

# AKUNTABILITAS NGO DAN KONTROL PUBLIK

Dedy Hernawan<sup>1</sup>

## Abstract

*In the essence of NGO as living organization in public domain which is born from the public, acted as public agent and perform the mission on behalf of public, actually the public have the right to demand its accountability. The accountability of NGO should be horizontally and vertically spread out into interrelated stakeholder. The expected accountability should be supported by the responsibility of their actions in the midst of public. The accountability will be effective if supported by trust and political will from the whole of stakeholder, so the accountability will manifest as founded control interaction on the base of positif social value of public.*

**Kata Kunci :** *akuntabilitas NGO, publik, trust, good governance*

Pasca rezim Orde Baru (1966-1998), *Non-Governmental Organization* mengalami *booming* layaknya jamur di musim hujan. Era reformasi menjadi momentum bagi NGO untuk tampil terbuka setelah sekian lama “bersembunyi”, dan merangsang tampilnya NGO baru. Fenomena ini seiring dengan karakter reformasi yang menjamin keterbukaan dan kebebasan berbicara, berpendapat dan berserikat. Realitas ini tidaklah kontras apabila melihat peran NGO selama ini yang telah terbukti mempengaruhi proses perubahan sosial yang terjadi di Indonesia. Masyarakat mengalami perubahan yang cukup signifikan, perlawanan-perlawanan politik rakyat semakin kuat dengan pandampingan dan pendidikan politik oleh NGO, dan secara umum masyarakat semakin memiliki kesadaran akan hak-haknya dalam berbagai aspek kehidupan serta memberikan perlawanan manakala terjadi penindasan terhadap hak-hak mereka.

Namun demikian, sederetan prestasi spektakuler NGO dalam transformasi sosial menuju masyarakat yang demokratis, tidak selalu paralel dengan praktik. Ternyata sejumlah perkembangan yang kontraproduktif dan paradoks juga mengiringi prestasi baik yang telah diraih oleh NGO. Hal ini ditandai dengan munculnya fenomena NGO fiktif atau NGO plat merah yang pada dasarnya dibentuk atas dasar kepentingan individu atau kelompok dengan melakukan eksploitasi terhadap penderitaan rakyat. Tak sedikit terjadi praktek kolaborasi atau kerja sama antar NGO yang ada, maupun dengan pihak lembaga donor, dengan mengatasnamakan rakyat

---

<sup>1</sup> Dosen Tetap di Jurusan Ilmu Administrasi Negara, FISIP, Universitas Lampung. Email: cahyadi@unila.ac.id.

dalam rangka mengharapkan kucuran dana dari pihak asing, sehingga sering terdapat pernyataan negatif “menjual negara demi kepentingan pribadi atau kelompok” yang di arahkan pada mereka.

Hasil monitoring dan evaluasi terhadap sejumlah NGO khususnya pada aspek manajemen intern dan program intern yang dilakukan oleh Bonnie Setiawan menghasilkan sejumlah fakta, bahwa organisasi non-pemerintah (ornop) masih sangat lemah dalam hal kemampuan mengelola program. Hal ini ditandai dengan beberapa kondisi seperti:

- penanganan program yang tanpa di dasari pemahaman masalah dan data,
- lemahnya penguasaan teori dan konsep, metode dan pendekatan serta penguasaan program secara alamiah,
- penanganan program yang tidak sistematis dan tuntas, serta tanpa kejelasan arah program sehingga tidak jelas hendak ke mana rakyat dibawa,
- kurangnya perkiraan dampak ke depan dari program, sehingga sering hanya bersifat uji coba, dan sangat bergantung pada pendanaan dari luar, serta menciptakan ketergantungan pada masyarakat,
- acapkali program juga terkesan elitis dan kurang mengenal masyarakat, tidak atau sedikit melibatkan komunitas dan masyarakat setempat,
- kurang terdapat pertanggungjawaban pada publik atau masyarakat setempat, bersifat tertutup, serta tidak cepat merespon masalah-masalah yang menjadi kepedulian masyarakat,
- kurang memperhatikan potensi lokal yang ada dan lainnya (Setiawan, 2000).

