

Seminar Lokakarya
Desentralisasi Pelayanan
Publik dan Tantangan
Integritas



**Jurusan Politik dan Pemerintahan
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Gadjah Mada
2012**

TIM PENULIS

Seminar Lokakarya Desentralisasi Pelayanan Publik dan Tantangan Integritas

Tim Penulis

Longgina Novadonna Bayo, MA
Nur Azizah, MSc
Hasrul Hanif, MA
Dr. rer.pol. Mada Sukmajati, MPP
Sigit Pamungkas, MA
Abdul Gaffar Karim, MA

Reviewer

Prof. Dr. Purwo Santoso, MA

Asisten

Wigke Capri Arti Sukmana Putri, S.IP
Rachmad Gustomy, M.IP
Rafif Pamenang Imawan, S.IP



**Jurusan Politik dan Pemerintahan
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Gadjah Mada**

Gd. PAU UGM Lt. 3 Sayap Timur, Jl. Teknika Utara, Pogung, Yogyakarta
Telp/fax: (+62) 274 552212; Mobile: (+62) 8112515863, email:
polgov.ugm@gmail.com; polgov@ugm.ac.id
www.jpp.fisipol.ugm.ac.id

Kata Pengantar

Laporan yang ada di hadapan pembaca ini merupakan laporan tentang pelembagaan sistem integritas dalam pelayanan publik di Indonesia. Laporan ini dihasilkan dari diskusi panjang di Jurusan Politik dan Pemerintahan (JPP) Fisipol UGM beserta dengan *epistemic community* yang ada di 5 kota di Indonesia yaitu Banda Aceh, Samarinda, Kupang, Ambon dan Jayapura. Diskusi yang dilaksanakan dalam aktivitas ini dilaksanakan dalam 2 fase yaitu fase internal dan fase eksternal. Fase internal dilaksanakan dalam kerangka diskusi *expert meeting* di Jurusan Politik dan Pemerintahan (JPP) Fisipol UGM yang dilakukan secara intens sementara fase eksternal dilaksanakan bersama dengan *epistemic community* yang dilakukan dalam satu putaran.

Pemilihan 5 daerah dalam riset ini beranjak dari sebaran IPM dalam dua level yang berbeda yaitu level propinsi yang kemudian merujuk kepada level kabupaten/kota. Untuk itu, riset ini melakukan *sampling* terhadap 33 IPM Propinsi di Indonesia yang mewakili peringkat atas, menengah dan bawah. Propinsi Kalimantan Timur mewakili propinsi yang mewakili peringkat atas dengan perolehan IPM 75,56, menduduki peringkat 5 dari 33 propinsi di Indonesia. Peringkat menengah diwakili oleh Propinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Maluku Utara dengan IPM 71,70 dan 71,42 atau peringkat ke 17 dan 29. Sementara Propinsi Nusa Tenggara Timur dan Propinsi Jayapura menjadi *sampling* bagi daerah yang memiliki IPM peringkat bawah yaitu peringkat 31 dan 33 dengan perolehan IPM 67,26 dan IPM 64,94 (BPS 2011).

Keterbatasan riset yang tidak mungkin dilakukan di semua level kabupaten/kota dalam 5 propinsi tersebut memaksa tim untuk memilih kabupaten/kota yang memungkinkan pelaksanaan riset ini. Faktor penentu tersebut adalah *pertama* perolehan IPM kabupaten/kota tersebut dibandingkan dengan perolehan kabupaten/kota dalam satu propinsi terpilih, *kedua* ada atau tidaknya komunitas berbasis 3 elemen yang berasal dari akademisi, birokrasi dan lsm dan yang terakhir, *ketiga*, daya jangkau kabupaten/kota tersebut.

