



The Fix-Rate

(Tingkat Perbaikan)

Sebuah Metrik kunci untuk Transparansi dan Akuntabilitas

Tidak ada unit ukuran pekerjaan transparansi dan akuntabilitas yang secara umum disepakati bersama. Banyak organisasi bekerja secara aktif di seluruh dunia untuk mempromosikan prinsip-prinsip ini, namun belum ada cara yang efektif untuk mengetahui apakah kerja tersebut membuahkan hasil. Integrity Action telah mengembangkan sebuah pendekatan di mana hasil capaian dapat diukur dengan suatu '*fix-rate* (tingkat perbaikan)'. *Fix-rate* mengukur pengaruh di mana masalah transparansi dan akuntabilitas dapat diselesaikan sesuai dengan keinginan para pemangku kepentingan utama. Pendekatan Community Integrity Building (Pembangunan Integritas Masyarakat) Integrity Action telah berhasil mencapai *fix-rate* hingga 80 persen dalam hal memperbaiki mutu jalanan, sekolah, dan layanan publik bagi ribuan orang. *Working paper* ini merupakan penjelasan *fix-rate* sebagai suatu metrik kunci bagi upaya di bidang ini dan memberikan uraian sejumlah implikasi untuk upaya lainnya yang berkaitan dengan transparansi dan

The Fix-Rate (Tingkat Perbaikan)



akuntabilitas.

Integrity Action
Working Paper Nomor 2

Fredrik Galtung



The Fix-Rate (Tingkat Perbaikan)

Sebuah Metrik kunci untuk Transparansi dan Akuntabilitas

Pendahuluan¹

Gerakan transparansi dan akuntabilitas yang mulai muncul di awal tahun 1990-an menjadi sebuah gerakan global LSM, pemerintah, organisasi antar-pemerintah, perusahaan, dan pemikir kebijakan yang beragam dan sangat inovatif di tahun 2000-an. Saat ini, dalam berbagai perwujudannya, gerakan transparansi dan akuntabilitas dapat ditemui di hampir setiap negara. Salah satu cirinya yang menarik adalah bagaimana cepatnya gerakan tersebut menjadi gerakan global. Kaum reformis dan aktivis berupaya untuk mencapai perubahan di negara-negara industri maju, serta di negara-negara berpenghasilan sedang dan rendah. Organisasi-organisasi yang bekerja di bidang ini meliputi tema-tema anti-korupsi, akses informasi, akuntabilitas yudisial dan perusahaan, bantuan, konstruksi, anggaran dan transparansi sumber daya alam, dan akuntabilitas pelayanan publik, keadilan pajak, arus penggelapan keuangan, dan perdagangan senjata.

Hal yang menyatukan gerakan heterogen ini adalah komitmen untuk meminta pertanggungjawaban pejabat publik dan lembaga serta konsensus bahwa tiga pilar utama akuntabilitas dalam negara liberal yang demokratis - pemilu yang adil, pengadilan yang

¹Ucapan terima kasih: Makalah ini adalah hasil dari upaya kolektif dan tidak akan pernah tercapai tanpa kerja keras, inspirasi, dan ide dari rekan-rekan terdekat saya, khususnya Harutyun Aleksanyan, Mira Almukarker, Edward Irby, Emmanuelle Kunigk, Siobhan O'Shea, Patrick Rafolisy, Hadeel Qazzaz, Joy Saunders, Claire Schouten, Begaim Usabalieva, Lilia Utiusheva, dan mantan rekan saya Nick Duncan dan Martin Tisné. Di lapangan, upaya kami sangat bergantung secara signifikan pada mitra kami, yang tercantum dalam Kotak 1. DFID (melalui Governance and Transparency Fund), Ford Foundation Open Society Foundations, NORAD, dan Bank Dunia (melalui Fasilitas Hibah Pembangunan) yang mendukung upaya yang dijelaskan dalam makalah ini secara finansial. Lorraine Kingsley melakukan penelitian lapangan yang sangat berharga untuk mengumpulkan bukti studi kasus. Untuk umpan balik mereka pada tulisan ini saya juga berterima kasih atas komentar dan saran dari Alan Barlow, Alan Doig, Nilima Gulrajani, Gordon Johnson, Samandar Mahmodi, Ornit Shani, dan Yama Torabi



independen, dan media yang bebas - dalam banyak hal telah gagal memenuhi harapan publik dan belum menemui keberhasilan dalam melaksanakan tugas mereka. Tidak seorangpun menyarankan agar kita membuang kunci-kunci penting dalam akuntabilitas publik, tapi ada konsensus luas bahwa akuntabilitas publik perlu diperkuat dan bahwa perangkat dan pendekatan lainnya harus pula saling melengkapi.

Dalam imajinasi publik, dan di banyak pemerintahan, ada satu metrik pengukur kinerja penting di sektor transparansi dan akuntabilitas yang telah mendominasi diskusi publik dan kebijakan: *Corruption Perception Index* (CPI) atau Indeks Persepsi Korupsi (IPK) dari Transparansi Internasional. IPK pertama kali diperkenalkan pada tahun 1995 dan selama bertahun-tahun telah menjadi salah satu indeks yang paling berpengaruh bagi pemerintahan dan pembangunan. Indeks ini telah dimasukkan ke dalam berbagai rencana pemerintah dan merupakan indikator kinerja yang penting untuk berbagai lembaga anti-korupsi, yang diberikan mandat untuk meningkatkan skor negara mereka dalam jangka waktu tertentu.

IPK menyusun peringkat negara dengan skala nol sampai seratus, di mana angka nol menunjukkan terjadi korupsi yang menyeluruh dan angka seratus menunjukkan tidak ada korupsi sama sekali. Saya berargumen di tulisan saya yang lain² bahwa meskipun IPK memiliki peran penting sebagai perangkat yang berpengaruh dalam fase awal gerakan ini, ketika agenda utama saat itu adalah peningkatan kesadaran dan advokasi untuk norma hukum yang lebih efektif. maka IPK semakin tidak lagi dapat membantu sebagai alat ukur untuk menilai implementasi kebijakan dan tren korupsi. Bahkan pada interval kepercayaan 90 persen 31 negara memiliki perkiraan dengan variasi lebih dari +/- 20 persen dari nilai skor, dengan sejumlah negara mencapai variasi di atas +/- 50 persen. Varian yang tinggi seperti itu dapat menunjukkan perbedaan pendapat tentang negara yang tidak banyak diketahui. Hal ini juga dapat menunjukkan bahwa ada fenomena yang berbeda yang sedang dinilai saat ini. Lagipula, korupsi di seluruh dunia timbul dengan cara yang berbeda: misalnya, negara dengan skor antara 38 dan 41 di tahun 2012 mencakup Bulgaria, Burkina

²Fredrik Galtung, "Measuring the Immeasurable: Boundaries and Functions of (Macro) Corruption Indicators," dalam Charles Sampford et al. eds., *Measuring Corruption*, Ashgate, Aldershot, 2006: hal. 101-130.



Faso, Cina, Liberia, dan Tunisia. Skor yang kira-kira hampir sama ternyata tidak memperhitungkan perbedaan yang luar biasa dalam hal nilai dolar, jenis, pertahanan, biaya SDM, meratanya korupsi tingkat kecil, dan dampak ekonomi dari korupsi di negara-negara tersebut. Prakiraan cuaca dan jajak pendapat pemilu juga dapat menghasilkan margin kepercayaan yang besar, tetapi mereka bersifat mengukur sesuatu yang spesifik: peluang hujan lebat, salju ringan atau langit yang cerah, atau kemungkinan bahwa seorang kandidat akan memenangkan pemilu. Dengan IPK kita tidak tahu apa jenis korupsi yang sedang dinilai.

Banyak orang yang bergelut di bidang transparansi dan akuntabilitas menyadari kekurangan dari IPK, maka sudah sepatutnya dikembangkan ukuran alternatif untuk mengukur korupsi secara lebih obyektif atau tepat. Akan tetapi, meskipun sudah dilakukan berbagai upaya selama dua puluh tahun terakhir, para peneliti dan aktivis belum berhasil mengembangkan metodologi yang kuat, dapat direplikasi, dan terukur untuk mengukur tindak korupsi di lembaga dan penyedia layanan. Persepsi publik dan pelaporan sendiri pembayaran suap atau tuntutan pemerasan masih merupakan perbuatan yang paling banyak dilaporkan. Namun demikian, survei tersebut tidak cukup kuat untuk menjadi dasar untuk penyempurnaan kebijakan. Meskipun ada kelemahannya, IPK tetap merupakan Indikator Kinerja Penting dari banyak lembaga anti-korupsi dan terus dikutip dalam artikel berita hampir setiap hari³.

Adanya undang-undang hak atas informasi atau undang-undang perlindungan *whistle blower* dan keterbukaan serta aksesibilitas anggaran publik tidak diragukan lagi merupakan hal yang penting; akan tetapi mereka jadi kurang bermakna jika hal tersebut pada akhirnya gagal mewujudkan kehidupan yang lebih baik. Integrity Action telah mengembangkan pendekatan sederhana yang disebut —*fix-rate* (tingkat perbaikan-- sebagai metrik kunci dalam upaya mewujudkan transparansi dan akuntabilitas. *Fix-rate* mengukur pelaksanaan

³Dewan Inspeksi Perdana Menteri Turki adalah salah satu dari puluhan contoh di seluruh dunia: Dalam sebuah laporan sejak tahun 2009, Turki mengupayakan agar pada akhir 2012, telah mencapai “setidaknya 20% peningkatan skor Turki di Indeks Persepsi Korupsi yang diungkapkan oleh Transparansi Internasional setiap tahun”. Laporan ini juga berusaha untuk mencapai perbaikan pada nilai Integritas Global.



dan penyelesaian masalah yang terkait transparansi dan akuntabilitas sesuai dengan keinginan pemangku kepentingan utama. Masyarakat awam, pengusaha, politisi, pejabat publik, wartawan, dan LSM merupakan bagian dari anggota masyarakat yang juga dapat mengidentifikasi masalah. Ada banyak individu dan lembaga yang dapat dilibatkan dalam penyelesaian masalah ini. Indikator ini dapat memberikan acuan bagi mereka yang berkomitmen untuk melakukan reformasi yang benar-benar mencatat perkembangan yang terjadi.

Integrity Action didirikan pada tahun 2003 dengan misi untuk memberdayakan masyarakat untuk bertindak dengan mematuhi dan mengupayakan terwujudnya integritas, secara aktif turut berpartisipasi dalam mendirikan lembaga-lembaga untuk membangun negara yang terbuka, akuntabel, dan responsif terhadap kebutuhan dan harapan masyarakat⁴. Selama lima tahun terakhir kami telah menguji variasi pada sebuah metodologi inti yang disebut Pembangunan Integritas Masyarakat untuk menguji hal apa yang dapat memperbaiki masalah terkait transparansi dan akuntabilitas di beberapa negara di Afrika, Asia, Negara Bekas Uni Soviet, dan Timur Tengah. Kami berhasil merengkuh tonggak pencapaian beberapa tahun lalu karena data yang kami kumpulkan dengan mitra kami menunjukkan bahwa pendekatan ini mencapai tingkat perbaikan di atas 50 persen untuk masalah infrastruktur yang diidentifikasi oleh anggota masyarakat lokal dan tingkat perbaikan sebesar 30 persen untuk layanan publik seperti air, sanitasi, dan kesejahteraan sosial.

Tingkat perbaikan berfokus pada keluaran pengukuran, seperti penyelesaian keluhan warga, atau perbaikan dalam pelayanan publik berdasarkan masalah yang diidentifikasi oleh para pemangku kepentingan dari layanan ini. Setelah itu inputnya adalah kegiatan atau perubahan kebijakan, seperti dengar pendapat publik, audit sosial, portal informasi, pakta integritas, atau undang-undang akses terhadap informasi. *Fix-rate* menilai apakah input ini dapat memberdayakan masyarakat dan pejabat publik, baik secara individual maupun kolektif, untuk mencapai perbaikan yang spesifik, dan oleh karena itu hasil yang lebih baik

⁴ Organisasi ini didirikan dengan nama “Tiri: Making Integrity Work” dan namanya berubah menjadi Integrity Action pada bulan Oktober 2012.



dalam kepentingan umum. Ketika perbaikan tercapai secara konsisten, maka perbaikan tersebut dapat diartikan sebagai sinyal bahwa kebijakan, hukum, atau metode pemecahan masalah telah berjalan dengan baik dan bahwa perbaikan memiliki potensi untuk menjadi kegiatan rutin yang dilakukan dalam hubungan negara-masyarakat.

Kajian ini akan menunjukkan bahwa Pembangunan Integritas Masyarakat juga merupakan cara yang hemat biaya untuk mencapai perbaikan. Biaya rata-ratanya kurang dari 1 persen dari nilai proyek infrastruktur dan layanan yang sedang diperbaiki. Bantuan dan proyek pemerintah di negara-negara berkembang secara rata-rata diperkirakan kehilangan antara 10-25 persen dari nilai proyek karena penipuan, korupsi, dan kesalahan pengelolaan.⁵ Uni Afrika memperkirakan pada tahun 2002 rata-rata 25 persen dari PDB Afrika (sekitar \$ 148 milyar) hilang akibat korupsi setiap tahun. Jika 1 persen dari biaya proyek besar diinvestasikan dalam Pembangunan Integritas Masyarakat dan hal tersebut berhasil mengurangi tingkat kerugian yang disebabkan oleh pemborosan, korupsi, dan kesalahan pengelolaan sampai sebesar empat persen, hal ini menghasilkan keuntungan investasi bersih sebesar tiga kali lipat, yang membuat pendekatan ini pada intinya merupakan pendekatan yang dapat mendanai dirinya sendiri.

Penerapan *fix-rate* sebagai metrik kunci dari gerakan transparansi dan akuntabilitas dapat membantu dalam mendorong inovasi, peningkatan efisiensi, dan membantu untuk menyoroti gerakan apa saja yang berhasil. Bila perbaikan merupakan obat, pendekatan Pembangunan Integritas Masyarakat adalah jenis pengobatan. Perlakuan yang berbeda mungkin lebih atau kurang berhasil menyembuhkan pasien, dan meski kita sekarang

⁵Ketika Oby Ezekwesili mendirikan unit kontrol pengadaan federal yang baru di Kantor Presiden di Nigeria pada awal tahun 2000, dia mengurangi biaya sebesar 40-50%. Pengurangan serupa juga ditemukan di Italia setelah gerakan anti-korupsi Mani Pulite mengganggu jaringan korup di awal 1990-an. Untuk tinjauan dari beberapa masalah yang berkaitan dengan pembangunan, lihat Paul Collier dan Anke Hoeffler, "The Economic Costs of Corruption in Infrastructure," *Global Corruption Report 2005: Corruption in Construction and Post-Conflict Reconstruction*, Transparency International, Berlin: hlm 12-19. Dan untuk tipologi dan analisis korupsi di infrastruktur global yang baik, silahkan lihat giaccentre.org/cost_of_corruption.php. Data dari AS memberikan acuan lain untuk potensi kerugian akibat korupsi dan kecurangan: Departemen Kesehatan dan Layanan Manusia AS memperkirakan penipuan Medicare sebesar 7 sampai 14 persen dari semua penggantian pengeluaran keuangan pada tahun 2000, dari David Becker, et al, "Detecting Medical Abuse", NBER Working Paper Series, No 10677, Agustus 2004. Pada tahun 2010, kerugian tersebut diperkirakan mencapai \$ 48 milyar dalam satu tahun fiskal (lihat Kantor Akuntabilitas Pemerintah AS, *Medicare and Medicaid Fraud, Waste and Abuse: Effective Implementation of Recent Laws and Agency Actions Could Help Reduce Improper Payments*, Kesaksian di hadapan Sub-komite Manajemen Keuangan Federal, Informasi Pemerintah, Layanan Federal, dan Keamanan Internasional, Komite Keamanan Dalam Negeri dan Urusan Pemerintah, Senat AS, 9 Maret 2011).



memiliki keyakinan bahwa Pembangunan Integritas Masyarakat berhasil, pendekatan tersebut tidak dirancang untuk setiap penyakit atau untuk setiap konteks. Perbaikan juga dapat dicapai dengan metode lain, terutama di tempat di mana orang-orang yang umumnya dipercaya, berprinsip, dan kompeten mengelola program publik.

