



Akuntabilitas Demokratis Dalam Pelayanan Publik

Panduan praktis untuk mengidentifikasi
perbaikan melalui penilaian



Akuntabilitas Demokratis Dalam Pelayanan Publik

Panduan praktis untuk
mengidentifikasi perbaikan
melalui penilaian



Akuntabilitas Demokratis Dalam Pelayanan Publik

Panduan praktis untuk
mengidentifikasi perbaikan
melalui penilaian

Helena Bjuremalm

Alberto Fernández Gibaja

Jorge Valladares Molleda



Sumber-sumber informasi International IDEA bagi Demokrasi dan Pembangunan

© International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2015

Publikasi International IDEA bukanlah cermin dari kepentingan suatu kelompok politik atau suatu negara tertentu. Pandangan-pandangan yang terdapat dalam publikasi ini tidak berarti mewakili pandangan dari International IDEA, Dewan Direksi atau para anggota Majelis.

Permohonan izin untuk mereproduksi atau menerjemahkan semua atau sebagian dari publikasi ini harus ditujukan kepada:

International IDEA

Strömsborg, SE-103 34 Stockholm, Sweden

E-mail: info@idea.int, situs web: www.idea.int

International IDEA mendorong penyebaran misi kerjanya dan akan menanggapi permintaan yang terkait dengan izin untuk mereproduksi atau menerjemahkan publikasi yang diterbitkan.

Versi elektronik dari publikasi ini tersedia di bawah Lisensi Creative Commons (CCI) — Lisensi Creative Commons Attribute-NonCommercial-ShareAlike 3.0. Anda dapat menyalin, mendistribusikan dan menyebarluaskan publikasi ini, serta dapat menggabung-ulang dan mengadaptasi, selama hal-hal tersebut dilakukan hanya untuk tujuan non-komersial, dan bahwa Anda menghubungkan publikasi ini dengan tepat dan mendistribusikannya menurut lisensi yang sama. Informasi lebih lengkap mengenai CCI dapat dilihat di: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/>.

PENAFIAN:

Publikasi ini merupakan terjemahan langsung dari versi Bahasa Inggris (Democratic Accountability in Service Delivery) yang diterbitkan oleh International IDEA, Stockholm, 2014. Ketepatan teks terjemahan tidak diverifikasi oleh International IDEA. Apabila terdapat perbedaan antara teks Bahasa Inggris dengan terjemahan Bahasa Indonesia, maka teks aslinya yang berlaku (ISBN 978-91-87729-73-7)

Alih bahasa oleh: Yulia Absari

Penyunting: Sri Nuryanti

Desain Grafis oleh: Santángelo Diseño

Desain Sampul oleh: Santángelo Diseño

Ilustrasi Sampul: © Alberto Ruggieri/Illustration Works/Corbis/TT Mediabyrån

ISBN: 978-91-7671-027-2

Kata Pengantar

Lembaga Internasional untuk Demokrasi dan Pendampingan Pemilu (*International IDEA*) telah lama menjadikan akuntabilitas demokratis sebagai fokus utama berbagai program kerjanya. Untuk mewujudkan potensinya dalam meningkatkan taraf hidup warga masyarakat, International IDEA mengembangkan sebuah kerangka kerja yang dipimpin warga (*citizen-led framework*) yang khusus untuk menilai akuntabilitas demokratis dalam penyampaian layanan publik. Kerangka kerja ini merupakan tambahan terkini dari berbagai kerangka kerja yang dipimpin warga lainnya, yang telah dikembangkan oleh International IDEA, khususnya yang terkait dengan Keadaan Demokrasi (*State of Democracy*) dan Penilaian Keadaan Demokrasi Setempat (*State of Local Democracy Assessments*). Pondasi yang mendasari seluruh kerangka kerja ini adalah adanya kepemimpinan dan kepemilikan oleh tim setempat (*local teams*).

Dengan kerangka kerja penilaian yang baru ini, International IDEA berupaya untuk mendukung peran aktor-aktor domestik dari berbagai spektrum politik dalam menilai sejauh mana warga dapat meminta pertanggungjawaban pemerintah mengenai penyampaian layanan yang mereka terima, melalui sarana-sarana yang demokratis. Kerangka kerja ini juga berupaya memfasilitasi terciptanya proposal atau ide pembaruan yang bertujuan untuk memperbaiki mekanisme akuntabilitas yang sudah ada atau menciptakan mekanisme baru. Proposal pembaruan tersebut dapat membahas tantangan yang ada dalam penyampaian layanan, seperti: permasalahan terkait aksi kolektif (*collective action problems*); tidak adanya kapasitas yang memadai; maladministrasi; korupsi; dan diskriminasi sistematis terhadap kelompok tertentu, seperti masyarakat adat.

Dengan demikian panduan ini bertujuan untuk memperkuat akuntabilitas demokratis (baik politik maupun sosial) dalam penyampaian layanan publik pada sistem demokrasi yang masih baru

maupun yang sudah terkonsolidasi. Karena demokrasi pada intinya adalah adanya kendali masyarakat dalam kesetaraan politik dan pengambilan keputusan, International IDEA kemudian mendesain metodologi yang memungkinkan adanya proses penilaian (*assessment*) yang luas dan partisipatif serta berdasar kepada kepemilikan setempat. Sebuah pendekatan partisipatif yang, pada dasarnya, sama pentingnya dengan proses penilaian itu sendiri dan temuan yang dihasilkan.



Yves Leterme
Sekretaris Jende

Daftar Isi

	Kata Pengantar	5
	Akronim dan Singkatan	11
	Pendahuluan	12
	Tentang panduan ini	13
	Untuk siapakah panduan ini?	14
	Isi panduan dan cara menggunakannya	15
Bab 1	Konsep Penilaian	19
	1.1. Apakah Akuntabilitas Demokratis Itu?	19
	1.2. Bagaimana Akuntabilitas Demokratis Bekerja dalam Penyampaian Pelayanan Publik?	20
	1.3. Tahap Kebijakan Mana yang Relevan bagi Akuntabilitas Demokratis?	22
	1.4. Apakah Prinsip Akuntabilitas Demokratis?	27
Bab 2	Kerangka Kerja Penilaian	33
	2.1. Logika Kerangka Kerja	33
	2.2. Apakah Cakupan Kerangka Kerja Ini?	34
	2.3. Apa saja Karakteristik Kerangka Kerja Penilaian?	35
Bab 3	Proses, Tonggak Pencapaian dan Alur Kerja Penilaian	39
	3.1. Memulai Persiapan	39
	3.1.1. Bagaimana Menyusun Tujuan Penilaian	41
	3.1.2. Bagaimana Membentuk Tim Penilai	43
	3.1.3. Bagaimana Menyusun Rencana dan Anggaran	44
	3.2. Mulai Diberdayakan	49
	3.2.1. Bagaimana Membentuk Kelompok Konsultatif	50
	3.2.2. Bagaimana Menjamin Adanya Pengaruh	51

3.3.	Mulai Terfokus	53
3.3.1.	Bagaimana Memetakan Proses Kebijakan	53
3.3.2.	Bagaimana Mempertajam Fokus Pada Masalah	54
3.3.3.	Bagaimana Melacak Hubungan Pertanggungjawaban	58
3.4.	Memperoleh Jawaban	60
3.4.1.	Bagaimana Membuat Kuesioner Sendiri	61
3.4.2.	Bagaimana Mengumpulkan Informasi	63
3.5.	Memperoleh Temuan	67
3.5.1.	Bagaimana Menganalisis Informasi	67
3.5.2.	Bagaimana Menarik Kesimpulan	68
3.5.3.	Bagaimana Merumuskan Rekomendasi	68
3.6.	Melakukannya dengan Tepat	71
3.6.1.	Bagaimana Menyajikan Temuan dan Proposal	71
3.6.2.	Bagaimana Memvalidasi Temuan dan Proposal	72
3.7.	Memperoleh Pengaruh	76
3.7.1.	Bagaimana Mempertajam Strategi Komunikasi	76
3.7.2.	Bagaimana Meluncurkan Laporan Penilaian	78
3.7.3.	Mengapa dan Bagaimana Terlibat dengan Media dalam Mempromosikan Akuntabilitas	79
3.8.	Mengimplementasikan Perubahan	80
3.8.1.	Bagaimana Melaksanakan Dialog berorientasi Aksi	82
3.8.2.	Membentuk Aliansi	83
3.9.	Pelajaran Pembelajaran	85
3.9.1.	Tanya Jawab Internal	85
3.9.2.	Belajar melalui Pemantauan dan Evaluasi	86
	Catatan	89

Tambahan	Tambahan I: Cara Merencanakan	93
	Tambahan II: Kerja Sama antar Tim	94
	Tambahan III: Metode yang memungkinkan untuk memetakan hubungan akuntabilitas	95
	Tambahan IV: Mengidentifikasi hubungan akuntabilitas	96
	Tambahan V: Kuesioner Penilaian	98
	Tambahan VI: Bagaimana memvalidasi temuan dan proposal	99
	Referensi	100
	Penghargaan	102
	Tentang International IDEA	104
	Kotak	
Kotak 1. Contoh pengemban tugas (<i>duty bearers</i>) dan pemilik gugatan (<i>claim holders</i>)	21	
Kotak 2. Kapasitas parlemen sebagai pemilik gugatan	22	
Kotak 3. Ruang bagi warga untuk meminta pertanggungjawaban	22	
Kotak 4. Pengawasan dalam praktik	26	
Kotak 5. Dalam hubungan ideal antara akuntabilitas-demokratis, maka pengemban tugas:	28	
Kotak 6. Dalam hubungan ideal antara akuntabilitas-demokratis, maka pemilik gugatan:	28	
Kotak 7. Mengurangi absensi pengajar sekolah dasar di Ghana	29	
Kotak 8. Hambatan terhadap akuntabilitas demokratis	35	
Kotak 9. Keprihatinan versus Permasalahan	43	
Kotak 10. Contoh sukses strategi komunikasi: Democratic Audit UK dan The Guardian	48	
Kotak 11. Langkah-demi-langkah pelaporan internal	53	

Kotak 12. Sorotan pada Malawi: dari keprihatinan hingga permasalahan	57
Kotak 13. Memetakan Hubungan	59
Kotak 14. Kiat untuk membuat penilaian lebih peka terhadap gender dan keberagaman	65
Kotak 15. Contoh ideal dari hipotesis menjadi rekomendasi	69
Kotak 16. Kerja Kantor Ombudsman di Malawi dan manajemen limbah padat	81
Kotak 17. Mengapa aliansi dengan media merupakan faktor utama kesuksesan	83

Figur

Figur 1. Proses kebijakan	25
Figur 2. Kerangka Kerja Penilaian Dasar	36
Figur 3. Proses penilaian	40
Figur 4. Dari hal umum hingga khusus	42
Figur 5. Mengidentifikasi keprihatinan	56
Figur 6. Mengidentifikasi hubungan akuntabilitas	60
Figur 7. Pertanyaan panduan	62
Figur 8. Dari analisis hingga rekomendasi	70

Akronim dan Singkatan

CDD-Ghana	Pusat bagi Pembangunan Demokratis di Ghana <i>The Ghana Center for Democratic Development</i>
GES	Layanan Pendidikan Ghana <i>Ghana Education Service</i>
International IDEA	Lembaga Internasional untuk Demokrasi dan Pendampingan Pemilu <i>International Institute for Democracy and Electoral Assistance</i>
SoD	Keadaan Demokrasi (kerangka kerja penilaian) <i>State of Democracy (assessment framework)</i>
SoLD	Keadaan Demokrasi Setempat (kerangka kerja penilaian) <i>State of Local Democracy (assessment framework)</i>

Pendahuluan

Dukungan warga negara terhadap demokrasi bukan hanya karena ia merupakan tujuan yang diidamkan oleh banyak orang, tetapi juga karena berharap bahwa demokrasi dapat menjadikan kualitas kehidupan sosial-ekonomi dan politik menjadi lebih baik. Hal ini dapat dilihat pada peristiwa revolusi Arab pada tahun 2011, dimana warga masyarakat tumpah ruah ke jalan dan pusat kota untuk menyerukan agar pemerintah menjamin kebutuhan dan hak-hak asasi mereka (slogan yang diserukan adalah ‘makanan, kebebasan dan martabat manusia’). Setiap anggota masyarakat mengharapkan pemerintah untuk dapat memberikan pelayanan publik yang efisien yang memenuhi kebutuhan rakyat dan menghargai hak-hak asasi. Masyarakat juga berharap segala keprihatinan mereka dapat disalurkan dan didengarkan oleh pemerintah.

Panduan ini menunjukkan ide akuntabilitas demokratis dengan memasukkan unsur dimensi politik ke dalam debat penyampaian layanan yang selama ini hanya berfokus pada dinamika sosial. Pemerintahan yang bertanggungjawab terhadap konstituen atau badan-badan perwakilan dan pengawasan yang ada—seperti majelis nasional, partai politik atau lembaga audit tertinggi—mereka yang mampu menjatuhkan konsekuensi, akan lebih kapabel untuk merespon permintaan dan kebutuhan warga negaranya dibanding dengan pemerintahan yang tidak akuntabel. Melalui adanya mekanisme pemeriksaan dan penyeimbangan (*checks and balances*) yang demokratis inilah maka pertanggungjawaban dapat menjadi penggerak bagi terjadinya perubahan. Penelitian menunjukkan bahwa negara-negara dengan kualitas pelayanan publik yang rendah memiliki satu kesamaan: tidak memiliki provisi layanan publik, atau kalau pun ada, aturan itu sangatlah lemah untuk dapat memberi konsekuensi sanksi atau penghargaan secara efektif (International IDEA 2013a).

Kerangka kerja penilaian (*assessment framework*) pada panduan ini berfokus kepada relasi antar rakyat, wakil yang terpilih dan negara, termasuk di tingkat lokal, dimana pelayanan disampaikan, idealnya dengan cara yang memenuhi hak-hak asasi seluruh masyarakat baik laki-laki, perempuan, maupun anak-anak. Kerangka kerja ini selain untuk memandu kegiatan penilaian juga bertujuan merancang aksi konkrit yang dapat memperdalam akuntabilitas demokratis dalam pengaturan penyampaian layanan.

Panduan ini sekali lagi, bertujuan untuk memperkuat akuntabilitas demokratis (baik politik maupun sosial) dalam penyampaian pelayanan publik di negara-negara yang sistem demokrasinya masih berkembang maupun yang sudah terkonsolidasi. Karena demokrasi pada prinsipnya adalah adanya kendali masyarakat dalam hal kesetaraan politik dan pengambilan keputusan, Lembaga Internasional untuk Demokrasi dan Pendampingan Pemilu (*International IDEA*) merancang suatu metodologi yang memungkinkan proses penilaian dilakukan secara luas dan partisipatif, berdasarkan kepemilikan setempat (*local ownership*). Pendekatan yang partisipatif ini sama pentingnya dengan hasil-hasil yang diperoleh dari penilaian yang dilakukan.

Tentang panduan ini

Panduan ini memungkinkan penggunaannya untuk menilai sejauh mana penyampaian layanan dapat dipertanggungjawabkan secara demokratis, dan berdasarkan hal tersebut, mengidentifikasi area yang perlu aksi konkrit untuk diperbaiki. Pengguna panduan akan mampu menemukan jawaban atas pertanyaan berikut:

- Dapatkah warga meminta pertanggungjawaban pejabat terpilih maupun non-terpilih atas penyampaian layanan publik yang diberikan, melalui sarana yang demokratis?
- Jika tidak, mengapa tidak?
- Apa yang dapat dilakukan terhadap hal tersebut?

Panduan ini menyarankan langkah dan metodologi dialog di dalam negeri mengenai reformasi yang dapat dilakukan untuk mengatasi kesenjangan akuntabilitas demokratis.

Dalam hal ini, tidak adanya pertanggungjawaban efektif dalam hal penyampaian layanan dapat juga dilihat dari faktor-faktor di luar lembaga politik formal. Karenanya, aspek penting dari panduan

ini adalah melihat bagaimana dinamika informal mempengaruhi penyampaian layanan dan sistem pertanggungjawabannya. Panduan ini membantu pengguna untuk membedakan antara kasus dimana penyedia layanan memang memilih untuk tidak menyediakan pelayanan yang berkualitas, dengan mereka yang memang tidak mampu untuk menyediakan pelayanan berkualitas. Hal pertama bisa jadi lebih terkait dengan tidak adanya ruang atau insentif bagi penyedia layanan untuk melakukan hal-hal yang tepat, sementara yang kedua lebih terkait dengan masalah kapasitas yang mereka miliki.

Untuk mencari versi panduan terkini dan materi tambahan, lihat <<http://www.idea.int>>.

Untuk siapakah panduan ini?

Panduan ini bermanfaat untuk siapapun yang tertarik untuk memahami arti akuntabilitas, dilihat dari perspektif demokrasi, dalam hal penyampaian layanan yang ada di negara masing-masing. Hal ini termasuk pengguna potensial yang berasal dari kalangan masyarakat, pemerintahan atau lembaga lainnya (seperti lembaga-lembaga pengawasan). Contoh dari pengguna panduan meliputi:

- lembaga kajian akademis dan pusat pemikir (*think tank*);
- kotamadya dan entitas serta asosiasi pemerintah daerah lainnya;
- organisasi yang mewakili kepentingan pengguna layanan;
- kantor ombudsman;
- lembaga audit tertinggi;¹
- partai politik;
- komite dalam parlemen, badan perwakilan daerah dan staf mereka;
- instansi pemerintah (di tingkat nasional maupun daerah);
- berbagai gerakan sosial, kelompok kepentingan (*interest groups*) dan berbagai organisasi kemasyarakatan lainnya, seperti perhimpunan-perhimpunan dagang (*trade unions*);
- perusahaan swasta; dan
- media.

Beberapa aktor di atas kemudian dapat juga bergabung untuk bersama-sama melakukan kegiatan penilaian. Kegiatan penilaian gabungan ini menjadikan upaya-upaya ke arah pembaruan lebih mungkin untuk berhasil, asalkan konteks politik yang ada memang kondusif untuk melakukan kerja sama tersebut.

Isi panduan dan cara menggunakannya

Bab 1 menjelaskan konsep akuntabilitas demokratis dalam penyampaian layanan publik. Konsep ini menekankan bahwa akuntabilitas demokratis mencakup berbagai peran yang dilakukan oleh aktor-aktor politik maupun sosial dalam fungsi mereka sebagai pemegang hak (*rights holders*) dan pemilik gugatan (*claim holders*). Pelayanan publik dijelaskan dalam hubungannya dengan proses kebijakan yang berlaku atau bagaimana isu-isu ditempatkan pada agenda politik, diterjemahkan dalam kebijakan dan diimplementasikan secara nyata. Bagian ini menggambarkan kriteria yang dapat digunakan untuk menilai hubungan pertanggungjawaban.

Bab 2 menghadirkan logika metodologi, cakupan dan karakteristik dari kerangka kerja penilaian, dan bagaimana kerangka kerja tersebut dapat mendukung kerja berbagai kelompok yang berpotensi untuk melakukan penilaian

Bab 3 menjelaskan penerapan kerangka kerja penilaian dan bagaimana menyusun rekomendasi untuk dilaksanakan. Bagian ini akan memandu pembaca melalui proses yang ada, dengan memberi gambaran alur kerja dan peran serta tanggung jawab para penilai: penggagas, tim penilai dan kelompok konsultatif. Bagian ini juga memberi panduan dalam mengidentifikasi masalah dan hubungan akuntabilitas terkait, serta dalam menganalisa hubungan tersebut dengan menggunakan kriteria penilaian berdasarkan prinsip-prinsip yang demokratis.

Bab 3 juga memberi saran bagi penulisan rekomendasi untuk meningkatkan kualitas akuntabilitas dalam pelayanan. Selanjutnya, bab ini menjabarkan cara untuk memvalidasi dan mengkomunikasikan rekomendasi tersebut untuk mendapatkan pengaruh. Terakhir, bab ini memberikan saran-saran kepada para pelaksana penilaian dalam menggunakan hasil informasi (*outputs*) untuk memfasilitasi dialog yang berorientasikan pembaruan.

Pada langkah-langkah kunci tertentu, panduan ini memberikan daftar periksa (*checklist*) untuk memahami alur kerja yang ada. Terdapat juga contoh studi kasus yang menceritakan masalah-masalah konkrit yang dihadapi pada penilaian sebelumnya yang dilakukan di negara-negara lain dan tatanan (*setting*) politik yang berbeda. Penilai didorong untuk mengadopsi pendekatan mereka sendiri sebagai pembelajaran. Artinya mampu menguji dan mengadaptasi teknik

dan strategi yang dipaparkan pada panduan ini, serta untuk belajar dari pengalaman mereka sendiri.

Proses penilaian dilakukan secara bertahap, namun fleksibel dalam memandu langkah-langkah yang dilakukan penilai. Pada akhirnya, penilaian merupakan proses perencanaan, analisis, refleksi dan, di atas semua itu, aksi.

Bab 1

Konsep Penilaian

Konsep Penilaian

Pada umumnya, pengertian demokrasi yang dikenal orang di seluruh dunia, adalah yang berkaitan dengan kendali yang ada di tangan masyarakat dalam pengambilan keputusan publik dan adanya kesetaraan politik dalam pelaksanaan kendali tersebut (International IDEA 2008: 20–21). Demokrasi harus dapat menawarkan kepada warga negara suatu sarana untuk dapat mengartikulasi dan menyuarakan berbagai keprihatinan yang secara efektif kemudian didengar oleh perwakilan mereka. Hal ini berdasarkan asumsi bahwa pada prakteknya mekanisme pertanggungjawaban yang ada dalam sistem demokrasi akan memastikan pejabat publik untuk memberikan standar pelayanan yang setinggi mungkin kepada masyarakat karena jika tidak, mereka akan menghadapi konsekuensi atas kegagalan tersebut. Ketika pejabat publik dapat dimintai pertanggungjawaban dan prinsip demokrasi dipatuhi dengan baik, maka besar kemungkinan aturan layanan publik akan ikut meningkat, dalam bentuk adanya pelayanan yang lebih cepat, berkualitas atau dengan implementasi yang lebih baik.

Pendekatan yang dipimpin warga (*citizen-led approach*) dalam menilai akuntabilitas demokratis dalam penyampaian layanan didasari atas kepercayaan bahwa warga suatu negara memiliki posisi terbaik untuk menilai apakah praktik demokrasi di negara mereka sesuai dengan keinginan ideal dan harapan. Selain itu, pendekatan tersebut akan memunculkan adanya berbagai metode dengan satu tujuan yang sama — perbaikan.

1.1. Apa Akuntabilitas Demokratis Itu?

Meminta pertanggungjawaban pejabat publik adalah jantung dari kehidupan berdemokrasi. Akuntabilitas demokratis menyediakan mekanisme bagi warga negara, dan perwakilan mereka, untuk dapat

menyuarakan keprihatinan dan meminta penjelasan, serta bila perlu, menjatuhkan konsekuensi terhadap kinerja para pejabat negara, baik yang dipilih maupun yang tidak (diangkat melalui penunjukan).

Ide dari akuntabilitas demokratis ini mencakup baik akuntabilitas politik maupun sosial — langsung atau tidak langsung, vertikal, horizontal atau diagonal ataupun mekanisme-mekanisme lain yang mendasari prinsip demokrasi yang mengedepankan kendali masyarakat terhadap pengambilan keputusan publik. Pertanggungjawaban yang demokratis mensyaratkan adanya kemampuan warga negara dalam menyuarakan tuntutan-tuntutan mereka agar dapat mempengaruhi proses pengambilan keputusan melalui, misalnya, proses pemilu. Sarana-sarana demokratis lain misalnya demonstrasi umum, pelaporan jurnalisme investigatif, berbagai gagasan legislatif, adanya debat publik dan referendum. Konsep ini juga mencakup sarana-sarana yang bersifat tidak langsung, seperti adanya pemeriksaan (*checks*), penyeimbangan (*balances*) dan berbagai mekanisme yang terdapat di lembaga-lembaga yang memiliki kewenangan khusus untuk mengurus kendali manajemen negara. Termasuk diantaranya, sebagai contoh, pertemuan dengar-pendapat komite legislatif, persoalan yang diajukan oleh kelompok oposisi dan tinjauan atau investigasi yang dilakukan kantor ombudsman atau lembaga audit tertinggi. Akuntabilitas bukanlah konsep eksklusif yang hanya ada dalam demokrasi, namun ketika suatu pertanggungjawaban bersifat demokratis, maka ia memiliki potensi untuk meningkatkan kinerja pemerintahan menjadi lebih baik. Oleh karenanya, istilah *akuntabilitas demokratis* digunakan dalam panduan untuk menjelaskan suatu gagasan yang lebih menyeluruh, luas, dan integral, bukan suatu konsep yang terbatas, sempit dan bersifat eksklusif.