Senada dengan Bonnie, John Clark juga memberikan kritik secara mendasar terhadap efektivitas NGO yang sebenarnya. Pernyataan kritisnya didasarkan pada tiga alasan faktual. *Pertama*, objektivitas laporan proyek NGO. Pada umumnya tulisan-tulisan NGO Utara memusatkan perhatiannya pada sekitar cerita-cerita sukses dan biasanya banyak ditujukan kepada para pendukung mereka, dengan tujuan untuk melakukan propaganda. *Kedua*, dewasa ini NGO tumbuh menjamur secara dramatis, terutama di Selatan, dan keabsahan mereka layak untuk dipertanyakan. Khususnya bagi organisasi yang didirikan oleh departemen pemerintah, yang pada intinya bekerja dengan departemen pemerintah dan yang menerima dana dari agen-agen pemberi bantuan resmi, sehingga hampir dapat dikatakan sulit untuk menjumpai organisasi non-

pemerintah. Tidak juga badan-badan yang berada di Utara yang secara keseluruhan dibiayai oleh pemerintah mereka dan menjalankan proyek dengan menjalin hubungan dengan pemerintah Selatan. Terlebih lagi, badan-badan yang motivasi utamanya adalah keagamaan atau politik, atau tidak ditujukan untuk membantu kaum lemah, mereka bukanlah “NGO sejati”. *Ketiga*, NGO harus senantiasa ditanya mengenai letak kekuatan dan kelemahan riil mereka supaya dapat menemukan jalan untuk meningkatkan kinerja dan tetap menjaga kepercayaan terhadap pendekatan yang mereka lakukan. Hal ini teramat penting, khususnya pada Taman ketika agen-agen pemberi bantuan resmi menawarkan sejumlah besar uang untuk melakukan kerjasama dengan NGO pada proyek-proyek yang dirumuskan oleh pihak pemberi dana (Clark, 1995) Di sini kemudian menjadi mendesak kiranya untuk berbicara tentang akuntabilitas dan kontrol publik terhadap NGO, untuk menilai transparansi dan akuntabilitas NGO di hadapan publik, karena pada hakikatnya NGO lahir dari publik, berperan sebagai agen publik dan menjalankan misinya atas nama publik. Maka publik pun sesungguhnya berhak untuk mendapatkan akses untuk mengevaluasi dan menerima pertanggungjawaban NGO, terlebih lagi jika ternyata tindakan NGO kepada publik memberikan dampak negatif atau merugikan publik.

Selama ini perhatian lebih banyak diarahkan pada bagaimana melakukan kontrol terhadap pemerintah, di mana kalangan NGO termasuk salah satu yang menggerakkan hal itu, maka dalam logika demokrasi dan *good governance*, akuntabilitas dan kontrol publik harus terjadi secara interaktif dan timbal balik di antara berbagai elemen dalam masyarakat, termasuk kontrol terhadap NGO. Hal ini sesungguhnya tidak terlepas dari perkembangan masyarakat dan pengelolaan publik yang tidak didominasi oleh negara (*state*) dan sektor pasar (*market*), namun membuka ruang yang luas untuk melibatkan berbagai aktor dari kalangan *civil society*. Artinya proses pengelolaan dan pembangunan publik di era mendatang dijalankan dengan pola *networks* atau jaringan kerja antara *state*, *market* dan *civil society*, sehingga interaksi yang terjadi pun tidak sebatas pada implementasi dan keberhasilan program, tetapi lebih jauh terhadap interaksi kontrol atau mekanisme *check and balances*. Paradigma ini yang memberikan legitimasi secara demokratis akan keharusan NGO untuk memberikan akuntabilitasnya kepada publik dan membuka akses yang luas kepada publik.