Digunakannya *fix-rate* sebagai satuan penting pengukuran memungkinkan kita untuk membandingkan efektivitas intervensi yang berbeda, dan untuk menilai apakah perlakuan tersebut dapat berlangsung lama. Di negara-negara dan sektor pemerintah dengan korupsi dan kesalahan pengelolaan yang luas, penggunaan *Fix-rate* juga akan menghasilkan eksternalitas positif seperti yang akan ditunjukkan beberapa contoh berikut.

Kajian ini dibagi menjadi tiga bagian: Pertama, saya menyajikan ikhtisar temuan dan beberapa studi kasus singkat dari upaya Pembangunan Integritas Masyarakat kami di enam negara. Kedua, saya menjelaskan secara lebih rinci bagaimana Pembangunan Integritas Masyarakat berjalan dan memperkenalkan dua konsep yang merupakan kunci untuk memahami metode kami: *closing the loop*, dan integritas organisasi. Bagian ketiga menjelaskan ide awal pendekatan Pembangunan Integritas Masyarakat dan menjelaskan bagaimana Pembangunan Integritas Masyarakat berbeda dari metode lain berdasarkan partisipasi atau konfrontasi. Sebagai kesimpulan saya menguraikan beberapa implikasi yang lebih luas dari Pembangunan Integritas Masyarakat dan *Fix-rate* untuk transparansi dan akuntabilitas.

1. Menguji Pendekatan : *Fix-rate* dalam Praktik

Pertanyaan utama yang mendorong upaya Integrity Action adalah “*Bagaimana kita dapat memberdayakan masyarakat untuk menjadi katalis dalam memperbaiki masalah integritas infrastruktur dan layanan publik utama, yang merupakan prioritas tertinggi bagi mereka?*” Dengan menggunakan apa yang kami sebut lensa integritas dan melibatkan warga dalam pendekatan Pembangunan Integritas Masyarakat, kami dapat membantu mengupayakan



perbaikan masalah yang terkenal dan tampak sulit dipecahkan. Kami memfasilitasi dinamika yang didorong oleh masyarakat lokal dalam membantu mengidentifikasi solusi yang layak untuk meningkatkan kualitas infrastruktur dan pelayanan publik. Hasil sampingan dari upaya ini sering kali berupa berkurangnya penipuan, korupsi, pemborosan, dan kesalahan pengelolaan.

Tanpa menginvestasikan dana secara langsung dalam bentuk batu bata, mortar, kerikil, pipa, atau sumur, bagaimana masyarakat bisa mendapatkan gedung sekolah dan jalan yang lebih baik atau akses terhadap air dalam pengaturan di mana kesalahan pengelolaan, inkompetensi, korupsi, atau penipuan tersebar luas? Upaya Pembangunan Integritas Masyarakat yang telah kami lakukan di enam negara dilaksanakan dengan menggandeng mitra LSM dan lembaga-lembaga publik, yang dimuat dalam Kotak 1. LSM ini bertanggung jawab untuk melaksanakan pekerjaan di lapangan dan berhak atas pujian untuk hasil yang telah diperoleh melalui upaya ini. Bagian pertama dari bagian ini berisi beberapa studi kasus yang menggambarkan apa yang kami lakukan dan dampaknya. Bagian kedua berisi temuan keseluruhan dari enam negara. Bagian ketiga menjelaskan bagaimana tingkat perbaikan diukur.

1.1. Studi Kasus

Layanan pengumpulan sampah di banyak kota di Kirgistan telah berubah sejak upaya Integrity Action di negara tersebut mulai dilakukan pada tahun 2009. Kota terpencil bersalju Naryn memberikan contoh terdepan dalam empat tahun terakhir dalam menunjukkan bagaimana pendekatan pembangunan integritas dapat mewujudkan reformasi layanan di kota. Kota ini memiliki pengelolaan limbah

Kotak 1: Mitra Integrity Action

Afghanistan: Integrity Watch Afghanistan

Kenya: Coastal Rural Support Programme, Federation of Woman Lawyers, International Commission of Jurists-Kenya.

Kirgistan: Academy of Management, Aga Khan Foundation, Association of Attorneys -InsanLeilek, Judicial Training Centre of the Supreme Court, Mountain Societies Development Support Programme.

Nepal: Campaign for Human Rights and Social Accountability (CAHURAST)

Palestina: Aman (the coalition for accountability and transparency), Applied Research Institute Jerusalem (ARIJ), An-Najah University Faculty of Law, Teacher Creativity Centre (TCC).

Timor Leste: Luta Hamatuk



padat kumuh yang hanya dapat melayani bagian perkotaan. Perusahaan pengumpulan sampah kota kemudian merombak prosedur sebagai hasil upaya yang dimulai melalui program Integrity Action, dengan mengumumkan bahwa 126 titik pengumpulan akan dikunjungi pada dua hari yang sama setiap minggu. Semua penduduk dapat mengakses informasi ini melalui peta besar yang ditampilkan di kantor pemasok. Selain itu, lebih dari 250 kontainer sampah telah disebar di sekitar kota, dan jumlah truk yang dimobilisasi sekarang dua kali lebih banyak daripada sebelumnya.

Cara pelayanan dijalankan dengan transparansi dan akuntabilitas seperti itu dan kemajuan kompetensi yang ditunjukkan oleh pemasok secara signifikan terbukti menjadi model bagi kota-kota lain di Kirgistan. Baru-baru ini, pejabat dan anggota dewan terpilih dari kota Batken dan Isfana mengunjungi Naryn untuk belajar dari pengalaman mereka. Sementara itu, di Osh City, Integrity Action berkontribusi untuk menghilangkan praktik pembuangan sampah ilegal di tempat umum, dan untuk pertama kali mengangkat jasa pembuangan sampah kepada salah satu area yang paling kekurangan di kota tersebut.

Berikut adalah awal bagaimana upaya ini dimulai. Sebagai langkah pertama dalam upayanya di Kyrgyzstan, Integrity Action mendirikan sebuah *think tank* dengan anggota yang merupakan para dosen universitas di Bishkek untuk melakukan studi peninjauan di tingkat lokal dan untuk memberikan pembelajaran bersama bagi pejabat publik dan perwakilan masyarakat. Para akademisi ini mengakui bahwa diperlukan suatu metodologi dan bukanlah hal yang mudah untuk menemukan perangkat yang dapat memberikan pelayanan yang lebih baik. Selama beberapa bulan mereka mengembangkan alat pemantauan dan pedoman pelatihan dengan bimbingan Integrity Action sehingga aktivis masyarakat sipil memiliki kerangka kerja untuk menganalisa pelayanan, menyoroti permasalahan, dan mendorong transparansi, akuntabilitas, dan kompetensi. Profesor Rakhat Bazarbaeva mengatakan, 'Kami mengembangkan tiga puluh indikator integritas yang berkaitan dengan pelayanan, transparansi, keterbukaan, partisipasi, dan etika. Kami kemudian melatih aktivis lokal terkait dengan metode untuk layanan pemantauan'.



Sebuah Kelompok Kerja Bersama (KKB) didirikan pada tahun 2010 untuk mempertemukan pejabat pemerintah daerah, anggota dewan terpilih, masyarakat, dan Organisasi Berbasis Masyarakat sehingga mereka dapat mendiskusikan masalah dan bekerja sama untuk mengidentifikasi dan menerapkan solusi yang tepat. Dikenal dengan nama Dewan Koordinasi Naryn, KKB ini mempertimbangkan apakah dengar pendapat publik dan kampanye lewat media dapat digunakan untuk meningkatkan layanan pengumpulan sampah.⁶ Manajer Integrity Action untuk Kyrgyzstan, Lilia Utiusheva, mengatakan “Sebelumnya, tidak ada sistem pengumpulan sampah di Naryn. Tidak ada rute pasti yang akan diikuti pengemudi truk. Kelompok pemantauan masyarakat mengumpulkan bukti foto bahwa truk hanya berkeliling kota seminggu sekali, memungut sampah di mana pun mereka melihatnya. Pada tahun 2011, Kantor Walikota, dewan kota, kantor tata kota, dan kelompok pemantauan masyarakat merumuskan rencana dan menyusun peta sehingga ada banyak bagian kota mendapat pengumpulan sampah pada hari yang sama setiap minggu”.

Sebuah kampanye di media untuk meningkatkan kesadaran akan perlunya peningkatan pengumpulan [sampah] menyebabkan tarif pajak kota yang dibayarkan sejumlah penduduk meningkat – yang memberikan pendapatan yang dibutuhkan bagi pemasok untuk mengadakan 250 tempat sampah di seluruh kota, dan untuk menyebarkan lebih banyak truk. Bilimbek Jakiev, anggota KKB, mengatakan, “Melalui kampanye Dewan Koordinasi, pengumpulan pajak meningkat dari 118.000 Som Kirgistan pada tahun 2008 [£ 1.600] menjadi 1.9 juta Som pada saat ini [£ 26.000]. Masyarakat sekarang jauh lebih bersih, sampah dikumpulkan secara teratur, dan itu semua meningkatkan penerimaan pajak yang hanya terjadi karena proyek ini”.

⁶KKB terbentuk dari peserta yang telah dilatih oleh gabungan akademisi lokal dan pembuat kebijakan dalam pendekatan Integrity Action. Bila struktur yang mirip dengan KKB yang sudah ada, seperti di Kenya, kami telah memberikan dukungan kepada struktur tersebut. Kelompok pemantau masyarakat dapat diidentifikasi melalui berbagai metode yang memastikan mereka memiliki legitimasi di tingkat lokal. Di kebanyakan negara hal ini terjadi melalui pemilihan tingkat lokal. Dalam prakteknya, hal itu sering berarti bahwa orang yang sudah menikmati tingkat kepercayaan publik – misalnya anggota dewan Syura lokal di Afghanistan, atau anggota dewan dari CBO yang dihormati di Kirgistan – merupakan salah satu kelompok pemantau. Di Palestina, melalui kesepakatan dengan Dinas Pendidikan, pemuda usia sekolah telah menjadi kelompok pemantau yang efektif dan aktif.



Pada tahap akhir, keberlanjutan adalah tujuan akhir agenda ini. Nurjan Asanbekova, seorang pengacara dari mitra kami, Asosiasi Pengacara Kirgistan (AAK), mengatakan, “Melalui proyek ini kami menemukan bahwa tidak ada acuan minimum pemberian yang dapat diberikan pemasok lokal. Misalnya, saya tidak bisa memastikan kualitas pengumpulan sampah kota di Naryn karena saya tidak bisa menjawab pertanyaan sederhana seperti, “Berapa banyak tempat sampah yang harus disediakan oleh pemerintah untuk ukuran kota seperti Naryn? ‘Dewan Koordinasi akan memastikan bahwa standarnya dapat didefinisikan, disetujui, dan kemudian diadopsi””.

Interaksi yang berjalan antara warga dan anggota dewan lokal juga telah tertanam di dalam budaya Naryn melalui penggunaan radio masyarakat. Mitra proyek, Program Dukungan Pembangunan Masyarakat Gunung, menjajaki kemungkinan dengan stasiun radio 'Almaz' untuk melihat apakah memungkinkan bagi stasiun tersebut untuk menyelenggarakan program telepon berdurasi 15 menit, di mana warga dapat mengajukan pertanyaan tentang layanan lokal dan menyorot masalah yang mereka lihat kepada perwakilan dari kantor walikota, pemerintah daerah, organisasi pembangunan masyarakat yang melakukan pengawasan masyarakat, dan penyedia layanan. Layanan ini dibentuk pada Desember 2012 dan merupakan layanan umum gratis.

Dalam kerangka kerja yang dibentuk oleh Integrity Action, Profesor Rakhat Bazarbaeva mengatakan, “Selangkah demi selangkah kami telah mengembangkan metodologi dan indikator tanpa menggunakan konsultan eksternal, dan sekarang organisasi lain telah menyatakan minat dalam menggunakan pendekatan ini, seperti Yayasan Eurasia dan Bank Dunia. Kementerian Ekonomi telah meminta kami untuk membantu mereka dalam upaya anti korupsi mereka, dan kami sekarang membahas pelatihan apa yang bisa kami berikan untuk membantu Sekolah Integritas yang sedang diujicobakan di musim semi [tahun 2013]. Dan jika Kementerian Ekonomi membangun platform regional dalam forum antikorupsi mereka, kami berharap bahwa kelompok pemantau yang dilatih di bawah proyek ini akan menjadi bagian dari program ini”.



Di Timor Leste, negara termuda di Asia, yang menderita karena konflik bertahun-tahun dan kesalahan pengelolaan yang telah menghancurkan hingga 70 persen infrastruktur dan menghambat upaya pengentasan kemiskinan dan kerawanan pangan, Celestina de Jesus Correia bergabung secara sukarela sebagai anggota kelompok pemantau masyarakat untuk Luta Hamutuk yang merupakan organisasi independen Timor Leste untuk memerangi korupsi dengan membangun kapasitas masyarakat jangka panjang untuk menuntut akuntabilitas dan turut berpartisipasi dalam pengambilan keputusan. Celestina mengatakan, “Sebelumnya, saya hanya ibu rumah tangga, pekerjaan saya adalah melayani suami, anak-anak, dan laki-laki lain yang mengadakan rapat di kantor desa. Saya putus sekolah ketika saya masih di kelas enam, tapi sekarang saya telah belajar bagaimana menulis laporan, saya lebih percaya diri untuk duduk bersama-sama dengan para laki-laki untuk membahas permasalahan di desa saya, berbicara pada orang dan mencari dukungan publik di desa saya untuk menyelesaikan masalah mereka seperti dalam kasus proyek air bersih. Ini adalah perubahan yang paling signifikan dalam hidup saya setelah menjadi kelompok pemantau sukarela”.

Celestina memeriksa bangunan dan anggaran, mengambil foto, bertemu dengan kontraktor, pemerintah daerah, dan masyarakat. Dedikasi anggota kelompok pemantauan seperti Celestina dan staf Luta Hamutuk sangat luar biasa. Di Bazartete, kelompok pemantauan membangkitkan kesadaran bahwa sekolah dasar lokal tidak memiliki fasilitas dasar seperti kursi, meja, dan papan tulis. Siswa duduk di lantai selama pelajaran, sedangkan guru menemui kesulitan untuk mengajar karena tidak ada papan tulis. Oleh karena itu mereka memutuskan untuk mengirim surat kepada Dinas Pendidikan. Dalam waktu enam minggu setelah itu, petugas dari Dinas Pendidikan mengunjungi sekolah dan menyediakan kursi, meja, dan papan tulis kapur kepada sekolah tersebut. Ini adalah contoh lain bagaimana masyarakat lokal diberdayakan untuk membuat perubahan nyata bagi kehidupan dan masyarakat mereka.

Kota Hebron yang terletak di bagian selatan Tepi Barat menderita kekurangan air secara konstan, terutama di bagian Kota Tua. Sebagian besar warga harus membeli air dari truk air



yang berdampak pada penambahan biaya yang signifikan karena air pipa hanya tersedia sekali atau dua kali seminggu. Pipa-pipa air juga dalam keadaan rusak sehingga banyak air yang hilang karena kebocoran. Kondisi di Hebron menjadi lebih parah karena adanya pemukiman Israel, yang mengganggu Kota Tua, dan kontrol militer Israel atas sebagian besar kota. Faktor-faktor ini membuat pengaturan air dan pembaharuan infrastruktur sangat sulit. Meskipun demikian, setelah upaya yang gigih selama tiga tahun untuk meningkatkan transparansi informasi publik dan akuntabilitas pejabat publik, warga dan pejabat kota melaporkan adanya peningkatan penyediaan air di musim dingin 2012/13 selama 12 bulan sebelumnya sebesar tiga kali lipat.