1.2. Bagaimana Akuntabilitas Demokratis Bekerja Dalam Penyampaian Pelayanan Publik?

Kita dapat menyatakan bahwa akuntabilitas demokratis dalam penyampaian layanan bekerja ketika warga negara atau perwakilan kelompok masyarakat dapat mempertanyakan atau memberi umpan balik tentang kualitas pelayanan yang mereka terima, serta ketika para aktor politik dan penyedia layanan publik kemudian menindaklanjuti umpan balik tersebut karena terdapat konsekuensi bila hal tersebut tidak dilakukan.

Gagasan yang mendasari adalah akuntabilitas demokratis akan selalu mengikutsertakan hubungan antara kedua jenis aktor berikut:

- **Pengemban tugas (*duty bearers*)** merupakan pejabat negara yang terpilih dan non-terpilih ataupun penyedia layanan dari sektor swasta, dengan kuasa dan tanggung jawab untuk memenuhi mandat dan tugas yang dibebankan kepada mereka dan karena itu mereka harus dapat menjelaskan dan menjustifikasi segala tindakan yang dilakukan — serta dapat diberi konsekuensi (baik positif atau negatif) atas tindakan-tindakan mereka.
- **Pemegang gugatan (*claim holders*)** adalah warga negara atau lembaga politik yang mewakili warga dengan hak atau mandat masing-masing untuk memeriksa kinerja pengemban tugas (*duty bearers*), mengajukan pertanyaan dan memberi penilaian atas kualitas kerja pengemban tugas dan menjatuhkan konsekuensi saat diperlukan.²

Kotak 1

Contoh dari pengemban tugas dan pemilik gugatan

Contoh dari pengemban tugas misalnya pemerintah negara atau di suatu kantor kotamadya, kementerian, kantor ombudsman, sebuah komite di parlemen atau badan parlemen itu sendiri, perusahaan swasta atau kantor publik maupun swasta atau organisasi tertentu yang diberi mandat untuk menyampaikan layanan. Mandat ini biasanya dipikul oleh lebih dari satu aktor.

Di sisi lainnya, warga negara merupakan contoh konkrit dari definisi pemegang gugatan, karena mereka yang memberi kuasa kepada pengemban tugas dan biasanya warga membayar untuk mendapatkan pelayanan. Contoh lain dari pemegang gugatan ini adalah partai politik oposisi, lembaga pengawasan yang bertanggungjawab untuk menginvestigasi dan mengadili kasus korupsi yang dilakukan pejabat publik, komisi dalam parlemen yang bertanggungjawab dalam mengawasi implementasi kebijakan publik, atau para aktor politik dan sosial lainnya yang memiliki mandat untuk meminta pertanggungjawaban terhadap mereka yang bertugas untuk menyampaikan pelayanan.

Sering diasumsikan dalam demokrasi, maka mekanisme-mekanisme pertanggungjawaban akan bekerja. Kenyataannya adalah jauh lebih kompleks. Terdapat berbagai kekuatan, kelompok dan kondisi kontekstual yang dapat mempengaruhi kualitas penyampaian layanan publik dan kerja mekanisme pertanggungjawaban yang demokratis. Sering kali mekanisme tersebut tidak berlaku, tidak

berfungsi atau berlaku diskriminatif berdasarkan preferensi identitas tertentu (seperti latar belakang bahasa, etnis, agama atau jenis kelamin), orientasi seksual³, usia, tingkat pendapatan, ketidakmampuan atau kekuasaan.

Kotak 2

Kapasitas parlemen sebagai pemilik gugatan

Kemampuan serta ruang bagi parlemen untuk meminta pertanggungjawaban kepada eksekutif bergantung kepada, misalnya, perimbangan kekuasaan dan berbagai dinamika yang bekerja di dalam dan diantara lembaga parlemen, badan eksekutif dan yudikatif. Faktor-faktor penting lain adalah efektifitas dan kemampuan komite yang ada untuk menilai, menganalisis dan menindaklanjuti informasi yang ada, serta sejauh mana berbagai komite ini terdiri dari politisi yang sungguh-sungguh berorientasi kepentingan pembangunan dan berisikan pejabat yang kompeten.

Kotak 3

Ruang bagi warga untuk meminta pertanggungjawaban

Terdapat banyak tempat bagi warga negara untuk menyampaikan dan meminta pertanggungjawaban dari pejabat publik, misalnya melalui proses pemilu, pemilihan kandidat kepartaian (*party primaries*), media sosial, melakukan protes ke jalan, menyuarakan petisi, mengadakan pertemuan publik dan lain sebagainya. Ketersediaan ruang-ruang ini merupakan pondasi penting bagi warga untuk dapat menyuarakan tuntutan mereka, dan merupakan mekanisme untuk meningkatkan tanggapan dan kesadaran publik.

Buku panduan ini bertujuan untuk pertama, membantu menetapkan apakah mekanisme pertanggungjawaban antara pengemban tugas dan pemilik gugatan bekerja di seluruh proses kebijakan yang kemudian mengarah pada tersedianya pelayanan publik, dan kedua, merancang tindakan yang dapat dilakukan untuk meningkatkan kualitas mekanisme akuntabilitas yang ada.

1.3. Tahap Kebijakan Mana yang Relevan bagi Akuntabilitas Demokratis?

Penyampaian pelayanan publik, seperti tersedianya air bersih untuk dikonsumsi oleh masyarakat, adalah hasil akhir dari suatu proses

kebijakan publik yang kompleks dan berkelanjutan, yang melibatkan para politisi, pejabat publik, warga negara atau perwakilan mereka, berbagai gerakan sosial dan kelompok kepentingan, serta kelompok sektor swasta. Mulai dari prioritas-prioritas yang ditetapkan oleh suatu instansi pemantauan audit, tinjauan masyarakat dan media terhadap suatu program nasional yang dipimpin oleh badan kementerian tertentu, perjanjian atau kesepakatan mengenai tindakan-tindakan dan aturan-aturan yang berlaku dalam mengatur suatu layanan publik, sampai kepada implementasi dari berbagai peraturan tersebut dalam penyampaian dan penggunaan layanan publik kepada dan oleh masyarakat, menunjukkan terjadinya proses kebijakan. Panduan ini berfokus pada tiga tahap inti dari proses-proses tersebut:

- **Penyusunan agenda** merupakan tahap dimana isu-isu atau keprihatinan (*concerns*) menjadi prioritas dari warga, politisi, pejabat atau badan-badan internasional atau swasta lainnya sehingga prioritas tersebut membentuk agenda publik. Prioritas-prioritas ini dapat dibentuk melalui kampanye pemilu, dalam debat publik dan suatu konferensi internasional, serta dalam pertemuan antara pejabat publik dengan pihak swasta. Idealnya, penyusunan agenda bisa dipengaruhi oleh laporan badan-badan pemantauan atau pengawas, seperti badan pengatur pemerintah, kantor ombudsman atau lembaga audit tertinggi, atau melalui kegiatan advokasi yang dilakukan oleh berbagai gerakan sosial dan kelompok kepentingan. Bagaimana kemudian isu-isu menjadi prioritas dan siapa yang mendorongnya merupakan pertanyaan fundamental yang terkait dengan konsep kekuasaan dan pengaruh.

Contoh dari penyusunan agenda:

- evaluasi sektor atau layanan tertentu, tinjauan atau audit yang dilakukan, misalnya oleh kantor ombudsman atau komite parlemen;
- kegiatan kampanye pemilu seperti acara debat dan peluncuran manifesto partai;
- konferensi partai politik yang bersifat periodis atau tematis;
- perumusan anggaran atau pengawasan pengeluaran anggaran dan debat yang terjadi di majelis perwakilan tingkat nasional atau sub-nasional;
- debat, pendapat editorial (*op-ed*) dan laporan khusus atau liputan lainnya oleh jaringan media;
- kampanye oleh gerakan sosial dan kelompok kepentingan;
- debat perencanaan pembangunan nasional;
- tinjauan konstitusional;

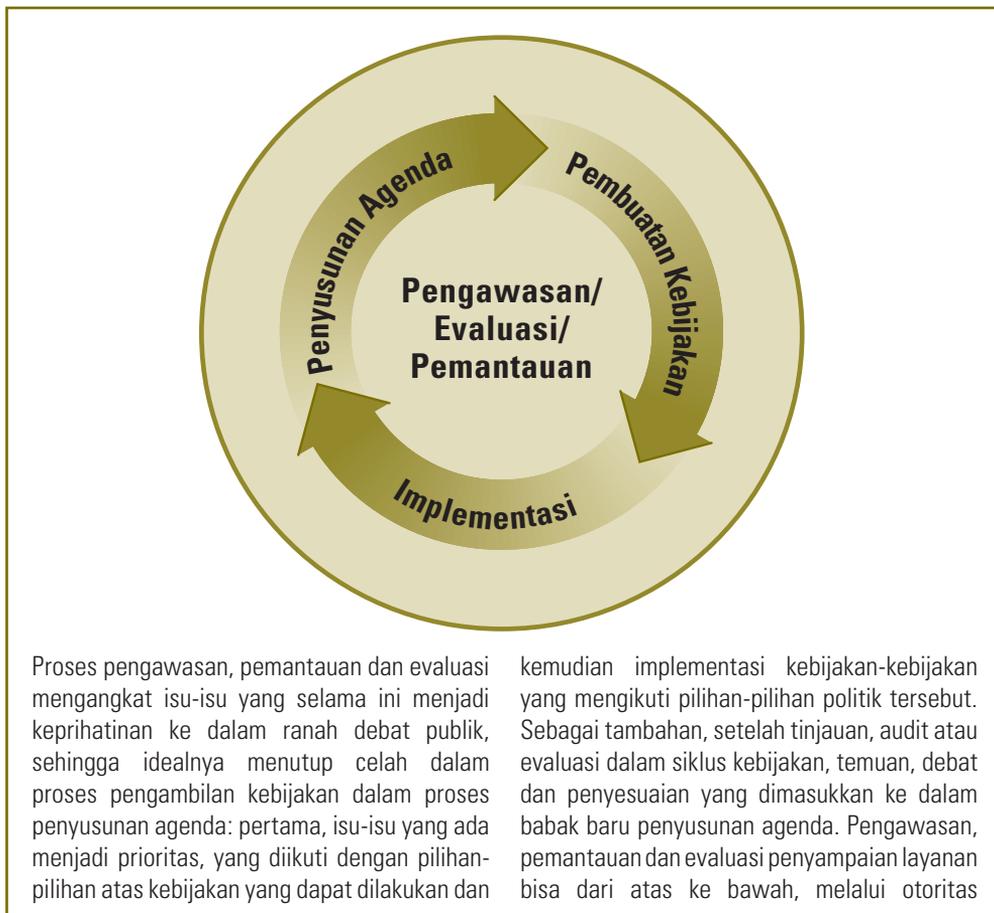
- advokasi oleh serikat perdagangan, kalangan profesional, penyedia;
 - layanan sektor swasta dan asosiasi pemerintah daerah;
 - dengar pendapat di majelis nasional atau sub-nasional atau dewan; dan
 - protes turun ke jalan tanpa adanya kekerasan atau boikot pelanggan.
- **Pembuatan kebijakan** adalah fase saat perwakilan atau pemegang jabatan menimbang berbagai pilihan untuk menentukan opsi mana yang dapat diterjemahkan ke dalam peraturan. Fase ini mengikutsertakan terjadinya kompromi antar politisi dari partai politik yang berbeda, serta advokasi oleh perusahaan swasta, organisasi nirlaba dan sosial, pendonor, dan kelompok lainnya yang tertarik dengan hasil kebijakan tersebut. Hal ini juga melibatkan kompromi antar efektivitas, prioritas politik dan alokasi sumber daya finansial. Idealnya, proses pembuatan kebijakan juga dapat dibentuk oleh adanya masukan dari badan pemantauan atau pengawasan.

Contoh pembuatan kebijakan:

- debat pleno dan pengambilan suara terbanyak mengenai amandemen legislatif atau perundangan baru di majelis nasional atau sub-nasional;
 - peraturan pengadilan dan keputusan;
 - keputusan pemerintah dan rencana aksi;
 - advokasi dari kelompok kepentingan yang terorganisir dengan pemerintah dan badan pengambil keputusan lainnya;
 - instansi pemerintah yang bertanggungjawab untuk menyusun kebijakan sektor spesifik dan prioritas tertentu; dan
 - gagasan oleh eksekutif yang diajukan ke, dan diteliti oleh, majelis nasional atau daerah.
- **Implementasi** terjadi ketika pemerintah memberikan tanggung jawab kepada instansi publik atau swasta untuk melaksanakan kebijakan dan menyampaikan pelayanan. Pada tahap ini, ada anggaran yang khusus diperuntukkan bagi eksekusi kegiatan, dan agar pelayanan tersebut sampai kepada masyarakat. Contoh implementasi kebijakan:
- transfer anggaran antar berbagai tingkatan pemerintahan untuk menjamin penyampaian layanan;
 - layanan terpadu atau kontrak antar penyedia layanan dari sektor negara dan swasta;

- pemberian harga dan sistem pemungutan biaya;
- perencanaan layanan dan pekerjaan infrastruktur;
- sistem distribusi dan pasokan, seperti air, listrik, gas atau makanan;
- pengadaan barang dan layanan publik, seperti obat-obatan, buku sekolah, kendaraan atau pemeliharaan fasilitas publik;
- prosedur rekrutmen staf, seperti penilaian berdasarkan prestasi (*merit-based examinations*) dalam perekrutan tenaga guru, peraturan kepegawaian dan sistem penggajian;
- sistem layanan konsumen dan umpan balik;
- kesehatan masyarakat yang berkualitas, keamanan, anti-diskriminasi, korupsi dan pengendalian lingkungan;
- pejabat publik yang berwenang dalam hal permintaan warga terhadap sertifikat tanah; dan
- petugas penyuluh pertanian yang menyediakan nasihat secara sukarela kepada kelompok koperasi petani.

Figur 1. Proses kebijakan



Figur 1. Proses kebijakan [lanj.]

pemantauan seperti lembaga audit tertinggi, atau bawah ke atas, oleh lelaki dan perempuan yang menggunakan atau menerima layanan, meningkatkan keprihatinan mereka secara kolektif. Pengawasan tampaknya sangat efektif ketika menggabungkan pemantauan dari atas ke bawah dan dari bawah ke atas. Pengawasan dapat memungkinkan para

pembuat undang-undang, partai politik, inspektorat pemerintah, lembaga audit tertinggi, pejabat publik dan penyedia layanan publik atau sektor swasta untuk menilai kembali suatu layanan, mengidentifikasi keprihatinan baru, memilih kebijakan mendatang dan meningkatkan implementasi mereka.

Idealnya, implementasi harus tunduk kepada pemantauan rutin agar ada umpan balik mengenai kemajuan, masalah dan kemanfaatan. Badan pengatur pemerintah, seperti misalnya inspektorat pemerintah untuk sekolah dasar dan menengah, dapat memainkan peranan penting dalam melakukan pemantauan sesuai dengan standar, prinsip dan kebijakan yang ada, selama mereka memiliki ruang dan kapasitas untuk melakukan hal tersebut.

Kotak 4

Pengawasan dalam praktik

Masalah sanitasi di Ghana dapat menjadi contoh bagaimana pengawasan dapat menyingkap masalah dalam penyampaian pelayanan secara nyata. Hasil riset menyoroti berbagai kasus di mana langkah reformasi yang tujuannya untuk memungkinkan pengelolaan masyarakat atas fasilitas toilet umum, pada praktiknya, malah menghasilkan sumber patronase politik: politisi setempat menggunakan kontrak pengelolaan toilet umum untuk memberi insentif kepada klien mereka. Pengelolaan fasilitas toilet umum kemudian menjadi sumber pendapatan yang signifikan bagi para politisi, yang dikombinasikan dengan tidak adanya disiplin birokratis, mengakibatkan fasilitas toilet umum kemudian tidak berfungsi sesuai dengan rencana dan kebijakan yang ditetapkan. Terlebih lagi, kemudian tidak ada tindakan untuk mengatasi masalah tersebut karena di Ghana, Departemen Pengelolaan Limbah dan pejabat Kesehatan Lingkungan Hidup tidak dapat memberi sanksi kepada pejabat yang memiliki kontrak dalam menjalankan fasilitas toilet umum. Politisi setempat menikmati terlalu banyak perlindungan untuk dapat diminta pertanggungjawabannya (Atee dan Crook 2003).

1.4. Apakah Prinsip Akuntabilitas Demokratis?

Akuntabilitas demokratis didasarkan atas tiga prinsip fundamental yang memungkinkan warga negara dan perwakilannya — para pemilik gugatan — untuk meminta pertanggungjawaban dari pejabat publik atau swasta yang bertanggung terhadap penyediaan layanan, atau dengan kata lain, dari pengemban tugas. Ketiga prinsip tersebut adalah keterjawaban, kedayatanggapan dan keberlakuan (*answerability, responsiveness and enforceability*).

Prinsip-prinsip tersebut akan membantu penilai untuk mengidentifikasi kondisi mana yang sedang terjadi atau mana yang dapat meningkatkan hubungan akuntabilitas secara efektif. Seperti telah disebutkan, para penilai harus memastikan apakah prinsip-prinsip tersebut dapat diamati dalam interaksi nyata antara pemilik gugatan dan pengemban tugas.

Keterjawaban mengukur sejauh mana pemerintah menjalankan tugas dalam menjelaskan dan menjustifikasi keputusannya kepada publik. Efektivitas dari keterjawaban ini banyak terkait dengan bagaimana pemilik gugatan mengartikulasikan tuntutan mereka, namun, ini juga terkait dengan ruang, kapasitas dan adanya kesediaan pejabat pemerintah untuk mempertanggungjawabkan kerja mereka. Contohnya, peraturan pemilihan umum (di tingkat wilayah ataupun elektoral) atau peraturan organisasional terkait rekrutmen, supervisi dan pemindahan jabatan dalam instansi kepegawaian negeri akan menetapkan kepada siapa pejabat publik yang dipilih maupun ditunjuk, akan memberikan pertanggungjawaban terhadap pekerjaan mereka.

Kedayatanggapan ialah apakah pejabat publik mengambil kesempatan untuk melakukan konsultasi dengan warga atau perwakilan warga sebelum suatu kebijakan atau undang-undang disetujui, sehingga kandungan keputusan tersebut mencerminkan pandangan, tuntutan atau prinsip hak asasi warga (International IDEA 2008: 24). Pada umumnya, insentif politik bagi pemerintah agar tetap tanggap terkait dengan sistem lembaga partai, aturan pemilihan umum dan pengaturan kelembagaan lainnya. Insentif juga dapat terbentuk karena tersedianya sumber daya teknis, manusia ataupun finansial. Kedayatanggapan juga dapat terlaksana melalui interaksi informal antara pengemban tugas dan pemilik gugatan, seperti survei opini publik, pertemuan pribadi, kampanye advokasi ataupun protes.

Kotak 5

Dalam hubungan ideal antara akuntabilitas-demokratis, maka pengemban tugas:

- dapat menjawab, menjelaskan dan menjustifikasi kinerja mereka;
- tanggap, dapat mengintegrasikan pandangan dan preferensi kebijakan dari warga negara; dan
- menghadapi konsekuensi kredibel yang dapat diberlakukan.

Keberlakuan ialah konsekuensi formal atau informal yang dapat diberlakukan kepada pengemban tugas yang harus mereka tanggapi. Adanya konsekuensi positif atau negatif biasanya berkontribusi dalam peningkatan akuntabilitas. Konsekuensi tersebut dapat dibakukan secara formal didalam peraturan atau secara informal didalam praktiknya. Beberapa pemilik gugatan dibekali dengan kekuatan untuk memberlakukan konsekuensi tersebut, dalam hal ini seperti lembaga audit tertinggi dengan otoritas yudisial dan administratif untuk membuat pertimbangan, komite di parlemen dengan otoritas untuk merubah kerangka kerja kebijakan, atau badan pengadilan yang berkuasa untuk membatalkan proses pemilu yang curang. Para pemilik gugatan yang tidak memiliki kewenangan formal (seperti warga negara, komite-komite di parlemen yang tidak memiliki kewenangan untuk menyidik, atau kantor ombudsman di beberapa negara) perlu melibatkan diri dengan instansi-instansi yang memiliki kewenangan tadi. Level otonomi finansial dan politik yang dimiliki instansi-instansi ini akan mempengaruhi ada atau tidaknya konsekuensi.

Kotak 6

Dalam hubungan ideal antara akuntabilitas-demokratis, maka pemilik gugatan:

- dapat mengakses informasi mengenai kinerja pengemban tugas;
- dapat mempertanyakan pengemban tugas;
- memiliki pengaruh pada kandungan kebijakan; dan
- menjatuhkan konsekuensi terhadap kinerja pengemban tugas.

Partisipasi dan transparansi berpotensi untuk merealisasikan ketiga prinsip demokrasi ini. Partisipasi mengharuskan adanya hak seseorang dalam berasosiasi, berkumpul, menyatakan pendapat dan memberi pengaruh dalam proses kebijakan. Transparansi ialah tersedianya informasi yang terbuka, akurat dan dapat diakses terkait dengan tindakan, perencanaan, manajemen dan komitmen antara

negara dan warga negaranya, atau antar satu instansi pemerintah dengan yang lainnya.

Dalam menelaah ketiga prinsip ini dan kaitannya terhadap mekanisme akuntabilitas, perlu diperhatikan apakah prinsip-prinsip ini diterapkan secara setara, atau apakah beberapa kelompok masyarakat tertentu termarginalkan atau terdiskriminasi. Selain itu, insentif politik bagi para politisi dan kegagalan sistem politik dalam mewakili kepentingan populer juga merupakan elemen yang penting diperhitungkan. Sebagai contoh, apakah perempuan memiliki kapasitas dan ruang-gerak yang sama seperti kaum laki-laki dalam menuntut pertanggungjawaban dari pengemban tugas? Apakah pejabat pemerintah tanggap terhadap tuntutan rakyat yang hidup dalam kemiskinan seperti tanggapan mereka terhadap yang kaya?

Kotak 7

Mengurangi absensi pengajar sekolah dasar di Ghana

‘Di negara yang menghabiskan 80 persen dari anggaran pendidikannya pada gaji tenaga pengajar, absensi guru dapat mengarah kepada pemborosan yang signifikan dalam anggaran belanja publik di bidang pendidikan. Walaupun telah menjadi pengetahuan umum bahwa guru sering absen dari tugas mengajar mereka di Ghana, lembaga Pusat bagi Pembangunan Demokratis Ghana (CDD-Ghana) memutuskan untuk meneliti tingkat absensi ini secara kuantitatif dan melakukan telaah lebih dekat terhadap tren, potensi penyebab dan solusi yang dapat dilakukan untuk mengatasi masalah kronis ini.’

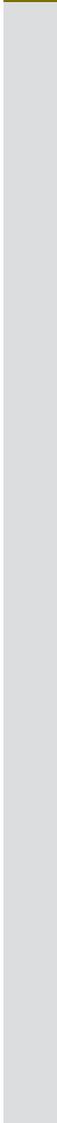
‘Pada awal tahun 2008, tim riset CDD-Ghana melakukan kunjungan ke 30 sekolah dasar untuk mempelajari tingkat absensi para guru sekolah. Kunjungan pertama yang dilakukan ke masing-masing sekolah digunakan untuk mengumpulkan informasi kuantitatif dan kualitatif mengenai karakteristik pengajar dan sekolah, serta jarak antara sekolah dengan fasilitas publik lain, seperti pusat kesehatan atau bank. Setidaknya dua kunjungan berturut-turut [...] digunakan untuk mem-verifikasi tingkat kehadiran guru di kelas berdasarkan jadwal yang diberikan oleh direktorat pendidikan di wilayah mereka. Terakhir, tim CDD-Ghana melakukan diskusi kelompok terfokus (*focus-group discussion*) dengan [...] asosiasi orangtua-pengajar dan komite manajemen sekolah untuk memastikan [...] penyebab ketidakhadiran dan apakah telah dilakukan pemantauan atau sanksi.’

Kotak 7 [lanj.]

[...] CDD-Ghana menemukan bahwa 47 persen pengajar absen dari kelas dalam setidaknya salah satu kunjungan yang dilakukan, dan tingkat rata-rata absensi dari 192 pengajar yang dijadikan sampel adalah 27 persen. [...] Walau alasan yang paling banyak disebutkan atas absensi tersebut adalah karena sakit dan pemeriksaan kesehatan, alasan lain yang sering disebut adalah untuk “menghadiri kelas pembelajaran jarak-jauh” [hari Jumat]. [...] Program pembelajaran ini, yang dijalankan oleh universitas di seluruh negeri, diselenggarakan di akhir pekan, dimulai hari Jumat setelah akhir hari bagi sekolah dasar dan menengah. Namun, untuk menghadiri program tersebut, para pengajar yang berlokasi jauh dari universitas seringkali harus meninggalkan kelas mereka lebih cepat agar dapat tiba tepat waktu.’