## AKUNTABILITAS PUBLIK NGO DAN *GOOD GOVERNANCE*

Sebelum bicara lebih jauh tentang akuntabilitas dan kontrol terhadap NGO, adalah menjadi penting untuk mengemukakan beberapa ide yang mendasari topik tulisan ini. *Pertama*, pola kerja jaringan (*networks*). Paradigma *governance* mengantarkan pemahaman dan aplikasi proses pelayanan, pemberdayaan dan pembangunan masyarakat dengan melibatkan secara aktif masyarakat atau komponen-komponen dalam masyarakat itu sendiri tanpa mengandalkan peranan pemerintah sepenuhnya. Masyarakat atau publik dalam konteks ini adalah termasuk di dalamnya pemerintah, kalangan swasta, NGO, pers, kekuatan politik, asosiasi, komunitas, keluarga dan siapa saja yang memiliki concern pada penyelesaian masalah-masalah publik. Hal ini sesuai dengan yang dikemukakan oleh Frederickson ketika memberikan pemahaman tentang *governance*, “*the word governance is probably the best and the most generally accept methaporfor describing the partners of interaction of multiple-organizational system or networks*” (Frederickson, 1997). Pada logika *networks* sebagaimana terkandung dalam pemahaman Frederickson di atas, berbagai komponen atau elemen dalam masyarakat, membangun suatu kolaborasi untuk melakukan aksi-aksi yang saling terkait satu dengan lainnya menuju pada konstruksi tatanan sosial yang tertib guna menghadapi dan menyelesaikan berbagai persoalan-persoalan publik. Kolaborasi dan interaksi timbal balik hanya akan terjadi, manakala kekuasaan dapat disebar atau terdesentralisasi secara merata ke tengah arena publik, di mana berbagai elemen dalam masyarakat dapat menggunakan kekuasaan itu *secara* setara dan tidak ada hegemoni antara satu elemen dengan elemen lainnya. Ketika desentralisasi kekuasaan *terjadi*, maka mekanisme kontrol akan bisa berjalan secara seimbang, setara, dan timbal balik. Hal ini disebabkan masing-masing elemen dalam masyarakat memiliki keberdayaan serta kesempatan yang sama untuk berpartisipasi, berinteraksi dan melakukan koreksi.

*Kedua*, sebagai kelanjutan hal di atas, *networks* membawa implikasi pada interaksi yang seimbang, setara dan sinergis dalam konteks mekanisme kontrol di antara berbagai elemen masyarakat dan hanya akan terjadi manakala transparansi dan akuntabilitas menjadi karakter dasar berbagai elemen masyarakat tersebut, termasuk di dalamnya kalangan NGO. Transparansi dibangun atas dasar kebebasan arus informasi dimana proses-proses, lembaga-lembaga dan informasi secara langsung dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan. Informasi harus dapat dipahami dan dimonitor. Transparansi berkaitan dengan informasi yang terbuka dan dapat diakses oleh siapa pun dan tidak hanya itu, transparansi juga merupakan pembentukan ruang arus

informal. Ketidakterbukaan informasi akan mendorong terjadinya penyelewengan. Mekanisme kontrol tidak akan terjadi bila keterbukaan tidak ada dalam memperoleh akses informasi. Masyarakat harus memiliki akses untuk memperoleh informasi yang berkaitan dengan publik. Dengan adanya lintas informasi yang saling bertemu dan berinteraksi akan terjadi sinergitas aksi-aksi penyelenggaraan pengelolaan publik yang demokratis serta bertanggung jawab.

Akuntabilitas menurut Ronald J Oekerson, sebagaimana dikemukakan Muhammad Zarei, 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 decesion 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 sebuah masyarakat. Lebih jauh dari pengertian tersebut juga dipahami bahwa tindakan maupun 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. Bagi organisasi-organisasi yang bergerak dalam domain publik, yaitu yang menjadikan publik sebagai basis perjuangan dan tujuan akhir, maka akuntabilitas lebih ditekankan atau diarahkan kepada kekuatan-kekuatan publik yang ada dalam masyarakat. Akuntabilitas di sini dicurahkan dan dimekarkan secara horizontal dan vertikal kepada berbagai *stakeholder* yang saling berinteraksi. Akuntabilitas akan memberi implikasi pada dimensi transparansi yang menjadi bermakna. Namun akan menjadi sia-sia, manakala transparansi mampu diwujudkan, sementara aspek pertanggungjawaban terhadap berbagai aksi di tengah masyarakat tidak berjalan.