Di Nablus, Tepi Barat utara, melalui inisiatif yang dipimpin warga, kota tersebut mampu menggandakan pengumpulan pajak kota setelah satu tahun. Pendapatan tersebut memungkinkan kota untuk menurunkan 60 orang petugas pembersih jalan baru dan membeli beberapa truk kecil untuk meningkatkan pengumpulan limbah padat, yang sudah lama diminta oleh masyarakat. Lingkungan terpencil, bahkan daerah lereng bukit yang sebelumnya tidak mendapat layanan pembersihan, untuk pertama kalinya ikut dimasukkan dengan cara yang sistematis.

Di Lunga Lungu, di wilayah pesisir Kenya, sebagai hasil dari pengumpulan bukti dan foto, dan digunakannya Kelompok Kerja Bersama untuk berbicara dengan para pejabat secara terus-menerus, kelompok pemantauan masyarakat mampu memperoleh keran air yang berfungsi di masyarakat, yang belum pernah memperoleh layanan air selama dua puluh tahun. Para perempuan dan anak-anak perempuan desa sebelumnya harus berjalan selama dua belas kilometer setiap hari dan menghabiskan waktu berjam-jam membawa air dari daerah-daerah terpencil.

1.2.Rangkuman Hasil Sejauh ini

The Fix-Rate (Tingkat Perbaikan)



Tabel di bawah ini berisi ringkasan dari *fix-rate* untuk Pembangunan Integritas Masyarakat yang didukung oleh Integrity Action di enam negara selama periode dua tahun (2011-2012). Melalui pendekatan dan upaya kami dengan mitra di lapangan, tingkatan perbaikan permasalahan dalam proyek telah mencapai lebih 83 persen di Afghanistan dan lebih dari 50 persen di tempat lain. Perbaikan pada masalah layanan pemerintah yang teridentifikasi mencapai 25-33 persen. Afghanistan menduduki posisi puncak karena tingginya tingkat perbaikan dan jumlah proyek yang mereka kerjakan. Kita diharapkan dapat membedakan antara *fix-rate* proyek dan sub-perbaikan dalam suatu proyek. Perbaikan satu titik penyediaan air atau pembangunan dapur di klinik merupakan langkah penting ke arah yang benar dan kemungkinan akan menjadi bentuk pemberdayaan, akan tetapi mereka masih kekurangan perbaikan pada tingkat proyek. Tabel di bawah ini hanya melaporkan perbaikan tingkat proyek.



Tabel. Pembangunan Integritas Masyarakat oleh Integrity Action (2011-2012) di 6 Negara:

Periode: 2011-2012	AFGHANI-STAN	KENYA	KYRGYZ-STAN	NEPAL	PALESTINE	TIMOR LESTE	Tot al
Jumlah Proyek Infrastruk tur yang dipantau	281	-	-	8	13 ⁷	15	317
% tingkat perbaikan	83%	-		100%	90%	55%	82%
Perkiraan nilai proyek yang dipantau dalam	\$247m ⁸	-	-	\$26k	\$6,08m	\$2.27m	ca. \$255 m

⁷Hanya angka tahun 2010.

⁸Informasi anggaran hanya tersedia untuk 251 proyek, kontrak tidak dapat diperoleh untuk 30 proyek.

The Fix-Rate (Tingkat Perbaikan)



USD

Jumlah Layanan Publik yang Dimonitor	-	16	12	-	8	-	36
% Tingkat perbaikan	-	25%	33%	-	25%	-	28%

Jumlah Keseluruhan n pemantau n ⁹	845	393	494	57	603 ¹⁰	181	2.573
--	-----	-----	-----	----	-------------------	-----	-------

Integrity Action menggunakan pendekatan ini dalam konteks di mana pemerintahan lemah, aturan hukum sering diabaikan, dan korupsi, penipuan, dan kesalahan pengelolaan banyak terjadi. Integrity Action melakukan pekerjaannya di negara-negara tersebut untuk menguji pendekatan Pembangunan Integritas Masyarakat dan tingkat *fix-rate* di tempat-tempat dengan berbagai tingkat keaksaraan (98 persen di Kirgizstan dan 92 persen di Palestina vs

⁹Anggota kelompok pemantauan termasuk pejabat public yang merupakan Kelompok Kerja Bersama Pembangunan Integritas Masyarakat.

¹⁰Lebih dari separuh anggota kelompok pemantauan di Palestina adalah pelajar.



28 di persen Afghanistan), dengan pertumbuhan ekonomi yang cepat (Timor Leste, Kenya), dan beberapa negara dengan Indeks Pengembangan Manusia yang sangat rendah (Nepal, Afghanistan). Beberapa pekerjaan kami berlangsung di daerah perkotaan (Palestina). Sedangkan di negara lain, pekerjaan kami sebagian besar berlangsung di pedesaan (di Afghanistan, Kenya, Timor Leste, Nepal). Beberapa negara sangat bergantung pada bantuan asing (terutama Afghanistan dan Palestina) sedangkan yang lain hampir seluruhnya mandiri (Timor Leste dan Kenya). Negara-negara ini sama-sama memiliki tiga karakteristik: (a) sama-sama mengalami kekerasan yang sporadis dan tersebar luas dalam beberapa tahun terakhir, (b) sama-sama berada di kuartal bawah negara-negara sejauh persepsi korupsi diperhatikan¹¹; dan (c), tidak satu pun memiliki pers yang sepenuhnya bebas atau peradilan yang independen.

Temuan *fix-rate* untuk enam Negara di atas merupakan langkah perubahan yang mungkin dilakukan untuk transparansi dan akuntabilitas kerja karena empat alasan utama:

- Pertama, tingkat *fix-rate* tinggi yang dicapai di sejumlah tempat untuk proyek-proyek dan layanan positif yang mempengaruhi kehidupan ribuan orang.
- Kedua, upaya luar biasa yang dipimpin oleh Integrity Watch Afghanistan menunjukkan bahwa hasil pekerjaan dapat ditingkatkan. Integrity Watch Afghanistan telah mencapai rasio sebesar 3:1 antara kelompok pemantauan dan proyek, yang merupakan penyebaran dan keterlibatan dengan kelompok pemantauan masyarakat yang sangat efisien dan efektif.
- Ketiga, pekerjaan dilaksanakan di negara-negara di mana kekerasan dan intimidasi fisik sering digunakan. Tidak ada kelompok pemantauan lokal atau staf LSM mitra yang terbunuh.¹²

¹¹ Palestina tidak termasuk dalam Indeks Persepsi Korupsi karena statusnya sebagai wilayah yang diduduki.

¹² Pada April 2013 kami menemukan kasus pertama anggota kelompok pemantau masyarakat yang dianiaya secara fisik oleh para pekerja dari sebuah perusahaan konstruksi. Meskipun ada kerugian yang dideritanya, dia terus menjadi relawan sebagai anggota kelompok pemantau lokal. Seorang mitra di DRC, Floribert Kazingufu Kasirusiru, kepala Fondation Chirezi, mengatakan kepada kami “Sebagai aktivis hak asasi manusia, kami sering ingin menghadapi pemerintah untuk menuntut keadilan. Jika bukan karena pendekatan integritas membangun kepercayaan dan kredibilitas, saya akan menjadi orang mati”



- Keempat, upaya ini sangat hemat biaya, dengan biaya rata-rata kurang dari 1 persen dari nilai proyek yang dipantau dan ditingkatkan, terutama ketika mulai ditingkatkan, seperti yang terjadi di Afghanistan, Palestina dan Timor Leste.

1.3. Bagaimana Fix-rate Dihitung?

Fix-rate adalah metodologi yang dengannya masalah yang terkait transparansi dan akuntabilitas diselesaikan sesuai dengan keinginan pemangku kepentingan utama - singkatnya, persentase masalah yang diselesaikan. Apa yang merupakan perbaikan perlu didefinisikan dan diidentifikasi oleh orang-orang yang memiliki kepentingan dalam hasilnya, bahkan ketika tingkat perbaikan kebijakan atau sistem. *Fix-rate* dapat diungkapkan sebagai persentase yang bermakna. Oleh karena itu, solusi per kasus atau solusi tunggal seperti pembentukan dana kemakmuran berdaulat tidak akan dihitung sebagai perbaikan. Jika masyarakat lokal mencoba untuk meningkatkan kualitas pemerintahan dalam pelayanan kesehatan dasar di enam belas kota dan mereka mengalami peningkatan yang umumnya memuaskan bagi mereka di empat lokasi, hal ini menunjukkan tingkat perbaikan sebesar 25%. Jika warga memasukkan pengaduan dengan menggunakan hak berdasarkan undang-undang atas informasi dan menerima tanggapan yang memuaskan untuk lima puluh persen kasus, nilai 50% tersebut adalah tingkat perbaikannya. Masukan, seperti pembentukan Kelompok Kerja Bersama, atau ayat dari peraturan terbuka mungkin merupakan solusi masalah prosedural atau hukum, tetapi hal tersebut tidak akan diukur sebagai perbaikan dengan definisi ini. Kenyataan bahwa tiga puluh persen masyarakat di provinsi tertentu memiliki Kelompok Kerja Bersama atau 88 persen dari kontrak sekarang dilaporkan secara terbuka akan dianggap sebagai tonggak penting - tetapi bukan perbaikan.

Tabel di atas menunjukkan adanya pelopor yang menonjol di antara mitra Integrity Action yaitu Integrity Watch Afghanistan (IWA), yang merupakan LSM Afghanistan yang terkemuka di bidangnya. IWA mencapai *fix-rate* yang tinggi secara konsisten sebesar lebih dari 80 persen. Mereka mampu memperbaiki masalah dalam 281 proyek di lima provinsi



selama dua tahun terakhir.¹³ Mitra Integrity Action di Nepal, Palestina, dan Timor Leste, masing-masing telah memantau 8, 13, dan 15 proyek. Angka-angka ini jauh lebih kecil tetapi tetap merupakan hasil yang berarti bagi organisasi yang baru saja memulai pendekatan ini dan dengan sumber daya awal yang sederhana. Integrity Action bekerja dengan IWA dari awal tahun 2006 dan organisasi ini telah beberapa langkah di depan dibandingkan organisasi lain selama beberapa tahun. Banyaknya proyek infrastruktur baru yang dibangun di Afghanistan melalui bantuan asing dalam beberapa tahun terakhir juga membuat negara ini sangat cocok untuk pemantauan skala, meskipun terdapat tantangan besar yang ditimbulkan oleh maraknya korupsi di negara ini dan ancaman kekerasan terus-menerus.

Pekerjaan konstruksi di SMA Bahram Shahdid di Mazare Sharif, yang dilaksanakan oleh UNICEF, mulai dilakukan pada bulan Maret 2011. Pekerjaan tersebut seharusnya sudah selesai dalam waktu satu tahun. Namun, di bawah tekanan dari kelompok pemantauan lokal, pekerjaan dihentikan pada bulan Oktober 2011 setelah kelompok pemantauan menemukan masalah serius terkait dengan kualitas pekerjaan. Kontraktor pembangunan menggunakan batu bata di bawah standar untuk gedung sekolah, serta lebih dari seratus sak semen berkualitas buruk. Hal ini akan memiliki implikasi serius bagi stabilitas dan keamanan jangka panjang bangunan. Lantai dalam gedung sekolah juga jauh dari standar kontrak yang diperlukan. Selain itu, ada celah di papan langit-langit, dan tidak ada pintu atau jendela di kelas.

Pada bulan Desember 2012, kelompok pemantauan lokal, yang bertindak atas saran staf IWA, menulis surat dan merinci keluhan mereka tentang proses konstruksi kepada dinas pendidikan pemerintah daerah. Setelah dinas pendidikan menerima surat itu, dewan provinsi sepakat untuk menyelidiki masalah ini. Pada Januari 2013, Dewan Pemantauan Provinsi IWA menyelenggarakan pertemuan yang dihadiri oleh perwakilan dari Dinas

¹³ Sebuah statistik yang kontras untuk Afghanistan adalah bahwa Kantor Pengawasan Tinggi, lembaga anti-korupsi negara itu, yang telah menyerahkan sejumlah berkas dengan bukti korupsi besar oleh pejabat tinggi dalam pemerintah Afghanistan kepada Jaksa Agung untuk dilakukan penuntutan. Tidak satu pun kasus yang berhasil diadili sejak Kantor Pengawasan Tinggi didirikan. Meski Negara tersebut gagal memberantas korupsi, tampaknya mereka akan membuat kemajuan dari bawah



Ekonomi, Direktorat Pendidikan pemerintah daerah, anggota dewan Syura lokal, UNICEF, dan perusahaan konstruksi. Pada pertemuan tersebut, perusahaan konstruksi menandatangani jaminan, yang disaksikan dan ditandatangani oleh semua orang yang juga menghadiri pertemuan tersebut. Perusahaan konstruksi berkomitmen untuk memenuhi kewajibannya untuk menyelesaikan pekerjaan pembangunan sekolah dengan cara yang memuaskan.

Haji Helaldin, kelompok pemantauan lokal, mengatakan kepada kami “Tanpa pelatihan itu, mustahil untuk memantau apa yang sedang terjadi. Kami tidak mengerti apa-apa tentang hak-hak kami”. Demikian pula, Mohammad Afzal, anggota kelompok pemantauan lokal dan kepala dewan Syura lokal, mengatakan, “Sekarang kami dapat memantau semua hal, ini tidak terjadi sebelumnya”. Meskipun masih ada pekerjaan yang harus dilakukan, sekarang, sekolah telah dapat digunakan dan anak-anak tidak lagi belajar di tenda Komisariss Tinggi PBB untuk Pengungsi seperti yang terjadi selama beberapa tahun terakhir.

Jalan Nongre sangat penting bagi warga Distrik Injil di Provinsi Herat. Jalan ini melayani 5.000 keluarga yang tinggal di distrik tersebut, sekitar 35.000 orang, dan juga menghubungkan Herat dan desa-desa sekitarnya ke Iran. Anggota kelompok pemantauan lokal bernama Kurbanali (35 tahun) meringkas mengapa pemantauan dibutuhkan: “Jika pemerintah daerah tidak mau mengambil kendali pemantauan maka kami harus mengambil tanggung jawab ini”. Meskipun ada banyak tantangan, masyarakat menggunakan apa yang telah dipelajari kelompok pemantauan lokal untuk menuntut apa yang menjadi hak mereka.

Lima bulan setelah pembangunan jalan baru, kelompok pemantauan masyarakat menemukan bahwa ada penyimpangan serius dari apa yang perusahaan konstruksi seharusnya sediakan dengan apa yang mereka laksanakan sampai saat itu. Kualitas jalan sangat buruk. Lebarnya hanya lima meter, bukan delapan meter seperti yang ditetapkan dalam kontrak. Jalan ini juga tidak memiliki ketebalan yang diperlukan, yang berarti jalan



tersebut kemungkinan besar akan aus, rusak dengan mudah, dan akan menimbulkan lubang-lubang yang berbahaya bagi pengemudi. Selain itu, jalan itu tidak lurus, ada banyak belokan dan tikungan, yang membuatnya sangat berbahaya.

Kelompok pemantauan masyarakat mampu menghentikan pekerjaan jalan tersebut. Kemudian, mereka bergerak untuk memobilisasi masyarakat lokal, menghubungi dewan Syura lokal untuk ikut ambil bagian dengan masyarakat. Kelompok pemantauan pertama kali menyampaikan keprihatinan mereka kepada perusahaan konstruksi secara langsung namun hal ini tidak membawa perubahan dalam pelaksanaan pekerjaan mereka, dan mereka menolak untuk mematuhi apa yang diwajibkan sesuai dengan kontrak.

