan aturan dan norma yang tidak bertentangan dengan kaidah hukum serta bersikap netral tidak memihak pada penguasa, malah sebaliknya dan menunjukkan sikap keberpihakan dengan sengaja membentuk budaya birokrasi feodal yaitu cenderung loyal ke atas dan menekan ke bawah

yang jauh dari kepentingan publik. Kondisi demikian apabila tidak segera dilakukan pembenahan dan perubahan maka memicu terjadinya *bad governace*, karena penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan oleh para pejabat menjadi tidak akuntabel atau tidak sesuai dengan harapan dan keinginan masyarakat.

Beberapa ilustrasi tersebut, hanya sebagian kecil dari permasalahan yang terjadi dalam proses penyelenggaraan tata kelola pemerintahan di negeri ini. Oleh karena itu, di akhir-akhir dekade ini berbagai upaya dan perbaikan terus dikundamangkan dan di demonstrasikan mengingat banyak sekali hal yang masih perlu dibenahi dan bahkan dilakukan perubahan agar senantiasa dapat menciptakan pola penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*). Akan tetapi seiring dengan berbagai upaya perbaikan yang telah dilakukan pemerintahan, mulai dari revitalisasi sampai dengan reformasi, dan bahkan saat ini muncul istilah revolusi mental, namun dipandang belum mampu menyentuh akar masalah yang sebenarnya.

Untuk itu, perlu disusun suatu kerangka sistem untuk membuka kepekaan masyarakat sebagai bentuk publik *check and ballances* yang tujuan untuk mengembalikan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintahan dan sekaligus sebagai solusi dalam memperbaiki tata kelola pemerintahan. Sebagaimana layaknya suatu pemerintahan demokratis, maka setiap aktivitas dalam penyelenggaraan pemerintah harus dapat dipertanggungjawabkan terhadap masyarakat. Hal ini, dikarenakan dalam suatu negara demokrasi, kedudukan dan posisi masyarakat merepresentasikan kekuatan yang menciptakan terbentuknya pemerintahan dan kekuasaan. Komponen masyarakat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi memberikan mandat kekuasaannya kepada pemerintah agar senantiasa dapat dikendalikan dan dikontrol oleh publik, sehingga menghindari adanya intervensi kekuatan-kekuatan lain yang dapat menimbulkan tindakan penyalahgunaan kekuasaan di pemerintahan.

Wujud yang dapat dilakukan dalam melakukan kontrol masyarakat terhadap pelaksanaan tata kelola pemerintahan, yaitu lebih menekankan pada bentuk pertanggungjawaban dari pemerintah itu sendiri melalui para pejabatnya, agar dalam melaksanakan setiap aktivitas pengelolaan pemerintahan tidak hanya dipertanggungjawabkan kepada pejabat yang lebih tinggi, akan tetapi merasa

bertanggungjawab terhadap masyarakat sebagai pemberi amanat. Selama ini, pelaksanaan akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan, hanya berkisar tentang laporan kinerja birokrasi yang cenderung lebih pada pendekatan normatif prosedural yaitu berdasarkan garis hierarki jabatan dan kewenangan dari bawah ke atas. Sementara penekanan berupa kesadaran akan adanya amanat rakyat yang harus ditunjukkan melalui sikap dan perilaku pejabat yang dapat diterima dan diapresiasi sebagai penerapan aturan formal, masih sebatas retorika dan belum dapat diwujudkan menjadi suatu produk nyata.

Dalam hal ini pemerintah kiranya memperkenalkan konsep akuntabilitas yang bersifat nyata dan benar menunjang terhadap penyelenggaraan pemerintahan dan pengembangan tata kelola pemerintahan yang demokratis dengan berlandaskan etika sebagai suatu pertimbangan atas nilai-nilai yang dapat diterima baik oleh masyarakat. Selanjutnya, dalam kesempatan ini muncul satu pertanyaan tentang bagaimana peranan etika dalam mewujudkan akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan

II. KAJIAN LITERATUR

a. Konsepsi Etika Dalam Pemerintahan

Istilah etika berasal dari bahasa Yunani yaitu "Ethos" yang berarti sifat atau adat, dan kata jadian yaitu "*Ta Ehtika*" yang dipakai filsuf Plato dan Aristoteles (384-322 SM) untuk menerangkan studi mereka tentang nilai-nilai dan cita-cita Yunani. Etika adalah nilai-nilai dan norma-norma moral yang menjadi pegangan seseorang atau suatu kelompok dalam mengatur tingkah lakunya (Bertens, 2004).

Dalam ensiklopedi Indonesia, etika disebut sebagai ilmu ke-susilaan yang menentukan bagaimana sepatutnya manusia hidup dalam masyarakat; apa yang baik dan apa yang buruk. Sedangkan secara etimologis, etika berasal dari kata ethos (bahasa Yunani) yang berarti kebiasaan atau watak. Etika menurut bahasa Sansekerta lebih berorientasi kepada dasar-dasar, prinsip, aturan hidup (sila) yang lebih baik (su). Etika menurut Bertens dalam (Pasolong, 2007) adalah kebiasaan, adat atau akhlak dan watak.