Ketiga, *trust* atau kepercayaan antar elemen masyarakat. Menjalankan kontrol antar jaringan kerja berbagai *elemen* publik haruslah didasari kepercayaan, yaitu memberikan transparansi dan akuntabilitas kepada aktor lain di masyarakat dan, bahwa penilaian, kritik bahkan sanksi merupakan upaya yang diarahkan untuk kebaikan bersama, untuk menjaga keberlangsungan (*survive*) interaksi yang konstruktif dalam menjalankan fungsi-fungsi pengelolaan publik, sehingga dengan kontrol yang didasari trust akan terlahir sinergi gerakan

dalam menyelesaikan persoalan-persoalan publik. Keempat, *political will* atau inisiatif publik. Melalui pola atau paradigma *networks*, transparansi dan akuntabilitas berbagai elemen, termasuk NGO di dalamnya, yang terlibat dalam jaring kerja pelayanan, pemberdayaan dan pembangunan maka masyarakat akan dapat menjalankan mekanisme *check and balances*, mekanisme kontrol atau pengawasan publik. Prinsip dasar ini merupakan sebuah prasyarat agar mekanisme kontrol terhadap NGO dapat dibangun dan dijalankan secara dinamis dan konstruktif. Selanjutnya, untuk membangun sebuah model mekanisme kontrol terhadap NGO tidak bisa terlepas dari dimensi aktor-aktor yang menunjukkan elemen-elemen masyarakat. Artinya ada *political will* atau inisiatif yang datang, baik dari publik maupun dari kalangan NGO, sehingga mekanisme kontrol bisa berjalan secara efektif. Tanpa terwujudnya hal itu, maka konstruksi mekanisme kontrol hanya akan bernasib sama dengan berbagai perangkat peraturan di negeri ini yang semata-mata menjadi “hiasan” yang indah tetapi “nol” dalam pelaksanaannya. Kondisi yang demikian juga dapat terjadi karena tidak adanya *political will* dari aktor-aktor yang menjalankan sebuah perangkat peraturan. Berbicara tentang kemauan politik aktor masyarakat, maka akan menghadapi kita pada persoalan trust (kepercayaan), kedewasaan politik, komitmen terhadap nilai demokrasi, etik dan moral, solidaritas sosial, kesejahteraan bersama dan nilai-nilai kemanusiaan. Hal ini juga merupakan prasyarat penting bagi jalannya sebuah mekanisme kontrol terhadap NGO yang akan dikonstruksi.

## **KONTROL PUBLIK TERHADAP NGO**

Sampai saat ini, tampaknya demokrasi masih menjadi pilihan terbaik untuk membangun negeri ini. Demikian juga dalam hal membangun sebuah mekanisme kontrol terhadap organisasi publik, yang dalam hal ini adalah NGO. Demokrasi adalah mekanisme yang sesungguhnya tepat untuk menjadi pijakan membangun mekanisme kontrol bagi NGO. Jack Snyder mengatakan “suatu negara dikatakan demokratis jika mekanisme demokrasi merupakan satusatunya mekanisme yang tersedia dan digunakan untuk memperoleh dan menggunakan kekuasaan” (Muhadjir Darwin, 2000). Kekuasaan yang diberikan kepada negara atau pemerintah dari rakyat sering kali disalahgunakan untuk kepentingan pribadi, golongan dan partai politik daripada untuk kepentingan rakyat, sehingga dalam sebuah negara yang demokratis pembukaan sebuah ruang publik untuk menjalankan kontrol sosial

(*social control*) terhadap penyelenggaraan kekuasaan negara haruslah menjadi prinsip utama. Bahkan dalam perkembangan demokrasi kontemporer, kontrol sosial tidak hanya dilakukan terhadap proses penyelenggaraan kekuasaan negara, 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.

Menurut David Korten, pengawasan atau kontrol dalam perspektif penyelenggaraan kekuasaan adalah upaya untuk memeriksa penyalahgunaan kekuasaan yang bertentangan dengan hukum dan norma-norma yang berlaku bagi perilaku manusia terutama yang dilakukan oleh sektor pemerintah dan bisnis. Menurutnya, kontrol sosial dapat dilakukan melalui sistem pemantauan dan protes terhadap kegiatan penyelenggaraan kekuasaan, dan untuk itu tidak cukup dengan 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, para pengamat serta penggiat-penggiat organisasi sukarela. Walaupun itu semua tetap membutuhkan dukungan masyarakat secara luas yang sadar dan waspada (Korten, 1991).

Kontrol sosial muncul sebagai upaya untuk menjawab keterbatasan, subjektivitas dan ketidakcukupan perangkat nilai dan aturan yang dimiliki oleh organisasi publik dalam menjalankan amanat yang diberikan rakyat. Melalui kontrol sosial, penyelenggaraan kekuasaan publik oleh pemerintah atau elemen manapun dapat 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 publik 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.