Dengan bantuan staf IWA, Kurbanali, bersama dengan 200 warga dari enam desa, menulis surat kepada pemerintah provinsi yang mengeluhkan tentang kelalaian perusahaan konstruksi untuk mematuhi kontrak. Sekali lagi, hal ini tidak menghasilkan respon yang diharapkan. Kementerian Pekerjaan Umum memberi tanggapan bahwa mereka tidak bisa membantu masyarakat dalam hal ini.

Kurbanali dan rekan anggota kelompok pemantauannya tidak menyerah. Penduduk lokal, termasuk para pemuda, mendukung mereka. Mereka memutuskan untuk membawa masalah ini lebih lanjut ke tingkat provinsi, dengan mengorganisir dan berpartisipasi dalam serangkaian demonstrasi, dari bulan Januari sampai Maret, terhadap rendahnya kualitas jalan dan perusahaan konstruksi. Protes ini, dimana IWA membantu fasilitasi dan promosinya melalui kampanye advokasi, menasar dewan provinsi dan kantor gubernur.

Upaya ini akhirnya terbayar lunas. Sebagai hasil dari demonstrasi, perusahaan konstruksi terpaksa mematuhi kontrak. Sepanjang 4,5 km pertama dari jalan sekarang sedang dibangun kembali sesuai dengan syarat-syarat kontrak. Lebar jalan dibuat menjadi delapan meter dan dilapisi dengan aspal dengan ketebalan 5 cm. Sisa 4 km dari jalan tersebut sedang dalam proses dibangun sesuai dengan yang tercantum di dalam kesepakatan.



Perusahaan konstruksi juga membangun sistem drainase dan 3 km jalan tambahan, di mana sebelumnya mereka lalai untuk mematumhinya. Kurbanali menerangkan tekad masyarakat dengan cara berikut: “Sebagian besar orang yang tinggal di masyarakat ini kembali dari Iran saat perang dalam suasana tenang. Sebagian besar mereka bekerja di bidang konstruksi di Iran sehingga kami tahu bagaimana mengontrol proses dan mengharapkan hasil yang terbaik.”¹⁴

SMA Bahram Shahdid dan jalan Nongre di Provinsi Heart adalah contoh bagaimana dua perbaikan tercapai karena contoh ini menunjukkan proyek yang bermasalah biasanya mengungkapkan adanya banyak masalah. Selain itu, tidak ada prosedur operasi standar yang dapat menjamin perbaikan. Masyarakat, kadang-kadang melakukannya dengan dukungan eksternal, percobaan, dan pengujian sampai mereka menemukan solusi yang efektif dan dapat diimplementasikan.

Saat menghitung perbaikan, kita dapat membedakan perbaikan yang dapat dicapai masyarakat sendiri dan yang memerlukan dukungan intervensi pemerintah atau LSM. Pemberdayaan dan keberlanjutan yang sebenarnya pada akhirnya muncul dari kemampuan masyarakat untuk secara langsung menyelesaikan masalah mereka sendiri dengan para pemangku kepentingan langsung dalam prosesnya. Ke depan, Integrity Action akan mulai mengumpulkan data dengan mitra kami. Akhirnya, kita dapat membedakan antara apa yang bisa disebut perbaikan insidental dan perbaikan tingkat kebijakan atau sistem. Contoh-contoh yang diberikan di atas dan yang tercakup oleh tabel adalah apa yang disebut perbaikan insidental, bahkan jika ada puluhan ribu penerima manfaat. Contoh dari perbaikan tingkat sistem adalah upaya yang saat ini sedang berlangsung di Kwale County di Kenya, yang langsung terinspirasi oleh upaya yang didukung oleh Integrity Action, bagi negara bagian tersebut untuk mengalokasikan 1 persen dari sumber dayanya untuk Pembangunan Integritas Masyarakat. Penyediaan sumber daya tambahan akan membuat

¹⁴ Di wilayah ini warga lokal yang telah melakukan pekerjaan konstruksi di Iran sangat berkomitmen melakukan pemantauan. Tapi tanpa akses ke kontrak dan dukungan dari IWA, yang membantu mereka dalam menangani secara konstruktif dengan otoritas publik, ada keraguan bahwa mereka akan mampu memaksa kontraktor untuk mengulang pekerjaan.



Pembangunan Integritas Masyarakat bebas dari hibah atau dana donor dan harus dapat dinilai melalui peningkatan volume kegiatan dan tingkat perbaikan yang lebih tinggi.

Mencapai perbaikan bukanlah tujuan akhir proyek. Perbaikan jalan, pengumpulan sampah, dan sekolah adalah hasil yang diinginkan. Akan tetapi *fix-rate* adalah variabel antara yang kuat, yang menandakan mengapa dan bagaimana perubahan terjadi. Tanpa informasi tersebut hampir mustahil untuk menyempurnakan kebijakan atau untuk menilai apakah mereka benar-benar berkontribusi terhadap perubahan yang berarti di lapangan.

1.4. Memvalidasi Pendekatan

Selama empat tahun terakhir kami telah menguji sejumlah variasi pada inti Pendekatan Pembangunan Integritas Masyarakat untuk melihat apa yang dapat memberikan hasil terbaik. Di bawah ini adalah contoh untuk menunjukkan pendekatan negara dan masyarakat – tindakan tertentu - pembelajaran, yang juga menekankan kapasitas Integrity Action untuk mengakui dan belajar dari kelemahan pada awal pelaksanaan.

Di Liberia, misalnya, mitra kami menempatkan iklan di koran lokal dan stasiun radio masyarakat untuk merekrut kelompok pemantau bukan mengidentifikasi mereka melalui jaringan tingkat lokal melalui komunitas atau pemilu lokal seperti di Afghanistan. Setelah beberapa kali pelatihan kelompok pemantauan menemukan bukti proyek yang belum pernah dilaksanakan atau yang tidak sesuai kontrak. Pelaporan kelalaian tersebut melalui media dan laporan LSM lokal menghasilkan sejumlah perbaikan yang diabaikan. Meskipun adanya kemunduran, Pemerintah Liberia berkomitmen pada pendekatan berbasis hak dan umpan balik masyarakat dalam Strategi Penanggulangan Kemiskinan baru, yang bernama “Agenda Transformasi”. Para donor mitra kami di Liberia kecewa dengan hasilnya sehingga pekerjaan dihentikan setelah satu tahun. Kami baru-baru ini memiliki kesempatan untuk memulai kerja lagi di Liberia berdasarkan pembelajaran yang didapat di proyek sebelumnya dan di tempat lain.



Kami menguji keterlibatan di tiga negara dengan anggota parlemen pada tahap awal proses dan meyakini bahwa mereka mungkin memberikan dukungan yang berharga ketika berhadapan dengan birokrasi. Tetapi bahkan ketika mereka mewakili daerah pemilihan tertentu, nyatanya anggota parlemen umumnya tidak mau atau tidak mampu membantu. Selain itu, keterlibatan anggota parlemen telah mempolitisasi pekerjaan sedari awal. Namun, setelah adanya pemberdayaan, dan mereka mampu mencapai hasil secara mandiri, wakil-wakil terpilih nasional di beberapa negara memberikan perhatian dan dukungan – tetapi sebelumnya tidak.

Integrity Action juga menguji apakah lebih efektif untuk melatih anggota masyarakat dan pejabat publik secara terpisah atau untuk mengikutsertakan mereka bersama-sama dari awal. Setelah menguji kedua pendekatan dalam konteks yang berbeda, kami memutuskan bahwa mengikutsertakan pejabat publik dan anggota masyarakat bersama-sama dari awal merupakan cara terbaik untuk membangun kepercayaan dan hubungan kerja antara para pihak.

Pada akhirnya, kami meneliti apakah litigasi kepentingan publik yang digunakan untuk membela hak-hak sosial dan ekonomi di beberapa negara merupakan alat yang berguna untuk mempromosikan peningkatan standar integritas dalam layanan publik bagi masyarakat miskin. Kami menyadari sejak dini bahwa ini bukan hal utama yang kami lakukan di sebagian besar Negara dimana kami bekerja dan pendekatan konfrontatif mungkin memiliki dampak negatif untuk pekerjaan kami. Namun, kami menemukan bahwa melibatkan penasihat paralegal sebagai sumber dukungan memberikan pemberdayaan dan menghemat biaya.

Di Negara ini, langkah-langkah akuntabilitas klasik horisontal dan vertikal - misalnya audit, inspeksi pasca konstruksi, maupun proses hukum terhadap kontraktor cenderung menghasilkan tingkat perbaikan yang rendah. Meskipun penting untuk terus memperkuat mekanisme akuntabilitas tradisional, kami berpendapat bahwa dalam jangka pendek sampai



jangka menengah pendekatan Pembangunan Integritas Masyarakat merupakan sarana yang efektif dan menguntungkan secara sosial untuk meningkatkan kualitas dan efektivitas pelayanan publik dan infrastruktur publik. Pendekatan tersebut juga merupakan metode yang efektif untuk memperbaiki negara dari bawah dan memperkenalkan apa yang sering disebut dinamika baru keterlibatan konstruktif antara warga negara dan pemerintah.

1.5. Peringatan dan Perhatian

Prinsip reflektivitas George Soros menyatakan bahwa penerapan metrik kunci dalam bidang apa pun akan menghasilkan konsekuensi yang tidak diinginkan: beberapa konsekuensi positif, dan beberapa dari konsekuensi tersebut adalah hal yang negatif.¹⁵ Pada tingkat yang paling dasar, kita mungkin mengira *fix-rate* digunakan untuk meminta beberapa aktor untuk melebih-lebihkan laporan perbaikan yang tidak terjadi atau, sebaliknya, untuk menutupi laporan yang sulit untuk diselesaikan untuk meningkatkan prestasi mereka tapi mungkin mengabaikan isu-isu yang menjadi perhatian terbesar bagi masyarakat. Jika Pembangunan Integritas Masyarakat dilaksanakan secara kolaboratif antara masyarakat dan pejabat publik, maka dapat dilakukan pemeriksaan silang terhadap temuan masing-masing, terutama jika dilaporkan secara terbuka melalui situs seperti DevelopmentCheck.org (lihat di bawah). Hal ini juga mungkin berguna untuk memperoleh tambahan pemeriksaan di tempat eksternal dan validasi hasil independen. Pada akhirnya, Pembangunan Integritas Masyarakat hanya dapat dipertahankan untuk waktu yang lama jika mencapai hasil yang berarti bagi masyarakat. Baik kelompok pemantauan masyarakat maupun anggota Gabungan Kelompok Kerja melakukan pekerjaan mereka sebagai relawan, di mana hanya biaya komunikasi dan transportasi dasar yang diganti. Kecuali masalah yang mereka hadapi memiliki makna, mereka akan kehilangan minat dengan cepat. Integritas dari proses ini adalah dalam arti langsung terkait dengan hasil dan harus memperkuat diri sendiri.

¹⁵ Lihat, misalnya George Soros, "General Theory of Reflexivity," *Financial Times*, dapat dilihat di <http://www.ft.com/intl/cms/s/2/0ca06172-bfe9-11de-aed2-00144feab49a.html#axzz2OoeSxqTE> (diakses tanggal 17 April 2013).



Meski begitu, beberapa orang tetap keberatan bahwa tingkat perbaikan terlalu reduktif: tingkat perbaikan tidak selalu memperhitungkan volume sesuatu yang perlu diperbaiki. Dalam konteks di mana pemerintahan berjalan hanya tiga hal yang mungkin perlu diperbaiki dan jika ada dua yang bisa diperbaiki, hal tersebut akan menimbulkan tingkat perbaikan sebesar 66 persen. Tapi di wilayah lain mungkin ada seratus masalah yang setengahnya dapat diperbaiki, yang pastinya akan menjadi hasil yang lebih mengesankan. Tentu saja tingkat perbaikan tidak boleh dilaporkan secara terpisah dari data lain, misalnya jumlah proyek yang dipantau dan jumlah masalah yang terdeteksi. Bila diberikan sendiri secara terpisah, tingkat perbaikan tidak berarti banyak. Namun, apa yang kemungkinan tetap lemah adalah hubungan sebab akibat antara tingkat perbaikan dan indikator dan penilaian tingkat makro, seperti survei korupsi atau indikator makro pemerintahan. Yang terakhir ini kadang-kadang merupakan alat advokasi yang berguna, tetapi tidak cukup tepat untuk terhubung secara sebab akibat kausal dengan setiap reformasi tertentu.

Argumen lain yang menentang tingkat perbaikan adalah bahwa beberapa masalah mungkin terlalu begitu besar - misalnya, pemimpin yang korup dan otoriter yang telah memegang kekuasaan selama beberapa dekade - yang kurang memberikan uraian mendalam yang berharga bahkan jika tidak mengarah pada perubahan jangka pendek yang terlihat. Selain itu, beberapa prinsip, seperti akses ke informasi, anggaran yang terbuka, pemberdayaan, akuntabilitas, dan partisipasi merupakan nilai-nilai dalam diri mereka, bahkan jika tidak menghasilkan perubahan di lapangan. Fiksasi dengan perbaikan mungkin terlihat mengurangi nilai penyelidikan, kampanye advokasi, atau terobosan kebijakan tersebut.

Ada dua tanggapan terhadap keberatan ini: Pertama, penyelidikan dan pemaparan mungkin dalam beberapa hal menjadi anteseden bidang transparansi dan akuntabilitas, tetapi mereka sebenarnya bukan esensi dari gerakan ini. Gerakan ini tertarik pada suatu hal jika hal tersebut dapat membantu untuk meningkatkan kualitas pemerintahan, dan jarang menjadi tujuan dalam diri mereka. Kedua, kajian ini menunjukkan bahwa pasti selalu ada kaitan yang erat dan bermakna antara perubahan tingkat kebijakan dan tingkat perbaikan. Pengujian hak secara hukum atas informasi dapat berupa pemberdayaan kaum ibu di



pedesaan mendapatkan akses yang lebih baik dalam penyediaan kesehatan ibu hamil; pengujian basis data bantuan terbuka dapat berupa apakah basis data itu digunakan oleh anggota oposisi parlemen di negara-negara penerima bantuan untuk meminta pemerintah yang berkuasa memberi penjelasan secara lebih efektif; anggaran terbuka harus digunakan oleh kelompok kepentingan yang terpinggirkan untuk membela hak anggaran mereka; sistem kontrak terbuka akan memudahkan warga lokal yang mengimplementasikan Pembangunan Integritas Masyarakat untuk memvalidasi temuan mereka dari proyek-proyek infrastruktur yang sedang mereka pantau. Perubahan kebijakan harus, dengan kata lain, dinilai sesuai dengan tingkat perbaikan yang diberikan. Jika tingkat perbaikan rendah, hal tersebut pasti menimbulkan pertanyaan tentang sejauh mana kebijakan dibuat secara buruk, dilaksanakan secara buruk, atau apakah kebijakan tersebut ditangkap oleh kelompok-kelompok kepentingan yang memiliki posisi yang baik.

Integrity Watch Afghanistan, menunjukkan bahwa mereka mampu menarik kepala dewan Syura lokal untuk bergabung dengan upaya mereka menjadi kelompok pemantau. Orang-orang ini merupakan gabungan tokoh masyarakat, semuanya laki-laki. Tokoh-tokoh otoritas tradisional adalah alasan utama mengapa pemantauan di Afghanistan begitu sukses. LSM lain mungkin memutuskan bahwa mereka ingin memberdayakan perempuan dan pemuda dan bahwa kelompok yang secara tradisional terpinggirkan juga harus mampu melakukan pemantauan terhadap masyarakat mereka sendiri. Meskipun mereka mungkin meniru teknik IWA dalam segala hal, LSM kedua ini mungkin berpendapat bahwa perusahaan konstruksi dan badan pemerintah lokal mengabaikan kelompok pemantau pemuda dan perempuan. Akibatnya, mereka hanya mencapai tingkat perbaikan yang rendah. Meski demikian, perempuan dan remaja tetap bangga telah menyuarakan keprihatinan mereka dan keterampilan yang telah mereka peroleh melalui proses ini. Rendahnya *fix-rate* bisa dipandang bukan sebagai hal utama. Untuk advokasi tingkat perbaikan, hasil yang berbeda ini harus menjadi ajakan untuk mengeksplorasi kemungkinan untuk membawa dua kelompok bersama-sama dan menemukan cara-cara inovatif untuk melibatkan perempuan dan pemuda dalam upaya yang mungkin dipimpin oleh para tetua dari dewan Syura.