Secara Epistemologis etika dan moral memiliki kemiripan, namun sejalan dengan perkembangan ilmu dan kebiasaan dikalangan cendekiawan ada pergeseran arti. Etika cenderung dipandang sebagai suatu cabang ilmu dalam filsafat yang mempelajari nilai baik dan buruk manusia. Sedangkan moral adalah hal-hal

yang mendorong manusia untuk melakukan tindakan yang baik sebagai kewajiban atau norma.

Etika merupakan seperangkat nilai sebagai pedoman, acuan, referensi, acuan, penuntun apa yang harus dilakukan dalam menjalankan tugasnya, tapi juga sekaligus berfungsi sebagai standar untuk menilai apakah sifat, perilaku, tindakan atau sepak terjangnya dalam menjalankan tugas dinilai baik atau buruk. Oleh karenanya, dalam etika terdapat sesuatu nilai yang dapat memberikan penilaian bahwa sesuatu tadi dikatakan baik, atau buruk.

Sementara pemerintah itu sendiri menurut kamus Besar Bahasa Indonesia (Balai Pustaka, 1997) diperoleh penjelasan tentang kata perintah, memerintah, pemerintah dan pemerintahan. Selanjutnya kata pemerintah, dijelaskan sebagai sistem menjalankan wewenang dan kekuasaan atau sistem menjalankan perintah, yang memerintah. Sedangkan pemerintahan adalah, proses, cara, tindakan/perbuatan memerintah. (Mustafa, 2013). Untuk lebih tegasnya bahwa pemerintah itu, dapat dijelaskan sebagai suatu bentuk organisasi yang tugasnya menjalankan suatu sistem pemerintahan, yaitu eksekutif, legislatif dan yudikatif. Kemudian pemerintahan lebih tegasnya mencakup aparatur negara yang meliputi semua organ-organ, badan atau lembaga, alat kelengkapan negara yang menjalankan berbagai aktivitas untuk mencapai tujuan negara.

Selanjutnya dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan penerapan istilah etika lebih diperuntukan pada sikap, perilaku dan moral yang harus mampu ditunjukkan oleh para pejabat berdasarkan nilai-nilai dasar yang dianut. Pandangan atas etika dalam pemerintahan masih merupakan isu yang sangat vital, mengingat munculnya berbagai permasalahan dalam tata kelola pemerintahan cenderung diakibatkan dari kebobrokan moralitas dan rendahnya penerapan etika ditataran para pejabat.

Keban (2014) menyatakan pendapatnya bahwa etika dapat menjadi faktor yang mensukseskan tetapi juga sebaliknya menjadi pemicu dalam menggagalkan tujuan kebijakan, struktur organisasi, serta manajemen publik. Hal tersebut didasarkan pada pandangan ketika moralitas dari para penyusun kebijakan rendah, maka kualitas kebijakan yang dihasilkanpun sangat rendah. Begitupun bila struktur organisasi publik yang disusun berdasarkan kepentingan-kepentingan tertentu yang berbeda dengan kepentingan publik, maka struktur organisasi tersebut tidak akan efektif.

Bila merujuk pada beberapa penjelasan diatas menempatkan posisi etika dalam penyelenggaraan pemerintahan termasuk kedalam salah satu dimensi yang sangat krusial. Etika pada saat ini dijadikan sebagai landasan berfikir dan bertindak bagi para penyelenggara pemerintahan, karena etika merupakan konstruksi yang membangun bagaimana sebuah tingkah laku pejabat pemerintah dapat dipertanggungjawabkan. Dalam hal ini etika mengarahkan para pelaku pemerintahan untuk menciptakan birokrasi yang efektif dan efisien, serta responsif untuk mendukung tata kelola pemerintahan yang demokratis.

Disisi lain, terbentuknya etika pemerintahan tidak terlepas dari etika yang ada di masyarakat sebagai suatu sistem nilai yang dipengaruhi oleh norma, aturan, adat, dan budaya. Sistem nilai tersebut berimplikasi terhadap dimensi lain sehingga mewarnai sikap dan perilaku yang nantinya dapat dipandang etis atau tidak etis. Anggapan ini didasarkan pada alasan atau logika yang digunakan dalam menafsirkan makna etika akan merujuk pada hubungan dengan tindakan baik dan buruk. Sejalan dengan apa yang dikemukakan dalam *The Public Dictionary* (Chandler & Plano, 1988) mendefinisikan etika sebagai cabang filsafat yang berkenaan dengan nilai-nilai yang berhubungan dengan perilaku manusia, dalam kaitannya dengan benar atau salah suatu perbuatan, dan baik atau buruk motif dan tujuan dari perbuatan tersebut.