CDD-Ghana membagi hasil telaahan ini kepada para jurnalis dan menerima tanggapan yang antusias. Artikel mengenai temuan riset ini muncul di enam surat kabar. CDD-Ghana kemudian memberi rekomendasi kepada pemerintah, termasuk direktur pendidikan dasar di lembaga Pelayanan Pendidikan Ghana (GES), agar jadwal pelatihan guru tersebut diatur ulang agar tidak konflik dengan waktu kelas dan mengajar. Rekomendasi ini membawa GES untuk menyesuaikan programnya. Dalam hal ini, CDD-Ghana berhasil melemparkan permasalahan dengan cara yang membuat pengemban tugas merespon notifikasi publik dan di saat bersamaan, juga dapat menyampaikan solusi yang mudah untuk diadopsi.

Sumber: Heck dan Tolmie 2012: 22-24



Bab 2

Kerangka Kerja Penilaian

Kerangka Kerja Penilaian

Kerangka kerja penilaian didesain untuk memfasilitasi identifikasi aksi-aksi yang bertujuan untuk memperbaiki akuntabilitas demokratis dalam penyampaian layanan publik. Secara khusus, kerangka kerja ini berfokus pada adanya titik temu antara prinsip-prinsip demokrasi dan proses-proses kebijakan. Kerangka kerja penilaian mempertanyakan apakah praktik yang demokratis telah diterapkan sepenuhnya. Kerangka kerja ini merupakan sebuah metodologi yang berorientasi aksi (*action-oriented*) karena pada penerapannya kerangka kerja ini memungkinkan pengguna untuk merancang perbaikan di bidang-bidang yang tingkat pertanggungjawaban demokratisnya masih kurang. Kerangka kerja yang ditawarkan dalam panduan ini dibangun berdasarkan riset, pengalaman dan pembelajaran yang ekstensif dari berbagai aktor-aktor terkait, dan merupakan aplikasi dari evaluasi Keadaan Demokrasi dan Keadaan Penilaian Demokrasi Setempat yang dikonsepsikan International IDEA (International IDEA 2008 dan International IDEA 2013b).

2.1. Logika Kerangka Kerja

Asumsi utama dari kerangka kerja penilaian adalah dengan mempromosikan akuntabilitas dalam konteks penyediaan layanan publik yang dilakukan pemerintah di berbagai tingkatan, maka hal ini bukan hanya dapat melegitimasi dan memperkuat demokrasi, namun kualitas pelayanan yang disampaikan pun jadi lebih membaik, yang kemudian akan meningkatkan kualitas hidup seluruh anggota masyarakat baik pria, perempuan, putra dan putri, khususnya mereka yang hidup dalam kemiskinan. Pada kenyataannya, kehidupan berpolitik tidak tertata rapi, dan biasanya para politisi atau anggota masyarakat pada umumnya tidak selalu memiliki ruang, kapasitas atau insentif untuk memperbaiki dan melakukan perubahan untuk menjadi lebih baik. Namun, kenyataan ini tidak berarti

menghentikan upaya penilaian atau evaluasi; melainkan, kenyataan di lapangan dapat berfungsi untuk mengelola ekspektasi dan mempertajam taktik yang digunakan dalam melakukan penilaian serta dalam menggunakan hasil temuan yang didapat.

Dengan mengakses dan menganalisis informasi yang ada, diharapkan para pengguna kerangka kerja ini dapat menilai hubungan akuntabilitas-demokratis yang ada dalam masalah penyampaian layanan dengan melihat seluruh proses pengambilan kebijakan untuk menghasilkan langkah konkrit untuk perbaikan mutu. Dalam menilai hubungan-hubungan tersebut, praktik-praktik yang terjadi baik yang bersifat formal maupun informal harus ditelaah dengan mempertimbangkan ketiga prinsip yang sebelumnya telah disebutkan (lihat Bagian 1.4.). Sebagai contoh, kebijakan-kebijakan telah memberi prioritas kepada hak setiap anak untuk mendapatkan pendidikan, kaum perempuan untuk mendapat akses kesehatan seksual dan reproduksi mereka, atau adanya akses air bersih yang aman diminum bagi masyarakat; namun, pada kenyataannya, masalah-masalah seperti kesalahan atau disalokasi dana, kebocoran pengeluaran di seluruh rantai pembelanjaan anggaran dan penyebaran layanan yang tidak merata menunjukkan bahwa tidak ada akuntabilitas dalam penyampaian layanan publik. Yang terjadi adalah anak-anak mendapat pendidikan berkualitas rendah, perempuan tidak memiliki akses terhadap layanan kesehatan seksual dan reproduksi mereka, dan air bersih untuk dikonsumsi masyarakat tidak tersedia.

2.2. Apakah Cakupan Kerangka Kerja Ini?

Kerangka kerja ini bertujuan untuk memahami sejauh mana pejabat pemerintah atau penyedia layanan dapat dimintai pertanggungjawaban melalui sarana-sarana demokratis. Artinya bila diperlukan, para penilai (*assessor*) dapat menyarankan opsi-opsi bagi peningkatan akuntabilitas. Karenanya, perangkat analitis dalam panduan ini dapat digunakan secara langsung ataupun disesuaikan dalam melakukan penilaian terhadap berbagai layanan publik terlepas dari bentuk maupun organisasinya. Dalam melakukan penilaian, sangat penting untuk melakukan telaahan di luar proses formal dan untuk berfokus kepada penyampaian pelayanan publik dalam praktiknya, serta mengapa beberapa permasalahan tetap tidak terselesaikan sekalipun telah diajukan baik oleh pengemban tugas maupun pemilik gugatan. Tim penilai perlu menganalisis tidak hanya para aktor politik dan proses pengambilan keputusan politik yang bersifat formal, namun juga terhadap isu lain yang

lebih luas, seperti struktur kekuasaan dan hubungan yang terjadi di masyarakat; adanya tidaknya kapasitas dan ruang bagi para aktivis untuk mobilisasi dan terlibat secara kolektif; dan warisan sejarah yang dapat menjelaskan faktor kontekstual yang di masyarakat.

Sebagai contoh, riset menunjukkan bahwa penyampaian layanan dapat terabaikan pada struktur masyarakat yang terpecah belah sebagai akibat dari fragmentasi dan eksklusivitas. Pada kasus seperti ini, kekuasaan kadang dimenangkan oleh para kandidat yang kurang berorientasi kepada kebijakan, dan malah memiliki strategi kebijakan yang berfokus pada pemimpin atau identitas tertentu (Wild et al. 2012).

Sebagai tambahan, masalah dalam penyampaian layanan dapat terkait dengan kebijakan, mandat dan pengaturan yang tumpang tindih atau bertentangan antar lintas sektor, disertai adanya kebijakan besar yang kurang perencanaan dan pendanaan dalam implementasinya. Contoh dalam hal ini digambarkan di Kotak 8.

Kotak 8

Hambatan terhadap akuntabilitas demokratis

Pada tahun 2002, program reformasi sektor penyediaan air di Kenya menyusun sejumlah besar parastatal, yaitu perusahaan atau instansi yang dimiliki atau dikendalikan secara penuh atau sebagian oleh pemerintah. Koordinasi secara horizontal melibatkan setidaknya 10 kementerian. Ditambah lagi, adanya desentralisasi semakin meningkatkan jumlah badan otonomi setempat. Pemekaran aktor, dikombinasikan dengan arus dana dari donor yang besar, telah meningkatkan peluang untuk melakukan korupsi secara signifikan. Dalam situasi dengan pola tanggung jawab yang rumit seperti ini, warga negara kemungkinan akan sulit untuk meminta pertanggungjawaban dari wakil mereka dalam hal tidak tersedianya air bersih untuk diminum (Rampa dengan Piñol Puig 2011).

2.3. Apa Saja Karakteristik Kerangka Kerja Penilaian?

Fokus dari kerangka kerja tidak hanya untuk mengidentifikasi masalah atau celah dalam akuntabilitas, namun juga untuk mengatasi permasalahan tersebut. Dalam rangka merancang langkah kerja yang memungkinkan terjadinya pembaruan, proses penilaian perlu

memiliki sejumlah karakteristik yang memungkinkan adanya proses yang dimiliki dan dilakukan secara lokal (*locally-owned process*). Secara lebih spesifik, kerangka kerja didesain untuk:

- berorientasi layanan, menargetkan pada bentuk pelayanan tertentu dan melihat bagaimana mekanisme akuntabilitas demokratis bekerja dalam layanan yang spesifik tersebut;
- berdasarkan masalah, karena kerangka kerja mengharuskan adanya identifikasi atas permasalahan tertentu pada tahapan tertentu didalam alur proses kebijakan, yang kemudian menjadi subyek dari penilaian;
- berorientasi pada aksi, untuk meletakkan landasan untuk memperbaiki pengaturan akuntabilitas disepanjang rantai kebijakan, untuk menyediakan sarana ganti-rugi disaat penyedia layanan gagal dalam menjalankan kewajiban mereka; dan
- bersifat inklusif, terbuka untuk mengintegrasikan beragam aktor politik dan pemangku kepentingan lainnya dalam analisis pertanggungjawaban atas penyampaian layanan publik.

Figur 2. Kerangka Kerja Penilaian Dasar

Prinsip	Kerangka Kerja Penilaian Dasar		
	Penyusunan Agenda	Pembuatan Kebijakan	Implementasi
Keterjawaban	Seberapa menjawabnya [pengemban tugas] kepada [pemilik gugatan] terhadap [tugas penyusunan agenda]?	Seberapa menjawabnya [pengemban tugas] kepada [pemilik gugatan] terhadap [tugas pembuatan kebijakan]?	Seberapa menjawabnya [pengemban tugas] kepada [pemilik gugatan] terhadap [tugas implementasi]?
Kedaya-tanggapan	Seberapa tanggapnya [pengemban tugas] kepada [pemilik gugatan] terhadap [tugas penyusunan agenda]?	Seberapa tanggapnya [pengemban tugas] kepada [pemilik gugatan] terhadap [tugas pembuatan kebijakan]?	Seberapa tanggapnya [pengemban tugas] kepada [pemilik gugatan] terhadap [tugas implementasi]?
Keberlakuan	Hingga tingkatan yang manakah [pemilik gugatan] dapat menjatuhkan dan menegakkan konsekuensi pada [pengemban tugas] terhadap [tugas penyusunan agenda]?	Hingga tingkatan yang manakah [pemilik gugatan] dapat menjatuhkan dan menegakkan konsekuensi pada [pengemban tugas] terhadap [tugas pembuatan kebijakan]?	Hingga tingkatan yang manakah [pemilik gugatan] dapat menjatuhkan dan menegakkan konsekuensi pada [pengemban tugas] terhadap [tugas implementasi]?



Bab 3

Proses, Tonggak
Pencapaian dan
Alur Kerja Penilaian

Proses, Tonggak Pencapaian dan Alur Kerja Penilaian

3.1. Memulai Persiapan

Mari kita bayangkan suatu skenario dimana sekelompok warga yang bekerja untuk sebuah organisasi kemasyarakatan berbasis informal. Mereka ingin menelaah lebih jauh tentang permasalahan-permasalahan yang ada dalam penyampaian layanan publik di lingkungan mereka, agar dapat mengidentifikasi ruang-gerak yang mereka miliki sehingga kontribusi yang mereka beri dapat membawa perubahan, dan mempelajari cara-cara advokasi yang dapat dilakukan untuk membawa perbaikan dalam penyampaian layanan publik. Atau dalam skenario berikut dapat kita bayangkan adanya sekelompok pejabat di tingkat kotamadya yang berusaha untuk memperbaiki alur komunikasi terhadap adanya umpan balik dari masyarakat mengenai kualitas layanan yang diberikan oleh pemerintah kotamadya. Dalam kedua skenario di atas, kelompok-kelompok tersebut dapat disebut sebagai kelompok penggagas atau inisiator.

Para inisiator tersebut biasanya memiliki kepedulian terhadap kualitas layanan publik tertentu, misalkan tidak adanya manajemen limbah padat dalam permukiman informal ataupun mengenai buruknya mutu pendidikan yang ada, lalu mereka ingin menciptakan saluran komunikasi atau kesempatan-kesempatan yang lebih baik bagi mereka untuk menyuarakan keprihatinan mereka agar kualitas pelayanan publik tersebut kemudian dapat diperbaiki. Karena hal-hal yang menjadi kepedulian mereka berdasarkan kepada pengetahuan di lapangan mengenai kualitas pelayanan yang diberikan pemerintah, para penggagas atau inisiator ini berada di posisi ideal untuk memfasilitasi keikutsertaan berbagai pemangku kepentingan (*stakeholders*) untuk melakukan evaluasi atau penilaian. Buku panduan ini lebih lanjut akan merujuk kelompok-kelompok penggerak tersebut sebagai tim penilai. Sementara itu, para inisiator juga perlu berada di posisi yang baik dalam rangka memelihara aliansi

Figur 3. Proses penilaian



antara tim penilai dengan mereka yang memiliki kekuasaan untuk mendorong pembaruan dalam pelayanan publik, seperti para pejabat, baik yang dipilih maupun yang berdasarkan penunjukan baik dari pemerintahan lokal maupun nasional, politisi dari berbagai spektrum politik, badan pengawasan, para penyedia layanan, dll. Para aktor yang memiliki pengaruh ini akan sangat berperan sebagai bagian dari kelompok konsultatif dalam proses penilaian yang dilakukan.

Perubahan yang diinginkan kemudian akan dapat terjadi bukan saja sebagai akibat dari diadakannya proses penilaian, namun juga karena terjadinya interaksi yang kondusif antar para penggagas, tim penilai dan kelompok konsultatif di sepanjang proses penilaian tersebut. Tersedianya ruang-gerak dan kesempatan bagi berbagai pihak untuk bersama merefleksikan masalah-masalah yang terjadi dalam penyampaian layanan publik disertai dengan cara memperbaikinya, pada akhirnya akan meningkatkan saling pemahaman antara berbagai pihak terkait antara penilai, kelompok konsultatif dan penyedia layanan publik atau sektor swasta dan pemangku kepentingan lainnya. Hal tersebut yang kemudian menjadi dasar bagi terjadinya perubahan.

3.1.1. *Bagaimana Menyusun Tujuan Penilaian*

Langkah berikut dari penilaian adalah penyusunan tujuan. Pertanyaan penting yang harus dijawab adalah mengapa suatu penilaian diperlukan. Kepada siapakah rekomendasi ditujukan? Kapan dan bagaimana rekomendasi akan dilakukan? Para penggagas penilaian dapat melakukan konsultasi awal untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan berikut ini:

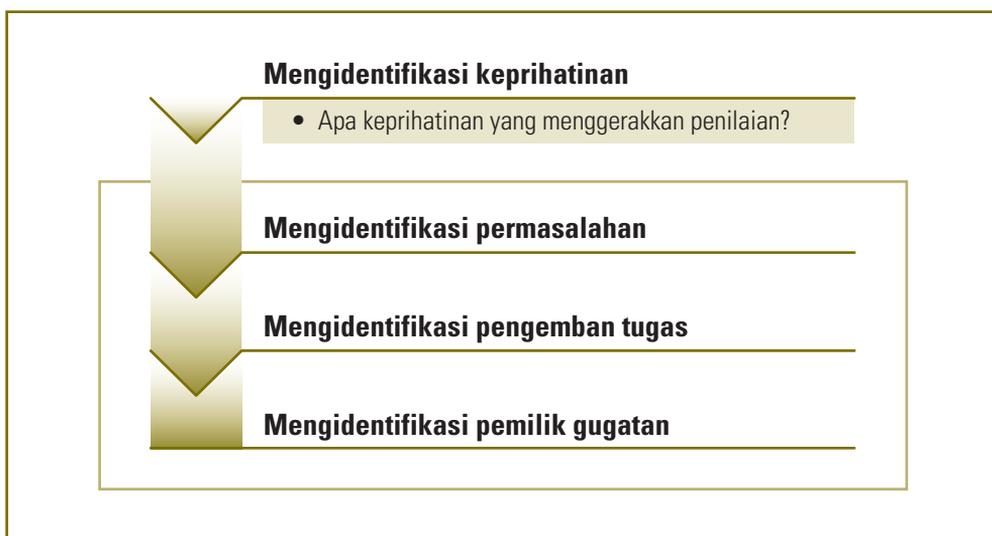
- Apa keprihatinan yang paling mendesak dalam penyampaian layanan publik?
- Pihak-pihak mana sajakan yang akan memperoleh manfaat terbaik dari hasil penilaian yang dilakukan serta dapat mempergunakan hasil-hasil penilaian tersebut secara bersama-sama?
- Dengan cara seperti apakah penilaian terhadap pertanggungjawaban demokrasi dapat mendukung para politisi atau pejabat untuk menunaikan tugas mereka secara lebih baik?
- Dengan cara apakah langkah penilaian dapat memberdayakan pemilik gugatan untuk meminta pertanggungjawaban dari pejabat publik?
- Apa cara yang paling tepat untuk mengkomunikasikan hasil temuan dan rekomendasi?

- Kapan saat yang paling baik untuk mengadvokasikan suatu proposal bagi pembaruan?

Dari hal umum hingga khusus, dari identifikasi keprihatinan kepada identifikasi masalah

Berdasarkan hal-hal di atas, para penggagas maka sudah akan memiliki ide tentang topik-topik yang harus mereka telaah lebih lanjut yang menjadi dasar dilakukannya penilaian. Hal-hal apa yang telah berjalan dengan lebih baik? Apa yang tidak berjalan dengan baik? Apa yang kurang? Secara umum, hal-hal yang menjadi keprihatinan tersebut biasanya merujuk kepada terjadinya disfungsi di dalam penyampaian layanan publik, seperti tidak terdapatnya air bersih yang dapat diminum di wilayah-wilayah permukiman informal, terjadinya salah-kelola pada pengumpulan limbah padat di wilayah pinggiran atau semi-urban, atau buruknya kinerja siswa-siswi di sekolah-sekolah yang dibiayai oleh pemerintah.

Figur 4. Dari hal umum hingga khusus



Kotak 9**Keprihatinan versus permasalahan**

Keprihatinan adalah hal-hal yang oleh pengguna layanan dipandang sebagai sesuatu yang negatif atau tidak bekerja dengan layak, sementara masalah merupakan alasan di balik terjadinya hal-hal yang membuat keprihatinan tersebut terjadi, sesuatu yang memberikan dampak langsung kepada pengguna. Sebagai contoh, masyarakat dari kabupaten di sebuah kota besar peduli akan rendahnya kualitas air yang keluar dari keran. Hal ini menjadi keprihatinan mereka. Masalah yang menjadi akar dari buruknya mutu air bisa jadi karena kurangnya pemeliharaan pipa-pipa air, yang belum pernah dijadwalkan atau dianggarkan selama beberapa dekade. Pertanggungjawaban untuk masalah tersebut — siapa yang bertanggung jawab dan kepada siapa — inilah yang lalu akan menjadi fokus pada penilaian ini.

3.1.2. Bagaimana Membentuk Tim Penilai

Walaupun peran penggagas merupakan hal pokok dalam penyusunan suatu proses penilaian, pelaksanaan penilaian akan dilaksanakan oleh tim penilai. Tim ini akan bertanggung jawab terhadap semua kerja operasional, melakukan riset dan memimpin proses untuk menuju tercapainya perubahan. Tim idealnya menyertakan anggota dengan obyektifitas yang sudah terbukti, kapasitas riset, pengalaman dalam keahlian layanan dan komunikasi. Tim yang sukses seringkali merupakan tim yang membawa orang-orang dari berbagai disiplin ilmu, latar belakang dan gender.

Tim Interdisipliner

Para penggagas harus memiliki tujuan untuk menyertakan anggota tim yang bersifat interdisipliner. Tim harus memiliki sebanyak mungkin keahlian yang diperlukan agar para anggotanya dapat saling melengkapi dan mendukung proses penilaian. Tim interdisipliner akan memiliki keberagaman pandangan, yang juga akan memberikan visi yang lebih menyeluruh terhadap berbagai isu, sehingga tidak ada pendekatan-pendekatan atau topik-topik sensitif yang kemudian diabaikan.

Bagaimana mengelola kerja tim

Pengelolaan tim penilai harus ditentukan oleh penggagas dan tim itu sendiri. Idealnya, tim penilai harus berusaha keras menggunakan sumber daya yang ada, baik yang bersifat materi maupun sumber daya manusia, secara efektif dan efisien. Semua kegiatan anggota tim harus bertujuan untuk memenuhi tujuan dari penilaian yang dilakukan. Sebagai bagian dari tanggung jawab untuk mengelola proses dan melakukan riset, tim penilai harus mendistribusikan pekerjaan dan tanggung jawab di antara anggotanya berdasarkan keahlian mereka. Untuk menghindari kesalahpahaman dan untuk menyinergikan keahlian dan kapasitas yang dimiliki oleh para anggota, harus ada kesepakatan tata-kelola yang jelas dalam penyusunan penilaian tersebut.

Hal yang penting bagi tim penilai adalah untuk memelihara komunikasi antar kelompok penggagas, kelompok konsultatif (lihat Bagian 3.2.1) dan secara internal di antara para anggota tim itu sendiri. Tim harus memastikan bahwa tercipta ruang untuk melakukan pertemuan rutin tim dalam rangka pertukaran informasi. Selain itu, setiap tonggak pencapaian (*milestones*) dalam prosesnya harus dikomunikasikan dengan para aktor lainnya yang terlibat didalam proses penilaian; pemeliharaan alur informasi yang berkelanjutan dengan semua aktor yang terlibat akan mempermudah pencapaian tujuan-tujuan bersama yang telah ditetapkan.

Pembelajaran dan pemantauan yang berkelanjutan

Tim penilai harus memastikan bahwa pembelajaran dan pemantauan dapat terus berlangsung di sepanjang periode penilaian: prosesnya haruslah partisipatif, dan harus memperkenankan semua anggota untuk memantau kemajuan dan menyoroti segala revisi yang diperlukan. Idealnya, setiap tonggak prestasi harus melibatkan refleksi internal di antara anggota tim untuk membahas apa yang telah berlangsung dengan baik dan apa saja yang masih bisa ditingkatkan dalam rangka memantau dan mendokumentasi hasil akumulasi pembelajaran. Panduan lebih lanjut untuk belajar dari penilaian terdapat di Bagian 3.9.

3.1.3. Bagaimana Menyusun Rencana dan Anggaran

Kegiatan untuk memperoleh berbagai data di lapangan dapat menghabiskan waktu dan biaya, begitu pula dengan kegiatan-kegiatan

yang berkaitan dengan komunikasi dan advokasi. Sebelum melakukan penilaian, tim penggagas dan penilai harus bersama-sama sepakat mengenai rencana kerja yang meliputi perencanaan tonggak prestasi yang realistis, strategi komunikasi yang baik, berikut jadwal dan perkiraan anggaran yang dibutuhkan. Jumlah sumber daya yang tersedia akan mempengaruhi kedalaman kualitas penilaian yang dilakukan. Uraian lebih lanjut mengenai perencanaan anggaran haruslah mencakup perkiraan biaya untuk:

- sumber daya manusia yang diperlukan dalam tim penilai;
- kunjungan studi atau lapangan;
- konsultasi, termasuk biaya rapat, jika diperlukan; dan
- keperluan komunikasi.

Tim penilai harus merencanakan proses sesuai dengan sumber daya manusia dan materi yang tersedia. Untuk memastikan efisiensi dalam perencanaan anggaran, tim penilai dapat mengacu kepada pengetahuan yang telah tersedia dan mudah untuk diakses, misalnya, laporan-laporan riset yang tersedia di dalam negeri, data statistik yang dihasilkan oleh instansi-instansi nasional, laporan per negara yang diterbitkan oleh berbagai organisasi internasional, atau berbagai survei opini publik yang diterbitkan oleh akademisi setempat dan pusat pemikir (*think tank*). Dengan demikian, tim penilai kemudian dapat memfokuskan pekerjaannya di area-area substantif yang belum terjamah yang patut untuk ditindaklanjuti.

Faktor penggerak biaya

Agar dapat menyelesaikan rencana kerja dan mempergunakan anggaran yang ada, baik tim penggagas dan penilai harus dapat mengidentifikasi faktor-faktor yang berpotensi untuk menaikkan biaya kerja atau menyebabkan penangguhan jadwal dan proses kerja, seperti:

- ketergantungan berlebihan pada konsultan yang mahal;
- terjadinya kunjungan lapangan, studi atau survei yang terlalu ekstensif;
- ketidaksepakatan di dalam tim penilai atau antara tim penilai dan kelompok konsultatif yang kemudian menghambat proses kerja; dan
- segala bentuk korupsi yang terjadi.