Akhirnya, para kritikus mungkin berpendapat bahwa *fix-rate* perlu diberi bobot, jika tidak, memperbaiki masalah kecil yang relatif mudah yang hanya mempengaruhi beberapa orang mungkin diberikan bobot yang sama dengan memperbaiki dari masalah yang berdampak pada ribuan orang dalam sebuah proyek dengan biaya jutaan. Ada tiga cara untuk menanggapi keprihatinan ini:

- Pertama, ada uji kredibilitas penguatan mandiri: tingkat perbaikan harus selalu dilaporkan dalam hubungannya dengan angka lainnya, seperti nilai proyek yang dipantau, jumlah penerima manfaat layanan, dan jumlah masalah yang diidentifikasi. Perbaikan yang paling penting bagi lembaga anti-korupsi di sebuah negara di mana korupsi marak mungkin adalah tingkat keyakinan (mungkin juga laporan ukuran pelunasan keuangan, atau jumlah dana yang dipulangkan). Jika lembaga anti-korupsi hanya menangkap dan menghukum ‘ikan kecil’, lembaga itu tidak memiliki tingkat kredibilitas yang sama seperti lembaga di negara tetangga yang telah memperoleh profil keyakinan tinggi (lebih-lebih jika hukuman dijatuhkan terhadap orang-orang dari, atau dekat dengan, politik partai yang berkuasa). Demikian pula, LSM yang mencapai perbaikan melalui Pembangunan Integritas Masyarakat untuk proyek-proyek yang mempengaruhi puluhan ribu orang secara alami akan lebih kredibel daripada sebuah LSM yang hanya berfokus pada proyek kecil yang mudah diperbaiki.
- Kedua, pengaturan batas: LSM atau lembaga pemerintah yang bekerja pada Pembangunan Integritas Masyarakat bisa memutuskan bahwa mereka akan menetapkan batas dan hanya menangani proyek-proyek yang mencapai setidaknya sepuluh ribu orang atau proyek dengan nilai minimum sebesar \$ 50.000. Ambang batas semacam ini akan memiliki dampak langsung pada skala. Dalam lembaga anti-korupsi, batasan tersebut cukup umum.
- Ketiga, perubahan kecil tetap penting: Di Kenya, misalnya, tingkat pelecehan seksual oleh guru laki-laki terhadap siswa perempuan merupakan hal yang umum. Seorang relawan Kelompok Pemantauan Masyarakat yang dilatih dengan upaya Integrity Action memutuskan seorang diri bahwa sudah waktunya untuk



menghadapi masalah ini dan membawa guru tersebut ke pengadilan di mana polisi dan kementerian pendidikan sebelumnya menolak untuk mengejanya, bahkan setelah ada pengaduan dari masyarakat. Meskipun ada resistensi dari polisi lokal yang memiliki hubungan keluarga dengan si guru, dan guru itu sendiri berhasil melarikan diri dari masyarakat, kelompok pemantauan pada akhirnya berhasil dan guru tersebut dapat tertangkap, diadili, dan pada akhirnya dihukum beberapa tahun penjara. Perubahan yang hanya mempengaruhi beberapa orang tetap penting, terutama bagi kaum yang lemah dan termarginalisasi. Bahkan, pengujian dasar kekuatan dan integritas perbaikan – dan oleh karena itu metode dan institusi yang menghasilkan perbaikan tersebut - adalah bahwa ia memberdayakan kaum yang lemah dan miskin.

Karena kualitas pelayanan publik dan tata kelola meningkat dan korupsi berkurang, orang mungkin akan mengharapkan *fix-rate* akan turut naik. Meskipun hal ini mungkin terdengar kontra-intuitif, *fix-rate* yang tinggi adalah ciri dari sistem yang bekerja. Aturannya adalah tingkat masalah yang harus menjadi rendah, bukan *fix-rate*-nya.¹⁶ Kita tidak dapat mengharapkan - atau berharap - sektor publik bebas sepenuhnya dari kesalahan, karena konotasi distopian yang dimaksudkan, tetapi titik utamanya adalah bahwa peningkatan dalam tingkat perbaikan secara umum merupakan pertanda baik. Bagian selanjutnya menjelaskan bagaimana metode Pembangunan Integritas Masyarakat bekerja baik secara teori maupun praktik.

2. Melibatkan Warga: Pembangunan Integritas Masyarakat

Pembangunan Integritas Masyarakat (PIM) adalah metode kolaboratif bagi warga dan pejabat publik lokal untuk bersama-sama berupaya meningkatkan penyediaan dan kinerja pelayanan publik dan infrastruktur publik. Hal ini dicapai dengan:

¹⁶ Ilustrasi ekstrim titik ini dapat diambil dari manufaktur. Six Sigma adalah satu set perangkat dan strategi untuk mengurangi kesalahan di bidang manufaktur, di mana lebih dari 99.9996 persen dari produk yang diproduksi bebas dari cacat.



- Bersama mengidentifikasi masalah pemerintahan yang terkait dengan pelayanan publik dan infrastruktur;
- Mengusulkan solusi praktis untuk memperbaiki masalah ini; dan
- Bekerja sama untuk memastikan bahwa solusi tersebut diimplementasikan

Ini adalah bahan dasar yang diperlukan untuk mencapai perbaikan. Pembangunan Integritas Masyarakat berfokus untuk memenuhi keprihatinan masyarakat lokal dan menggunakan analisis tantangan integritas seperti korupsi, buruknya akuntabilitas, ketidakmampuan, dan perilaku tidak etis sebagai titik awal untuk merancang solusi yang memuaskan bagi masyarakat. Dengan menggunakan pendekatan ini masyarakat dan pejabat publik secara kolaboratif terlibat dalam proses konstruktif. Fokus awal cenderung terletak pada pelayanan publik dan proyek infrastruktur yang dianggap oleh masyarakat sebagai prioritas tertinggi.

Pembangunan Integritas Masyarakat harus berusaha untuk menambah nilai melalui proses perubahan. Kunci bagaimana hal ini dicapai adalah dengan bagaimana berkontribusi untuk memperkuat integritas organisasi.

2.1. Menjalankan Integritas

Integritas terkadang didefinisikan dengan lawannya, yaitu sebagai ketidak adanya praktik korupsi. Hal ini juga ditentukan oleh atribut serupa, seperti jujur, kejujuran, sikap kejujuran, dan moralitas. Tak satu pun dari pendekatan ini yang sangat bermanfaat untuk pendekatan operasional, karena mereka tidak memberikan kepada kita faktor-faktor yang mungkin dapat meningkatkan integritas publik atau organisasi. Integrity Action memandang integritas organisasi sebagai seperangkat karakteristik yang menjustifikasi kepercayaan dan yang menghasilkan kepercayaan di antara para pemangku kepentingan. Integritas menciptakan kondisi bagi organisasi untuk secara cerdas melawan praktik korupsi dan menjadi lebih dipercaya dan efisien. Integrity Action telah mengembangkan



pendekatan yang menjadikan integritas organisasi hasil dari empat faktor: akuntabilitas, kompetensi, etika, dan pengendalian praktik korupsi.

Akuntabilitas adalah kemampuan pemangku kepentingan utama untuk memeriksa bahwa kita melakukan apa yang kita katakan kita lakukan, dan tanggap terhadap tuntutan internal dan eksternal yang sah. Kita mungkin memiliki integritas tanpa akuntabilitas, tetapi merupakan bagian inheren dari kontrak sosial bahwa lembaga, terutama lembaga publik, baik lembaga besar atau kecil dimintai pertanggungjawaban, baik secara vertikal maupun horizontal. Tanpa akuntabilitas seperti mereka, mungkin jujur dalam arti bahwa mereka tidak mungkin menipu atau curang, tetapi pada dasarnya bertindak dengan impunitas. Prasyarat akuntabilitas yang efektif, pada gilirannya, adalah tingkat transparansi. Transparansi tidak memiliki nilai dalam dirinya, transparansi memiliki nilai ketika meningkatkan akuntabilitas dengan cara yang berarti dan berguna.¹⁷

Kompetensi adalah kemampuan untuk melakukan sesuatu dengan baik. Tanpa kompetensi individu atau organisasi mungkin memiliki niat baik dan jujur dalam arti sempit, tetapi jika sebuah organisasi tidak memberikan infrastruktur, kesehatan, atau pendidikan yang baik, organisasi itu tidak akan, pada akhirnya, bertindak dengan integritas. Selain itu, kompetensi merupakan norma kontekstual. Seorang dokter yang dilatih dan dididik di Jerman mungkin memenangkan penghargaan untuk kompetensi di negara asalnya, tapi mungkin, meskipun tergantung niatnya, kinerjanya tidak maksimal di sebuah kamp pengungsi di Afrika Tengah - di bawah paksaan, dengan akses terbatas terhadap obat-obatan, dan di bawah kondisi sanitasi yang buruk. Kompetensi dalam suatu tatanan tidak selalu berarti kompetensi di tempat lain.

Kami mendefinisikan etika sebagai berperilaku dengan kehormatan dan sejalan dengan kepentingan umum. Norma etika bersifat kontekstual dan apa yang merupakan kepentingan

¹⁷ Meskipun transparansi adalah nilai sekunder akuntabilitas, transparansi memainkan peranan penting dalam pekerjaan ini, bahwa masih sepenuhnya pas untuk menggambarkan gerakan Integrity Action dan lain-lain dalam hubungannya dengan gerakan transparansi global dan akuntabilitas



umum atau kebaikan publik akan sering diperdebatkan, bahkan dalam masyarakat kecil yang tampaknya homogen. Meskipun terdapat tantangan yang melekat ketika mendefinisikan etika, kesediaan untuk terlibat dengan nilai-nilai inti dan permasalahan yang berada dalam kepentingan umum yang lebih luas, seperti lingkungan, akses terhadap keadilan, infrastruktur publik, dll ditopang oleh pertanyaan tentang integritas organisasi. Tanpa referensi terhadap etika, integritas secara lebih sederhana dapat didefinisikan sebagai “penerapan aturan dan hukum sepenuhnya”.¹⁸ atau sebagai “melakukan apa yang saya katakan akan saya akan lakukan”.¹⁹ Dengan standar definisi ini seorang hakim yang menerapkan hukum yang umumnya dipandang tidak bermoral - contohnya Undang-Undang Larangan Pernikahan Campuran Apartheid Afrika Selatan (1949), yang melarang pernikahan antara orang kulit putih dan orang-orang dari ras lain - atau pembunuh sewaan yang memenuhi kontraknya akan dikatakan bertindak dengan integritas. Jika tindakan ini adalah tindakan integritas maka gagasan itu sendiri menjadi hampa.

Faktor terakhir yang kehadirannya secara luas dan fatal dapat merusak integritas organisasi adalah praktik korupsi. Praktik korupsi, penyalahgunaan kekuasaan yang dipercayakan untuk keuntungan pribadi, merupakan salah satu fenomena kemanusiaan yang lebih tangguh dan adaptif. Korupsi tidak akan terhapus melalui langkah-langkah pertanggungjawaban tradisional, atau dengan meningkatkan standar kompetensi atau bahkan dengan mengadakan dialog terbuka atau menyetujui seperangkat norma etika umum. Pelajaran utama dari dua puluh tahun terakhir aktivisme dan pembangunan institusi di bidang anti-korupsi adalah pencegahan yang efektif dan penegakan norma anti-korupsi memerlukan seperangkat sumber daya yang berdedikasi, berani, dan mekanisme kelembagaan, yang pada gilirannya, harus dilengkapi dengan lembaga lain.

¹⁸ Titik tersebut juga dibuat oleh, misalnya TRS Allan, “Law, Justice and Integrity: The Paradox of Wicked Laws,” *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol 29, No, 4, 2009: 705-728.

¹⁹ Tony Simons, *The Integrity Dividend: Leading by the Power of Your Word*, Jossey Bass, San Francisco, 2008.



Pendekatan Integrity Action terhadap integritas dapat diringkas dengan rumus berikut ini di mana I adalah integritas organisasi, a untuk kesejajaran, A untuk akuntabilitas, C untuk kompetensi, E untuk etika dan c untuk korupsi.

$$I = a (A, C, E) - c$$

Dalam pendekatan kami, integritas bukan gagasan mutlak bahwa Anda memiliki atau sama sekali tidak memiliki. Pendekatan hitam atau putih seperti itu akan, sekali lagi, membuat gagasan tidak berarti karena tidak ada lembaga yang tanpa cela atau kadang-kadang aturan sesekali harus dibuat lentur. Para insinyur telah lama memiliki pendekatan yang lebih pragmatis terhadap integritas daripada ahli etika organisasi. Ilmu Teknik mendefinisikan integritas sebagai kesesuaian dalam persyaratan yang dimaksudkan, dengan mempertimbangkan faktor-faktor internal dan eksternal. Kesatuan struktural bangunan di Kobe, Jepang, yang rawan gempa, akan berbeda untuk bangunan serupa di Washington, DC, di mana gempa bumi besar diperkirakan hanya akan terjadi sekali setiap 55.000 tahun.²⁰ Dengan demikian, Integritas Organisasi harus dianggap sebagai fitur lembaga yang membantu mereka untuk lebih merespon kebutuhan internal dan tuntutan eksternal.

Pembangunan Integritas Masyarakat merupakan suatu siklus yang dapat dibagi menjadi lima tahap:

1. Sensitivitas Konteks;
2. Pembelajaran Bersama;
3. Dasar Bukti;
4. Keterlibatan Konstruktif; dan
5. Penutup / *Closing the Loop*.

²⁰Dari Survei Geologi AS, dikutip dalam Nate Silver, *The Signal and the Noise: Why So Many Predictions Fail – But Some Don't*, Penguin, London, 2012: Loc 2469 (Kindle Edition).



Kami telah mengembangkan dan mengadaptasikan beragam alat untuk mendukung masing-masing tahap ini. Alat-alat tersebut, pada gilirannya, dapat dibagi menjadi alat yang diarahkan terutama untuk meningkatkan akuntabilitas, kompetensi atau etika, yang merupakan elemen inti dari definisi integritas kami.

2.2. Sensitifitas Konteks

Studi penjajakan membantu untuk menilai dan mengidentifikasi masalah lingkungan dan pelayanan masyarakat dan memahami konteks lokalnya. Hal tersebut harus dilakukan di setiap lokasi yang dipilih untuk usulan Pembangunan Integritas Masyarakat, untuk menilai dan mengidentifikasi masalah lingkungan dan pelayanan masyarakat, termasuk peran elemen yang potensial merusak.²¹ Metodologi untuk studi penjajakan dapat mencakup diskusi kelompok terfokus. Fasilitator yang dilatih oleh Integrity Action mengarahkan diskusi untuk mengidentifikasi kekhawatiran para pemangku kepentingan dan tantangan integritas lokal. Kelompok fokus membantu untuk mengidentifikasi lokasi di mana proyek dapat dilaksanakan. Temuan dari kelompok fokus kemudian ditinjau dan dibahas dalam pertemuan dengan mitra dan pemangku lainnya untuk memastikan bahwa perhatian prioritas dan pemilihan lokasi sesuai dengan harapan dan kapasitas mereka. Tahap ini juga dapat mencakup pengumpulan data dasar, misalnya melalui survei persepsi korupsi atau kartu skor untuk penilaian integritas kelembagaan tingkat lokal.

Setelah konsultasi lokal yang sesuai telah dilaksanakan dan jika keputusan bersama diambil untuk dilakukan, maka kerangka tingkat lokal dapat dikembangkan yang kemudian diunggah ke dalam basis data pemantauan dan evaluasi.²² Basis data ini berisi informasi terkini tentang segala aspek dari proses Pembangunan Integritas Masyarakat, termasuk gambar dari kunjungan ke lokasi, lokakarya pelatihan, manual, temuan utama, dan akhirnya rekomendasi dan apakah rekomendasi tersebut diimplementasikan.