Denhardt (1988) dalam Keban (2014) secara umum mengelompokkan nilai-nilai moral dari enam nilai besar atau dikenal dengan sebutan *six great ideas*, meliputi : 1) Nilai kebenaran (*Truth*), 2) Nilai Kebaikan (*Goodness*), 3) Nilai Keindahan (*Beauty*), 4) Nilai Kebebasan (*Liberty*), 5) Nilai Kesamaan (*Equality*), dan 6) Nilai Keadilan (*Justice*). Nilai-nilai yang dikemukakan oleh Denhardt merujuk pada kenyataan dalam bermasyarakat bahwa pemikiran yang mendasari *six great ideas* melihat pada kehidupan seseorang itu sering dinilai dari tutur kata, sikap dan perilaku apakah sejalan dengan nilai-nilai tersebut.

Begitupun dalam etika pemerintahan dipandang sebagai bentuk profesional standar (Kode etik) atau moral atau *right rules of conduct* (aturan berperilaku yang benar) yang seharusnya dipatuhi dan ditunjukkan oleh para pejabat publik selaku pemberi layanan kepada masyarakat. Oleh karena itu, etika pemerintahan merupakan suatu aturan atau standar yang diterapkan dalam pengelolaan managerial sebagai arahan moral

bagi para pejabat dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat. Dalam etika pemerintahan ada asumsi bahwa melalui penghayatan etis yang baik seorang aparatur akan dapat membangun komitmen untuk menjadikan dirinya sebagai teladan tentang kebaikan dan moralitas pemerintahan.

b. Konsepsi Akuntabilitas Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan

Fenomena tentang pertanggungjawaban atau yang sering disebut akuntabilitas masih menimbulkan perbedaan persepsi diantara ahli dan tokoh terutama dalam konsep penerapannya, hal ini dikarenakan pertanggungjawaban dalam pengelolaan pemerintahan lebih menekankan sebagai mekanisme kontrol yang dilakukan secara internal yang hanya bisa diwakili oleh lembaga legislatif. Namun seiring dengan perkembangannya tentang tata kelola pemerintahan yang harus diselenggarakan secara efektif dan efisien, maka untuk menghindari terjadinya penyalahgunaan dalam kekuasaan pemerintahan dan menimbulkan kepekaan publik, mekanisme *chek and balances* harus pula dilakukan oleh masyarakat.

Sebagaimana dijelaskan didalam Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah mewajibkan setiap instansi pemerintah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan negara untuk mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya serta kewenangan pengelolaan sumber daya, pelaksanaan kebijakan dan program dengan menyusun laporan akuntabilitas melalui proses penyusunan rencana strategis, rencana kinerja, dan pengukuran kinerja. (Safroni, 2012).

Akuntabilitas menurut Mardiasmo (2004) adalah sebagai bentuk kewajiban mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya, melalui suatu media pertanggungjawaban yang dilaksanakan secara periodik. Pendapat lain mengenai Akuntabilitas, adalah kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban atau untuk menjawab dan menerangkan kinerja dan tindakan seseorang/badan hukum/pimpinan kolektif suatu organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau berkewenangan untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban. (LAN : 2000).

Berdasarkan pada beberapa pengertian terkait dengan akuntabilitas sebagaimana diuraikan di atas, maka memberikan suatu pemaknaan tentang akuntabilitas dalam

penyelenggaraan pemerintahan dipandang sebagai suatu bentuk mekanisme kontrol terhadap para pejabat berdasarkan hierarki dan profesionalisme dalam mengukur kinerja dan perilaku birokrasi.

Akan tetapi dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis, tentunya pertanggungjawaban atau akuntabilitas harus ada kaitannya dengan publik. Dalam pemerintahan yang terbentuk berdasarkan kekuasaan rakyat para pelaksana pemerintahan tidak hanya memberikan pertanggungjawaban secara profesional sebagai bentuk normatif prosedural kepada pimpinan atau lembaga yang lebih tinggi. Namun secara etika para pejabat harus pula memberikan pertanggungjawabannya kepada publik untuk diberikan penilaian atas keberhasilan atau kekurangan terhadap apa yang telah dilakukan pemerintah.

Mardiasmo (2004) dalam bukunya menyebutkan akuntabilitas dipahami sebagai kewajiban pihak pemegang amanah (*agent*) untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggung jawabnya kepada pihak pemberi amanah (*principal*) yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut. Selanjutnya, Mardiasmo (2004) juga menyebutkan bahwa akuntabilitas publik terdiri atas dua macam, yaitu:

1. Akuntabilitas Vertikal (*vertical accountability*). Pertanggungjawaban vertikal (*vertical accountability*) adalah pertanggungjawaban atas pengelolaan dana kepada otoritas yang lebih tinggi, misalnya pertanggungjawaban unit-unit kerja (dinas) kepada pemerintah daerah, pertanggungjawaban pemerintah daerah kepada pemerintah pusat, dan pemerintah pusat kepada MPR.
2. Akuntabilitas Horizontal (*horizontal accountability*). Pertanggungjawaban horizontal (*horizontal accountability*) adalah pertanggungjawaban kepada masyarakat luas.