Akhirnya ketiga faktor tersebut mengerucutkan lima kota yang mewakili 5 propinsi tersebut yaitu Kota Banda Aceh, Kota Samarinda, Kota Kupang, Kota Ambon dan Kota Jayapura. Meski pun kelimanya merupakan daerah yang berstatus kota namun kelimanya tidak mencerminkan nilai IPM tertinggi di propinsi masing-masing. Misalnya saja IPM di Kota Samarinda berada di bawah IPM Kota Balikpapan yaitu 77,03 atau *nyaris* sama dengan IPM kota penghasil gas alam cair, Kota Bontang, sebesar 76,88 (BPS Kalimantan Timur 2011). Sementara pemilihan 4 kota yang lain lebih menekankan eksistensi faktor kedua dan faktor ketiga yang menjadi faktor kunci kesuksesan diskusi dalam membentuk *epistemic community* di daerah.

Temuan mendasar dalam riset ini adalah *pertama* pelayanan publik sebagai arena strategis untuk melembagakan sistem integritas, *kedua* adanya kebutuhan untuk melihat secara asimetris dalam melembagakan sistem integritas di daerah-daerah di Indonesia akibat dari diversitas yang tinggi dan kebutuhan yang berbeda-beda antardaerah di Indonesia. Selain temuan di atas, riset ini memiliki tantangan tersendiri dalam memetakan pelembagaan sistem integritas yang ideal bagi 5 daerah terpilih tersebut. Tantangan tersebut bersumber dari adanya perbedaan yang mencolok dalam

level teoritik dan level praksis. Secara teoritik, pelebagaan sistem integritas mensyaratkan adanya kepublikan dalam masyarakat, kepublikan yang berbasis kepada individu (*citizenship*) yang berujung kepada kerelaan untuk patuh terhadap sistem integritas. Sementara dalam level empiris, eksistensi kepublikan tidak hadir dalam masyarakat. Keadaan ini terlihat jelas dalam diskusi yang dilakukan di Kota Kupang dan Kota Jayapura. Baik masyarakat Kota Kupang maupun Kota Jayapura tidak mengenal *citizenship* namun mereka mengenal komunalisme. Hal ini mengindikasikan bahwa ada kebutuhan untuk memberlakukan asimetrisme pelebagaan sistem integritas di masing-masing daerah dalam kerangka pelayanan publik.

Temuan dan tantangan dalam riset ini diejawantahkan dalam empat bab dalam laporan. *Bab pertama* diawali dengan pembahasan mengenai sistem integritas sebagai penjamin distribusi kesejahteraan di Indonesia. Pembahasan ini ditengarai oleh tingginya angka korupsi di Indonesia yang mengakibatkan terhadap ketidakefektifan pelayanan publik di masyarakat. Berdasarkan temuan ini, Tim JPP Fisipol UGM melihat bahwa pintu utama untuk melebagaan sistem integritas adalah melalui pelayanan publik.

Bab kedua membahas secara teoritik tiga kata kunci dalam riset ini yaitu sistem integritas, pelayanan publik dan asimetrisme. Bab ini menekankan kembali temuan dalam bab pertama yaitu pelayanan publik sebagai pintu bagi pelebagaan sistem integritas. Bab ini juga menekankan perlunya untuk melebagaan sistem integritas dalam pelayanan publik yang dikerangkai oleh asimetrisme kebutuhan antardaerah.

Pembahasan mengenai kompleksitas yang dialami oleh 5 daerah dalam melebagaan sistem integritas dibahas dalam *bab ketiga*. Kompleksitas terkait dengan kepublikan dibahas dalam klaster-klaster daerah. Termasuk temuan-temuan tim ketika menjaring *epistemic community* di 5 kota tersebut. Kompleksitas yang membutuhkan pemikiran yang mendalam mengenai pelebagaan sistem integritas yang implementatif di 5 kota tersebut diuraikan dalam *bab empat* sebagai bagian dari agenda riset ke depan.