Seiring dengan cita-cita *dull society* yang menjadi harapan masyarakat sekaligus paradigma berpikir dan bertindak, masyarakat sipil dipahami sebagai upaya untuk mewujudkan suatu *space* di antara negara dan masyarakat sipil. Menurut Michael Walker (1995), dalam ruang

publik tersebut haruslah terdapat berbagai komponen masyarakat yang bersifat sukarela untuk membangun jaringan kebersamaan dengan berbagai komponen lainnya dalam mengelola publik. Ikatan yang terjadi adalah ikatan plural, yang bisa berdasarkan kekeluargaan, ideologi, keyakinan dan sebagainya, yang dikembangkan berdasarkan toleransi dan penghargaan satu sama lain (Gaffar, 2000). Oleh karena itu interaksi kontrol yang memiliki nilai akuntabilitas yang tinggi, akan ditandai dengan adanya solidaritas, saling menghargai dan tanggung jawab bersama di antara berbagai komponen masyarakat. Hal ini tentulah tidak menjadi sekedar harapan, tetapi sebuah tuntutan masyarakat. Untuk itu Einsenstadt (dalam Lipset, 1995), sebagaimana dikemukakan oleh Afan Gaffar, menyatakan bahwa terwujudnya ruang publik *civil society* membutuhkan beberapa syarat, yaitu: 1) adanya otonomi; 2) akses masyarakat terhadap lembaga-lembaga negara; 3) arena publik yang bersifat otonom; dan 4) arena publik tersebut terbuka bagi semua lapisan masyarakat (Gaffar, 2000).

Keberadaan NGO ada dalam suatu sistem sosial yang di dalamnya terdapat interaksi antar berbagai komponen masyarakat, seperti *citizens*, pemerintah partai politik, parlemen, lembaga hukum, dan lainnya. Kenyataan ini membawa NGO pada konsekuensi logika sistem sosial di mana di dalamnya terdapat jaminan akan hak-hak dasar individu maupun kelompok dalam interaksi yang teratur dan bertanggung jawab. Hak-hak dasar ini muncul sebagai akibat hubungan sosial yang terjadi dalam sistem sosial kemasyarakatan dan hanya dapat dicabut jika terjadi pelanggaran aturanaturan sosial. Hak-hak dasar yang dimaksud adalah hak-hak dasar dalam demokrasi, seperti hak berkumpul, berserikat dan mengeluarkan pendapat. Wujud aplikatif hak-hak dasar berserikat dan berkumpul tersebut adalah adanya lembaga-lembaga politik, sosial, NGO dan sebagainya. Sementara hak dasar menyampaikan pendapat terwujud dengan kebebasan untuk mengemukakan opini atau pemikiran terhadap berbagai aktivitas pengelolaan publik yang berdimensi sosial kemasyarakatan. Hal ini kemudian berujung pada apa yang disebut dengan kontrol publik. Berbicara tentang kontrol publik, maka kita dihadapkan pada keterlibatan masyarakat dalam mengawasi berbagai kegiatan yang dijalankan oleh organisasi publik, apakah itu birokrasi atau pun NGO.

Dalam khazanah teoretis, kontrol publik termasuk dalam kategori pengawasan secara eksternal, dan dipahami sebagai pengawasan yang dilakukan oleh lembaga-lembaga atau fungsi-fungsi yang eksistensinya terpisah dari garis komando suatu organisasi (Hariandja, 1999). Ketika berbicara tentang kontrol terhadap NGO, maka dimaknai sebagai pengawasan terhadap NGO



yang dilakukan oleh publik atau *stakeholder*, dalam arti pihak-pihak atau lembaga-lembaga yang berinteraksi dengan NGO yang harus terlepas dari garis komando organisasi. Aktor-aktor publik dan *stakeholder* itu, adalah kekuatan-kekuatan yang senantiasa berinteraksi secara dinamis dan menjaga iklim sosial-politik agar tetap demokratis.