Selanjutnya menurut Paul dalam (LAN, 2000) membagi akuntabilitas dalam tiga aspek, yang meliputi :

1. Akuntabilitas Demokratis, yang menekankan akuntabilitas menurut instansi yang memberikan kewenangan dan tanggungjawab.
2. Akuntabilitas Profesional, yang menitikberatkan pada norma dan standar profesi masing-masing dengan memberikan

kebebasan dalam menentukan *public interest* untuk kepentingan masyarakat.

3. Akuntabilitas hukum, yang menitikberatkan penilaian kepatuhan pada peraturan perundang-undangan dalam menyediakan *public goods* dan *public services*.

Disamping itu, Sulistoni (2003) memberikan pandangannya mengenai pemerintahan yang *accountable* memiliki ciri-ciri sebagai berikut: (1) Mampu menyajikan informasi penyelenggaraan pemerintah secara terbuka, cepat, dan tepat kepada masyarakat, (2) Mampu memberikan pelayanan yang memuaskan bagi publik, (3) Mampu memberikan ruang bagi masyarakat untuk terlibat dalam proses pembangunan dan pemerintahan, (4) Mampu menjelaskan dan mempertanggungjawabkan setiap kebijakan publik secara proporsional, dan (5) Adanya sarana bagi publik untuk menilai kinerja pemerintah. Melalui pertanggungjawaban publik, masyarakat dapat menilai derajat pencapaian pelaksanaan program dan kegiatan pemerintah.

Selanjutnya, menurut Yango dalam (LAN, 2000) akuntabilitas dapat dirinci sebagai berikut :

1. Akuntabilitas tradisional/reguler, yang menitikberatkan pada kepatuhan terhadap peraturan-peraturan terkait bidang fiskal dan administrasi publik guna mengukur efisiensi dan kualitas pelayanan.
2. Akuntabilitas manajerial, yang menitikberatkan pada aspek manajerial yang menyangkut efisiensi dalam menggunakan anggaran, harta kekayaan, sumber daya manusia, dan sumber daya lainnya.
3. Akuntabilitas program, yang menitikberatkan pada pencapaian pelaksanaan program yang telah ditetapkan sesuai dengan tujuan dan ruang lingkup tugasnya.
4. Akuntabilitas proses, yang menitikberatkan pada tingkat pencapaian kesejahteraan sosial dari setiap pelaksanaan kebijakan yang dipengaruhi oleh faktor etika dan moral dalam proses pelaksanaannya.

Berdasarkan pada beberapa uraian terkait dengan penjelasan akuntabilitas, maka akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan pada hakekatnya merupakan bentuk kewajiban-kewajiban yang harus dipenuhi dari setiap individu atau lembaga sebagai pengelola sumber daya publik agar senantiasa disampaikan sebagai informasi secara transparan dan berdasarkan prinsip-prinsip pengelolaan pemerintahan terhadap masyarakat sebagai ukuran kinerja agar dapat diketahui oleh masyarakat sebagai jawaban atas pertanyaan

mengenai apa yang telah, sedang, dan direncanakan akan dilakukan organisasi sektor publik.

Sementara itu, Rasul, (2002) memberikan argumentasinya terkait dengan dimensi akuntabilitas, yaitu meliputi :

1. Akuntabilitas hukum dan kejujuran (*accountability for probity and legality*) Akuntabilitas hukum terkait dengan dilakukannya kepatuhan terhadap hukum dan peraturan lain yang disyaratkan dalam organisasi, sedangkan akuntabilitas kejujuran terkait dengan penghindaran penyalahgunaan jabatan, korupsi dan kolusi. Akuntabilitas hukum menjamin ditegakkannya supremasi hukum, sedangkan akuntabilitas kejujuran menjamin adanya praktik organisasi yang sehat.
2. Akuntabilitas manajerial. Akuntabilitas manajerial yang dapat juga diartikan sebagai akuntabilitas kinerja (*performance accountability*) adalah pertanggungjawaban untuk melakukan pengelolaan organisasi secara efektif dan efisien.
3. Akuntabilitas program. Akuntabilitas program juga berarti bahwa program-program organisasi hendaknya merupakan program yang bermutu dan mendukung strategi dalam pencapaian visi, misi dan tujuan organisasi. Lembaga publik harus mempertanggungjawabkan program yang telah dibuat sampai pada pelaksanaan program
4. Akuntabilitas kebijakan. Lembaga - lembaga publik hendaknya dapat mempertanggung jawabkan kebijakan yang telah ditetapkan dengan mempertimbangkan dampak dimasa depan. Dalam membuat kebijakan harus dipertimbangkan apa tujuan kebijakan tersebut, mengapa kebijakan itu dilakukan.
5. Akuntabilitas finansial. Akuntabilitas ini merupakan pertanggungjawaban lembaga lembaga publik untuk menggunakan dana publik (*public money*) secara ekonomis, efisien dan efektif, tidak ada pemborosan dan kebocoran dana, serta korupsi. Akuntabilitas *financial* ini sangat penting karena menjadi sorotan utama masyarakat. Akuntabilitas ini mengharuskan lembaga-lembaga publik untuk membuat laporan keuangan untuk menggambarkan kinerja financial organisasi kepada pihak luar.