Merupakan tugas tim penggagas maupun penilai untuk dapat mengidentifikasi berbagai permasalahan tersebut sejak dini untuk kemudian melakukan penyesuain-penyesuian yang diperlukan dalam strategi kerja mereka.

Faktor pengurang biaya

Cara terbaik untuk mendapatkan ide-ide realistis mengenai rencana kerja dan anggaran yaitu melaksanakan tinjauan dokumen (*desk review*) dari berbagai literatur, laporan dan data yang ada mengenai penyediaan layanan oleh lembaga seperti:

- instansi pemerintah yang bertanggungjawab sebagai penyedia layanan;
- departemen kajian di universitas dan pusat pemikir (*think tanks*);
- badan regulasi;
- badan statistik nasional;
- kantor ombudsman;
- lembaga audit tertinggi;
- lembaga hak asasi manusia nasional;
- pengawas (*watchdogs*) atau inisiatif pemantauan yang diprakarsai warga;
- mekanisme pemantauan internasional seperti Indeks Pembangunan Manusia (*Human Development Index*);
- kesimpulan dan komentar umum oleh lembaga pemantauan perjanjian tentang konvensi hak asasi manusia PBB atau lembaga tingkat regional mereka yang setara, seperti lembaga Pengadilan dan Komisi Afrika mengenai HAM dan Masyarakat;
- laporan oleh pakar hak asasi manusia independen yang bernaung di bawah prosedur khusus Majelis HAM PBB (*UN Human Rights Council*); dan
- instrumen internasional lainnya, seperti deklarasi yang diadopsi oleh konferensi PBB, yang berkaitan dengan penyediaan layanan publik.

Eksplorasi awal atas sumber daya tersebut harus dilakukan sebelum keputusan mengenai anggaran. Daftar periksa di Tambahan 1 memberikan contoh dasar dari rencana kerja dan jadwal.

Komunikasi strategis

Bagian penting dari kerja tim penilai berfokus pada adanya komunikasi. Para anggota tim penilai perlu merencanakan aktivitas-aktivitas komunikasi yang berkaitan dengan penilain sejak jauh-jauh hari. Kegiatan-kegiatan komunikasi ini dapat meliputi:

- menjaga alur komunikasi agar para anggota membuat anggota kelompok konsultatif selalu terinformasikan;
- adanya penjelasan yang rutin mengenai para pelaku utama (*focal points*) atau staff dari suatu komite di badan perwakilan (badan parlemen) yang terkait dengan pelayanan yang dinilai tersebut;

- adanya laporan berkala atau publikasi rutin (*newsletter*) mengenai tonggak-tonggak pencapaian yang telah diraih;
- berita tentang tokoh-tokoh penting yang menjadi bagian dari anggota kelompok konsultatif;
- siaran langsung dari berbagai kegiatan publik, bila memungkinkan; dan
- melalui media sosial, seperti pengkinian blog, Twitter, Instagram dan platform lainnya yang menargetkan aktor-aktor strategis.

Kiat-kiat dalam penggunaan media sosial

Tim penilai dapat mempertimbangkan penggunaan platform media sosial — seperti Twitter, Facebook dan Instagram — sebagai bagian strategi komunikasi mereka. Masing-masing alat memiliki kegunaan khusus dan tipe pengguna yang berbeda. Media sosial merupakan sarana efektif untuk terus memberi informasi kepada para pengguna (*target audience*) dan untuk menyediakan alur informasi yang konstan dan terkini. Beragam saluran media sosial dapat membantu mempromosikan acara-acara, kegiatan dan rilis pers, begitu pula mengumpulkan momentum dan meningkatkan minat dalam aktivitas penilaian. Namun demikian, perlu untuk dicatat, bahwa penggunaan media sosial membutuhkan konsumsi waktu yang tidak sedikit dan memerlukan pengetahuan spesifik atas berbagai tipe platform sosial media yang ada. Nilai tambah dari penggunaan media sosial akan meningkat jika anggota tim memiliki pengalaman dalam bidang itu, jika memang ada penggunaannya, dan jika penggunaan media sosial merupakan bagian dari strategi komunikasi yang lebih luas.

Dalam rangka menjamin adanya pengaruh dan untuk mengadvokasi perubahan, para penilai harus berusaha terlibat dalam pertukaran pikiran yang rutin dengan pemangku kepentingan terkait dan pengguna yang ditargetkan. Jika konteksnya memungkinkan, para penilai dapat mempertimbangkan untuk memulai kemitraan dengan lembaga advokasi atau kelompok kepentingan. Tentunya, kemitraan tersebut hanya akan bermanfaat jika mitra benar-benar tertarik untuk mendorong perbaikan dalam pertanggungjawaban demokratis di bidang pelayanan publik serta memiliki kapasitas dan ruang untuk melakukan hal tersebut. Tim penilai dapat, misalnya, mencoba mengaitkan diri dengan gerakan sosial dan kelompok kepentingan yang terlibat dalam perbaikan penyampaian layanan atau, diantaranya, dengan asosiasi pemerintahan setempat, partai politik, instansi peraturan pemerintah atau kantor ombudsman. Para mitra kemudian dapat mengadakan berbagai kegiatan bersama yang relevan dan layak, yang dapat disepakati sebelumnya yang dapat mencakup debat publik yang diselenggarakan di tingkat daerah dan adanya saling berbagi pengetahuan (*knowledge sharing*) atau diskusi mengenai saat yang paling tepat untuk mengeluarkan uraian permasalahan (*issue briefs*) dan laporan akhir. Publikasi

dari laporan final harus dilakukan pada saat yang tepat agar terjadi diseminasi dan promosi seluas mungkin sehingga temuan laporan kemudian dapat diperdebatkan dengan penuh.

Sebagai tambahan, tim penilai juga dapat mempertimbangkan kemungkinan untuk bermitra dengan suatu jaringan media, sekali lagi, asalkan hal ini tidak hanya layak, namun juga tepat untuk kedua belah pihak. Ide kerjasama yang dapat dipertimbangkan bisa berkisar dari laporan eksklusif atas tonggak pencapaian (*milestones*) hingga pencetakan ringkasan temuan akhir dan rekomendasi versi tambahan, jika dianggap patut dijadikan berita (lihat Bagian 3.7).

Kotak 10

Contoh sukses strategi komunikasi: Democratic Audit UK dan *The Guardian**

Dr Stuart Wilks-Heeg, direktur Democratic Audit UK, ketika ditanya mengenai strategi komunikasi mereka, menyatakan: 'Penilaian (yang kami lakukan) diluncurkan secara online melalui liputan eksklusif di surat kabar *The Guardian*, yang merupakan salah satu situs media yang paling banyak dikunjungi di dunia. Bertepatan dengan peliputan ini, kami juga mengirimkan ringkasan eksekutif penilaian kepada 100 politisi utama, jurnalis dan *blogger*, pusat pemikir dan para akademisi, serta salinan ringkasan yang diedarkan secara elektronik (PDF) lebih lanjut ke 100 individu dari kelompok tersebut. Kami juga mendekati *blog* dan *blogger* terdepan untuk menulis tentang penilaian kami, menulis artikel blog kami sendiri untuk sejumlah situs politik/media terdepan di Inggris, dan menjalankan kampanye media sosial yang berkelanjutan' (disarikan dari wawancara dengan Dr. Stuart Wilks-Heeg, Agustus 2012).

Artikel mengenai penilaian ini merupakan artikel yang paling banyak dibaca di situs *The Guardian* selama 24 jam dan menarik sejumlah besar komentar di Facebook (dibagikan sebanyak 1.400 kali) dan Twitter (dikicaukan selama 777 kali). Jaringan media lainnya juga meliput peluncuran penilaian ini, termasuk majalah *Time*. Yang terpenting, penilaian ini mencapai pengguna yang ditargetkan dan dikutip di kedua kamar (*chambers*) di majelis Parlemen Inggris.

*Laporan 'How Democratic is the UK? The 2012 Audit' dipublikasikan oleh Democratic Audit UK pada 7 Juli 2012. Laporan ini didasarkan pada kerangka kerja penilaian Keadaan Demokrasi (SoD) International IDEA. SoD adalah inspirasi bagi kerangka kerja penilaian dalam panduan ini. Untuk informasi lebih lanjut, lihat <<http://www.idea.int>>.

Memperoleh dana

Penggalangan dana untuk menutupi pengeluaran utama yang terkait dengan kebutuhan teknis dan sumber daya manusia adalah poin krusial berikutnya. Idealnya, entitas yang tertarik atas hasil rekomendasi dari penilaian agar supaya menutupi kebutuhan biaya mereka sendiri. Efek positif dari hal ini, besar kemungkinan keterlibatan tersebut dapat meningkatkan rasa kepemilikan dan dukungan mereka terhadap hasil dan rekomendasi penilaian.

Secara realistis, kebanyakan pengguna rekomendasi ini memiliki prioritas keuangan mendesak yang lainnya. Namun demikian, kelompok yang bisa jadi tidak terlibat secara langsung pada saat ini, tetapi mungkin di masa depan, kemungkinan bisa menjadi kontributor potensial untuk mendanai proses penilaian, misalnya:

- bank-bank pembangunan multilateral;
- instansi-instansi kerja sama pembangunan;
- organisasi-organisasi non pemerintahan;
- yayasan filantropi atau perusahaan sektor swasta; dan
- lembaga-lembaga riset.

Ketika penilaian dilakukan sebagai bagian dari tugas badan publik, seperti kantor ombudsman atau komite parlemen, kebutuhan untuk mencari dana kemungkinan tidak diperlukan. Tim penggagas dan penilai harus menjaga keseimbangan politik ketika mencari dukungan keuangan. Beberapa penyandang dana yang potensial mungkin akan secara langsung terlibat dalam pelayanan yang dinilai sehingga kontribusi keuangan dari mereka dapat menimbulkan pertanyaan terhadap obyektifitas penilaian.

Tonggak Pencapaian: mulai bersiap

- Menyusun tujuan penilaian
- Membentuk tim penilai
- Elaborasi rencana kerja dan anggaran

3.2. Mulai Diberdayakan

Setelah tim penggagas membentuk tim penilai dan memiliki dana untuk melakukan penilaian, mereka dapat menarik diri dan

membiarkan tim penilai menjalankan tugasnya. Namun, tim penilai tidak dapat bekerja sendiri. Seperti yang telah disebutkan, tim penilai akan memerlukan dukungan dan opini dari orang-orang penting yang memiliki legitimasi, keterlibatan, kekuasaan dan pengaruh terhadap layanan yang diidentifikasi. Harus ada kelompok konsultatif atau penasihat yang akan memainkan peran pendukung tersebut melalui pertemuan rutin untuk mendiskusikan kemajuan penilaian dan rekomendasinya.

Kelompok konsultatif ini idealnya harus mewakili kemajemukan berbagai kecenderungan politik dan perspektif dari layanan yang dinilai. Komposisi kelompok harus sedemikian rupa sehingga pandangan dari kelompok yang termarjinalkan dari penyediaan layanan dapat terwakili, berdasarkan gender, usia, status minoritas atau pribumi, orientasi seksual, lokasi urban atau pedalaman, kelas, identitas etnis atau keyakinan keagamaan, dan disabilitas.

3.2.1. Bagaimana Membentuk Kelompok Konsultatif

Kelompok konsultatif memiliki tiga fungsi utama: (1) memberi legitimasi kepada tim penilai; (2) menyampaikan hasil penilaian dan menjangkau mereka yang memiliki kapasitas untuk melakukan perubahan; dan (3) memberi panduan serta nasihat. Dalam rangka menjalankan tiga fungsi dengan sukses, kelompok konsultatif harus terdiri dari orang-orang yang memiliki pengaruh terhadap pelayanan yang dinilai. Mereka adalah pengguna hasil penilaian yang potensial, yang memiliki kepentingan akan perbaikan pelayanan, dan yang punya kewenangan untuk mendorong terjadinya pembaruan pada pertanggungjawaban demokratis dalam proses kebijakan. Agar dapat melakukan penilaian dengan legitimasi, idealnya komposisi dari kelompok konsultatif harus merefleksikan berbagai susunan masyarakat, atau mereka yang kecenderungan politiknya paling menonjol, serta mereka yang memiliki kepentingan dalam pelayanan tertentu. Keterlibatan berbagai pihak dari sejak awal dapat meningkatkan peluang bagi penilaian untuk memperoleh pengaruh di tingkat dan dari pemilik kepentingan (*stakeholders*) yang tepat. Hubungan yang baik antara tim penilai dan kelompok konsultatif, begitu pula dengan lembaga donor potensial, akan mendukung kerja penilaian secara tepat waktu. Semua tergantung pada kedua kelompok penilai dan penasihat dalam mengambil langkah-langkah yang menjamin obyektivitas dan pluralisme penilaian.

Lebih lanjut, kelompok konsultatif harus dilibatkan, bersama-sama dengan tim penilai, dalam merancang aktivitas berdasarkan hasil yang didapat dalam tahap penilaian. Kelompok penasihat memiliki tanggungjawab untuk merealisasikan proposal yang dihasilkan dari penilaian. Kelompok konsultatif dan tim penilai juga harus mendefinisikan bentuk dari hubungan mereka. Karena anggota kelompok konsultatif juga memiliki tanggungjawab pekerjaan mereka masing-masing, maka tim penilai harus dapat menggunakan waktu yang terbatas tersebut dengan sebaik-baiknya untuk melakukan diskusi dengan mereka. Daftar periksa (*checklist*) di Tambahan II menawarkan gagasan agar kerja sama antar badan-badan penting ini dapat berlangsung dengan sukses.

3.2.2. *Bagaimana Menjamin Adanya Pengaruh*

Kendaraan utama dalam mendapatkan pengaruh adalah keberadaan kelompok konsultatif. Anggota kelompok ini dipilih karena posisi dan pengetahuan mereka mengenai pelayanan yang dinilai. Pemberdayaan dan kepemilikan mereka terhadap proses penilaian akan meningkatkan jaminan hasil penilaian akan mempengaruhi proses pengambilan keputusan.

Bagaimanapun, tim penilai dan kelompok konsultatif harus mengeksplorasi seluruh jalur yang ada dalam mendapatkan pengaruh. Satu strategi yang dapat dilakukan adalah dengan membagikan berbagai laporan dan undangan untuk berpartisipasi dalam acara yang dilaksanakan bersama lembaga dan organisasi kunci, seperti partai politik, parlemen, kantor ombudsman, lembaga audit tertinggi, inspektorat pemerintah, otoritas pengatur, organisasi masyarakat sipil atau kelompok kepentingan dari penyedia layanan sektor swasta. Secara umum, organisasi atau lembaga apapun yang dapat mempengaruhi pengambilan keputusan merupakan faktor pelengkap yang sangat baik terhadap kerja dan pengaruh yang sudah ada dari kelompok konsultatif.

Pemilihan waktu yang strategis

Para penilai perlu merancang cara untuk menggunakan hasil penilaian dan bagaimana agar proposal yang direkomendasikan dapat memiliki pengaruh. Satu hal yang penting adalah untuk mengacu kepada momen pengambilan keputusan yang tepat agar dapat memaksimalkan hasil paparan dan pengaruh yang ada.

Momen-momen yang tepat ini, misalnya, di saat adanya pemilu yang akan datang, revisi kebijakan nasional, penyelesaian atau revisi rencana lima tahun nasional bidang kesehatan masyarakat, atau laporan kenegaraan kepada lembaga pemantauan perjanjian PBB organisasi regional yang setara mengenai, misalnya kesetaraan gender.

Pertanyaan-pertanyaan berikut dapat membantu mengidentifikasi poin-poin masukan strategis:

- Apakah kebijakan atau implementasi suatu bidang pelayanan akan dievaluasi dan direvisi dalam waktu dekat? Apakah telah ada debat yang sedang berlangsung mengenai suatu permasalahan dan ada perhatian dari media yang berkelanjutan, termasuk misalnya melalui siaran radio?
- Apakah ada permintaan yang terus-menerus bagi peningkatan suatu pelayanan yang dilakukan setidaknya oleh beberapa partai politik, komite di parlemen atau oleh gerakan sosial dan kelompok kepentingan? Atau apakah telah terjadi kebekuan, yang akan menyulitkan usaha-usaha perbaikan ke depannya?
- Apakah akan terdapat kajian-ulang (*review*) terhadap rencana pembangunan nasional, rencana sektor nasional atau rencana spesifik yang terkait dengan layanan? Akankah tinjauan konstitusional atau tinjauan pada legislasi dan kebijakan yang relevan dilakukan dalam waktu dekat? Apakah tinjauan terhadap suatu pelayanan direncanakan oleh kantor ombudsman atau lembaga audit tertinggi?
- Apakah ada laporan negara untuk disampaikan kepada lembaga pemantauan perjanjian konvensi HAM PBB, atau kunjungan independen oleh pakar HAM dibawah prosedur khusus dari Dewan HAM PBB (*UN Human Rights Council*) atau organisasi regional lain yang setara, terkait dengan hal penyampaian pelayanan?
- Akankah ada pemilu yang dilangsungkan dalam periode waktu dua tahun mendatang?

Pemilihan waktu bagi implementasi dan advokasi memainkan peran penting dalam menerjemahkan berbagai kesimpulan dan rekomendasi yang ada ke dalam dialog yang berorientasi aksi. Karenanya, tim harus dapat menyesuaikan taktik kerja agar dapat mengakomodasi berbagai perubahan yang nyata terjadi di sepanjang proses penilaian. Adanya perhatian terhadap poin-poin masukan di atas merupakan satu taktik yang dapat meningkatkan dampak penilaian secara eksponensial.

Kotak 11**Langkah-demi-langkah pelaporan internal**

Untuk menjamin agar seluruh persepsi terdokumentasi dengan baik, dianjurkan untuk melakukan dan memvalidasi suatu ulasan atau pelaporan singkat (*short briefings*), contohnya, ketika tonggak-tonggak pencapaian yang penting telah dicapai. Hal ini berdasarkan fakta bahwa serangkaian pelaporan yang singkat dan padat akan lebih mudah untuk digunakan sebagai alat pembelajaran dibandingkan yang panjang dan ekstensif.

Tonggak pencapaian: mulai diberdayakan

- Membentuk kelompok penasihat
- Mengidentifikasi pengguna penilaian dan cara menggunakan hasilnya, dan contoh dari masukan yang waktunya tepat.

3.3. Mulai Terfokus

Tim penilai dan kelompok konsultatif, dengan tanggungjawabnya masing-masing, pada tahap ini akan memulai penerapan teknis metodologi penilaian. Tim penilai akan memiliki tugas untuk memetakan layanan di sepanjang proses kebijakan dalam rangka mengidentifikasi dan merumuskan permasalahan utama dan untuk mengidentifikasi pemilik tanggungjawab dari setiap masalah dan hubungan pertanggungjawaban yang bekerja di dalamnya.

3.3.1. Bagaimana Memetakan Proses Kebijakan

Langkah berikutnya dalam penilaian adalah memetakan proses kebijakan layanan, yaitu dengan cermat menjawab pertanyaan berikut ini dalam rangka menentukan *siapa* melakukan *apa* dan *bagaimana* mereka melakukannya di masing-masing tingkat proses kebijakan layanan.

- Siapa yang memiliki kuasa atau pengaruh untuk menyusun prioritas sektor dan siapa yang berkontribusi untuk membiayai layanan atau membuat keputusan mengenai alokasi anggaran? (penyusunan agenda)

- Siapa yang memutuskan kerangka kerja pengaturan suatu pelayanan? (pembuatan kebijakan)
- Siapa yang berkuasa untuk mengimplementasikan peraturan tersebut dan mengeksekusi anggaran? (implementasi)
- Manakah instansi yang memiliki mandat untuk memantau dan mengawasi proses?

Salah satu aspek utama dari proses pemetaan adalah membedakan antara tugas pemerintah di tingkat pusat dan sub-nasional. Lebih lanjut, penting untuk menentukan mandat mereka masing-masing, serta sumber daya yang tersedia dalam merencanakan, mengatur dan mengimplementasi pelayanan dan untuk memenuhi tanggung jawab mereka. Proses kebijakan kadang terjadi secara berlapis, karena tingkatan, kantor atau instansi pemerintahan yang berbeda memiliki tanggung jawab yang berbeda pula, yang bisa saja saling melengkapi atau tumpang tindih. Oleh karena itu, sangat penting bahwa tim penilai dapat memetakan bagaimana tingkatan pemerintah yang berbeda tersebut memiliki tanggung jawab berbeda untuk layanan.

Tim penilai harus juga memahami berbagai faktor formal dan informal yang bekerja didalam proses yang ada. Sebagai contoh, apakah pejabat pemerintah dan otoritas di tingkat sub-nasional, itu dipilih (melalui pemilu) ataupun diangkat (melalui penunjukan), akan mempengaruhi kepada siapa mereka akan bertanggung jawab. Selain itu, praktik informal yang mendarah-daging ditambah adanya jaringan kekuasaan (*power networks*) dapat mempengaruhi bagaimana suatu pelayanan disampaikan, begitu pula halnya hubungan pertanggungjawaban formal di suatu negara. Sering kali, otoritas tradisional dapat memiliki kuasa dan pengaruh signifikan, bahkan jika mereka tidak memiliki peran formal dalam proses politik — atau bisa juga secara formal mereka kemudian dikecualikan. Contoh lain adalah kelompok kepentingan, yang bisa mempengaruhi hasil kebijakan dengan mengerahkan tekanan kepada para pembuat kebijakan. Tim penilai harus mengidentifikasi para aktor informal ini dan sarana konkret yang mereka punya untuk memberi pengaruh kepada penyampaian layanan yang ada.

3.3.2. Bagaimana Mempertajam Fokus Pada Masalah

Setelah tim penilai memetakan proses kebijakan, maka tugas selanjutnya adalah untuk mengidentifikasi permasalahan yang mempengaruhi kualitas pelayanan. Masalah yang akan diidentifikasi ini akan mendefinisikan cakupan penilaian, aktor-aktor dan

hubungan yang dinilai, kuesioner, dan arah dari rekomendasi yang berorientasi pada pembaruan.

Pertama, ingat bahwa dalam langkah 3.1.1., tim penggagas diminta untuk menilai pertanggungjawaban melalui adanya keprihatinan yang sangat spesifik terhadap penyediaan layanan. Keprihatinan tersebut terkait dengan hambatan yang mencegah layanan dari mencapai tujuannya. Hambatan-hambatan tersebut merupakan masalah yang menjadi fokus dari penilaian.

Pada langkah ini, para penilai perlu:

- **Merumuskan permasalahan** mengenai proses kebijakan yang baru saja mereka petakan. Tim akan menggunakan pemetaan untuk memahami hubungan sebab akibat di balik suatu permasalahan. Hal ini untuk mengidentifikasi manakah tanggung jawab konkret dan tugas dalam proses kebijakan yang terabaikan atau dilaksanakan dengan buruk atau tidak terlaksana sama sekali, dan karenanya mencegah layanan untuk mencapai tujuannya.
- **Berkonsultasi dengan pakar yang terinformasikan (*well-informed*)**. Untuk lebih mempertajam pemahaman, penilai perlu menggunakan tidak hanya keahlian yang mereka miliki namun juga yang dimiliki oleh para aktor yang terinformasikan (*well-informed*) yang memiliki hubungan dengan pelayanan dimaksud. Pikirkan, misalnya, hal apa yang mungkin menjadi penyebab kurangnya akses air bersih untuk diminum atau tentang buruknya kinerja kelompok minoritas tertentu di sekolah-sekolah. Tim penilai akan dapat memahami hal yang terkait dengan peraturan mengenai perluasan jaringan air bersih atau tingkat kehadiran murid minoritas di sekolah. Konsultasi dengan pakar lain, dalam hal ini, dapat membantu mengidentifikasi alasan-alasan yang mendasari permasalahan, misalnya, transfer untuk investasi infrastruktur distribusi air bersih tidak dikirimkan ke otoritas setempat secara tepat waktu atau asupan gizi siswa golongan minoritas berada dibawah standar. Pengertian yang mendetail atas berbagai permasalahan yang dikaji sangatlah diperlukan. Dengan memiliki ide yang jelas mengenai akar dari keprihatinan para penggagas, maka penilai akan dapat memfokuskan kajian mereka pada permasalahan yang relevan yang mempengaruhi kualitas pelayanan.
- **Melacak masalah melalui proses kebijakan**. Segera setelah masalah diidentifikasi, tim penilai harus mengorganisasi dan memikirkan implikasi permasalahan tersebut. Apakah hal tersebut terkait dengan

pembuatan kebijakan atau alokasi anggaran? Apa implikasi-implikasi yang terjadi dalam pelaksanaan? Dengan melacak permasalahan di tahap ketika ia muncul dalam proses kebijakan, tim penilai dapat mengidentifikasi siapa yang memiliki tugas atau tanggung jawab atas masalah tersebut (pengemban tugas), serta mereka yang harus diberi penjelasan oleh pengemban tugas dalam menjustifikasi aksi mereka (pemilik gugatan).