²¹Tulisan ini tidak mengandung bagian yang membahas atau menyiasati pengganggu. Tapi menangani masalah ini merupakan bagian dari penelitian Integrity Action yang sedang berlangsung yang akan diterbitkan akhir tahun 2013

²²Contoh dapat dilihat di sini: <http://ppi-mande.integrityaction.org/>



2.3. Pembelajaran Bersama

Selama fase ini, kami melatih pelatih, bekerja dengan mereka untuk mengadaptasikan berbagai pembelajaran dan alat pemantauan untuk konteks lokal. Dengan semaksimal mungkin mengandalkan pelatih lokal, yang dapat berasal dari LSM, universitas, atau lembaga pelatihan kepegawaian daerah, kami juga memberikan pelatihan kepada masyarakat lokal. Para wakil dari masyarakat lokal dapat dipilih atau diseleksi melalui pendekatan lokal konsensual, misalnya melalui pertemuan masyarakat. Beberapa dari mereka juga mungkin merupakan pensiunan guru sekolah atau bahkan remaja usia sekolah. Selama pelatihan ini, anggota masyarakat yang menunjukkan keinginan dan kepemimpinan yang kuat akan diminta untuk membentuk Kelompok Kerja Bersama, yang mempertemukan perwakilan dari sektor publik dan masyarakat sipil secara sukarela. Nota kesepahaman dapat ditandatangani untuk meminta pertanggungjawaban organisasi peserta, bukan individu, dan menjamin penyelesaian masalah.

Para peserta sektor publik tidak perlu orang tua. Tingkat komitmen dan setidaknya persetujuan diam-diam dari atasan mereka adalah dua faktor keberhasilan yang paling penting. Jika pedoman pelayanan publik dan kode etik atau etika sudah ada, mereka akan mendapat dokumen pedoman yang berguna bagi Kelompok Kerja Bersama. Bila pedoman pelayanan publik dan kode etik atau etika tidak ada maka Kelompok Kerja Bersama akhirnya akan mengadvokasikannya bagi mereka.



2.4. Dasar Pembuktian

Dalam fase penjajakan dan pembelajaran bersama, kelompok fokus dengan berbagai anggota masyarakat merupakan cara yang sangat baik untuk mengidentifikasi masalah dan memprioritaskan perhatian. Di Afghanistan, misalnya, prioritas tertinggi seperti yang diidentifikasi oleh anggota masyarakat adalah untuk memantau keadaan sekolah yang baru dibangun. Infrastruktur jalan adalah prioritas kedua. Di Kota Nablus di Tepi Barat perhatian utama adalah pengelolaan limbah padat; di Hebron prioritasnya adalah akses terhadap air.

Pada fase ini diperlukan bukti kuat untuk menghasilkan kekuatan yang pada akhirnya akan mengarah pada perbaikan. Setelah prioritas umum seperti air dan sanitasi telah diidentifikasi, Kelompok Pemantauan

Masyarakat dilatih untuk mengumpulkan bukti dari tiga dimensi pelayanan publik atau infrastruktur:

- a) Akses informasi: Untuk proyek infrastruktur kelompok pemantau mencoba mengakses informasi dari lima dokumen proyek - studi kelayakan, rencana proyek, kontrak, anggaran, dan konosemen. Dokumen-dokumen ini sering tidak tersedia

Kotak 2: Studi Kasus 'Kegagalan':

MajiTone adalah upaya pemantauan yang berupaya mengumpulkan pelaporan melalui SMS untuk mengidentifikasi dan memperbaiki beberapa dari perkiraan 46 persen titik penyediaan air di pedalaman Tanzania yang rusak (total sebanyak kurang lebih 30.000). Inisiatif tersebut dipublikasikan secara luas pada peluncuran Kemitraan Pemerintah Terbuka. Daraja, sebuah LSM lokal, mempublikasikan nomor HP dimana warga di pedesaan Tanzania bisa mengirim informasi melalui layanan SMS tentang titik persebaran air yang rusak. Kampanye tersebut dipromosikan habis-habisan dengan menggunakan leaflet, poster, dan radio lokal. SMS diteruskan langsung ke nomor telepon selular Petugas Air Distrik yang terkait dan Daraja mendirikan kemitraan dengan stasiun radio lokal untuk menindaklanjuti tanggapan Petugas Air Distrik. Setelah enam bulan kampanye, hanya 53 SMS yang dapat digunakan yang diterima. Mereka mengejar 3000 SMS. Ketika SMS diterima, mereka bisa mencapai 'perbaikan', tapi itu tidak cukup untuk proyek itu. Apa yang dipelajari oleh Daraja dari pengalaman ini adalah bahwa teknologi bukanlah peluru ajaib dan bahwa akuntabilitas itu bersifat politis, bukan administratif [Dari "Why did MajiTone Fail?" Daraja.org, Oktober 2012]



untuk umum tapi kelompok pemantau masyarakat dan anggota KKB kadang-kadang menggunakan metode kreatif dan jaringan informal untuk mengaksesnya.

- b) Keterlibatan masyarakat: Apakah masyarakat terlibat dalam desain atau pelaksanaan proyek, atau keduanya?
- c) Efektivitas Proyek: Apakah masalah diidentifikasi dan diselesaikan? Apakah masyarakat puas dengan proyek? Bila kelompok pemantau mengalami keraguan, misalnya tentang kualitas bahan yang digunakan dalam proyek konstruksi mereka kadang-kadang dapat meminta bantuan dari insinyur bangunan yang dapat dipekerjakan sebagai penasihat semi-sukarela untuk pemantauan proyek infrastruktur publik.

Kelompok pemantau masyarakat bekerja secara konstruktif dengan penyedia layanan, kontraktor dan pemerintah daerah untuk mendapatkan akses ke dokumen-dokumen proyek, seperti anggaran dan kontrak, mereka juga mensurvei masyarakat yang terkena dampak dengan cara memotret penyerahan hasil proyek.

Mulai tahun 2012, data dan foto yang dikumpulkan oleh kelompok pemantau kami diunggah ke situs web developmentcheck.org. Platform pemantauan *online* pelopor ini memastikan bahwa suara rakyat didengar dan pandangan tersebut dikumpulkan secara proaktif, representatif, dan penting secara statistik. Sebagian besar perangkat online bersifat reaktif, hanya mengandalkan partisipasi sukarela. Dengan demikian, perangkat tersebut bersifat memilih sendiri dan rentan terhadap bias sosial. Orang-orang yang paling mungkin untuk menggunakan alat ini umumnya berusia 20-an dan 30-an, dan berpendidikan. Ini adalah salah satu masalah MajiMatone (lihat Kotak 2), sebuah inisiatif di Tanzania yang mengumpulkan laporan SMS dari masyarakat tentang titik-titik penyaluran air yang tidak berfungsi.

DevelopmentCheck bergantung pada kelompok pemantau masyarakat yang terlatih dan metode pengambilan sampel yang disetujui untuk memastikan bahwa sampel yang



representatif dari populasi terwakilkan. Karena besarnya ketergantungan pada relawan, biaya pengumpulan data rendah. Metode ini digunakan di sembilan negara di Afrika, Asia, dan Timur Tengah dan akan segera diperluas ke negara lain. DevelopmentCheck menggunakan norma pelaporan Inisiatif Transparansi Bantuan Internasional sehingga kompatibel dengan basis data transparansi penunjang, DevelopmentCheck juga merupakan satu-satunya alat yang menyediakan umpan balik masyarakat secara *real-time* mengenai penyerahan dan implementasi proyek bantuan. DevelopmentCheck dapat ditambah dengan metode lain, termasuk dengar pendapat publik, umpan balik SMS, Facebook, Twitter, dan panggilan pada radio komunitas atau program TV.

2.5. Keterlibatan Konstruktif

Selama fase ini para pemangku kepentingan bertemu dan membahas bukti dari kelompok pemantauan masyarakat dan mereka mengusulkan solusi yang relevan - yaitu perbaikan - untuk masalah yang mereka identifikasi. Di beberapa negara, kami telah menguji penggunaan penasehat paralegal dalam fase ini dan menemukan keterlibatan konstruktif ini sangat berguna.

Selama fase keterlibatan konstruktif beberapa kebutuhan mungkin tampak jelas: “sekolah yang buruk harus dibangun kembali”; “apotik yang setengah rampung harus dibangun”, atau “jalan baru tidak sesuai dengan spesifikasi kontrak terkait dengan lebar atau kualitas bahan harus dibangun kembali”. Tetapi sarana untuk memperoleh penggantian ini mungkin tidak jelas, terutama jika masyarakat mencurigai bahwa ada korupsi, penipuan, dan / atau keterlibatan dari pejabat publik.

Kelompok Kerja Bersama memimpin proses pengumpulan masukan dan saran untuk bagaimana untuk memperbaiki masalah yang telah diidentifikasi oleh kelompok pemantau. Audiensi publik kadang-kadang dapat membantu dalam proses ini meskipun kami cenderung menghindarinya mereka di negara-negara yang rapuh dan rawan. Dalam



pengaturan ini sedang tertutup dengan pemangku kepentingan kunci telah menghasilkan hasil yang lebih baik. Dalam waktu dekat, Kelompok Kerja Bersama akan memiliki akses ke meja bantuan online Integrity di mana lebih dari seratus ahli internasional dari empat puluh negara telah sepakat untuk berkontribusi. Para penasihat paralegal dari Kelompok Kerja Bersama tersebut, di mana kami telah membangun hubungan kerjasama dengan mereka, merupakan sumber dukungan dan saran yang penting di tahapan ini. Mereka hanya mendapat bayaran ala kadarnya untuk layanan yang diberikan. Integrity Watch Afghanistan telah menjalin hubungan terpercaya dengan donor utama dan para pejabat senior pemerintah, yang selalu bersedia mengerahkan tekanan yang diperlukan untuk memperoleh perbaikan.

2.6. Closing the Loop

Tahap akhir adalah *closing the loop* ketika solusi yang dikemukakan oleh Kelompok Kerja Bersama benar-benar diterapkan. *Closing the Loop* adalah ketika mekanisme umpan balik diintegrasikan ke dalam proses sehingga memicu respon cerdas. Mesin penyiram otomatis yang menyiram rumput setiap pagi pada pukul 6:00 adalah lingkaran terbuka. Tetapi jika mesin penyiram itu memiliki sensor yang mengukur kelembaban di dalam tanah, misalnya dari curah hujan dari malam kemarin, dan karena itu dapat secara mandiri tetap mati di pagi hari jika air tambahan tidak diperlukan, hal tersebut merupakan penutup/*closing the loop*. Sensor yang lebih cerdas akan mengukur tingkat kelembaban dan memberikan jumlah yang tepat dari air yang dibutuhkan untuk rumput.

Contoh lain adalah perbedaan antara generasi pertama sistem navigasi bergerak berbasis GPS dibandingkan dengan aplikasi yang dijalankan ponsel pintar, seperti Waze, yang mengumpulkan data langsung dari ribuan pengendara dan karena itu dapat mendeteksi kemacetan lalu lintas secara *real-time*, menyarankan pengemudi untuk mencari rute alternatif untuk bekerja, atau memberikan perkiraan waktu kedatangan yang lebih akurat dibandingkan sistem navigasi lingkaran terbuka. Sistem lingkaran tertutup seperti Waze



lebih berguna untuk pengemudi dan oleh karena itu pada akhirnya juga merupakan proposisi bisnis yang lebih baik. Semua situs paling terkenal didasarkan pada integrasi mekanisme umpan balik *penutup/closing the loop*.

Di bidang transparansi dan akuntabilitas, sistem pengaduan yang tidak memicu respons yang dapat diandalkan atau sistematis adalah lingkaran terbuka. LSM India bernama Janaagraha, yang berbasis di pusat IT India, Bangalore, menciptakan sebuah situs yang inovatif beberapa tahun yang lalu yang disebut ipaidabribe.org. Melalui situs ini setiap warga negara dapat melaporkan tuntutan pemerasan atau pembayaran suap, memberikan rincian tentang jumlah yang dibayar dan konteks di mana hal itu terjadi. Ribuan pengguna dari 500 kota di India telah melaporkan sendiri tindakan tersebut selama bertahun-tahun. Ini adalah jumlah yang luar biasa dan memberikan wawasan yang jauh lebih baik terhadap jenis tuntutan pemerasan yang setiap hari dihadapi oleh warga India dibandingkan survei pendapat atau indeks korupsi. Namun pelaporan tersebut tetap merupakan lingkaran: untuk menghindari risiko fitnah pejabat publik yang menuntut suap tidak disebutkan dan orang yang membuat laporan juga tetap dibuat anonim. Aliran cerita negatif dapat memperlakukan pejabat pemerintah, tetapi tindakan korektif jarang dilakukan sebagai hasil dari laporan. Dengan kata lain, tingkat perbaikan sangat rendah.

FixMyStreet.com di Inggris, sebagaimana ditunjukkan namanya, memungkinkan warga untuk melaporkan sendiri masalah tingkat lokal seperti “graffiti, membuang sampah sembarangan [pembuangan limbah ilegal], lapisan jalan, atau lampu jalan yang rusak”. Situs ini memiliki apa yang bisa dianggap sebagai *penutup/closing the loop* dan opsi pembuka/*open loop*: situs mengirimkan laporan tersebut, biasanya disertai dengan gambar, langsung ke dewan kota kepada orang atau orang yang bertanggung jawab menangani masalah ini. Situs ini adalah pembuka/*open loop*, tapi sarasannya begitu tertata sehingga sering mengarah ke perbaikan. Mereka juga memiliki pilihan kedua - *penutup/closing the loop* – di mana organisasi di balik FixMyStreet.com, MySociety, menandatangani kontrak dengan dewan kota sehingga dewan kota terakhir menerbitkan perbaikan pada *homepage*



dari halaman situs dewan kota, dan secara aktif mendorong warganya untuk melaporkan masalah. 30 dewan kota Inggris telah menandatangani perjanjian tersebut sejauh ini.

Tingkat perbaikan yang tinggi di bidang transparansi dan akuntabilitas hanya dapat dicapai dengan menutup lingkaran/*closing the loop*. Di Inggris, infrastruktur dan pelayanan umum berfungsi baik sehingga dewan kota mungkin cukup senang untuk mendapatkan laporan semacam ini dari penduduk mereka. FixMyStreet.com menghemat waktu dan usaha yang diperlukan bagi kota untuk mengidentifikasi masalah secara proaktif. Di negara di mana pelayanan publik umumnya berfungsi, seseorang mungkin memperkirakan tingkat *fix-rate* masalah tersebut akan tinggi dengan atau tanpa situs. Tapi tidak di negara di mana lubang ada di mana-mana, penerangan jalan kadang-kadang tidak ada, pembuangan limbah ilegal merupakan hal biasa - dan ribuan orang mengalami permintaan suap sehari-hari, sistem pelaporan tidak akan menutup lingkarannya sendirian.

Jika Pembangunan Integritas Masyarakat gagal untuk mengimplementasikan solusi yang memuaskan bagi para pemangku kepentingan utama, maka perbaikan belumlah tercapai. Namun 'respon cerdas' mungkin tetap akan diperlukan, misalnya, meningkatkan masalah untuk melibatkan pemerintah provinsi, penasihat paralegal dari ibukota, atau Integrity Action. Oleh karena itu Pembangunan Integritas Masyarakat adalah sebuah proses berulang dan penutup/*closing the loop* tidak identik dengan pencapaian perbaikan pada percobaan pertama.

Kegiatan yang dapat mendukung penutup/*closing the loop* meliputi:

1. Mengedepankan rekomendasi kebijakan yang cerdas dan sensitif secara lokal
2. Melibatkan pengganggu potensial atau menyiasati tindakan yang mungkin mereka ambil bila memungkinkan.
3. Menjelaskan bahwa perbaikan adalah prestasi bersama dan bukan prestasi masyarakat sipil, atau LSM, tetapi kolaborasi antara pejabat publik dan warga lokal.