Thoha (2014) menjelaskan bahwa dalam suatu pemerintahan demokratis memberikan *account* perhitungan terhadap apa yang dilakukan sebagai perwujudan dari rasa tanggung jawabnya

menerima amanat dari rakyat, adalah suatu perbuatan yang mengandung etika luhur. Sikap ini jika tidak dilakukannya maka pejabat atau badan tersebut tidak beretika.

Dari uraian pendapat tersebut, memberikan suatu pandangan tentang ukuran atau pedoman yang harus dilakukan sebagai mekanisme pertanggungjawaban atau akuntabilitas agar dapat menciptakan suatu kondisi peningkatan moral para pejabat (birokrat) dengan menyadari bahwa setiap keputusan dan tindakan yang diambil, bukan hanya dipertanggungjawabkan secara langsung terhadap atasan atau lembaga yang lebih tinggi, tetapi harus dapat menimbulkan kepercayaan publik sebagai bentuk pertanggungjawaban atas amanah yang telah diberikan masyarakat.

III. PEMBAHASAN

a. Etika Sebagai Wujud Profesionalisme Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan

Selama ini pandangan masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan dan kekuasaan yang dilakukan oleh para pejabat negara, baik ditingkat pusat maupun daerah masih meninggalkan berbagai catatan merah diberbagai bidang, praktek-praktek penyalahgunaan kekuasaan, korupsi, intervensi kekuatan politik terhadap pemerintahan dan berbagai tindakan yang bertentangan dengan norma dan ketentuan formal, masih menjadi bagian dalam tata kelola pemerintahan di negara ini. Disamping itu, mentalitas pejabat negara seringkali dihadapkan dengan ego kekuasaan sehingga memposisikan sebagai penguasa yang harus dilayani bukan untuk melayani masyarakat.

Terlepas dari hal itu semua, untuk dapat menciptakan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), maka pembentukan aparatur pemerintahan yang baik dan bermoral tinggi agar senantiasa menghindarkan dirinya dari perbuatan tercela, karena merasa terpanggil untuk menjaga kewibawaan negara, dapat diawali dari penguatan penghayatan etis sebagai bentuk profesionalisme dalam melakukan pekerjaan. Sebagai suatu pekerjaan menuntut standar-standar yang tinggi karena memiliki serangkaian urusan yang bersifat kompleks, maka menempatkan para aparatur pemerintah/pejabat negara sebagai golongan pekerjaan yang memiliki derajat tinggi di masyarakat.

Profesionalisme mempunyai makna yaitu berhubungan dengan profesi dan memerlukan kepandaian khusus untuk menjalankannya. Wignosoebroto (1999) dalam Widodo (2007) mengemukakan profesionalisme adalah suatu

paham yang menciptakan adanya suatu kegiatan kerja di dalam masyarakat. Kegiatan-kegiatan tersebut yakni meliputi : 1) Merefleksikan adanya itikad untuk merealisasikan nilai kebajikan yang dijunjung tinggi oleh masyarakat, yang karena itu tidak mengharap upah materiil dari pihak profesional pelakunya, melainkan tegaknya kehormatan diri. 2) Dikerjakan berdasarkan kemahiran teknis yang bermutu tinggi, karena mensyaratkan adanya pendidikan dan latihan bertahun-tahun secara eksklusif dan berat. 3) Dalam pelaksanaannya menundukan diri pada kontrol sesama organisasi, berdasarkan kode etik yang dikembangkan dan disepakati bersama di dalam organisasi.

Apabila ditinjau dari sudut etika tentunya profesionalisme mencerminkan suatu perilaku dalam merealisasikan nilai-nilai tertentu yang dijunjung tinggi dalam kehidupan masyarakat. Aparatur Pemerintah atau pejabat publik sebagai penyelenggara pemerintahan senantiasa merupakan orang-orang pilihan dari hasil seleksi dengan berbagai spesifikasi atau keahlian dan dipercaya memiliki kemampuan untuk menduduki jabatan-jabatan tertentu beserta kewenangannya untuk memberikan pelayanan publik yang diharapkan masyarakat. Oleh karena itu, setiap tindakan yang dilakukannya tidak dianggap sebagai aktivitas biasa, namun menunjukkan adanya komitmen berupa standar perilaku sebagai sebuah prinsip atau nilai-nilai moral sebagai rujukan sekaligus media kontrol untuk mencegah terjadinya malpraktik.