Figur 5. Mengidentifikasi keprihatinan



Masalah yang teridentifikasi harus relevan

Tim penilai kemungkinan besar akan bertemu dengan beragam masalah dalam proses kebijakan, sehingga mereka harus tanggap dalam mengidentifikasi masalah yang relevan. Satu cara untuk melakukan prioritas dan fokus adalah mempertimbangkan jumlah hubungan pertanggungjawaban yang berasal dari permasalahan tertentu: keprihatinan yang sangat umum dan luas, seperti kurangnya mutu pendidikan bagi generasi muda, dapat melibatkan banyak hubungan pertanggungjawaban, sehingga membuat penilaian menjadi rumit. Sebaliknya, para penilai harus menghindari mengerjakan permasalahan yang sangat sederhana atau terlalu spesifik, seperti buruknya marka rambu lalu lintas pada jalan tertentu yang menghubungkan dua wilayah, karena hal ini tidak sepadan untuk dilakukan suatu penilaian yang menyeluruh.

Pertanyaan-pertanyaan berikut bermanfaat untuk mengidentifikasi permasalahan terkait:

- Apakah ada informasi yang tersedia dan dapat diakses? Apakah informasi ini relevan terhadap permasalahan?
- Apakah hubungan pertanggungjawabannya jelas?
- Apakah tim penilai memiliki kapasitas, waktu dan ruang untuk menganalisis informasi terkait permasalahan?

Kotak 12

Sorotan pada Malawi: dari keprihatinan hingga permasalahan

Penilaian yang dilaksanakan oleh Kantor Ombudsman Malawi mengidentifikasi keprihatinan tentang situasi yang tidak sehat terhadap pengelolaan limbah padat di wilayah urban di sekitar ibukota, Lilongwe. Tidak ada sistem yang dipersiapkan untuk mengelola limbah padat yang dihasilkan oleh warga di wilayah urban. Dengan melacak rantai penyampaian layanan memungkinkan tim penilai untuk menentukan bahwa keprihatinan disebabkan oleh hambatan pembiayaan. Celah dalam layanan dikaitkan dengan kurangnya pembiayaan yang stabil dan rutin. Adanya pengetahuan akan fakta-fakta tersebut memungkinkan Kantor Ombudsman dalam memperbaiki permasalahan dengan mengkaji lebih dekat peranan para aktor, tanggung jawab dan konteks yang ada, kemudian menganalisis hubungan pertanggungjawaban yang mengatur pelayanan. Identifikasi masalah mempengaruhi keseluruhan penilaian dan dapat mendefinisikan rekomendasi yang berorientasi aksi (International IDEA dan Kantor Ombudsman di Malawi, 2014).

Masalah berbeda, insentif berbeda untuk pertanggungjawaban.

Tim penilai harus menyadari bahwa mungkin terdapat tingkat pertanggungjawaban demokratis yang lebih tinggi di beberapa sektor atau sub-sektor dibandingkan yang lainnya. Para politisi yang menghadapi pemilihan umum akan lebih tertarik akan pelayanan yang nyata, penting dan dapat tercapai. Konstruksi gedung sekolah, sebagai contoh, kemungkinan dapat lebih menghasilkan umpan balik yang lebih konkret dan positif dari warga dibandingkan sesuatu yang tidak berwujud seperti peningkatan mutu pendidikan. Adanya pertanggungjawaban demokratis di tingkat sub-sektor ini dapat juga bergantung kepada ruang, dan kapasitas dari warga negara untuk mengakses informasi mengenai sekolah dan untuk pengelolaan bersama untuk mendorong perbaikan.

Dalam menganalisis perbedaan masalah dalam menciptakan insentif dan disinsentif yang berbeda, para penilai harus mempertimbangkan ketiga unsur berikut ini. Pertama, karakteristik setiap sektor layanan akan mempengaruhi faktor insentif dan hambatan bagi aktor politik, penyedia layanan dan pengguna layanan dalam penyampaian layanan, dan bagi aktor politik dan penyedia layanan untuk dapat bertanggung jawab pada warga negara atas kinerja layanan yang diberikan. Kedua, ciri khas setiap sektor akan mempengaruhi keseimbangan kekuasaan antara pembuat kebijakan dan penyedia layanan publik. Ketiga, karakteristik setiap sektor akan memengaruhi ruang dan sarana yang ada bagi warga untuk dapat melakukan mobilisasi bersama untuk mendorong terjadinya perbaikan (Batley dan McLoughlin 2012).

3.3.3. Bagaimana Melacak Hubungan Pertanggungjawaban

Setelah identifikasi permasalahan di setiap tahap proses kebijakan dilakukan, tim penilai kemudian dapat lanjut ke langkah berikut yaitu mengidentifikasi pengemban tugas dan pemilik gugatan dari masing-masing masalah yang diidentifikasi tadi. Dengan kata lain, para penilai harus mengidentifikasi siapa yang bertanggung jawab atas permasalahan (pengemban tugas) dan kepada siapa mereka bertanggung jawab (pemilik gugatan). Penting untuk diingat bahwa permasalahan dapat memiliki lebih dari satu pengemban tugas dan pemilik gugatan, dan bahwa beberapa aktor lainnya dapat secara informal mempengaruhi kualitas pelayanan dan berperan dalam menyebabkan masalah. Para penilai harus mempertimbangkan para aktor tersebut dan dampak kontekstual mereka ketika berupaya mencari solusi.

Para penilai perlu berfokus pada semua aktor dan hubungan pertanggungjawaban yang mempengaruhi permasalahan dan mengidentifikasi setiap hubungan tersebut secara terpisah. Tujuannya yaitu untuk mengidentifikasi hubungan paling relevan di setiap tahapan proses kebijakan. Penilaian menyeluruh cenderung menghasilkan kesimpulan yang paling bermanfaat.

Box 13

Memetakan hubungan

Pemetaan aktor utama dan hubungan pertanggungjawaban dapat dilakukan, misalnya, dengan menggunakan bagan (*flipchart*) atau catatan tempel (*post-it*) sederhana yang dapat membantu mengidentifikasi hubungan antara aktor dan lembaga disekitar permasalahan. Untuk melakukan pemetaan, diagram pada Tambahan III dapat dijadikan acuan dalam mengilustrasikan keterkaitan antar aktor-aktor tersebut.

Pembuatan diagram keterhubungan akan memberi informasi yang berguna serta memberikan pandangan ke dalam konteks dimana:

- penyampaian pelayanan terselenggara;
- berbagai hubungan saling berinteraksi;
- keputusan dilakukan dan insentif diberikan atau ditarik kembali;
- berlaku atau tidaknya peraturan yang ada; dan
- dilakukan atau tidaknya berbagai langkah aksi.

Pemetaan juga dapat menyoroti kemungkinan terbentuknya kelompok aktor yang akan mendukung atau menentang langkah pembaruan serta untuk mengidentifikasi seberapa besar kekuasaan dan ruang yang mereka miliki. Pengelompokan ini akan memberi informasi penting karena aktor dengan profil yang sama dapat saling memperkuat dukungan ataupun kritik mereka terhadap penilaian. Namun demikian, yang lebih penting lagi, pemetaan memungkinkan penilai untuk mengidentifikasi pusat hubungan pertanggungjawaban yang terkait dengan permasalahan serta untuk membuat diagram tentang sistem di mana hal tersebut berlaku — baik secara politik maupun sosial — dalam rangka mempengaruhi atau memberi dampak terhadap hubungan-hubungan tersebut.

Setelah penilai menyelesaikan langkah ini, mereka akan dapat melengkapi matriks di Figur 6. Tambahan IV memberikan contoh matriks yang telah diselesaikan oleh suatu tim penilai.

Figur 6. Mengidentifikasi hubungan akuntabilitas

Mengidentifikasi hubungan pertanggungjawaban				
	Permasalahan dalam layanan	Pengemban tugas	Pemilik gugatan	Aliansi dan pengaruh
Tahap kebijakan	Hambatan mencegah layanan untuk mencapai tujuannya	Aktor dengan tanggung jawab terhadap masalah	Aktor pengguna layanan, kelompok yang memiliki kepentingan dalam perubahan	Hubungan Aktor Siapa yang menentang atau mendukung pembaruan? Aktor dengan pengaruh yang tinggi atau rendah?
Penyusunan agenda				
Pembuatan kebijakan				
Implementasi				

Matriks ini dapat digunakan oleh penilai pada langkah 3.4 dari proses ini (Memperoleh Jawaban) untuk merangkum pengumpulan informasi pada tahapan ini. Identifikasi masalah dan hubungan pertanggungjawaban akan membentuk kuesioner dan pengumpulan data yang dilakukan, karenanya sangat perlu dilakukan identifikasi mendalam atas para aktor yang berperan dan hubungan pertanggungjawaban yang terjadi

Tonggak Pencapaian: mulai terfokus

- Identifikasi permasalahan layanan yang paling relevan
- Identifikasi pertanggungjawaban aktor terhadap masalah dalam pelayanan — pengemban tugas dan pemilik gugatan
- Mengidentifikasi hubungan pertanggungjawaban

3.4. Memperoleh Jawaban

Sejauh ini tim penilai telah memetakan layanan, mengidentifikasi masalah dan memetakan hubungan pertanggungjawaban yang ada dalam permasalahan tersebut. Selanjutnya, tim perlu melakukan analisis terhadap hubungan pertanggungjawaban. Dalam hal ini,

kuesioner dapat memandu proses pengumpulan informasi dan analisis pertanggungjawaban demokratis dalam pelayanan. Kuesioner ini berdasar kepada tiga prinsip demokratis dari akuntabilitas (keterjawaban, kedayatanggapan dan keberlakuan) dan dua faktor yang memberi kesempatan (*enabling factors*) (yaitu partisipasi dan transparansi), dan struktur kuesioner berdasar pada tiga tahap kebijakan (penyusunan agenda, pembuatan kebijakan dan implementasi).

3.4.1. Bagaimana Membuat Kuesioner Sendiri

Para penilai perlu menyesuaikan kuesioner mereka terhadap permasalahan spesifik dan hubungan yang mereka nilai. Kuesioner tidak lebih dari sebuah panduan untuk menggerakkan, memfokuskan dan menargetkan pengumpulan informasi. Menjawab pertanyaan akan menghasilkan informasi yang lebih terstruktur yang akan memfasilitasi pelaksanaan analisis.

- Kuesioner memiliki sembilan pertanyaan panduan. Setiap pertanyaan panduan diambil dari titik temu antara suatu prinsip yang demokratis dengan satu tahapan proses kebijakan (lihat Figur 7 untuk presentasi lengkap mengenai pertanyaan panduan dan isu yang dicari).

Seberapa [berprinsip] -kah [pengembangan tugas] terhadap [pemilik gugatan] atas [tugasnya pada tahap kebijakan]?

- Masing-masing pertanyaan panduan kemudian diperinci ke dalam empat kumpulan isu yang dicari. Setiap kumpulan tersebut sesuai dengan salah satu bagian yang disorot dari pertanyaan panduan.

Kumpulan isu yang dicari akan memberi panduan selanjutnya mengenai aspek tertentu dari kenyataan yang terjadi yang harus diinvestigasi lebih jauh.

Hanya dengan menggunakan kuesioner yang ditentukan (*tailored questionnaire*) inilah maka tim penilai dapat melakukan penilaian penuh atas permasalahan akuntabilitas dan merancang rekomendasi mengenai aksi spesifik yang ditujukan untuk memperbaiki hubungan tersebut. Tentunya, seluruh aspek kuesioner mulai dari bahasa hingga aktor, konsep dan lain sebagainya harus bersifat sensitif terhadap konteks yang ada.

Tambahan IV berisikan contoh kuesioner yang telah diselesaikan oleh suatu tim penilai.

Figur 7. Pertanyaan panduan

Prinsip	Pertanyaan panduan		
	Penyusunan Agenda	Pembuatan Kebijakan	Implementasi
Keterjawaban	Seberapa menjawabnya [pengemban tugas] kepada [pemilik gugatan] terhadap [tugas penyusunan agenda]?	Seberapa menjawabnya [pengemban tugas] kepada [pemilik gugatan] terhadap [tugas pembuatan kebijakan]?	Seberapa menjawabnya [pengemban tugas] kepada [pemilik gugatan] terhadap [tugas implementasi]?
Kedaya-tanggapan	Seberapa tanggapnya [pengemban tugas] kepada [pemilik gugatan] terhadap [tugas penyusunan agenda]?	Seberapa menjawabnya [pengemban tugas] kepada [pemilik gugatan] terhadap [tugas pembuatan kebijakan]?	Seberapa tanggapnya [pengemban tugas] kepada [pemilik gugatan] terhadap [tugas implementasi]?
Keberlakuan	Hingga tingkatan yang manakah [pemilik gugatan] dapat menjatuhkan dan menegakkan konsekuensi pada [pengemban tugas] terhadap [tugas penyusunan agenda]?	Hingga tingkatan yang manakah [pemilik gugatan] dapat menjatuhkan dan menegakkan konsekuensi pada [pengemban tugas] terhadap [tugas pembuatan kebijakan]?	Hingga tingkatan yang manakah [pemilik gugatan] dapat menjatuhkan dan menegakkan konsekuensi pada [pengemban tugas] terhadap [tugas implementasi]?

<p>Isu yang dicari:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Keinginan, kapasitas dan ruang bagi pengemban tugas untuk memberi penjelasan dan transparan dalam pilihan dan keputusan yang diambil. - Keinginan, kapasitas dan ruang pemilik gugatan untuk mengajukan pertanyaan/menuntut aksi dari pengemban tugas, dan pemilik gugatan untuk saling berkolaborasi saat mengajukan pertanyaan (memperhatikan secara khusus preferensi dari mereka yang termarginalkan karena, misalnya, diskriminasi berdasarkan gender, usia, status sosial, keyakinan, disabilitas, identitas gender, orientasi seksual, dll.). - Seberapa tersedia mekanisme keterjawaban yang sesuai, inklusif dan efektif, termasuk sejauh mana tinjauan dan audit oleh lembaga pengawasan memiliki pengaruh. - Bagaimana konteks mempengaruhi mekanisme keterjawaban yang beragam, mengingat dinamika kekuatan, insentif/hambatan politik, kondisi struktural dan warisan sejarah. 	<p>Isu yang dicari:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Seberapa efektif pengemban tugas dalam menyampaikan gugatan dari pemilik gugatan yang beragam (termasuk dari mereka yang termarginalkan dari layanan yang layak, misalnya, terhadap diskriminasi berdasarkan gender, usia, status sosial, keyakinan, disabilitas, identitas gender, orientasi seksual, dll.). - Kemampuan pemilik gugatan untuk menyorakan preferensi pengguna layanan secara efektif dan untuk mempengaruhi pengemban tugas, dan pemilik gugatan untuk saling berkolaborasi dalam menyorakan preferensi. - Seberapa tersedia, sesuai, inklusif dan efektifnya mekanisme kedaya-tanggapan. - Bagaimana konteks mempengaruhi mekanisme kedaya-tanggapan yang beragam, mengingat dinamika kekuatan, insentif/hambatan politik, kondisi struktural dan warisan sejarah. 	<p>Isu yang dicari:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pengemban tugas menghadapi konsekuensi kredibel (sanksi atau penghargaan) dari pemilik gugatan terlepas dari gender, usia, status sosial dan lainnya. - Keinginan, kapasitas dan ruang dari pemilik gugatan untuk menjatuhkan konsekuensi secara efektif (umpan balik, sanksi, pujian, dll.) pada pengemban tugas, termasuk kolaborasi pemilik gugatan satu dengan lainnya dalam menjatuhkan konsekuensi. - Seberapa tersedia konsekuensi yang sesuai, dapat diduga dan efektif, termasuk kapasitas pengawasan dan lembaga penegakan untuk memberlakukannya. - Bagaimana konteks mempengaruhi mekanisme penegakan yang beragam, mengingat dinamika kekuatan, insentif/hambatan politik, kondisi struktural dan warisan sejarah.
---	--	---

3.4.2. Bagaimana Mengumpulkan Informasi

Mengingat tidak ada satupun metode yang paling tepat untuk melaksanakan penilaian yang mungkin akan memakan waktu dan tenaga, penilai harus dapat mengumpulkan data dengan menggunakan teknik dan pendekatan yang mereka rasa paling nyaman, seperti konsultasi, observasi, observasi peserta, wawancara individu atau bersama, survei, *desk review*, analisis teks, dan lain sebagainya.

Strategi pengumpulan data

Terdapat dua jenis data yang dapat dikumpulkan oleh tim penilai — primer dan sekunder. Data primer dihasilkan secara langsung oleh tim, sementara data sekunder dihasilkan oleh pihak lain namun digunakan oleh tim. Menggunakan data sekunder yang terpercaya dan relevan, lebih disukai untuk menciptakan data baru atau menggandakan yang sudah ada. Para penilai dianjurkan untuk mempertimbangkan untuk melakukan pengumpulan data primer setelah sumber sekunder telah habis, mengingat pengumpulan data merupakan hal yang menghabiskan waktu dan tenaga. Keuntungan dari menggunakan data primer adalah keaslian. Idealnya, para penilai harus memilih satu gabungan sumber, termasuk sumber yang ada, yang memungkinkan adanya keseimbangan data.

Tergantung pada konteksnya, informasi yang cukup banyak mungkin sudah tersedia. Contoh sumber informasi tersebut adalah:

- statistik yang terpilah (disaggregated statistics);
- riset akademis;
- survei opini;
- laporan resmi sektor tertentu yang dipublikasikan oleh lembaga publik;
- berita atau laporan penyelidikan;
- laporan asosiasi pemerintah daerah;
- laporan yang dipublikasikan oleh organisasi independen seperti serikat dagang;
- laporan negara untuk, dan kesimpulan umum, dari lembaga pemantauan perjanjian mengenai konvensi hak asasi manusia PBB atau lembaga regional lain yang setara;
- laporan bayangan dari masyarakat sipil terhadap laporan partai; dan
- laporan per orientasi negara oleh berbagai organisasi global atau regional seperti WHO, UNESCO, Bank Dunia, Organisasi Negara-Negara Amerika, Bank Pembangunan Asia, atau Komisi Ekonomi PBB untuk Afrika.

Data kuantitatif dan kualitatif

Data kuantitatif dan kualitatif dapat saling melengkapi. Data kuantitatif dapat menyediakan sampel yang mewakili populasi yang akan membantu mengidentifikasi tren dan tendensi dalam perilaku sosial, ekonomi atau politik. Data tersebut diwakili oleh angka.

Informasi kualitatif dapat digunakan untuk menjelaskan pandangan dan pengalaman orang-orang, yang berpotensi membantu sumber untuk merancang perubahan. Selama wawancara, tim harus memastikan untuk bertanya pada orang yang diwawancarai mengenai apa yang perlu ditingkatkan atau diubah dan cara untuk mewujudkannya.

Tidak ada satupun metode yang paling tepat

Masing-masing metodologi pengumpulan data harus digunakan dengan cara yang sesuai. Saat data digabungkan, akan memungkinkan adanya pemeriksaan silang (*cross-checking*). Dengan menggunakan metode gabungan untuk mengkaji masalah, metode tersebut dapat saling melengkapi, dan karenanya dapat memberi penjelasan yang lebih akurat. Adanya kesadaran bahwa tiap metode memiliki keterbatasan masing-masing akan membantu untuk memperhitungkan adanya bias ketika menganalisis data.

Contoh metode yang dapat saling tumpang tindih atau malah saling melengkapi:

- wawancara pemangku kepentingan atau wawancara mendalam yang semi-terstruktur, tatap muka atau dilakukan melalui telepon;
- kelompok fokus atau lokakarya;
- observasi peserta;
- diskusi terstruktur dan konsultasi; dan
- survei kuantitatif.

Adanya kemajemukan perspektif mengenai bagaimana data dikumpulkan merupakan hal positif; adanya konsensus tidak diperlukan di titik ini. Adanya perbedaan pendapat dalam menginterpretasikan data dapat diberikan di dalam laporan.

Pemilahan data (dissagregated data)

Dalam rangka menilai pertanggungjawaban dalam penyampaian layanan publik dari perspektif pluralistik, kerangka kerja ini menyarankan langkah-langkah untuk memastikan semua pandangan dapat dinilai, khususnya yang berasal dari kelompok termarjinalkan (lihat Kotak 14). Satu metode yang dapat didiskusikan di sini yaitu, mengenai penggunaan data terpilah.

Pemilahan membagi data ke dalam unit yang lebih kecil dalam rangka mempertajam pemahaman terhadap informasi yang ada. Tanpa pemilahan, kebijakan dan program yang ada beresiko untuk mengabaikan kepentingan dan pandangan kelompok minoritas dan/atau termarjinalkan. Data dapat dipilah berdasarkan:

- pendapatan;
- usia (anak-anak, remaja, dewasa, manula);
- identitas gender;
- lokasi (pedalaman/urban);
- status kelompok minoritas atau masyarakat adat;
- orientasi seksual;
- status sosial, disabilitas, keyakinan; dan
- kategori lainnya yang mengungkap perbedaan

Pemilahan data memungkinkan identifikasi terhadap pola eksklusi atau diskriminasi. Kerap kali, penduduk yang termarjinalkan hanya tampak melalui data yang dipilah, dan para penilai dapat menemukan informasi berharga bergantung pada bagaimana data ditampilkan setelah dilakukan pemilahan.

Kotak 14

Kiat untuk membuat penilaian lebih peka terhadap isu gender dan keberagaman

- Konsultasi yang bertarget: Memastikan bahwa pendapat dari kelompok termarjinalkan didengar disepanjang penilaian, mulai dari saat perumusan keprihatinan hingga pembuatan rekomendasi final.
- Komposisi yang beragam: Komposisi tim penilai dan kelompok penasihat harus berimbang secara gender dan menyertakan orang-orang dengan pengetahuan atau perhatian terhadap kepentingan kelompok masyarakat yang berbeda-beda.

Kotak 14 [lanj.]

- Variasi dalam metode: Tim perlu mengidentifikasi pandangan yang mewakili keseluruhan populasi. Wawancara tatap muka dapat menjangkau pandangan dari kelompok masyarakat yang tersingkirkan dari berbagai data resmi, seperti kelompok imigran atau warga negara tanpa dokumen resmi.
- Bahasa setempat: Individu yang memahami bahasa atau dialek setempat perlu diikutsertakan dalam tim, dan materi perlu diterjemahkan serta disosialisasikan dalam bahasa tersebut.
- Kebutuhan khusus: Dalam rangka mengikutsertakan para penyandang cacat, tim penilai harus mempersiapkan ruang pertemuan yang dapat mengakomodir kursi roda, penggunaan penerjemah bahasa isyarat, atau sarana lainnya.

Pada umumnya, pemilahan data merupakan strategi positif untuk membuka lebih banyak nuansa dan membantu penilai untuk mengidentifikasi masalah yang mempengaruhi berbagai sektor masyarakat. Jika tim memutuskan untuk menggunakan data terpilah secara lebih luas diluar isu gender dan usia, maka tim harus mempertimbangkan kemungkinan terjadinya pemilahan data secara negatif, karena dengan mengekspos data tersebut kemungkinan dapat menguatkan adanya kebijakan dan praktik diskriminatif.

Tim harus sadar akan kemungkinan adanya ketegangan agama atau etnis saat menggunakan data terpilah. Beberapa negara melarang adanya penggolongan etnis atau ras, yang tidak memungkinkan membuat pemilahan terkait kategori tersebut. Negara lainnya melakukan hal yang sama dalam hal afiliasi agama. Lebih lanjut, kelompok masyarakat yang bersangkutan harus setuju untuk diidentifikasi sebagai bagian kelompok eksternal. Identifikasi suatu kelompok bisa jadi, pada beberapa konteks, membahayakan keamanan kelompok tersebut, seperti agama minoritas atau kaum transgender. Sah untuk mengasumsikan bahwa terdapat individu yang tidak ingin dikategorikan dan lebih suka diidentifikasi sebagai bagian dari warga negara secara umum. Sehingga, pemilahan data hanya boleh digunakan pada situasi yang menjamin integritas dan keamanan suatu individu atau kelompok masyarakat.

Adanya akses ke data terpilah dapat memiliki dampak yang cukup besar pada desain dialog berorientasi aksi. Sekali lagi, tim penilai perlu menyepakati sejauh mana pemilahan yang diperlukan dan yang memungkinkan bagi kegiatan penilaian.