Berbagai kekuatan dapat diidentifikasi yaitu lembaga legislatif sebagai representasi rakyat; pemerintah sebagai regulator; pers; partai politik; dan masyarakat sebagai kelompok sasaran suatu NGO. Apa yang ingin dicapai oleh adanya pengawasan eksternal, adalah sebuah dampak terhadap organisasi NGO yang senantiasa memiliki nilai akuntabilitas yang tinggi, tidak hanya secara kelembagaan, tetapi juga secara individual. Kontrol publik juga merupakan refleksi adanya mekanisme *check and balances* yang terjadi di antara berbagai kekuatan-kekuatan masyarakat dalam menjalankan aksi-aksinya, sehingga NGO yang termasuk di dalamnya senantiasa dituntut untuk tetap menjadi lembaga yang akuntabel. Mekanisme pernyataan dan penyaluran pendapat sebagai kontrol publik atas aktivitas berbagai komponen masyarakat, dalam hal ini NGO, dapat disalurkan secara langsung ataupun melalui media. Secara langsung, kontrol publik bisa berwujud audiensi langsung kepada pengurus NGO atau yang lebih aktual adalah bersifat massal, yaitu demonstrasi dan unjuk rasa. Sementara kontrol publik secara tidak langsung dapat dilakukan melalui pers, lembaga parlemen atau kelompok mediasi lainnya. Bagi kalangan NGO sudah harus disadari bahwa kontrol publik atas berbagai aktivitas merupakan suatu keniscayaan dan harus dipahami sebagai input, saran maupun kritik.

Yang harus dilakukan NGO agar mekanisme kontrol dari stakeholder dapat berjalan secara efektif adalah dengan mengekspresikan lembaga secara jelas, transparan, akuntabel dan apa adanya kepada publik atau stakeholder. Ada beberapa hal yang harus diekspresikan NGO kepada publik dengan mengacu pada pendapat Edwards dan Hulme ketika berbicara tentang NGO yang akuntabel, yaitu "*Effective accountability requires a statement of goals (whether in adherence to certain rules or achievement of identified performance levels), transparency of decision-making and relationship, honest reporting of what resources have been used and what has been achieved, an appraisal process for the overseeing authority (ies) to judge whether results are satisfactory and concrete mechanisms for holding to account (ie, rewarding or penalising) those responsible for performance*". (Edwards dan Hulme, 1995).

Pernyataan Edwards dan Hulme di atas memberi inspirasi terhadap beberapa hal yang dapat digunakan sebagai acuan untuk mengekspresikan kelembagaan NGO kepada publik. *Pertama*, tujuan yang jelas dari NGO 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 kerja-kerja 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 atau stakeholder (Agus Dwiyanto, dkk, 2002). Kejelasan tujuan NGO didirikan merupakan salah satu ekspresi akuntabilitas suatu NGO, walaupun tujuan ini tidak dimaknai sebatas rumusan dalam selembar kertas, tetapi juga akan dilihat konsistensinya dalam kerja-kerja di lapangan. *Kedua*, transparansi laporan mengenai asal, alokasi dan penggunaan resources secara jujur. Transparansi ini menjadi penting berkaitan dengan upaya membangun kepercayaan terhadap masyarakat, sekaligus untuk menguji apakah NGO itu benar-benar bekerja berdasarkan kepentingan masyarakat atau tidak. Melalui laporan transparansi sumber dana, penggunaan dan alokasinya secara jujur akan menunjukkan keberpihakan kerja NGO kepada masyarakat, sekaligus membuka ruang publik untuk melakukan penilaian kritis terhadap implementasi eksistensi NGO di tengah masyarakat. *Ketiga*, transparansi selanjutnya berkaitan dengan kejelasan dan keterbukaan terhadap hubungan yang dibangun dengan berbagai pihak, baik secara internal maupun eksternal. Transparansi relasi ini berkaitan dengan kesepahaman secara sadar terhadap hubungan itu dengan berbagai aturan, etika, pertanggungjawaban dan nilai etis lainnya. *Keempat*, laporan kinerja program yang dapat diakses oleh publik. Ini adalah indikasi apakah sebuah NGO itu 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 publik dalam perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi program akan menunjukkan keseriusan NGO terhadap persoalan kontrol publik dan akuntabilitasnya. Sebab 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 menempatkannya sebagai subjek program atau proyek NGO. *Keenam*, membuka ruang kontrol bagi publik. Hal ini berkaitan dengan upaya untuk mengawasi dan meluruskan kerja-kerja NGO

agar tetap dalam koridor kebutuhan nilai dan kepentingan masyarakat sebagai target program-programnya. Selain itu ruang kontrol publik dapat dimunculkan secara otomatis manakala sebuah NGO mengekspresikan dirinya secara terbuka, transparan, jujur dan akuntabel.