Pandangan bagi aparatur pemerintah yang dinyatakan profesional, tidak hanya mempunyai keahlian dalam menyelesaikan setiap tugas dan beban pekerjaan yang menjadi kewajibannya berdasarkan spesifikasi keilmuan atau keahlian yang dimilikinya, akan tetapi profesional yang benar-benar mampu melaksanakan tanggungjawab yang dibebankan sebagai amanat dari masyarakat dengan tidak menyalahgunakan kewenangan, mengutamakan kepentingan publik, dan menjamin setiap kebijakan atau program yang dilakukan berorientasi pada kemaslahatan masyarakat.

Profesionalisme dalam penyelenggaraan pemerintahan yang selama ini menjadi tuntutan bagi para aparatur pemerintah mencoba mempertegas gagasan tentang penerapan prinsip kemanfaatan dan produktifitas dalam melaksanakan pekerjaan, akan tetapi hal tersebut tentunya dinilai belum komplet apabila tidak disertai dengan adanya transparansi terhadap masyarakat sehingga dapat menghindari adanya prasangka negatif dan ketidakpercayaan publik.

Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan bersih, wujud profesionalisme aparatur pemerintah, adalah lebih menekankan pada kualitas hasil pekerjaan yang jelas yang dapat dirasakan oleh publik.

Aparatur pemerintah yang menjadikan etika sebagai bentuk profesionalisme dalam pekerjaan tidak akan selalu terbelenggu oleh prosedur kerja yang rumit dan berjenjang, namun akan selalu menggunakan akal sehat dan hati nurani sebagai patokan dalam setiap melaksanakan pekerjaan, sehingga dengan demikian akan mengarahkan pada perwujudan hasil pekerjaan berdasarkan kepuasan semua pihak. Setiap tindakan dan aktivitas yang dilakukan aparatur pemerintah harus bersifat konkret tidak sekedar janji atau program yang minim realisasi, namun berusaha mewujudkan apa yang diinginkan masyarakat (*get the job done*).

Etika menjadikan sebagai pedoman apa yang harus dilakukan di dalam setiap sendi kehidupan bukan sekedar sebagai seperangkat nilai yang harus ditunjukkan dan menuntut apa yang harus dilakukan. Tetapi etika memberikan upaya kesadaran untuk berbuat tindakan yang bermanfaat, berfaedah atau berguna bagi semua pihak. Etika akan mengarahkan seseorang untuk bertanggungjawab apa yang akan dilakukan dan apa yang telah dilakukan, karena meskipun pengelolaan pemerintah dilakukan oleh para pelaku yang profesional berdasarkan kewenangan-kewenangan yang diatur berdasarkan undang-undang, akan tetapi sebagai wujud etika dalam pemerintahan yang demokratis harus dapat dipertanggungjawabkan kepada publik.

Widodo (2007) mengemukakan setidaknya dalam berorganisasi, dikenal tiga macam etika, yaitu etika individu, etika organisasi dan etika profesi. Etika perorangan menentukan baik atau buruk perilaku orang perorangan (individu) lain. Sementara etika organisasi menetapkan parameter dan merinci kewajiban-kewajiban organisasi itu sendiri, serta menggariskan konteks tempat keputusan-keputusan etika perorangan itu dibentuk. Etika perorangan justru harus dimiliki oleh setiap orang yang menjadi pengabdian masyarakat. Etika organisasi sebagai aturan yang dicerminkan dalam struktur organisasi dan fungsi-fungsi serta prosedur, termasuk sistem intensif dan disintensif dan sanksi-sanksi berdasarkan aturan. Sedangkan etika profesional berkaitan dengan pekerjaan seseorang. Etika profesional berlaku dalam suatu kerangka yang diterima oleh semua yang secara hukum atau

secara moral mengikat mereka dalam kelompok profesi yang bersangkutan.

Dengan demikian, etika sebagai wujud profesionalisme dalam penyelenggaraan pemerintahan menjadikan aparatur pemerintah sebagai seorang pribadi yang bukan hanya mahir dalam bidang tugas dan kewenangannya dalam mengelola pemerintahan, namun dapat bertindak berdasarkan tanggungjawab moral yang disadari terhadap masyarakat (*public*) yang ditunjukkan dengan sikap, dan mental yang mengutamakan keadilan, tidak memihak (*netral*) dan peka terhadap ketimpangan yang terjadi di masyarakat serta memegang tegus komitmen sebagai suatu etika dalam memberikan pelayanan yang terbaik.

b. Etika Sebagai Akuntabilitas Publik

Dalam menciptakan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) banyak sekali konsep pemikiran yang mengarahkan agar tindakan para aparatur pemerintah mampu mengembangkan program aksi yang dinamis dan bermanfaat bagi masyarakat. Namun perhatian tersebut lebih banyak difokuskan pada peningkatan kinerja, efektivitas dan efisiensi dalam pemberian pelayanan, namun sedikit perhatian yang dikhususkan pada akuntabilitas publik atas pekerjaan yang telah dilaksanakan.