Tonggak Pencapaian: memperoleh jawaban

- Identifikasi isu yang dicari
- Pembuatan kuesioner penilaian yang disesuaikan
- Pengumpulan data

3.5. Memperoleh Temuan

Penerjemahan informasi kedalam kesimpulan merupakan langkah penting dalam proses penilaian, namun hal ini tidak terjadi secara otomatis. Tantangan bagi tim penilai ialah untuk memberi struktur terhadap informasi yang ada, dan menggunakannya dalam menjawab pertanyaan yang diajukan di kuesioner. Adanya strategi bagi perubahan yang jelas yang memiliki potensi bagi peningkatan pertanggungjawaban dalam penyampaian layanan harus menjadi tujuan dari segala bentuk penerjemahan informasi tersebut.

3.5.1. *Bagaimana Menganalisis Informasi*

Analisis membutuhkan upaya kreatif, yang mengacu ke masa depan (*forward-looking*). Penggunaan metode yang konsisten dan objektif untuk menarik kesimpulan, memastikan bahwa informasi akan sesuai dengan kebutuhan penilaian. Tim penilai akan melakukan analisis menyeluruh atas semua informasi yang diperoleh dari setiap sembilan pertanyaan di kuesioner. Dengan cara ini, informasi berbeda dari setiap tahapan kebijakan dan masing-masing prinsip akan dapat dipahami dalam konteks yang tepat.

Untuk menarik kesimpulan, para penilai harus menganalisis informasi dan proposal yang dibagi bersama masyarakat, dengan mengajukan pertanyaan yang umum seperti: Apa yang telah bekerja dengan baik dan mana yang tidak? Mengapa? Hal apa yang bisa dilakukan untuk meningkatkan hubungan pertanggungjawaban? Siapa yang memiliki kekuatan formal atau informal untuk membawa perubahan? Siapa yang bisa bekerja sama dengan mereka yang membawa atau menghindari perubahan? Jawaban dari berbagai pertanyaan tersebut akan dapat memberi informasi yang dapat digunakan untuk melakukan analisa secara umum.

Para penilai dapat mengambil manfaat dengan adanya tatanan informasi yang berasal dari titik temu antara prinsip dan tahap kebijakan. Setelah informasi tersebut memiliki struktur, tim kemudian dapat melihat pola serta mendapatkan penjelasan tentang mengapa suatu permasalahan terus terjadi, serta hubungan pertanggungjawaban mana yang tidak ada atau tidak berjalan. Informasi ini, baik kuantitatif maupun kualitatif, akan dapat menyoroti tren permasalahan yang ada, selain juga dapat memberikan penjelasan akan proses yang terjadi, termasuk alasan mengapa hal tersebut dilakukan.

3.5.2. Bagaimana Menarik Kesimpulan

Menganalisis informasi adalah seperti memasang *puzzle* bersama-sama. Tim dapat mengambil satu langkah ke belakang dan mengamati gambar *puzzle* tersebut; dan mendapatkan kesimpulan. Dengan memahani arti temuan, tim akan bisa mendukung kesimpulan yang mereka ambil.

Tim juga harus menggunakan hasil temuan untuk memahami prioritas dan rekomendasi apa saja yang paling penting bagi terjadinya perbaikan, tujuan apa yang paling mudah untuk dicapai dan pada tingkat pemerintahan yang mana hasil temuan kemudian harus disampaikan. Jawaban dari pertanyaan-pertanyaan ini akan membantu memastikan bahwa proposal yang dihasilkan tim akan bersifat realistis, tepat waktu dan sesuai konteks.

3.5.3. Bagaimana Merumuskan Rekomendasi

Setelah menarik kesimpulan, tim akan dapat membuat narasi untuk menjawab sembilan pertanyaan panduan. Gambaran yang dihasilkan oleh analisis akan membantu tim memahami prioritas paling mendesak untuk meningkatkan pertanggungjawaban dalam layanan. Dalam rangka mengubah kesimpulan menjadi rekomendasi, tim pertamanya harus merumuskan hipotesis untuk perubahan. Beberapa dari hipotesis ini akan diseleksi untuk menjadi rekomendasi.

Hipotesis ini idealnya harus dirumuskan sebagai dalil penyebab dan dampak (jika A, maka B). Hipotesis harus menguraikan perbaikan pertanggungjawaban yang masuk akal dan realistis (lihat Figur 8). Hipotesis juga harus menawarkan perubahan yang peka waktu dan konteks. Dalam rangka mencapai hal-hal tersebut, hipotesis untuk perubahan harus menjawab pertanyaan berikut ini:

- Apa kesempatan yang ada untuk mengubah segala sesuatu?
- Apa tantangan yang ditimbulkan oleh mereka yang menolak atau merusak perubahan?
- Apa konsekuensi potensial dari perubahan?

Kotak 15

Contoh ideal dari hipotesis menjadi rekomendasi

Suatu penilaian yang berfokus pada kualitas pendidikan dasar dilakukan di Pinerica, suatu kawasan di Rotunda. Masalah yang menjadi penggerak dari penilaian adalah buruknya kinerja banyak siswa pendidikan dasar di wilayah pedalaman dan rendahnya kualitas pelatihan tenaga pengajar. Analisis informasi yang dikumpulkan menunjukkan, walaupun orangtua terus-menerus menuntut otoritas pendidikan regional (pengemban tugas) untuk meningkatkan kualitas pelatihan pengajar, tuntutan tersebut tidak terpenuhi, sekalipun otoritas tersebut secara resmi berkewajiban melakukannya.

Tim penilai menghasilkan sejumlah hipotesis untuk perubahan, dan memilih tiga di antaranya. Ketiganya merupakan rekomendasi untuk mencoba mempengaruhi tinjauan nasional atas UU Mutu Pendidikan:

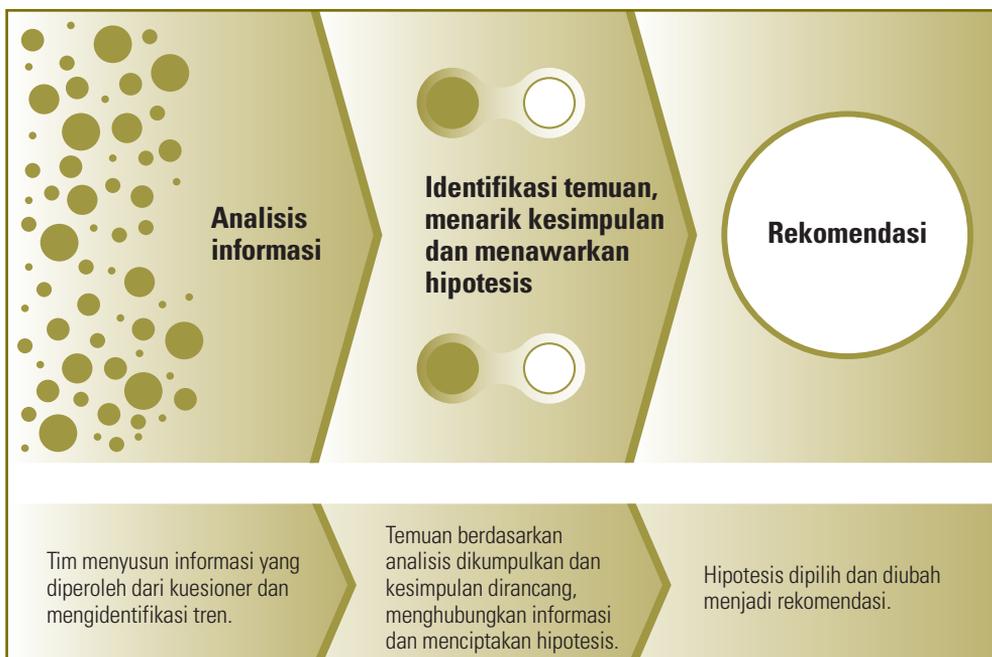
- Jika UU Mutu Pendidikan menjamin hak orangtua untuk memperoleh jawaban tertulis atas pertanyaan mengenai kinerja sekolah yang diajukan dalam pertemuan dengan otoritas pendidikan regional, dan tugas tersebut diawasi oleh Kantor Ombudsman, maka otoritas pendidikan regional kemungkinan akan lebih tanggap terhadap permintaan orang tua.
- Jika politisi terpilih setempat menghadapi konsekuensi karena tidak mengimplementasi UU Mutu Pendidikan, hal ini selanjutnya akan memberi insentif bagi pejabat terpilih untuk menanggapi permintaan pengguna, dengan demikian akan meningkatkan layanan.
- Jika asosiasi orang tua diajak konsultasi selama revisi UU Mutu Pendidikan, RUU akan lebih selaras dengan realita, dan akan memuat langkah-langkah untuk meningkatkan pengetahuan dan kualifikasi pengajar.

Proposal tersebut digunakan oleh komite yang berwenang saat melakukan tinjauan nasional terhadap UU Mutu Pendidikan dan kemudian diterima sebagai masukan valid dalam diskusi oleh semua pihak yang terlibat.

Hipotesis harus disebar dan didiskusikan secara cermat oleh anggota tim penilai, kemudian dipresentasikan sebagai suatu menu pilihan kepada kelompok konsultatif atau penasihat. Wawasan dari kelompok tersebut krusial untuk menentukan apakah perubahan yang diusulkan adalah layak, paling realistis dengan tantangan yang paling sedikit.

Seleksi akhir dari rekomendasi aksi dapat mempresentasikan sejumlah hipotesis berbeda, termasuk yang saling bertentangan, atau hanya berfokus pada aksi yang dianggap memiliki kemungkinan terbesar untuk sukses. Hal ini bergantung pada apakah kelompok konsultatif dapat mencapai kesepakatan pada bagian hipotesis. Dalam hal ketiadaan kesepakatan, tim penilai harus menjelaskan implikasi semua hipotesis yang ada, khususnya bila hipotesis tersebut saling bertentangan.

Figur 8. Dari analisis hingga rekomendasi



Tonggak Pencapaian: memperoleh temuan

- Analisis informasi diperoleh dari tanggapan kuesioner
- Temuan diperoleh dan kesimpulan ditarik
- Perumusan rekomendasi

3.6. Melakukannya dengan Tepat

Penyajian temuan dan proposal bukanlah proses yang mudah, karena, idealnya, hal ini tidak boleh dibatasi dengan satu laporan saja. Tim penilai harus dapat menyusun suatu cerita dengan menyunting seluruh draf laporan dan/atau serangkaian ulasan yang ada. Teknisnya, semua informasi dapat digunakan sebagai masukan editorial untuk draf. Menyusun cerita artinya mengaitkan data, bukti, pemetaan aktor dan hubungannya, pernyataan, pertimbangan, dan yang terpenting, analisis dan rekomendasi dalam rangka mengembangkan gambaran koheren atas penilaian.

3.6.1. *Bagaimana Menyajikan Temuan dan Proposal*

Draf penyajian temuan dan proposal sebaiknya ditulis secara sederhana serta berusaha untuk tidak hanya melihat gejala permasalahan tetapi juga berusaha untuk memahami pokok penyebab permasalahan tersebut. Perbedaan pendapat antar anggota tim penilai atau kelompok penasihat perlu didokumentasikan untuk menambah kemajemukan perspektif. Keputusan harus dipikirkan secara menyeluruh, misalnya, apakah perlu untuk hanya membuat satu laporan final atau lebih baik untuk mempresentasikan serangkaian laporan pendek. Perlu dicatat bahwa biasanya suatu laporan yang sangat panjang kemungkinan besar tidak akan dibaca dengan teliti, walaupun laporan seperti itu bisa memberikan gambaran proses yang lebih akurat. Laporan singkat yang targetnya jelas akan lebih menarik perhatian pembaca, namun mungkin tidak bisa merefleksikan keseluruhan proses. Oleh karenanya, sejumlah ulasan singkat yang ditargetkan untuk pembaca tertentu cenderung untuk diterima dan diambil secara lebih baik.

Para penilai juga dapat membuat tonggak pencapaian yang berbeda-beda selama proses berlangsung. Hal ini dapat dilakukan dengan menghasilkan dan mengedarkan ulasan (*briefs*) laporan pada setiap tahapan tonggak pencapaian atau dengan mengkomunikasikannya melalui jaringan media sosial atau tradisional ketika tonggak pencapaian itu tercapai. Semua laporan dan ulasan harus dipandu oleh tujuan penilaian, menyebutkan hasil utama penilaian atau tonggak pencapaian dan bagaimana hal tersebut dapat membantu para pejabat untuk memenuhi tugas mereka atau untuk memberdayakan masyarakat dalam meminta pertanggungjawaban pejabat tersebut.

3.6.2. *Bagaimana Memvalidasi Temuan dan Proposal*

Proses validasi merupakan contoh pelaksanaan akuntabilitas dalam rangka memperoleh umpan balik. Umpan balik yang didapat terdiri dari perbaikan, ide-ide baru atau pendekatan yang selama ini tidak dipikirkan, permintaan untuk suatu elaborasi lebih lanjut atau klarifikasi dan bahkan keberatan atas suatu klaim. Validasi dapat berlangsung di dua tingkat berbeda. Tingkatan teknis akan memberi masukan mengenai akurasi teknis, kelayakan analisis dan rekomendasi. Validasi politik, di sisi lain, akan menghasilkan masukan mengenai kemungkinan politik, aliansi, hambatan dan daya-beli (*buy-in*) dari proposal penilaian.

Adanya pertemuan validasi dengan otoritas pemerintah, penyedia layanan sektor swasta atau pemangku kepentingan lainnya sebagai pihak yang kemungkinan akan menerima kritik merupakan ide yang baik. Jika diberi kesempatan untuk memperbaiki kesalahpahaman dan diberi nuansa yang sesuai, kemungkinan mereka ini akan menjadi tidak defensif dalam debat publik berikut yang terkait dengan pembaruan sektor layanan.

Harap dicatat, pada titik ini, adalah penting untuk melindungi integritas proses. Tim penilai mungkin muncul dengan temuan yang tidak disukai atau sensitif, dan mungkin diminta untuk merumuskannya dalam bahasa yang lebih diplomatis atau membuangnya sama sekali. Tidak ada respon yang paling tepat dalam menghadapi hal ini, yang ada hanyalah pertimbangan kasus-per-kasus untuk melaksanakan tindakan terbaik berkenaan dengan tujuan awal penilaian — yaitu untuk mempengaruhi mereka yang memiliki kapasitas untuk memperbaiki pertanggungjawaban.

Para penilai harus menyadari posisi mereka yang istimewa. Dasar dari temuan dan proposal yang dituliskan di draf laporan bukanlah pendapat pribadi penilai, melainkan, hasil pertimbangan berdasarkan bukti yang mendukung hipotesis. Namun demikian, unsur utama untuk menjamin legitimasi dan kegunaan laporan adalah validasi yang ada pada forum-forum khusus.

Para penilai dianjurkan untuk melakukan validasi laporan bersama para aktor berikut dalam rangka membangun legitimasi dan kegunaan.

- kelompok konsultatif;
- informan utama, termasuk perwakilan atau pengguna layanan; dan

- pengguna laporan yang telah diantisipasi, terutama mereka yang mempunyai pengaruh untuk menjadikan rekomendasi ke dalam suatu aksi.

Kelompok konsultatif

Sumber pertama dan terpenting bagi adanya validasi adalah kelompok konsultatif, yang peranannya selama proses, antara lain, sebagai pemberi validasi yang berkelanjutan. Pertemuan validasi antara tim penilai dan kelompok konsultatif setelah draf dipersiapkan, dapat memberikan umpan balik tentang konsistensi antara kesimpulan dan fakta dalam draf, kelayakan rekomendasi dan taktik untuk bergerak dari kerangka analisis ke aksi.

Para penilai dan kelompok penasihat harus secara eksplisit sepakat mengenai keluaran (*outputs*) yang dihasilkan penilaian dan kegunaannya, dalam hal gaya, muatan dan tujuan, yang, antara lain, dapat digunakan untuk:

- mendukung dan memandu dialog politik dan sosial;
- membangkitkan kesadaran di antara, dan membangun kapasitas dari, para pemangku kepentingan politik dan sosial;
- berkontribusi terhadap pembangunan ruang politik untuk menguraikan agenda bagi tindakan selanjutnya;
- memberikan masukan bagi tinjauan sektor khusus atau rencana pembangunan untuk disusun drafnya di masa mendatang; dan
- memberikan dasar untuk diskusi dengan aktor eksternal mengenai peran mereka dalam melemahkan atau memperkuat pertanggungjawaban dan dukungan mereka di masa mendatang.

Setelah melakukan pra-validasi dengan kelompok penasihat, yang pada pokoknya adalah untuk menjamin kepemilikan mereka terhadap isu yang dinilai, tim penilai dapat lanjut dengan persiapan validasi teknis maupun politik.

Informan kunci: menitikberatkan pada fakta

Informan kunci adalah sumber validasi berikutnya. Prinsipnya adalah segala sumber informasi merupakan sumber validasi. Sebagai tambahan, informan kunci juga ingin melihat masukan mereka dipertimbangkan ke dalam penilaian, dan untuk mengetahui bagaimana dan mengapa kemudian informasi tersebut memiliki nuansa

yang berbeda-beda. Penting untuk diingat bahwa laporan tersusun atas informasi yang diperoleh dari orang-orang yang memiliki pandangan berbeda. Bahkan jika informasi didapat dari tangan pertama, tetap harus diberi nuansa berbeda dengan dibandingkan dengan informasi lain yang diterima, dan hal ini harus dijelaskan kepada informan kunci. Penyajian beragam pandangan yang berbeda akan memberi kekuatan, serta akan memberi mereka yang diwawancarai, serta para pembuat keputusan atau pakar, kesempatan untuk berkomentar mengenai fakta yang telah digunakan dan disajikan.

Sebagai bagian proses validasi, para penilai dapat mengandalkan para informan kunci untuk mengangkat isu yang perlu ada diskusi lebih lanjut, perlu integrasi atau umpan balik. Selain dari menerima salinan draf laporan atau materi yang dihasilkan, sekelompok informan kunci dapat, sebagai contoh, berkumpul untuk mendiskusikan isu-isu tersebut dengan para penilai.

Para pengguna laporan: menitikberatkan pada rekomendasi

Pada akhirnya, laporan harus mengandung sejumlah proposal berorientasi aksi, di mana kelayakan dari proposal tersebut harus divalidasi oleh pengguna laporan yang memiliki posisi untuk menjadikan proposal sebagai aksi. Tujuan validasi ini untuk menguji kelayakan proposal sehingga masukan mereka dapat mendukung desain perbaikan dari pertanggungjawaban. Dengan menguji kelayakan dengan mereka yang memiliki kapasitas untuk membawa perubahan, penilaian juga akan menciptakan daya-beli (*buy-in*): adanya ketertarikan, dan momentum, agar kesimpulan dan rekomendasi kemudian dipublikasikan dan diperdebatkan.

Hal lain yang penting adalah untuk mendekati para pengguna laporan agar mereka setidaknya memiliki kesempatan, untuk mendiskusikan hasil temuan dan kesimpulan laporan. Strategi tersebut bukan hanya adil namun juga dapat menghindari sifat defensif yang mungkin terjadi pada saat dilakukan validasi multilateral. Terkait dengan kasus yang dinilai, hasil temuan dan proposal dapat disajikan, dibagikan dan diperdebatkan dalam forum atau pertemuan apa saja, atau dengan segala entitas dan organisasi, seperti:

- dengar pendapat komite parlemen di tingkat nasional atau sub-nasional;
- penasihat khusus dari kementerian dan instansi pemerintah;
- tokoh partai politik atau kementerian bayangan;

- debat publik terkait peluncuran laporan oleh kantor ombudsman, lembaga hak asasi manusia nasional, lembaga audit tertinggi atau inspektorat pemerintah;
- konferensi serikat dagang atau asosiasi profesional;
- asosiasi penyedia publik atau sektor swasta dan konsumen / pengguna, seperti penyedia layanan kesehatan atau asosiasi konsumen kesehatan nasional;
- LSM dan pembela hak asasi manusia;
- konferensi riset;
- konferensi tahunan asosiasi pemerintah daerah;
- pertunjukan keliling, ketika temuan dapat dikomunikasikan melalui teater atau film pendek yang ditampilkan pada layar tancap, diikuti oleh debat publik;
- debat di radio, televisi dan media sosial; dan
- pembentuk opini seperti kolumnis surat kabar atau *blogger*.

Pertemuan validasi

Cara penyelenggaraan validasi ditentukan oleh tim penilai dan kelompok penasihat. Isi draf laporan dapat disajikan dalam satu pertemuan atau secara lebih spesifik melalui beberapa pertemuan lanjutan. Validasi teknis oleh para pakar harus selalu diselenggarakan sebelum validasi politik.

Pertemuan validasi harus dipersiapkan dengan baik dan terstruktur untuk memperoleh hasil yang maksimal. Beberapa faktor untuk dipertimbangkan termasuk:

- undangan dengan ulasan singkat mengenai proses;
- moderasi dan fasilitasi pertemuan;
- agenda yang disepakati dan pertanyaan panduan khusus untuk peserta;
- laporan dan ulasan dihasilkan oleh tim penilai; dan
- logistik pertemuan, termasuk katering, tempat dan waktu yang memastikan besarnya kemungkinan partisipasi.

Lebih lanjut, perwakilan dari kelompok marjinal harus diundang ke pertemuan yang didedikasikan untuk memastikan bahwa draf laporan memberi pertimbangan terhadap isu gender, keberagaman dan dinamika serta kepekaan politik.

Dalam banyak hal, kualitas komentar dan diskusi oleh peserta akan mengarah pada revisi yang signifikan dan perbaikan laporan penilaian.

Daftar periksa dalam tambahan VI dapat digunakan untuk mempersiapkan pertemuan validasi.

Tonggak Pencapaian: melakukannya dengan tepat

- Presentasi temuan dan proposal
- Validasi temuan dan proposal

3.7. Memperoleh Pengaruh

Validasi terhadap hasil penilaian — melalui laporan atau ulasan beserta kesimpulan dan rekomendasi — akan membangun kesadaran diantara aktor politik dan sosial mengenai masalah dalam pelayanan. Agar kesadaran tersebut berkembang menjadi kemauan politis (*political will*), kapasitas serta ruang, yang pada akhirnya mewujudkan ke dalam aksi, ia perlu memenuhi tipe kepentingan publik yang kondusif bagi pembaruan.

Walaupun telah ada ketertarikan untuk menelaah permasalahan dan defisit pertanggungjawaban yang sudah ada (misalkan karena tingkat korupsi yang sangat buruk atau terjadinya maladministrasi), aktualisasi pembaruan tetap memerlukan debat akan berbagai pilihan yang realistis untuk menyampaikan masalah-masalah tersebut. Idealnya, penilaian harus menghasilkan opsi realistis yang tepat.

3.7.1. Bagaimana Mempertajam Strategi Komunikasi

Adanya strategi komunikasi yang dapat menyampaikan pesan inti kepada pengguna yang ditargetkan dengan melalui sarana yang tepat merupakan hal yang fundamental. Strategi harus merencanakan bagaimana laporan dan akhir penilaian akan disosialisasikan dengan cara paling efektif dan efisien. Perencanaan tersebut harus menyertakan identifikasi pesan inti untuk dikomunikasikan, pengguna ideal yang ditargetkan, pemilihan waktu, dan saluran komunikasi yang paling sesuai dengan strategi. Terlepas dari diseminasi laporan dan ulasan, para penilai juga harus merencanakan kegiatan lain yang berfokus kepada terciptanya ketertarikan publik terhadap topik yang dibahas.

Strategi komunikasi tidak hanya terbatas pada kegiatan suatu debat atau pencetakan suatu publikasi. Strategi komunikasi yang baik harus menyertakan berbagai pilihan dan sarana yang paling sesuai sebagai motivator penggerak penilaian untuk memaksimalkan jangkauan dan kredibilitas seluruh hasil penilaian. Keputusan untuk kemudian mencetak satu laporan atau hanya menerbitkan berbagai ulasan singkat, misalnya, kemudian harus berdasarkan pertimbangan strategi tersebut.

Tim penilai dapat mempertimbangkan nasihat para pakar komunikasi strategis yang dapat memberi saran akan pesan-pesan inti untuk disampaikan, pengguna yang ditargetkan, ranah media untuk dilibatkan, format potensial untuk sosialisasi dan pemilihan waktu bagi peluncuran proposal.