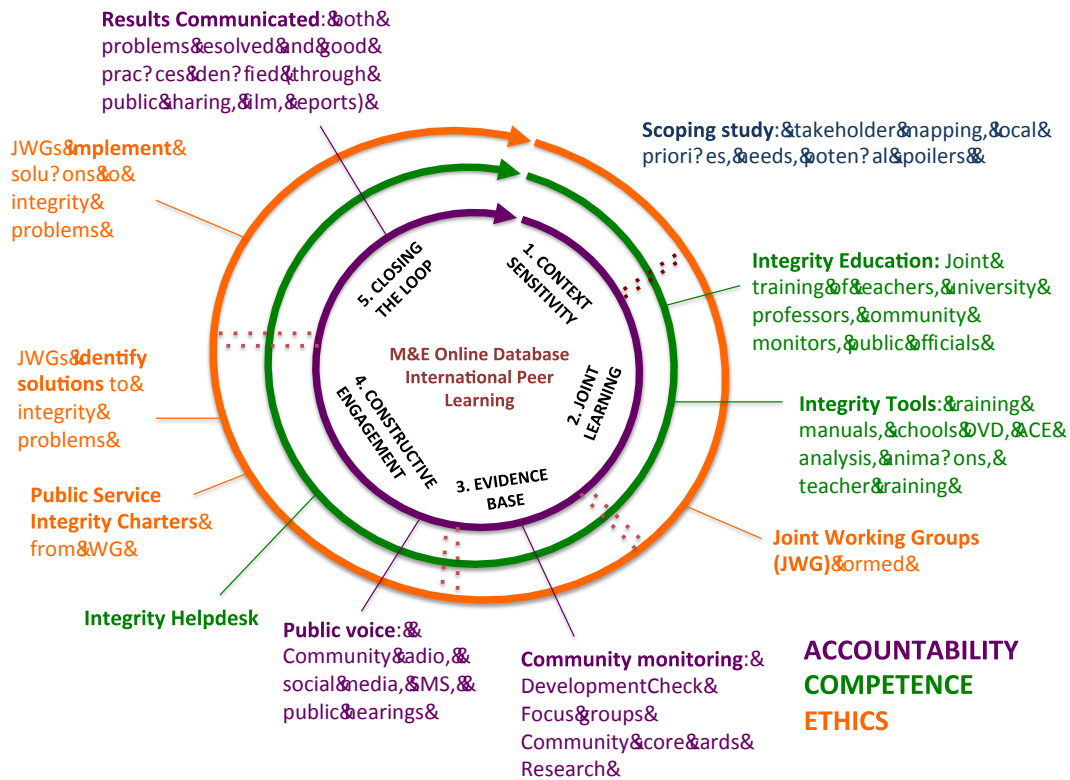
4. Mengunci hubungan kerja dengan lembaga-lembaga publik penting dan pejabat senior pemerintah terpilih.
5. Berbagi dan menyebarkan praktik terbaik, misalnya melalui media lokal, dengan pendapat publik, dan media sosial.
6. Audiensi publik yang mengundang semua pemangku kepentingan, organisasi rekanan, masyarakat sipil, dan media untuk mempresentasikan keberhasilan utama, tantangan, dan pembelajaran.

Gambar 1 menggambarkan lima fase siklus Pembangunan Integritas Masyarakat dan penggunaan alat-alat dan intervensi yang berorientasi meningkatkan akuntabilitas, kompetensi dan etika.

Jangka waktu yang diperlukan untuk menutup lingkaran sangat bervariasi dan rata-rata bukan merupakan panduan yang berguna. Meskipun beberapa masalah dapat diatasi dalam hitungan minggu, masalah lain akan tetap ada dan Kelompok Kerja Bersama masih mencoba untuk menerapkan solusi untuk masalah dua tahun setelah diusulkan. Solusi tersebut cenderung murah dan beberapa dari solusi tersebut bahkan sangat inovatif.

Gambar 1: Lima Fase Pendekatan Pembangunan Integritas Masyarakat:

The Fix-Rate (Tingkat Perbaikan)



2.7. Merancang Korupsi?

Dalam siklus Pembangunan Integritas Masyarakat tidak ada lingkaran korupsi atau pengendalian korupsi namun itu adalah bagian dari rumus integritas. Mengapa hilang? Jika ada korupsi yang signifikan dalam pekerjaan atau jasa publik, alat pemantauan yang digunakan oleh kelompok pemantau masyarakat dan Kelompok Kerja Bersama akan mengungkap apa yang akan menjadi bukti kuat korupsi, kesalahan pengelolaan, dan penipuan. Meski demikian, Pembangunan Integritas Masyarakat bukanlah gerakan anti-korupsi. Prioritas pertama dari pekerjaan ini adalah untuk memperbaiki dan menyelesaikan masalah yang mempengaruhi masyarakat lokal.



Mengejar atau mencela kasus-kasus korupsi tertentu bukanlah tujuan yang efektif bagi masyarakat. Mengejar kasus korupsi insidental pada akhirnya merupakan tanggung jawab negara atau sesuatu yang harus dilakukan oleh media. Atas dasar kasus per kasus, kelompok pemantau masyarakat atau Kelompok Kerja Bersama dapat memutuskan untuk memberikan bukti yang mereka temukan kepada pihak yang berwenang dan/atau donor utama proyek agar badan ini dapat mengambil langkah-langkah yang perlu dan tepat. Selain itu, data yang dikumpulkan pada DevelopmentCheck bersifat terbuka, dan karena itu dapat diakses oleh para pembuat keputusan senior dan lembaga penegak hukum. Jika ada kasus *prima facie* untuk penyelidikan maka otoritas publik dimungkinkan untuk mengejarnya lebih lanjut tanpa melibatkan anggota masyarakat sebagai *whistle-blowers*.

Kelompok Kerja Bersama mengkomunikasikan pesan yang konsisten bahwa tujuan utama mereka adalah pemecahan masalah, bukan pembalasan atau keadilan. Namun, mereka memiliki bukti yang cukup untuk membuat kasus mereka dengan otoritas eksternal atau otoritas lainnya yang lebih tinggi jika diperlukan. Alasan korupsi tetap menjadi bagian dari rumus integritas dan elemen yang tidak terlihat dari pendekatan Pembangunan Integritas Masyarakat adalah bahwa mengungkap bukti-bukti korupsi dan kesalahan pengelolaan memberikan kekuatan kepada kelompok pemantau dan Gabungan Kelompok Kerja, yang menguntungkan ketika harus menutup/*closing the loop*.

3. Apa hal yang Inovatif dalam Pembangunan Integritas Masyarakat?

Pendekatan Pembangunan Integritas Masyarakat (PIM) secara signifikan berbeda dari pendekatan lain dalam bidang transparansi dan akuntabilitas karena adanya sejumlah alasan.

3.1. Apa yang tidak dilakukan PIM



PIM bukan inisiatif anti-korupsi. Jika motivasi utama PIM adalah mencegah korupsi, maka PIM akan menggunakan bukti yang dikumpulkan oleh kelompok pemantau masyarakat untuk membawa kasus pelanggaran ke pengadilan atau setidaknya menarik perhatian media. Selanjutnya, PIM harus membatasi antara ketidakmampuan administratif, di satu sisi, dan korupsi atau penipuan di sisi lain. Meski yang kedua adalah tindak pidana, tindakan yang pertama jauh lebih sulit untuk dikejar tetapi sering menyebabkan kerusakan yang sama besar. Akhirnya, dorongan anti-korupsi berdasarkan bukti pelanggaran langsung yang masih ‘segar’ tidak kompatibel dengan keterlibatan konstruktif yang kolaboratif dengan otoritas publik. Metode ini mungkin sekali atau dua kali berhasil tetapi bukan merupakan suatu pendekatan yang dapat ditingkatkan atau diulang. Pejabat pemerintah menjadi tahu risikonya dan akan memastikan bahwa pekerjaannya akan terbengkalai bahkan sebelum dimulai.

PIM tidak membatasi diri untuk mengidentifikasi kesalahan atau perbedaan antara rencana, janji, atau anggaran atau komitmen publik dengan penyerahan yang sebenarnya, dan dengan demikian membuat pejabat publik lebih bertanggung jawab atas tindakan mereka. Fase pengumpulan bukti dalam proses PIM adalah satu-satunya yang murni berorientasi pada akuntabilitas. PIM mengakui bahwa pendekatan berbasis akuntabilitas murni, yang mungkin dapat berjalan di negara industri maju, kemungkinan tidak berhasil dalam kondisi di mana malpraktek masih tersebar luas dan di mana tingkat akuntabilitas eksternal pun sering hanya berlangsung sekejap.

PIM bukanlah pendekatan yang mendorong menyebut nama dan mempermalukan orang, juga bukan suatu pendekatan yang didorong oleh solusi teknologi informasi dan komunikasi (TIK). TIK adalah bahan yang berharga dalam proses PIM (lihat DevelopmentCheck), tapi kami menyadari bahwa orang-orang dan lembaga pada akhirnya menutup lingkaran (*close the loop*). Teknologi hanya mendukung proses.



Pembangunan Integritas Masyarakat tidak memerlukan persetujuan sebelum dimulai atau diberlakukan. Hal tersebut adalah faktor yang membedakan dirinya dari pendekatan partisipatif tradisional, meskipun mungkin tampak mirip dengan pembangunan partisipatif atau penganggaran partisipatif, ada satu perbedaan penting: penganggaran partisipatif dan perencanaan partisipatif memerlukan kepemimpinan otoritas publik yang sudah tercerahkan. Jika seorang walikota tidak tertarik untuk menyerukan konsultasi publik atau dalam melibatkan warga kotanya dalam keputusan anggaran maka, konsultasi itu tidak akan terjadi. Seorang Walikota juga secara teori dapat mempersulit keadaan dengan membatasi partisipasi penduduk dengan persuasi politik yang sama.

3.2. Apa yang dilakukan PIM

PIM adalah pendekatan kolaboratif yang dapat dimulai oleh masyarakat dengan inisiatif mandiri. Dengan kata lain, pendekatan ini adalah pendekatan proaktif yang muncul dari masyarakat, mereka yang memulai, mengembangkan, dan memiliki pendekatan itu. Pemerintah dan lembaga-lembaga pelaksana (seperti PBB atau LSM besar yang merupakan penyedia layanan) juga dapat mengambil inisiatif untuk PIM, tetapi pendekatan ini tidak membuatnya akhirnya bergantung pada mereka.

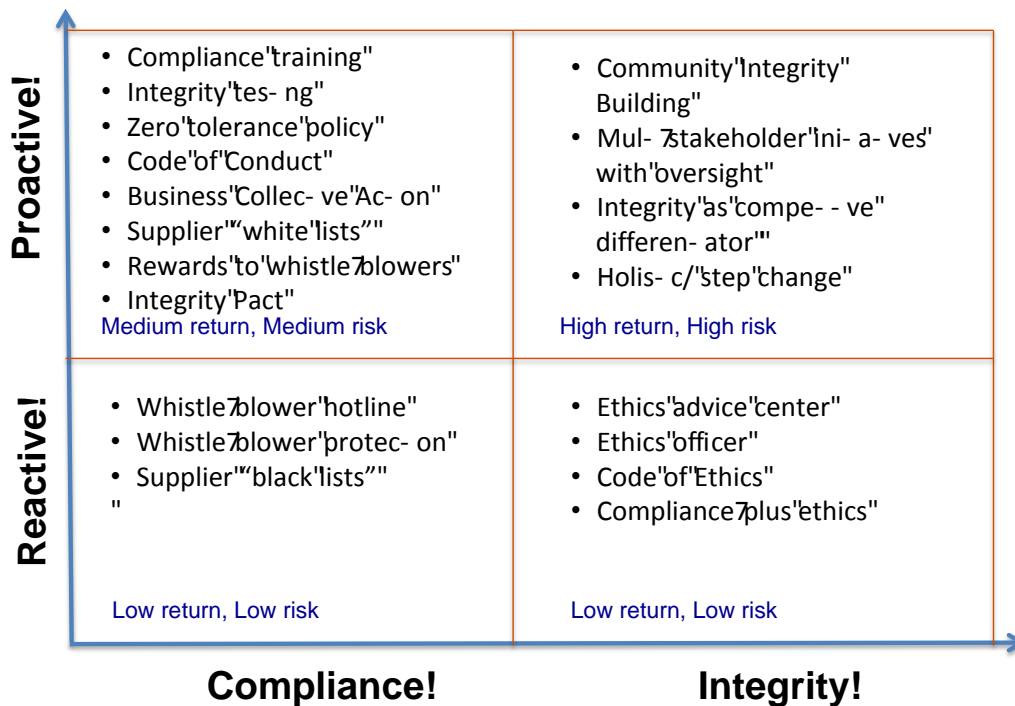
Gambar 2 mengilustrasikan apa yang membedakan pendekatan proaktif berdasarkan integritas dari pendekatan yang didorong oleh kepatuhan atau yang lebih reaktif. Sebagian besar perusahaan multinasional saat ini menunjukkan tingkat reaktif/kepatuhan yang beragam dan apa yang kami sebut tingkat reaktif/integritas. Beberapa perusahaan juga berinvestasi dalam tingkat proaktif/kepatuhan, tetapi tingkat proaktif/integritas tetap merupakan aspirasi yang diartikulasikan secara buruk bagi kebanyakan perusahaan dan organisasi. Gambar 2 juga menunjukkan bahwa terdapat berbagai tingkat risiko dan imbalan masing-masing pendekatan. Meski strategi reaktif umumnya berisiko rendah mereka juga menghasilkan hasil rendah. Strategi yang proaktif untuk kepatuhan memiliki risiko sedang dan menghasilkan keuntungan sedang. Strategi integritas proaktif berisiko

The Fix-Rate (Tingkat Perbaikan)



tinggi - setidaknya di awal - tetapi juga menghasilkan keuntungan tertinggi. Pada akhirnya, keuntungan terbesar akan timbul dari strategi bisnis “Integritas dan Kepatuhan” komprehensif, organisasi, atau instansi pemerintah yang mengimplementasikan rencana aksi dalam semua empat kategori. Meskipun mungkin tampak berlawanan dengan intuisi, bukti kami menunjukkan bahwa rute tercepat untuk strategi yang komprehensif mungkin dimulai di kuadran kanan atas, dengan pendekatan integritas proaktif dan berjalan mundur untuk menggabungkan tiga pendekatan lainnya.

Gambar 2: Integritas versus Kepatuhan





Efektivitas dan efisiensi dari pendekatan PIM juga terkait dengan masalah legitimasi. Pemerintah memperoleh legitimasi ketika mereka dipilih secara demokratis atau dalam kasus penguasa yang populer beberapa negara Teluk atau Cina, ketika sebagian besar warga memberikan persetujuan mereka untuk membentuk pemerintahan yang tidak terbentuk dari pemilihan umum. Dua dari tiga pilar akuntabilitas dalam negara demokrasi liberal - peradilan dan media - tidak dipilih dari pemilihan tetapi mereka memperoleh legitimasi dari tradisi yang dikembangkan selama beberapa generasi.²³

Dalam Pembangunan Integritas Masyarakat legitimasi berasal dari empat komponen utama:

- Pertama, dari sarana di mana masyarakat memilih kelompok pemantau dan anggota Kelompok Kerja Bersama. Kelompok pemantau yang paling efektif adalah mereka yang dipilih dengan cara demokratis atau konsensual langsung dari komunitas mereka.
- Kedua, karena mereka semua relawan. Jika peserta dalam prosesnya diberikan uang saku atau tunjangan maka motif mereka bisa dipertanyakan.
- Ketiga, kemampuan untuk membawa perwakilan masyarakat bersama-sama dengan pejabat publik diakui sebagai sebuah prestasi dalam dirinya sendiri di banyak tempat.
- Keempat, upaya PIM paling efektif bila dilakukan sebagai respon terhadap kebutuhan dan prioritas lokal. Orang lebih cenderung mau dimobilisasi dan bersedia menjadi sukarelawan ketika mereka menangani isu-isu yang penting bagi mereka, seperti sekolah, jalan, air, listrik, sanitasi, dan pelayanan kesehatan. Ini adalah masalah di mana mereka mungkin memberikan solusi inovatif.