Masyarakat atau *stakeholder*, apakah itu pemerintah, partai politik, pers, masyarakat sebagai target NGO, lembaga audit, lembaga donor dan sebagainya, dapat menjalankan mekanisme kontrol manakala menjadikan identitas dirinya sebagai masyarakat sipil yang kuat dan mandiri. Berbagai elemen di dalamnya seperti jaringan NGO yang terbangun secara sistemik, kepedulian pemerintah terhadap NGO sebagai *partner* dan mitra kerja, parlemen yang responsif terhadap aspirasi rakyat, lembaga audit yang independen dan bertanggungjawab kepada publik dan lembaga donor yang berpihak kepada masyarakat, tidak sekedar menjadi kepentingan ideologis lembaga donor dan negara donor.

Dengan identitas seperti itu, maka mekanisme atau kontrol publik terhadap NGO dapat berjalan secara efektif, sehingga akan terjadi secara organik dan spontan. Mekanisme kontrol publik secara organik dan spontan adalah reaksi yang cepat dari publik terhadap NGO atau lembaga apa pun yang muncul dan menjalankan aksi-aksinya yang tidak sesuai dengan norma, nilai, harapan, kebutuhan dan kepentingan publik atau stakeholder. Untuk mewujudkan interaksi kontrol yang organik dan spontan, maka masyarakat harus dibangun dengan kerangka yang melandaskan pada nilai-nilai sosial yang positif dalam dirinya, seperti kepercayaan (*trust*), solidaritas sosial, gotong-royong, tanggung jawab dalam kebersamaan komunitas dan lainnya.

## **PENUTUP**

Penjelasan di atas memang tidak menawarkan sebuah model mekanisme akuntabilitas dan kontrol publik yang khas dan Baku terhadap NGO, tetapi lebih sebagai upaya untuk menggali beberapa hal yang dibutuhkan untuk membangun atau menjalankan sebuah kontrol publik terhadap kinerja NGO di tengah masyarakat. Pada dasarnya akuntabilitas dan mekanisme kontrol publik terhadap NGO dan lembaga apa pun dapat dikonstruksi dengan berpijak pada nilai-nilai demokrasi dan falsafah yang terkandung dalam *civil society* maupun *good governance*. Pada ketiganya terkandung nilai esensial dalam upaya mengelola publik, yaitu terdapat interaksi komponen masyarakat yang bersifat sukarela untuk membangun jaringan kebersamaan dengan berbagai komponen lainnya dalam mengelola kebutuhan, kepentingan dan harapan publik. Ikatan yang terjadi adalah ikatan plural dimana masing-masing pihak memiliki independensi dengan

berdasarkan ikatan kekeluargaan, ideologi, keyakinan dan sebagainya, yang dikembangkan berdasarkan toleransi dan saling menghargai, serta bertanggung jawab satu dengan lainnya. Internalisasi nilai-nilai ini diyakini mampu menghantarkan pada akuntabilitas dan mekanisme kontrol publik terhadap NGO lebih bermakna dan efektif.”

## DAFTARPUSTAKA

- Clark, John. 1995. *NGO dan Pembangunan Demokrasi*. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- 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.
- Edwards, Michael. and David Hulme. 1995. *Non-Governmental Organizations: Performance and Accountability Beyond The Magic Bullet*. London: Earthscan.
- Frederickson, H. George. 1997. *The Spirit of Public Administration*. San Fransisco: Jossey-Bass Publishers.
- 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.
- Setiawan, Bonnie. 1999. “Ornop dalam Gerakan Masyarakat Sipil: Analisis Terhadap Reposisi Peran Ornop Pasca Rezim Soeharto” dalam Konvensi INFID. *Indonesia: Demokratisasi di Era Globalisasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Zarei, Mohammad H. 2000. “Democratic Process and Accountability in Public Administration.” dalam *Developing Asia's Public Service: Sharing Best Practice*. Eropa Hongkong Conference.