Pilihan format

Anggota tim penilai dan kelompok penasihat akan memutuskan format yang digunakan untuk mengkomunikasikan kesimpulan dan proposal berdasarkan pengalaman dan pengetahuan mereka. Opsi-opsi yang mungkin terjadi:

- presentasi lisan, misalnya melakukan pertemuan ulasan-singkat atau *briefings* dengan pemimpin dan pakar dari partai politik di tingkat nasional maupun lokal, termasuk organisasi sayap pemuda, liga perempuan atau pusat pemikir partai, atau partisipasi dalam dengar pendapat terbuka oleh parlemen atau majelis perwakilan daerah;
- laporan tunggal atau penerbitan serangkaian artikel;
- pengambilan isu tertentu yang sedang hangat di media cetak;
- artikel di majalah dengan topik tertentu;
- artikel dalam jurnal akademik yang ditinjau sejawat (*peer-reviewed*);
- artikel dalam forum diskusi online;
- pendapat editorial (*op-ed*); dan
- pembagian materi dengan para pembentuk opini seperti kolumnis, *blogger* atau pembawa gelar wicara (*talk-show host*).

Pemilihan topik-topik yang menarik bagi penerbitan yang berbeda akan menjadi 'kait' yang mampu menarik perhatian media dan merupakan cara untuk mempublikasikan penilaian.

Contoh satu strategi yang menjanjikan adalah menuliskan berbagai ulasan singkat untuk dipublikasikan di media, karena laporan yang terlalu panjang seringkali malah diabaikan. Ringkasan

singkat tersebut tetap perlu didasarkan pada fakta-fakta yang bisa diverifikasi. Cerita yang menggugah yang berfokus pada kinerja tim atau tantangan utama yang dihadapi serta kesuksesan mereka dapat menjadi hal yang mungkin dapat menarik minat media.

3.7.2. Bagaimana Meluncurkan Laporan Penilaian

Setelah melakukan publikasi, langkah lanjutan yang baik untuk dipraktikkan adalah menyelenggarakan peluncuran publik baik di lingkungan setempat yang dicakup oleh penilaian, dan di tingkat nasional. Peristiwa penting ini harus dipergunakan dengan baik, karena peluncuran yang tepat dapat menyulut minat pada hasil rekomendasi, memfasilitasi dialog ke depannya dan dapat memberdayakan mereka yang telah memberi masukan.

Acara khusus

Satu cara untuk mensosialisasikan hasil temuan dan rekomendasi adalah dengan mengadakan acara yang khusus didedikasikan kepada pengguna tertentu. Tim penilai harus memastikan bahwa pembuat opini seperti jurnalis, blogger, pembela hak asasi manusia dan akademisi atau staf pusat pemikir yang terlibat dengan konteks layanan diundang dan dapat hadir pada acara tersebut, karena idealnya, merekalah merupakan koneksi yang penting bagi konteks pelayanan yang dinilai.

Secara tradisional, ulasan media atau konferensi pers adalah acara paling umum dilakukan. Opsi alternatif yang dapat dilakukan termasuk diantaranya:

- acara televisi atau radio dengan pidato oleh individu yang sangat dihormati;
- debat yang diselenggarakan oleh stasiun radio berbasis komunitas warga;
- pertemuan publik atau konferensi;
- seminar atau lokakarya, yang disiarkan langsung, atau direkam dan dipasang di situs web;
- Pesan Twitter yang menyasar pengguna Twitter dan #hashtag yang terkait; serta
- pertunjukan keliling, untuk menjangkau daerah terpencil, yang temuannya dapat disosialisasikan melalui pertunjukan teater atau film pendek yang diputar di layar tancap, diikuti oleh debat publik.

3.7.3. Mengapa dan Bagaimana Terlibat dengan Media dalam Mempromosikan Akuntabilitas

Adanya tingkat kebebasan dan independensi media yang tinggi dapat mengurangi terjadinya penyalahgunaan sumber daya publik. Idealnya, media dapat memberdayakan warga dengan:

- memberi informasi kepada warga negara untuk meningkatkan pemahaman akan kebijakan pemerintahan;
- memberikan ruang bagi warga untuk berdebat dan berpartisipasi dalam kebijakan;
- menggerakkan pendapat dan membentuk agenda publik; dan
- menyelidiki kasus korupsi dan penyalahgunaan kekuasaan.

Media dapat memainkan peran sebagai pengawas (*watchdog*) dengan melakukan investigasi terhadap kebijakan pemerintah untuk kepentingan publik dan pertanggungjawaban. Media juga dapat menjaga tingkat responsif pejabat negara dengan mengangkat permasalahan di masyarakat ke tingkat publik agar ditanggapi oleh pengemban tugas. Penting untuk dipertimbangkan bahwa jaringan media juga bisa bergantung kepada kepentingan finansial, kelompok kepentingan dan bisnis yang berkuasa.

Lebih lanjut, konsumsi media di masyarakat dapat terhambat karena kurangnya akses ke media cetak, *online* atau sosial serta rendahnya tingkat literasi atau waktu untuk membaca, khususnya terjadi bagi kaum perempuan.

Karena media massa selalu memerlukan kisah dan artikel, para penilai bisa dipastikan akan dapat bekerjasama dengan media dalam pelaporan temuan dan proposal, selama memenuhi kelayakan untuk dijadikan berita. Rilis pers yang singkat dan tepat-sasaran mengenai temuan dapat dikirimkan ke semua media cetak, online dan juga media siar. Para penilai harus tidak merasa tertekan untuk mempublikasikan detail penilaian. Tugas dari rilis pers adalah untuk mengumumkan telah selesainya penilaian dan temuan penting yang dihasilkan. Tentunya sebelum dipublikasikan, hasil temuan harus disetujui secara internal, seperti juga bahan publikasi lainnya yang akan diseminasikan.

Untuk menghasilkan rilis pers, para penilai harus dapat menjawab rantai pertanyaan berikut ini:

- Apa yang terjadi, pada siapa, di mana, kapan dan mengapa, dan apa konsekuensinya?

- Apa yang bisa dilakukan untuk memperbarui dan meningkatkan pelayanan, dan siapa yang menentang pembaruan tersebut?

Tonggak pencapaian: memperoleh pengaruh

- Menyempurnakan strategi komunikasi untuk mensosialisasikan hasil laporan secara efektif
- Meluncurkan laporan
- Keterlibatan strategis dengan media

3.8. Mengimplementasikan Perubahan

Pelaksanaan penilaian ditujukan lebih dari sekadar pembuatan laporan tertulis, yaitu untuk masuk ke dalam ranah dialog dan debat mengenai proposal pembaruan, yang dapat melibatkan mereka yang memiliki pengaruh dan insentif untuk mendesak proposal-proposal pembaruan ini. Tahapan ini berfokus pada kegunaan laporan bagi pengguna yang ditargetkan dan pada melakukan dialog yang berorientasi aksi, melihat ke depan (*forward-looking*) serta dibangun berdasarkan proposal penilaian; semuanya terkait dengan adanya pola pikir yang kreatif dan berorientasi perbaikan.

Para penilai perlu mengingat bahwa terdapat skala waktu tertentu agar kegiatan advokasi dapat memiliki pengaruh bagi dialog yang bermakna dan proposal pembaruan. Karenanya, proses ini dikhususkan untuk melibatkan mereka yang bersedia untuk mendorong pembaruan untuk menyelesaikan tujuan utama dari penilaian: pembaruan atau reformasi.

Pembaruan tidak terjadi dengan sendirinya semata-mata berdasarkan publikasi laporan. Tujuan dialog tidak hanya kepada penyediaan informasi, namun juga memfasilitasi aksi. Kapasitas untuk bekerja bersama dalam menyelesaikan masalah pertanggungjawaban adalah krusial, karena itulah mengapa aliansi strategis antara beragam kelompok yang terlibat dalam menyelesaikan masalah sangat penting, baik itu antara anggota parlemen, kantor ombudsman, aktivis hak asasi manusia atau pengguna layanan. Perlu untuk diulang kembali bahwa pengawasan tampaknya berlangsung paling efektif ketika terjadi penggabungan dari atas ke bawah (*top-down*) dan dari bawah ke atas (*bottom-up*), dan ketika kepentingan bersama dalam mobilisasi dan penyelenggaraan perubahan difasilitasi.

Kotak 16

Kerja Kantor Ombudsman di Malawi dan manajemen limbah padat

Antara bulan April dan November 2013, Kantor Ombudsman di Malawi melakukan penilaian terhadap pengelolaan manajemen limbah padat oleh Dewan Kota Mzuzu, Lilongwe, Blantyre dan Kasungu, begitu pula Dewan Distrik Lilongwe dan Blantyre.

Kantor Ombudsman melaksanakan kerja lapangan yang lengkap untuk berkonsultasi dengan pejabat dewan kota, tetangga dan pengguna layanan lainnya. Kantor menemukan struktur yang tidak memadai untuk menangani manajemen limbah. Dewan tidak mengalih-dayakan (*outsource*) pelayanan pengelolaan limbah, dan anggaran untuk manajemen limbah dialokasikan secara *ad hoc*, yang menyebabkan terjadinya keterbatasan operasional seperti armada kendaraan yang tidak memadai, kurangnya pegawai dan kurangnya mekanisme pemantauan. Kapasitas operasional yang terbatas ini kemudian digunakan hanya untuk melayani mereka yang dapat membayar biaya tertentu, seperti para pemilik kios di pasar. Lebih lanjut, masyarakat dan individu tidak memiliki kejelasan akan peranan mereka dalam memastikan bahwa lingkungan mereka bersih. Kantor Ombudsman menyoroti fakta bahwa perwakilan rakyat tidak menghadapi konsekuensi pemilu atas penyediaan layanan yang tidak memadai tersebut (anggota dewan antara 2005 dan 2014 tidak dipilih melalui pemilu), dan warga tidak memiliki ruang untuk mempengaruhi prioritas dewan atau cara kerja mereka. Pengelolaan limbah padat berada di posisi rendah dalam agenda politik dan tidak mempengaruhi hasil pemilu yang ada. Kesimpulannya, prinsip keterjawaban, kedayat-tanggapan dan keberlakuan tidak terpenuhi, yang memberikan pengaruh negatif bagi akuntabilitas manajemen limbah.

Kantor Ombudsman kemudian menggagas sejumlah diskusi untuk membantu otoritas distrik dan kota dalam merancang strategi untuk perbaikan sanitasi urban, peningkatan peran masyarakat setempat dan insentif untuk memotivasi otoritas setempat, serta memperberat penalti sebagai konsekuensi bagi dewan yang tidak melaksanakan tugas pelayanan dengan semestinya. Pada konsultasi nasional di Lilongwe bulan November 2013, semua isu ini dibahas secara terbuka oleh dewan kota, organisasi masyarakat sipil dan perwakilan pemerintah nasional. Saat konsultasi, direktur sanitasi nasional setuju untuk mencantumkan isu sebagai bagian diskusi RUU Sanitasi Nasional untuk diajukan ke parlemen.

Kotak 16 [lanj.]

Menurut ombudsman Malawi, *Justice Tujilane Chizumila*, adanya kerangka kerja telah memungkinkan kantor memperluas mandatnya. Hal ini telah membantu membuka saluran komunikasi antara Kantor Ombudsman dan berbagai otoritas negara, serta meningkatkan kapasitas ombudsman untuk mempengaruhi penyampaian layanan.

3.8.1. Dialog berorientasi Aksi

Pembangunan dialog berorientasi aksi, baik dalam ruang-gerak yang sudah ada ataupun baru, merupakan strategi yang memungkinkan terjadinya perubahan. Dengan mendiskusikan hasil proposal dan kesimpulan penilaian secara bersama, para pemangku kepentingan dapat membangun konsensus bagi terjadinya perubahan melalui aksi yang nyata dan terukur.

Dialog yang mengarah kepada perubahan harus menjadi milik dari mereka yang berpartisipasi di dalamnya, serta berkelanjutan dan inklusif, dan mempertimbangkan berbagai sensitivitas politik yang ada. Dialog berorientasi aksi harus mengikutsertakan mereka yang memiliki kepentingan, kapasitas dan ruang untuk membawa perubahan, begitu pula pemangku kepentingan yang berkepentingan dengan pelayanan yang dinilai. Mengingat dialog dapat memfasilitasi aliansi untuk bersama-sama menyampaikan masalah layanan, penggerak penilaian dianjurkan untuk mengundang semua kelompok yang terkait dengan layanan dimaksud, termasuk penyedia pelayanan itu sendiri (publik dan swasta), pembuat kebijakan (contohnya: anggota partai, parlemen), penyusun agenda (contohnya: perwakilan media berita, kelompok kepentingan, layanan masyarakat sipil), badan pengawasan (komite parlementer, lembaga audit tertinggi), atau pemilik gugatan lainnya (contohnya: pengguna layanan, politisi oposisi, pemimpin pergerakan sosial, kelompok kepentingan, dan organisasi berbasis masyarakat). Kelompok-kelompok tersebut harus memiliki proses dialog sendiri, yang merupakan persyaratan fundamental dalam tercapainya keberlangsungan dialog (Kemp 2013).

Penting untuk selalu diingat bahwa dialog tersebut harus direncanakan dan diimplementasikan dengan cara-cara yang peka terhadap isu gender dan keberagaman.

3.8.2. Membentuk Aliansi

Hal yang penting adalah untuk membentuk aliansi dengan berbagai pemangku kepentingan politik dan sosial. Suatu laporan tidak dapat berdiri sendiri untuk dapat dilaksanakan. Berulang kali telah disebutkan: yang diperlukan adalah adanya fasilitasi aksi kolektif berdasarkan pengetahuan yang ada. Oleh karenanya, tim penilai dan kelompok penasihat, di satu sisi, dapat menjadi perantara dalam kontak antar berbagai aktor politik, dan di sisi lain, perantara baru gerakan sosial dan kelompok kepentingan yang berkomitmen untuk memperbaiki tingkat pertanggungjawaban demokratis dalam pelayanan. Idealnya, mereka akan memiliki ruang dan kapasitas untuk merancang aksi gabungan untuk menyelesaikan masalah, termasuk tindak lanjut rencana aksi gabungan untuk memastikan bahwa sesuatu benar-benar terjadi. Kapasitas untuk bekerja sama dalam menyelesaikan masalah dalam penyampaian layanan merupakan hal yang krusial. Karena seorang individu tidak dapat melaksanakan segala sesuatunya sendiri. Dialog berorientasi aksi berdasarkan temuan penilaian dapat menumbuhkan aliansi strategis yang pada gilirannya membawa perbaikan dalam hubungan pertanggungjawaban terkait layanan dan, sebagai konsekuensi tidak langsung, penyampaian layanan publik yang lebih efektif dan bermutu lebih baik.

Kotak 17 memberi ilustrasi mengenai hasil dicapai dari adanya kerjasama antara media dan masyarakat dalam mengungkapkan celah pertanggungjawaban dan dalam mengadvokasi perubahan berdasarkan suatu penilaian yang dilakukan di Indonesia. Ditunjukkan bahwa dengan mendekati diri pada masyarakat dan lebih tanggap terhadap gugatan HAM rakyatnya, pemerintah kotamadya Makassar berhasil memperbarui ketersediaan dan aksesibilitas layanan kesehatan masyarakat secara fundamental.

Kotak 17

Mengapa aliansi dengan media merupakan faktor utama kesuksesan

Desentralisasi merupakan salah satu ciri utama proses demokratisasi, dan bermutunya sektor layanan kesehatan di masyarakat dapat digunakan sebagai indikator untuk melacak efektivitas, karena cakupan sektor kesehatan mendasari banyak bidang pembangunan lainnya. Di Indonesia, UU Pemerintahan Daerah yang disahkan pada tahun 1998 dan ditinjau untuk kedua

Kotak 17 [lanj.]

kalinya pada tahun 2008 memberikan tanggung jawab kepada kabupaten dan kotamadya untuk merencanakan dan mengelola proses pembangunan di daerah. Mereka bertanggung jawab untuk menyampaikan berbagai layanan publik, seperti perawatan kesehatan, layanan sosial dan infrastruktur publik.

Makassar, ibukota Sulawesi Selatan, memiliki 1,4 juta penduduk. Di tahun pertama setelah mengadopsi UU Pemerintahan Daerah, kebijakan pemerintah kotamadya berfokus pada peningkatan jumlah pusat kesehatan. Asumsinya, jika layanan dan fasilitas kesehatan banyak tersedia, dan warga memiliki pengetahuan akan pentingnya kesehatan, maka mereka akan mengakses berbagai fasilitas kesehatan tersebut. Namun, kebijakan ini ternyata tidak cukup responsif dalam menanggapi kebutuhan kesehatan warga serta mengabaikan fakta penting bahwa warga yang hidup dalam kemiskinan tetap tidak mampu untuk membayar pelayanan kesehatan yang ada.

TOP FM, stasiun radio terbesar di Makassar, mulai menyiarkan berbagai berita yang terkait dengan masalah penyampaian layanan. Hal ini diikuti oleh sebuah surat kabar lokal, yang mengalokasikan halaman khusus untuk mengakomodasi keluhan dan pertanyaan warga mengenai penyampaian layanan, dan respon dari instansi pemerintahan daerah. Segera setelah media memainkan peran aktif, LSM setempat mulai memprioritaskan isu serupa. Forum Komunikasi dan Informasi bagi Lembaga Swadaya Masyarakat memulai aktivitas untuk mempromosikan pembaruan kebijakan dalam penyampaian layanan, pembangunan yang partisipatif dan pencegahan HIV.

Media kemudian juga meminta berbagai LSM untuk menulis artikel opini untuk surat kabar mereka atau bergabung dalam diskusi dengan pembicara dari pemerintah setempat pada acara gelar wicara (*talk shows*). Di saat bersamaan, LSM mengundang media untuk meliput implementasi program mereka. Suatu aliansi terjadi antara media dan LSM, yang mendukung masyarakat dalam melakukan kontrol terhadap kinerja pemerintahan setempat dengan mengoptimalkan mekanisme pertanggungjawaban.

Surat kabar dan stasiun radio terus-menerus memaparkan keluhan orang-orang yang hidup dalam kemiskinan mengenai terbatasnya akses, dan ketidakmampuan mereka untuk membayar biaya fasilitas kesehatan. Liputan tersebut mendesak adanya diskusi

Kotak 17 [lanj.]

publik mengenai isu ini. Kritik tentang cara pemerintah menangani masalah mulai meningkat. Menghadapi tekanan publik, walikota kemudian mencanangkan keputusan yang memberi semua penduduk terdaftar dengan akses yang sama dalam menerima layanan perawatan kesehatan tanpa melihat status penghasilan mereka, seperti perawatan medis, pemeriksaan kesehatan rutin, layanan ibu dan anak (disarikan dari Triwibowo 2012).

Tonggak pencapaian: mengimplementasi perubahan

- Mengubah rekomendasi menjadi perubahan nyata
- Menggagas dialog berorientasi aksi
- Membentuk aliansi

3.9. Pelajaran Pembelajaran (*Learning Lessons*)

Setelah penilaian selesai dilaksanakan, disosialisasikan dan diperdebatkan, selanjutnya adalah saat bagi tim penilai untuk melakukan refleksi dan belajar dari pengalamannya sendiri serta dari hasil penilaian. Sepanjang penilaian, terdapat beberapa hal yang bekerja dengan baik dan yang tidak. Langkah pada tahap ini adalah agar anggota tim dapat saling belajar secara produktif bersama-sama.

3.9.1. Tanya Jawab Internal

Tanya jawab internal yang dilakukan, misalnya, setelah kegiatan sosialisasi akan membantu dalam mengumpulkan persepsi pemangku kepentingan dan penilai dengan cara sistematis. Umpan balik yang didapat berguna untuk meningkatkan proses maupun metodologi penilaian dari berbagai perspektif: manajemen sumber daya manusia, penggalangan dana, metode riset, komunikasi strategis, manajemen konflik dan isu internal utama lainnya.

Setiap langkah dan tonggak pencapaian di dalam proses dapat memberi kesimpulan atas refleksi tentang hal yang telah berjalan, yang masih perlu ditingkatkan dan apa yang akan dianjurkan oleh penilai kepada tim penilai lain. Kelompok penasihat juga harus melakukan hal serupa. Berdasarkan refleksi langkah-demi-langkah

ini, tim seharusnya tidak mengalami kesulitan untuk mengoleksi pengalaman internal mereka. Berikut adalah beberapa pertanyaan panduan yang dapat ditanyakan:

- Apa pengalaman profesional tim penilai dan kelompok konsultatif?
- Hal-hal apa yang berjalan dengan baik?
- Hal apa saja yang dapat dikerjakan dengan cara berbeda?
- Bagaimana distribusi peran dan hubungan yang ada dalam tim penilai?
- Apa saja pelajaran spesifik yang dapat dibagikan kepada tim penilai lain dan International IDEA demi tujuan pembelajaran bersama?

International IDEA terutama sangat tertarik dengan temuan yang didapat dari tanya jawab internal. Pelajaran yang dipetik akan dapat memperbaiki metodologi yang berguna bagi tim penilai dan kelompok konsultatif berikutnya.

3.9.2. Belajar melalui Pemantauan dan Evaluasi

Sebelum menyelesaikan proses penilaian, disarankan untuk mengidentifikasi dan meringkas hasil-keluaran (*output*) dan hasil-akibat (*outcome*) yang ada. Apa yang telah dicapai oleh tim penilai dan kelompok konsultatif? Bagaimana hasil rekomendasi ditanggapi oleh mereka yang terlibat dalam peningkatan pertanggungjawaban demokratis pada penyampaian layanan? Hal-hal ini penting untuk dijabarkan lebih lanjut. Adakah peluang untuk mengulang penilaian layanan yang sama agar dapat melacak dan mengikuti kemajuan yang terjadi di sektor layanan tersebut? Atau adakah peluang untuk memperluas penilaian ke sektor lain? International IDEA sangat tertarik dengan hasil temuan dari yang didapat dari penilaian akan hal-hal tersebut.

Tim penilai dan kelompok konsultatif dapat mengadakan diskusi kelompok terfokus (*focus-group discussion*) dalam rangka melakukan penilaian diri-sendiri (*self-assessment*), yang biayanya sedikit. Tim juga bisa mempertimbangkan metode pelengkap lainnya, seperti pendekatan Perubahan Paling Signifikan (*Most Significant Change*)⁴, yang membutuhkan persiapan saksama. Metode ini memilih dan mendiskusikan kisah perubahan paling signifikan yang dialami para penilai sebagai hasil penilaian atau sepanjang proses dan karena itu lebih berfokus kepada hasil.

Jika tim penilai memutuskan untuk menerapkan metode ini, langkah-langkah utama dalam proses ini adalah:

- menetapkan periode pelaporan;
- mengumpulkan cerita dan memilih yang paling signifikan;
- memverifikasi kisah yang ada;
- memberi umpan balik mengenai hasil dari kisah terpilih kepada para pemangku kepentingan; dan
- merevisi proses penilaian pertanggungjawaban.

Metode ini melibatkan pemangku kepentingan mendiskusikan berbagai pengalaman mereka dan melakukan seleksi yang sistematis terhadap kisah yang terpenting. Setelah perubahan yang positif atau negatif dapat diidentifikasi, tim lalu duduk bersama, saling berbagi cerita pengalaman diskusi secara mendalam tentang nilai dari perubahan yang dilaporkan. Hal ini mendorong terjadinya keberlangsungan dialog serta pembelajaran agar penilaian dapat memenuhi tujuannya dengan lebih baik lagi. Karenanya, fokus dari pemangku kepentingan dan penilai adalah pada hasil-akibat (*outcome*) dari penilaian. Metode ini mempertimbangkan fakta bahwa jawaban dari pertanyaan tentang perubahan seringkali berwujud pada narasi berikut: Siapa yang bertanggung jawab terhadap apa? Mengapa? Dan apa konsekuensinya?

Opsi lain termasuk Outcome Harvesting, perangkat praktis dari hasil (*outcome*) pemetaan masyarakat pada praktiknya⁵. Secara singkat, metode ini dapat digunakan untuk melakukan pemantauan waktu-nyata (*real-time*) dan pengumpulan bukti dari proses pembangunan yang kompleks yang melibatkan banyak pemangku kepentingan, seperti penilaian pertanggungjawaban demokratis dalam penyampaian layanan. Metode terinspirasi oleh definisi *outcome* sebagai perubahan dalam perilaku, hubungan, aksi, aktivitas, kebijakan, atau praktik individu, kelompok, masyarakat, organisasi, atau lembaga. Tidak seperti beberapa metode evaluasi, Outcome Harvesting tidak mengukur kemajuan kearah hasil atau tujuan yang sudah ditentukan sebelumnya, melainkan lebih kepada mengumpulkan bukti atas apa yang telah dicapai dan lalu menelaah kembali untuk menetapkan apa dan bagaimana suatu proyek atau intervensi dapat berkontribusi pada perubahan. Secara khusus, Outcome Harvesting bekerja dengan melihat outcome, dibanding aktivitas, sebagai fokus kritiknya.