Akuntabilitas atau pertanggungjawaban yang selama ini dilakukan oleh aparatur penyelenggara pemerintahan lebih menekankan pada hierarki kewenangan berdasarkan posisi dan jabatan, yaitu mengalir dari bawah ke atas atau dari bawahan kepada atasan. Artinya pejabat atau aparatur pemerintah yang berada di level bawah harus memberikan laporan pertanggungjawaban pekerjaan pada pejabat yang berada di atasnya. Namun hal itu, dipandang masih cenderung menimbulkan adanya penyelewengan dan tindakan-tindakan negosiasi yang mengarah pada penyimpangan kewenangan.

Sistem akuntabilitas yang selama ini diterapkan lebih bersifat internal, artinya pemahaman akuntabilitas sebatas pertanggungjawaban dari setiap individu atau satuan kerja dengan dimensi yang lebih menitik beratkan pada penggunaan anggaran dan diarahkan hanya untuk memenuhi aspek formalitas. Sementara akuntabilitas yang bersifat output berupa tolak ukur kinerja atau kriteria yang jelas berdasarkan indek kepuasan masyarakat masih minim perhatian. Akuntabilitas publik yang harus dapat ditunjukkan oleh para penyelenggara negara, senantiasa sebagai bagian dari aktualisasi diri atas potensi yang dimiliki

dengan melakukan tugas dan tanggungjawabnya secara sungguh-sungguh.

Herman Finner (1941) dalam Muhajir (1996), menyebutkan bahwa akuntabilitas merupakan konsep yang berkenaan dengan standar eksternal yang menentukan kebenaran suatu tindakan oleh administrasi negara (birokrasi publik). Akuntabilitas dimulai dari orang atau institusi yang berada di luar dirinya. Karena itu, akuntabilitas sering disebut sebagai tanggung jawab yang bersifat objektif (*objective responsibility*). Dari penjelasan tersebut memberikan suatu gambaran bahwa akuntabilitas pada dasarnya datang dari luar sebagai bentuk penilaian dan pengukuran atas apa yang telah dilakukan, melalui sikap atau tindakan yang selalu mengedepankan kepentingan publik. Pemahaman atas setiap keluhan dan permasalahan yang terjadi di masyarakat menjadi tolak ukur utama sebagai bentuk pertanggung jawaban yang dapat dikatakan baik dan mudah untuk diterima oleh publik.

Kendati seperti itu, akuntabilitas publik bukan berarti bebas dari kemungkinan adanya ketidakjujuran, karena akuntabilitas atau pertanggungjawaban yang kerap dilakukan hanya sebatas pada laporan dan informasi yang sifatnya tertulis yang seolah harus nampak ke permukaan dengan menonjolkan sisi kebaikan dan keberhasilan atas pelaksanaan program yang telah dilakukan, tidak menuangkan bagaimana proses itu dilakukan, akan tetapi hanya memperlihatkan hasil dari apa yang telah dikerjakan. Oleh karena itu, untuk dapat mewujudkan akuntabilitas publik yang sebenarnya perlu kiranya ditekankan pada tataran normatif berupa etika yang ketika apa yang sedang dikerjakan dapat dipertanggungjawabkan pada publik, supaya tidak terjadi malpraktek atau menggunakan berbagai cara yang tidak sesuai dengan prinsip-prinsip kebaikan.

Etika sebagai wujud akuntabilitas publik, memang masih dinilai sebagai suatu hal yang bersifat abstrak alias berada pada posisi yang samar, karena etika tidak berbicara benar atau salah, namun lebih pada baik atau buruk atas suatu hal yang dikerjakan. Untuk itu, agar etika menjadi suatu yang bersifat konkret dan benar dapat dirasakan serta diberikan penilaian, maka aparatur pemerintah sebagai pengelola pemerintahan senantiasa mengembangkan setiap tindakan atau aktivitas dalam mengemban tugas sebagai pelayan masyarakat dengan mengedepankan nilai dan norma yang berkembang dimasyarakat, seperti : kejujuran,

kepastian hukum, kemudahan, kemanfaatan dan efektivitas biaya.

Safroni (2012) memberikan pendapatnya bahwa untuk mewujudkan akuntabilitas dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, pada diri seseorang terdapat tuntutan, yaitu tuntutan internal atau spiritual yang tumbuh dari dalam dirinya untuk mempertanggungjawabkan semua perilaku dan pekerjaannya kepada Tuhan Yang Maha Esa dan tuntutan yang berasal dari lingkungan tugas dan fungsinya. Rasa tanggung jawab kepada Tuhan Yang Maha Esa sesungguhnya merupakan dorongan yang kuat dan berdampak pada tanggung jawabnya dalam mewujudkan akuntabilitas seseorang, tetapi tidak mudah untuk mengukurnya dalam pelaksanaan tugasnya. Sebaliknya, tanggung jawab kepada lingkungan terutama lingkungan internal dan eksternal organisasi lebih mudah mengukurnya, karena norma dan standar yang digunakan jelas sudah ada dalam mekanisme dari sistem dan prosedur kerja.