Meski aktor eksternal- LSM nasional atau Integrity Action- memiliki peran dalam awal prosesnya, peran ini berkurang saat proses penutup/*closing the loop* semakin dekat. Pada saat proses mencapai tahap akhir, proses tersebut hampir seluruhnya didorong dan dimiliki

²³ Pemilihan hakim di AS adalah pengecualian yang langka.



oleh masyarakat lokal. Masyarakat dan para pemangku kepentingan merupakan kunci untuk menghasilkan keselarasan yang merupakan bagian dari “rumusan” integritas organisasi. Ketika ada kemunduran, atau pengganggu dalam sistem menyerang balik, dan perbaikan tidak tercapai, dukungan eksternal dapat diterima dan mungkin berguna.

Pembangunan Integritas Masyarakat juga dapat menghasilkan eksternalitas positif. Kami memiliki banyak contoh proyek dan inisiatif integritas yang telah dimulai oleh kelompok pemantau masyarakat yang terlatih tanpa dukungan eksternal atau intervensi dari LSM mitra kami atau Integrity Action. Di beberapa lokasi, misalnya, masyarakat telah memperbaiki atau memulai dijalankannya klinik kesehatan, tempat pengasuhan, dan sekolah dan kemudian mengajukan ‘rencana integritas’ untuk meyakinkan badan-badan publik untuk mendanai kebutuhan staf dan biaya operasional fasilitas ini. Sistem swadana PIM (sebagai kebalikan donor atau pekerjaan yang didanai hibah) dipertimbangkan di setidaknya dua negara sebagai hasil dari inisiatif di tingkat lokal. Di sejumlah lokasi di Palestina dan Kenya, masyarakat lokal digalakkan oleh pengalaman dan mereka kemudian telah terdaftar atau memulai proses mendaftarkan diri sebagai Organisasi Berbasis Masyarakat (Ormas) untuk memiliki hubungan kerja formal dengan negara.²⁴ Efek positif lainnya adalah bahwa beberapa kelompok pemantau masyarakat dan anggota Kelompok Kerja Bersama masuk ke politik untuk pertama kalinya setelah pengalaman positif mereka dengan Pembangunan Integritas Masyarakat. Di Tepi Barat satu anggota kelompok pemantau masyarakat terpilih untuk duduk di dewan kota Nablus di pemilihan umum pemerintah daerah pada tahun 2012. Di negara lain, seorang aktivis menjadi Wakil Menteri Sosial dan aktivis lainnya menjadi wakil walikota.

²⁴ Mitra kami di Kirgistan adalah ORMAS yang telah mapan.



Kesimpulan

Pembangunan Integritas Masyarakat setidaknya membutuhkan tiga hal: peningkatan kapasitas untuk memperkenalkan konsep lensa integritas, pembentukan Kelompok Kerja Bersama (atau penguatan kelompok tersebut bila pengaturan serupa sudah ada), dan perbandingan berbasis bukti dimana solusi terukur dan upaya perubahan terjadi. Di negara di mana keadaan mendukung atau dalam kondisi dimana kepercayaan tinggi, mekanisme pelaporan seperti FixMyStreet.com mungkin cukup untuk menghasilkan perbaikan. Tapi di mana kapasitas negara rendah dan kepercayaan lemah, investasi dalam pendekatan seperti Pembangunan Integritas Masyarakat mungkin diperlukan.

Meski Pembangunan Integritas Masyarakat sebagai metode masih menjalani perbaikan dan pengujian terus-menerus, ke depannya, metode ini telah mencapai titik di mana selama tahun-tahun mendatang, metode tersebut harus diuji dengan lima cara yang berbeda:

Pertama, dapatkah PIM dilakukan di skala nasional atau skala yang benar-benar berdampak pada beberapa prioritas nasional yang penting? Dari enam negara di mana metode ini telah diterapkan yang paling sukses dalam hal jumlah proyek yang tercakup, sejauh ini adalah Afghanistan. Tetapi bahkan dalam kasus ini, skalanya belum skala nasional. Negara yang sangat besar, negara-negara dengan konflik internal kekerasan, dan negara-negara dengan geografi yang sangat menantang (seperti Indonesia dengan ribuan pulau, atau Pakistan dengan topografinya), jelas merupakan tantangan khusus dan kita harus berhati-hati untuk merumuskan metodologi baru dengan cepat di wilayah yang rumit tersebut.

Salah satu pilihan adalah menjadikan Pembangunan Integritas Masyarakat sebagai usaha profit bisnis, yang mungkin lebih siap dan mampu mencapai skala lebih cepat dari sebuah LSM. Namun, risikonya, adalah bahwa motif mencari keuntungan (profit) mungkin berbenturan dengan keterlibatan kelompok pemantau masyarakat relawan dan semangat publik Kelompok Kerja Bersama. Pilihan lain, di mana kami telah berhasil mengujinya di



Palestina, adalah dengan cara melibatkan pemuda sebagai relawan di kelompok pemantau masyarakat sebagai bagian dari pelajaran kewarganegaraan mereka. Kami juga menjajaki apakah model tersebut dapat diperluas untuk mahasiswa tingkat sarjana. Keterlibatan sejumlah relawan pemuda melalui sekolah dan universitas akan membantu untuk meningkatkan pengawasan masyarakat. Hal ini juga akan memberikan pengalaman konstruktif kehidupan nyata bagi kaum muda untuk memberikan kontribusi untuk meningkatkan integritas dalam pelayanan publik. Di Kyrgistan, studi kasus Pembangunan Integritas Masyarakat - misalnya kasus pembuangan sampah Naryn - diajarkan di Akademi Manajemen Nasional kepada pejabat publik dan memberikan pengalaman kepada mereka juga dapat berkontribusi untuk meningkatkan pekerjaan jika direplikasi di tempat lain.

Kedua, dapatkah PIM digunakan untuk meningkatkan keberhasilan pelayanan publik? Metode ini menuai lebih banyak keberhasilan pada kasus infrastruktur publik dibandingkan dengan layanan dasar publik yang melibatkan lebih banyak pihak dan tidak memiliki awal dan titik akhir yang jelas dari jalan, sekolah, atau sistem irigasi baru. Dalam penyediaan infrastruktur kontraktor dapat dimintai pertanggungjawaban sedangkan dalam pelayanan publik, pemerintah-lah yang harus bertanggung jawab. Selain itu, infrastruktur terlihat dan nyata, sedangkan layanan seperti perlindungan sosial, pendidikan dasar, dan kesehatan dasar bersifat lebih abstrak. Tingkat perbaikan pelayanan publik di negara-negara rentan dan berkembang masih rendah. Kami yakin bahwa metodologi ini dapat ditingkatkan untuk diterapkan secara lebih konsisten, dan dengan demikian mencapai tingkat perbaikan yang lebih tinggi. Namun, sifat pelayanan publik yang tidak berwujud dan berjalan lama akan selalu membuatnya lebih menantang.

Ketiga, metode PIM sampai sekarang terlalu difokuskan pada ‘bagian akhir’ infrastruktur dan pelayanan publik, tapi bagaimana dengan anggaran yang dialokasikan untuk infrastruktur yang pernah dibangun? Bagaimana dengan anggaran untuk layanan yang tidak pernah diberikan atau kebijakan yang hanya diimplementasikan separuhnya? Satu-satunya cara untuk mencari tahu tentang infrastruktur dan layanan hantu adalah untuk mendapatkan akses ke anggaran dan rencana pada tingkat yang lebih tinggi dan mengikuti jalur uang dan



keputusannya. Di Afghanistan, Palestina, dan Timor Leste, mitra kami sudah terlibat dalam pengawasan nasional dan pemantauan anggaran tingkat propinsi. Namun kombinasi PIM dan pemantauan anggaran - setidaknya dalam pekerjaan kita sendiri - masih merupakan hal yang baru. Menangani masalah hulu dapat berdampak pada lebih banyak orang, tetapi kami masih akan memberikan berdasarkan pengalaman kami bahwa seseorang tidak boleh melupakan pentingnya umpan balik masyarakat dan pemantauan di ‘bagian akhir’. Hal ini akan selalu menjadi pengujian akhir yang penting untuk penutup/*closing the loop* pada setiap masalah. Untuk upaya pemantauan anggaran yang lebih umum, melaporkan *fix-rate* akan menunjukkan fokus yang jelas pada hasil dan komitmen penutup/*closing the loop*.

Keempat, di samping menghasilkan *fix-rate* jangka pendek yang tinggi, apakah solusi yang diajukan oleh Kelompok Kerja Bersama akan berkelanjutan? Suatu perbaikan - seperti penyembuhan penyakit - tidak menjamin bahwa masalah yang sama tidak akan terjadi lagi di masa depan, atau masalah-masalah lain mungkin tidak akan menggantikannya. Apakah Kelompok Kerja Bersama mampu memperbaharui diri sendiri dari waktu ke waktu tanpa dukungan eksternal yang luas untuk memberikan dukungan kepada pemantauan masyarakat lebih lanjut? Bagian yang tidak terpisahkan dari pertanyaan itu adalah apakah ada model pembiayaan inovatif yang dapat memastikan bahwa beberapa sumber daya yang diperlukan oleh pendekatan ini bisa diakses dari waktu ke waktu.

Kelima, dapatkah Pembangunan Integritas Masyarakat dikelola dan difasilitasi atas inisiatif pemerintahan provinsi, kota, atau jalur kementerian yang tercerahkan, seperti Kementerian Kesehatan atau Kementerian Pendidikan? Atau dapatkah penyedia layanan pengembangan yang besar, seperti Bank Dunia, Organisasi Kesehatan Dunia, atau UNDP menerapkannya dengan menyisihkan 1 persen dari anggaran proyek untuk Pembangunan Integritas Masyarakat untuk meningkatkan integritas dari penyelenggaraan pelayanannya? Kami pikir hal ini layak diuji dan bisa menjadi langkah ke arah yang tepat untuk strategi proaktif berbasis integritas untuk organisasi.



Angka memiliki kekuatan untuk menyederhanakan dan mengkomunikasikan kepada khalayak luas apa yang mungkin kurang dipahami atau yang merupakan masalah yang pelik. Dalam beberapa kasus metrik kunci menjelaskan masalah. Dalam kasus lainnya, metrik kunci mengukur sebuah inovasi. Penggunaan *fix-rate* sebagai metrik kunci untuk bidang transparansi dan akuntabilitas dapat memiliki kekuasaan selama beberapa tahun mendatang untuk mendorong kebijakan dan inovasi dalam bidang kita. Kelima pertanyaan yang disebutkan di atas bisa menjadi dasar bagi agenda reformasi Pembangunan Integritas Masyarakat untuk tahun-tahun yang akan datang. Mereka membutuhkan sejumlah investasi serta validasi pihak ketiga atas temuan bagi metode ini untuk menjadi arus utama. Jika *fix-rate* yang tinggi adalah tanda keunggulan, tingkat tersebut juga merupakan patokan dan dapat menjadi dasar untuk tujuan atau aspirasi. Bidang transparansi dan akuntabilitas mulai berkontribusi pada gagasan bahwa orang-orang di tingkat pemerintahan yang berbeda dapat berkontribusi untuk memperbaiki masalah yang mereka hadapi - dan mereka dapat melakukannya lebih baik jika mereka bersedia untuk membiarkan para pemangku kepentingan eksternal membantu mereka.



INTEGRITY ACTION [dapat diletakkan di sampul belakang]

Integrity Action adalah sebuah organisasi dan jaringan aktif LSM, universitas, dan pengambil kebijakan berkomitmen yang bekerja sama dengan pemerintah, organisasi media, kalangan usaha, dan rekan-rekan kami untuk mengidentifikasi cara-cara untuk menjadikan integritas berjalan di beberapa lokasi yang menantang di dunia. Integrity Action meyakini bahwa integritas menawarkan satu-satunya kesempatan besar untuk kemajuan pembangunan yang adil dan berkelanjutan di seluruh dunia. Kami memandang integritas organisasi sebagai himpunan karakteristik yang menjustifikasi kepercayaan dan yang menimbulkan kepercayaan di antara para pemangku kepentingan. Tanpa integritas, langkah-langkah untuk melindungi hak-hak asasi manusia, melindungi lingkungan, memperkuat demokrasi, mempromosikan keadilan sosial dan mengurangi kemiskinan akan terganggu. Tanpa integritas, korupsi akan berkembang.

Fredrik Galtung adalah Chief Executive Integrity Action

Bagaimana Integrity Action dapat membantu Anda



Jika Anda tertarik untuk mengeksplorasi bagaimana menerapkan Pembangunan Integritas Masyarakat di Negara Anda atau melaksanakan program pembaruan tata pemerintahan yang menggunakan tingkat perbaikan sebagai metrik kunci, kami akan senang mencari cara untuk dapat membantu Anda.

Integrity Action dapat mendukung integrasi Pembangunan Integritas Masyarakat dalam program yang ada dengan cara:

1. Memberikan pelatihan kepemimpinan dan kerja konsultasi untuk mendukung pergeseran dari program berbasis kepatuhan menjadi strategi integritas proaktif yang dibangun pada Pembangunan Integritas Masyarakat. Kami juga dapat bekerja dengan para pemangku kepentingan untuk membangun konsensus sekitar elemen tingkat perbaikan.
2. Pelatihan penggunaan DevelopmentCheck dan mengadaptasikannya untuk digunakan dalam konteks lokal sehingga tingkat perbaikan diumumkan secara *online*.
3. Memberikan akses ke Integrity Action Help Desk untuk menghubungkan keahlian global untuk pembangun integritas di tingkat lokal.
4. Melakukan validasi independen melalui pemeriksaan di tempat yang memvalidasi integritas data dan integritas pendekatan.

Bila program belum ada, Integrity Action akan mulai dengan melakukan uji tuntas terhadap calon mitra, pelatihan, dan dukungan dan secara potensial memberikan pemberian bila diperlukan



Bagaimana Anda dapat membantu Integrity Action

- Jika Anda adalah donor, bantu kami memperluas Pembangunan Integritas Masyarakat dan penyediaan sumber daya pelatihan, alat pemantau, dan dukungan antar rekan dan pembelajaran antar organisasi di bidang ini.
- Jika Anda adalah seorang ahli dalam salah satu sub-bidang yang berkaitan dengan Pembangunan Integritas Masyarakat (integritas organisasi, anti-korupsi, penganggaran, rekayasa, konstruksi, kontrak, dll) sumbangkan waktu Anda sebagai bagian dari Integrity Action Helpdesk.
- Jika Anda adalah seorang praktisi akademis atau lapangan dan Anda merasa bahwa Anda dapat membantu, Anda dapat membantu untuk mengembangkan sumber daya pelatihan atau memberikan pelatihan untuk pelatih.
- Jika Anda adalah seorang pembuat kebijakan atau pemimpin perusahaan, Anda dapat membantu pendekatan integritas proaktif dalam organisasi Anda, negara, atau sektor.
- Jika Anda adalah pihak donor, bantu kami untuk memperdalam dan memperluas Integrity Education Network kami, sehingga kami dapat melibatkan ribuan pemuda sebagai pemantau masyarakat dan memperkenalkan mereka kepada cara-cara di mana mereka dapat meningkatkan integritas dalam profesi, di tempat kerja dan



masyarakat mereka.

Nomor yang dapat dihubungi

Fredrik Galtung

T: +44(0) 203 119 1187

E: info@integrityaction.org

W: www.integrityaction.org

A: First Floor, 364 City Road, London, EC1V 2PY, UK