Pengalaman Bank Dunia pada proyek percontohnya yang menerapkan konsep Outcome Harvesting kepada telaahan penyampaian layanan menunjukkan bahwa perangkat tersebut 'dapat digunakan untuk mengumpulkan bukti tentang adanya intervensi kunci dan untuk mengidentifikasi pelajaran penting yang

dapat diambil, misalnya bagaimana cara terbaik untuk mengadaptasi hasil yang sukses pada konteks yang berbeda dan bagaimana memilih gabungan terbaik dari para aktor yang terlibat.' (Bank Dunia 2014)

Sekali lagi, dalam hal ini tim penilai di negara-negara lain dan International IDEA akan sangat tertarik terhadap hasil temuan dari berbagai praktik tersebut, karena hal ini dapat berkontribusi bagi perbaikan kerangka kerja penilaian dan pembelajaran tentang pertanggungjawaban demokratis pada pelayanan publik pada umumnya.

Demokrasi pada dasarnya adalah mengenai kendali yang ada di tangan masyarakat yang berbasis kesetaraan politik. Oleh karena itu, International IDEA kemudian mendesain metodologi yang dapat memungkinkan dilakukannya proses penilaian yang luas dan partisipatif. Pendekatan yang partisipatif, pada dasarnya, adalah sama pentingnya dengan hasil yang dicapai oleh penilaian.

Tonggak Pencapaian: pelajaran yang diambil

- Tanya jawab internal dan pelajaran yang dipetik dari penilaian
- Menerapkan kerangka kerja pemantauan dan evaluasi

Catatan

1. Terdapat dua jenis mendasar dari lembaga audit tertinggi, yaitu model peradilan (*court model*) dan model auditor umum. Walaupun terdapat berbagai variasi dan turunan atau campuran dari model-model ini di seluruh dunia, ada beberapa perbedaan-perbedaan mendasar yang patut untuk diperhatikan. Model lembaga auditor umum, khususnya, memiliki interaksi yang lebih dekat dengan para pembuat undang-undang atau kebijakan dibandingkan dengan model audit peradilan yang bekerja dengan cara yang lebih tradisional. Model lembaga audit peradilan cenderung berfokus pada hal yang hanya menyangkut legalitas atas pengeluaran yang dilakukan negara, sementara model lembaga auditor umum memiliki beragam inovasi yang telah teruji dalam mengembangkan berbagai jenis audit yang berbeda, seperti melakukan audit-audit kinerja (*performance audits*). Lembaga audit dengan model auditor umum ini jamak ditemukan di antara anggota-anggota negara Persemakmuran, seperti Australia, Kanada, Selandia Baru, Kerajaan Inggris dan di banyak negara di Karibia, Pasifik, Asia Barat Daya dan negara-negara Anglofon (berbahasa Inggris) di bagian sub-Sahara Afrika. Pada lembaga audit model peradilan, lembaga pengadilan audit memiliki kewenangan yudisial maupun administratif. Lembaga audit ini bersifat independen terhadap lembaga-lembaga pemerintahan legislatif maupun eksekutif dan juga merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sistem pengadilan yang ada. Model seperti ini khususnya dipergunakan oleh negara-negara yang memiliki basis undang-undang atau peraturan hukum jaman Romawi. Lembaga dengan model ini dapat ditemukan di negara-negara Latin di Eropa (Perancis, Italia, Portugal dan Spanyol), Turki dan di banyak negara di Amerika Latin dan negara-negara Frankofon (berbahasa Perancis) di Afrika. Lebih lanjut dapat dilihat di Organisasi Internasional Lembaga Audit Tertinggi (INTOSAI), <<http://www.intosai.org>>, dan Standar Internasional Lembaga Audit Tertinggi (ISSAI), di <<http://www.issai.org>>

2. Istilah pemegang atau pemilik gugatan dipilih untuk mencakup baik individu, sebagai pemilik hak, dan juga lembaga, yang memiliki mandat. Orang dapat juga disebut sebagai pemilik hak, namun istilah pemilik gugatan lebih dapat menyampaikan ide pertanggungjawaban demokratis secara lebih komprehensif.
3. 'Orientasi seksual' merujuk pada ketertarikan fisik dan/atau emosi seorang individu terhadap gender yang sama dan/atau berlainan. 'Gay', 'lesbian', 'biseksual', dan '*straight*/hetero' merupakan contoh-contoh orientasi seksual.
4. Informasi lebih lanjut terdapat di <<http://mande.co.uk/special-issues/most-significant-change-msc>>
5. Informasi lebih lanjut terdapat di <<http://www.outcomemapping.ca>>



Tambahan

Tambahan I: Cara merencanakan

Daftar periksa (*checklist*) berikut berguna untuk mendapatkan gambaran umum dari penilaian terkait dengan aktivitas dan pemilihan waktu yang dilakukan.

Cara merencanakan			
Rencana kerja			Jadwal
Tonggak pencapaian	Aktivitas	Tanggung Jawab	Estimasi kerangka waktu
Mulai bersiap			
Mulai diberdayakan			
Mulai terfokus			
Memperoleh jawaban			
Memperoleh temuan			
Melakukan dengan tepat			
Memperoleh pengaruh			
Mengimplementasi perubahan			
Pelajaran pembelajaran			

Tambahan II: Kerja sama antar tim

Tambahan ini memberikan daftar periksa yang bersifat opsional yang dapat digunakan oleh tim penilai untuk meningkatkan kerja sama yang lebih baik diantara anggota tim penilai dengan kelompok konsultatif.

Bagaimana membentuk kerja sama yang sukses	Evaluasi			Langkah untuk meningkatkan kerja sama
	+	+/-	-	
Membentuk platform koordinasi gabungan				
Menentukan persyaratan keterlibatan yang mengikat				
Menentukan tonggak pencapaian gabungan				
Merumuskan aturan manajemen konflik				
Menyelenggarakan aktivitas yang dibangun berdasarkan kepercayaan				
Membagi kisah sukses/ melakukan evaluasi				

Tambahan III: Metode yang memungkinkan untuk memetakan hubungan akuntabilitas

Diagram ini berguna untuk memetakan hubungan pertanggungjawaban agar berfokus pada pengumpulan data yang dapat menutup celah-celah informasi. Dengan menggunakan kisi-kisi ini, para penilai juga akan bisa mengidentifikasi aktor yang mendukung dan memiliki pengaruh. Selain itu, para penilai akan mampu mengidentifikasi aktor oposisi yang paling berkuasa dan hubungan antar aktor yang terlibat.

Bagaimana memetakan hubungan akuntabilitas

	Grafik	Signifikansi
	-----	Kaitan erat dari pertukaran, koordinasi, dll
	-----	Hubungan kerja informal atau lemah
	→	Formal, kelembagaan aliansi
	—┐	Ketegangan atau kepentingan berbeda
-----//-----	Hubungan yang terinterupsi	

Letakkan seleksi dari aktor yang paling relevan pada kisi-kisi. Mulai dengan mereka yang sangat berkepentingan dalam mencapai perubahan, dan gunakan grafik untuk menjelaskan hubungan di antara mereka. Untuk mengetahui lebih jauh mengenai pemetaan taktis, lihat <www.newtactics.org>.

Tambahan IV: Mengidentifikasi hubungan akuntabilitas

Dalam suatu penilaian yang berfokus pada infrastruktur untuk penyediaan akses air bagi seluruh masyarakat, tim penilai melakukan identifikasi-identifikasi masalah, siapa saja yang termasuk pengemban tugas (*duty bearers*) dan para pemilik gugatan (*claim holders*), serta beragam aliansi yang terjadi, di seluruh ketiga fase utama dari penyusunan agenda, pembuatan kebijakan dan implementasi.

Mengidentifikasi hubungan akuntabilitas				
	Masalah layanan	Pengemban tugas	Pemilik gugatan	Aliansi dan pengaruh
Tahap kebijakan	Hambatan yang mencegah layanan untuk mencapai tujuannya	Aktor dengan tanggung jawab terhadap masalah	Aktor yang menggunakan layanan, kelompok yang berkepentingan bagi adanya perubahan	Hubungan aktor: Siapa yang menentang atau mendukung perubahan/pembaruan? Siapa yang memiliki tingkat pengaruh yang tinggi atau rendah?
Penyusunan agenda	Debat publik/debat parlementer sebelum pembuatan draf UU baru yang dibentuk dari proses penilaian yang tidak realistis/ kurang informasi akan kebutuhan air penduduk.	Partai politik	Warga negara	Dua partai politik besar mengendalikan banyak media di dalam negeri, tidak ada ruang di dalam media untuk menentang posisi mereka mengenai UU baru tersebut. Terdapat gerakan yang kuat dari warga untuk mendukung UU air baru tersebut.
Pembuatan kebijakan	UU pengatur pengadaan barang dan jasa (<i>procurement</i>) tidak mengklarifikasi saat perusahaan swasta dapat dipilih untuk memberikan layanan.	Partai yang berkuasa	Partai oposisi	Partai yang berkuasa memiliki hubungan erat dengan eksternal, perusahaan sektor swasta dengan kepentingan yang besar dalam UU baru tersebut. Namun, asosiasi pemerintah daerah dengan tegas mengadvokasi tentang harus adanya masukan dari masyarakat setempat, pakar dan warga negara ke dalam UU baru tersebut.

Mengidentifikasi hubungan akuntabilitas				
	Masalah layanan	Pengembalian tugas	Pemilik gugatan	Aliansi dan pengaruh
Tahap kebijakan	Hambatan yang mencegah layanan untuk mencapai tujuannya	Aktor dengan tanggung jawab terhadap masalah	Aktor yang menggunakan layanan, kelompok yang berkepentingan bagi adanya perubahan	Hubungan aktor: Siapa yang menentang atau mendukung perubahan/pembaruan? Siapa yang memiliki tingkat pengaruh yang tinggi atau rendah?
Implementasi	Pengadaan layanan diadakan dengan cara yang tidak transparan, dan umumnya hanya pendonor utama dari partai politik yang berkuasa yang diberikan kontrak.	Otoritas pengadaan	Komisi antikorupsi	Kontrak diberikan kepada penyandang dana dari partai yang berkuasa. Donor internasional bilateral menyukai sistem ini karena 'membuat segala sesuatu terlaksana'. Donor internasional multilateral lebih mendorong proses pengadaan yang terbuka untuk menghindari korupsi.

Tambahan V: Kuesioner Penilaian

Merupakan kuesioner yang telah disesuaikan berdasarkan informasi yang dikumpulkan oleh tim penilai (ditunjukkan pada Tambahan IV).

Prinsip	Pertanyaan panduan		
	Penyusunan Agenda	Pembuatan kebijakan	Implementasi
Keterjawaban	Seberapa bertanggung jawabnya partai politik terhadap warga negara setelah salah perhitungan selama debat publik mengenai UU air yang baru?	Seberapa bertanggung jawabnya partai yang berkuasa terhadap partai oposisi dalam parlemen selama proses pembuatan draf kebijakan?	Seberapa bertanggung jawabnya otoritas pengadaan terhadap komisi antikorupsi dalam hal pengadaan layanan?
Kedaya-tanggapan	Seberapa tanggap partai politik terhadap warga negara setelah perhitungan selama debat publik mengenai UU air yang baru?	Seberapa tanggap partai yang berkuasa terhadap partai oposisi dalam parlemen selama proses pembuatan draf kebijakan?	Seberapa tanggap otoritas pengadaan terhadap komisi antikorupsi dalam hal pengadaan layanan?
Keberlakuan	Sejauh apa warga negara dapat menjatuhkan dan memperkuat konsekuensi terhadap partai politik atas penilaian yang salah mengenai kebutuhan air?	Sejauh apa partai oposisi dapat menjatuhkan dan memberi konsekuensi kepada partai yang berkuasa di Parlemen atas kekurangan yang ada dalam kerangka kerja peraturan?	Sejauh apa komisi antikorupsi dapat menjatuhkan dan memberi konsekuensi terhadap otoritas pengadaan karena tidak adanya transparansi dan memberikan kontrak kepada penyandang dana dari partai yang berkuasa?

Tambahan VI: Bagaimana memvalidasi temuan dan proposal

Daftar periksa ini digunakan untuk mendukung persiapan-persiapan yang dilakukan untuk melakukan pertemuan validasi tentang hasil-hasil temuan dan proposal.

Bagaimana memvalidasi temuan dan proposal		
Siapa?	Apa?	Modalitas validasi
Kelompok konsultatif	Konsistensi antara fakta dan kesimpulan, dan antara kesimpulan dan rekomendasi	Pertemuan tertulis/diskusi
Informan kunci	Presentasi dan penggunaan fakta	Pertemuan diskusi
Pengguna laporan	Penggunaan laporan yang diantisipasi, kelayakan rekomendasi	Dialog berorientasi aksi

Referensi

Ayee, J. dan Crook, R., *'Toilet Wars': Urban Sanitation and the Politics of Public-Private Partnerships Services in Ghana*, Prasaran IDS 213 (Brighton: *Institute of Development Studies*, 2003), tersedia di <<http://www.ids.ac.uk/idspublication/toilet-wars-urban-sanitation-services-and-the-politics-of-public-private-partnerships-in-ghana>>, diakses pada 29 April 2014.

Barr, M., Serneels, P. dan Zeitlin, A., *'Information and Collective Action in the Community Monitoring of Schools: Bukti Lapangan dan Percobaan Lab dari Uganda'*, 2012, Naskah Kerja (belum dipublikasikan)

Batley, R. dan McLoughlin, C., *The Effects of Sector Characteristics on Accountability Relationships in Service Delivery*, Naskah Kerja ODI 350 (London: Overseas Development Institute, 2012), tersedia di <<http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7790.pdf>>, diakses pada 29 April 2014

Heck, C. dan Tolmie, C., *Voices from the Ground: Does Strengthening Demand for Better Services Improve Supply?* (Stockholm: International IDEA, 2012), tersedia di <<http://www.idea.int/resources/analysis/does-strengthening-demand-for-better-services-improve-supply.cfm>>, diakses pada 29 April 2014

International IDEA, *Assessing the Quality of Democracy: A Practical Guide* (Stockholm, International IDEA, 2008)

International IDEA, *Democratic Accountability in Service Delivery: A Desk Review* (Stockholm: International IDEA, 2013), tersedia di <<http://www.idea.int/resources/analysis/democratic-accountability-and-service-delivery-a-desk-review.cfm>>, diakses 29 April 2014

International IDEA, *State of Local Democracy Assessment Framework* (Stockholm: International IDEA, 2013)

International IDEA dan Kantor Ombudsman di Malawi, *Assessing Democratic Accountability In Service Delivery: A summary report of the pilot assessment in waste management service delivery in Malawi* (Stockholm: International IDEA, 2014)

Keefer, P. dan Khemani, S., 'Democracy, Public Expenditures, and the Poor: Understanding Political Incentives for Providing Public Services', *World Bank Research Observer*, 20/1 (March 2005), pp. 1–28, tersedia di <<http://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1093/wbro/lki002>>, diakses pada 29 April 2014

Kemp, B., *Political Party Dialogue: A Facilitator's Guide* (Stockholm: International IDEA, 2013)

Rampa, F., dengan Piñol Puig, G., 'Analysing Governance in the Water Sector in Kenya', Makalah Diskusi 124, Pusat Eropa untuk Manajemen Kebijakan Pembangunan, 2011, tersedia di <<http://ecdpm.org/publications/analysing-governance-water-sector-kenya/>>, diakses pada 29 April 2014

Triwibowo, D., 'The Role of Strategic Alliances between NGOs and the Local Media in Making Health Services Responsive to the Poor in Makassar City, South Sulawesi Province, Indonesia', Makalah Diskusi, International IDEA, 2012, tersedia di <<http://www.idea.int/resources/analysis/the-role-of-strategic-alliances-between-ngos-and-local-media.cfm>>, diakses pada 29 April 2014

Wild, L., Chambers, V., King M. dan Harris, D., *Common Constraints and Incentive Problems in Service Delivery*, Prasaran ODI 351 (London: Overseas Development Institute, 2012), tersedia di <<http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7791.pdf>>, diakses pada 29 April 2014

Bank Dunia, *Cases in Outcome Harvesting: Ten Pilot Experiences Identify New Learning from Multi-Stakeholder Projects to Improve Results*, (Washington D.C.: Bank Dunia, 2014) tersedia di <<http://wbi.worldbank.org/wbi/Data/wbi/wbicms/files/drupal-acquia/wbi/Cases%20in%20Outcome%20Harvesting.pdf>>, diakses pada 25 Agustus 2014

Penghargaan

Sejumlah nama terlibat di dalam penulisan panduan dalam berbagai kapasitas yang berbeda. Pada tahun 2010, Anna Lekvall dan Jorge Valladares Molleda mengkonseptualisasikan pendekatan dan sebagian besar dari isu metodologis yang menjadi dasar panduan. Jorge memimpin penyusunan draf awal dari versi sebelumnya yang kemudian diujicobakan di Bolivia, Indonesia, Lesotho dan Malawi. Ia juga terlibat pada persiapan untuk versi panduan ini bersama Helena Bjuremalm dan Alberto Fernández Gibaja.

Para pakar dan rekan International IDEA telah meluangkan waktu untuk mendiskusikan konsep kerangka kerja serta berbagai versi draf yang berbeda. Selama tahun 2010, beberapa dari mereka berkumpul di Stockholm untuk mendiskusikan uraian panduan yang dianotasi untuk pertama kali, termasuk diantaranya Wieger Bakker (Universitas Utrecht), Mark Bovens (Universitas Utrecht), Edna Co (Universitas Philippines), Noha El-Mikawy (United Nations Development Programme), Michael Hammer (One World Trust), Todd Landman (Universitas Essex), Andres Mejia Acosta (Institute of Development Studies), João Pereira (Civil Society Support Mechanism, Mozambique) dan Lisa von Trapp (World Bank Institute).

Ucapan terima kasih khususnya kami tujukan kepada Anja Linder dan Renée Speijcken atas kontribusi mereka terhadap tinjauan utama dari kerangka kerja ini pada tahun 2012, yang menghasilkan draf kedua.

Rekan sejawat dari International IDEA juga telah memberikan masukan sepanjang kurun waktu penulisan. Untuk itu, kami sangat berterima kasih kepada Alicia del Aguila, Erik Asplund, Margot Gould, Paul Guerin, Louise Heegaard, Henry Ivarature, Kristina Jelmin, Mélida Jiménez, Katarina Jörgensen, Shana Kaiser,

Brechtje Kemp, Matshidiso Kgothatso Semela-Serote, Keboitse Machangana, Emily Perez, Leena Rikkila, Edward Shalala, Bjarte Tørå, Marcelo Villafani dan Lotta Westerberg. Di tahun 2013, Sam Jones memberikan masukan yang signifikan bagi versi panduan ini.

Kami berhutang budi khususnya kepada para kolega yang telah memungkinkan dilakukannya penilaian percontohan (*pilot assessments*) menggunakan kerangka kerja ini untuk dapat terjadi di berbagai negara: Adhy Aman, Edwige Balutansky, Andrew Ellis, Alfonso Ferrufino, Carolina Floru, Nyla Grace Prieto, Margot Gould, Matshidiso Kgothatso Semela-Serote, Jean-Yves Kpalou, Mustaq Moorad dan Fernando Patzy.

Umpan balik dari penilaian percontohan tadi adalah penting dalam memperbarui kerangka kerja, khususnya yang kami terima dari Marcos Bustamante, Carlos Moncada dan José de la Fuente (Bolivia), Badruun Gardi (Zorig Foundation, Mongolia), Motlamelle Kapa, Oscar Gakuo Mwangi dan Mafa Sejanamane (National University of Lesotho), Ikrar Nusa Bhakti dan Mbak Yanu (Pusat Studi Politik, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia) dan Khumbo Rudo Mwalwimba, Ellos Lodzeni, Vincent Kondowe dan Tujilane Chizumila (Kantor Ombudsman Malawi).

International IDEA ingin mengucapkan rasa terima kasih kepada kelompok peninjau anonim yang komentar dan umpan baliknya telah membantu menyesuaikan dan memperbaiki draf-draf sebelumnya. Para peninjau ini berafiliasi atau sebelumnya berafiliasi dengan organisasi seperti Natural Resources Governance Institute (dahulu dikenal dengan Revenue Watch Institute), UNICEF, United Nations Development Programme, Bank Dunia dan the World Resources Institute.

Kami juga berhutang budi kepada Thomas Pritzl atas penyuntingan panduan ini, yang telah memberikan saran editorial dan metodologi selama periode elaborasi panduan serta atas masukan untuk desain susunan panduan ini.

Pada akhirnya, kami ingin berterima kasih kepada Lisa Hagman, pejabat publikasi di International IDEA yang mengelola produksi panduan ini dengan sukses, dan Jenefrieda Isberg atas dukungan administrasi dan finansial yang tak ternilai sepanjang pengembangan, publikasi dan diseminasi panduan.

Tentang International IDEA

Lembaga Internasional untuk Demokrasi dan Pendampingan Pemilu (International IDEA) adalah organisasi antar pemerintah dengan misi untuk mendukung demokrasi yang berkelanjutan di seluruh dunia.

Tujuan dari lembaga ini adalah untuk mendukung lembaga-lembaga dan proses-proses yang demokratis, dan demokrasi yang lebih berkelanjutan, efektif dan dilegitimasi.

Apakah pekerjaan dari International IDEA?

Kerja lembaga diorganisasikan baik di tingkat global, regional dan nasional, dengan fokus pada peranan warga negara sebagai penggerak perubahan.

International IDEA menghasilkan berbagai pengetahuan komparatif yang terkait dengan bidang-bidang keahliannya: proses pemilihan umum, pembuatan konstitusi, partisipasi dan perwakilan politik, demokrasi dan pembangunan, serta demokrasi yang terkait dengan gender, keberagaman, konflik dan keamanan.

International IDEA membawa pengetahuan ini kepada aktor-aktor yang bekerja bagi reformasi demokrasi di tingkat nasional maupun lokal, serta memfasilitasi dialog yang mendukung perubahan yang demokratis.

Dalam misinya, International IDEA bertujuan untuk:

- Meningkatkan kapasitas, legitimasi dan kredibilitas demokrasi
- Mendorong partisipasi politik yang bersifat inklusif dan keterwakilan yang dapat dipertanggungjawabkan
- Terjadinya kerjasama demokrasi yang lebih efektif dan melegitimasi.

Dimanakah International IDEA bekerja?

International IDEA bekerja di seluruh dunia. Berpusat di Stockholm, Swedia, lembaga ini memiliki kantor di Afrika, Asia dan Pasifik, Amerika Latin dan Karibia, dan kawasan Asia Barat dan Afrika Utara.

A colorful, stylized illustration of various human faces and profiles, representing diversity in age, gender, and ethnicity. The faces are rendered in a flat, graphic style with bold outlines and a limited color palette of blues, yellows, oranges, and greys. Some faces are looking forward, while others are in profile or looking slightly away. The overall composition is dense and overlapping, creating a sense of a community or a group of people.

Negara-negara dengan tingkat pelayanan publik yang rendah cenderung memiliki satu kesamaan: mereka tidak memiliki sistem yg efektif dalam hal pemberian sanksi atau penghargaan. Jadi, meskipun keberadaan demokrasi sering diasumsikan berarti mekanisme akuntabilitas bekerja dengan efektif, realitas yang ada di lapangan jauh lebih kompleks. Banyak sekali variabel yang mempengaruhi mutu pelayanan publik dan bagaimana mekanisme akuntabilitas bekerja. Mekanisme-mekanisme itu bahkan kerap kali absen, lemah, atau diskriminatif terhadap identitas seseorang, orientasi seksual, umur, tingkat pendapatan, ketunaan fisik atau kekuasaan yang dimilikinya.

Buku panduan ini menyajikan metodologi penilaian untuk mengidentifikasi perbaikan dalam mekanisme akuntabilitas yang demokratis. Kerangka kerja yang dibahas merupakan tambahan terkini dari berbagai kerangka kerja penilaian yang dipimpin warga yang dicakup oleh International IDEA, yaitu: “Keadaan Demokrasi” dan “Keadaan Demokrasi Setempat”. Panduan ini berisi petunjuk bagi para pemakai dalam menilai apakah para penyelenggara pemerintahan dapat menunjukkan akuntabilitasnya dalam proses kebijakan mereka yang menyangkut pelayanan publik serta bagaimana merancang adanya perbaikan bagi berbagai mekanisme akuntabilitas tersebut.

INTERNATIONAL IDEA

Strömsborg
SE-103 34 Stockholm
Sweden
Tel: +46 8 698 37 00
Fax: +46 8 20 24 22
Email: info@idea.int
Website: www.idea.int
[Facebook.com/InternationalIDEA](https://www.facebook.com/InternationalIDEA)
[Twitter@Int_IDEA](https://twitter.com/Int_IDEA)



ISBN 978-91-7671-027-2