Berdasarkan pandangan dari Safroni, melihat akuntabilitas sebagai bentuk pertanggungjawaban antara manusia dengan tuhan, artinya untuk dapat menciptakan aparatur pemerintah yang dapat bertanggungjawab atas apa yang dilakukannya, terlebih dahulu harus menyadari bahwa setiap manusia harus mempertanggungjawabkan amal dan perbuatannya dihadapan Tuhan Yang Maha Esa. Dengan demikian, maka apapun tindakan yang dilakukan pada hakekatnya akan selalu didasari atas kesadaran dan dorongan untuk senantiasa memberikan yang terbaik agar menghasilkan kemaslahatan bagi semua pihak. Disamping itu, faktor kepercayaan terhadap ajaran agama menjadi faktor yang menentukan setiap tindakan yang dilakukan dengan senantiasa menjadikan dimensi ibadah sebagai dasarnya, karena pada hakekatnya sesuatu yang mempunyai tujuan baik tidak pernah membenarkan cara yang tidak bermoral dalam mencapainya.

Berdasarkan dari uraian tersebut, maka analisa yang dapat dikemukakan dalam merepresentasikan etika sebagai wujud akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan, yaitu menunjuk pada tindakan yang dilakukan oleh aparatur pemerintah atau pejabat publik senantiasa tidak hanya dilihat dari ukuran formal sebagai suatu prosedur, namun dapat merepresentasikan kepentingan masyarakat dengan selalu bersikap konsisten atas nilai-nilai kebenaran, keadilan, dan mengutamakan kemanfaatan yang dapat dirasakan oleh semua

pihak. Selain dari pada itu, wujud akuntabilitas publik yang sebenarnya akan selalu berkaitan dengan moral yang merupakan kristalisasi dari ajaran-ajaran, wejangan-wejangan, patokan-patokan, kumpulan peraturan-peraturan dan ketetapan baik lisan maupun tulisan.

IV. KESIMPULAN

Dari uraian yang telah dikemukakan di awal tulisan ini, maka dapat disimpulkan bahwa peranan etika dalam mewujudkan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan, menitikberatkan perhatiannya pada aktivitas atau kegiatan para aparatur pemerintah atau pejabat publik yang berada pada pemerintahan demokratis, secara etika harus dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Disamping itu, akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan senantiasa harus diawali dan dimulai dari dalam diri seorang aparatur pemerintahan, yang mana harus selalu merasa sadar untuk menghindari upaya-upaya atau praktek-praktek yang mengarah pada kerusakan dan menyakiti hati masyarakat. Untuk itu, penguatan dari sisi nilai-nilai, gagasan, norma, standar dan aturan hukum perlu terus dilakukan agar menciptakan aparatur pemerintah yang profesional dan akuntabel terhadap publik.

Harapan penulis, mudah-mudahan tulisan ini dapat menjadi suatu rujukan atau asumsi untuk sedikit menjadi bahan pembuka pemikiran dan memberikan harapan terhadap terciptanya tata kelola pemerintahan yang baik.

DAFTAR PUSTAKA

- Bertens, K. 2004. *Etika*. Gramedia. Jakarta
- Chandler, R.C & J.S. Plano. 1988. *The Public Administration Dictionary*. Second Edition, Santa Barbara, CA:ABC-CLIO Inc.
- Keban, Yermias T. 2014. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik, Konsep, Teori dan Isu*. (Edisi Ketiga). Yogyakarta ; Gavamedia.
- LAN & BPKP. 2000. *Akuntabilitas dan Good Governance*, Jakarta: LAN.
- Mardiasmo. 2004. *Akuntansi Sektor Publik* (Edisi Kedua). Yogyakarta: Andi.
- Muhadjir, Darwin. 1996. *Dalam Demokrasi Indonesia Kontemporer*. Riza Noer Afandi (E.d). Jakarta : PT Raja Grafindo Persada.
- Mustafa, H. Delly. 2013. *Birokrasi Pemerintahan*. Bandung : Alfabeta
- Rasul, Syahrudin. 2003. *Pengintegrasian Sistem Akuntabilitas Kinerja dan Anggaran dalam Perspektif UU NO. 17/2003 Tentang Keuangan Negara*. Jakarta: PNRI.

- Safroni, H.M. Ladzi. 2012. *Manajemen dan Reformasi Pelayanan Publik Dalam Konteks Birokrasi Indonesia, (Teori, Kebijakan dan Implementasi)*. Malang: Aditya Media Publishing.
- Sulistoni, G.,2003. *Fiqh korupsi: Amanah Vs Kekuasaan*. Nusa Tenggara Barat : SOMASI.
- Pasolong, Harbani. 2007. *Teori Administrasi Publik*. Bandung : Alfabeta.
- Widodo, Joko. 2007. *Membangun Birokrasi Berbasis Kinerja*. Malang : Banyumedika.
- Thoha, Miftah. 2014. *Birokrasi Politik & Pemilihan Umum Di Indonesia*. Jakarta : Prenadamedia Group.