Pelaksanaan dan keberhasilan pelaksanaan riset ini merupakan kerja keras dan dukungan banyak pihak. Selain dukungan dan kerja keras dari tim dan asisten program ini, program ini juga dibantu oleh tim peneliti di Jurusan Politik dan Pemerintahan (JPP) Fisipol UGM. Para peneliti tersebut adalah Bayu Dardias Kurniadi, M.A, M. Pub.Pol, Nanang Indra Kurniawan, M.PA; Miftah Adhi Ikhsanto, MiOP; Dra. Sri Djoharwinarnien, SU; Drs. Mashuri Maschab, SU; Dra. Ratnawati, SU serta tim asisten peneliti yaitu Ristiyan Widiawati, S.IP dan Utan Parlindungan, S.IP. Untuk itu, Tim JPP Fisipol UGM mengucapkan terima kasih atas dukungan dan kerja keras dari semua pihak, khususnya seluruh staf JPP Fisipol UGM atas diskusi intens guna memperkaya laporan ini serta *epistemic community* dalam jaringan JPP di 5 kota (Kota Banda Aceh, Kota Kupang, Kota Samarinda, Kota Ambon, Kota Jayapura). Terima kasih juga kami sampaikan atas dukungan dari pihak Kemitraan yang memberi kesempatan kepada Tim JPP untuk mendalami gagasan ini. Semoga naskah ini menjadi pemantik bagi perjalanan desentralisasi di Indonesia dan memperkaya isu pelayanan publik serta sistem integritas di tanah air.

Yogyakarta, April 2012

Daftar Isi

Kata Pengantar.....	3
Daftar Isi.....	5
Daftar Tabel.....	7
Daftar Gambar.....	7
Bab I Sistem Integritas Pelayanan Publik dan Kesejahteraan.....	8
A. Sistem Integritas sebagai Jaminan Kesejahteraan.....	8
B. Misi Kajian.....	11
C. Memilih Lima Daerah Kajian: Aceh, Papua, Kalimantan Timur, NTT, dan Maluku.....	11
D. Metode Kajian Sistem Integritas Pelayanan Publik yang Sensitif Variasi Lokal.....	14
E. Sistematika Bab.....	14
Bab II Review Teoritik: Peta Studi Desentralisasi Asimetris, Sistem Integritas dan Pelayanan Publik.....	15
A. Pelayanan Publik Sebagai Arena Strategis Untuk Melembagakan Sistem Integritas.....	15
A.1. Sistem Integritas.....	16
A.1.1. Makna dan Cakupannya.....	16
A.1.2. Prinsip-Prinsip Dasar Sistem Integritas.....	18
A.1.3. Variasi Model Pelembagaan Sistem Integritas.....	19
A.2. Pelayanan Publik Sebagai Arena Strategis Dalam Sistem Integritas ..	24
A.2.1. Pelayanan publik, Kewargaan (<i>citizenship</i>), dan Barang Publik	24
A.2.2. Orientasi Kepublikan Dalam Pelayanan Publik.....	25
B. Desentralisasi Asimetris dan Pelayanan Publik.....	27
B.1. Memahami Desentralisasi Asimetris.....	27
B.2. Desentralisasi Asimetris dan Pelayanan Publik.....	29
C. Pelayanan publik sebagai arena dalam melembagakan sistem integritas yang berbasis asimetrisme daerah.....	30
Bab III KOMPLEKSITAS PELEMBAGAAN INTEGRITAS.....	36
A. Pengantar.....	36
B. Kompleksitas Pelembagaan Integritas di Daerah dengan Tingkat IPM Rendah.....	37
B.1. Propinsi Papua.....	38
B.2. Nusa Tenggara Timur.....	43
C. Kompleksitas Pelembagaan Integritas di Daerah dengan Tingkat IPM Menengah.....	46

C.1. Provinsi Nanggroe Aceh Darrusalam	47
C.2. Propinsi Maluku	53
D. Kompleksitas Pelembagaan Integritas di Daerah dengan Tingkat IPM Tinggi.....	56
E. Road Map Pelembagaan Sistem Integritas.....	60
Bab IV: Kesimpulan.....	62
B. Rekomendasi: Agenda Riset ke Depan.....	63
B.1. Riset yang sensitif terhadap variasi lokal.....	65
B.2. Riset yang menyertakan perspektif dan analisis lokal	66
Daftar Pustaka.....	68

Daftar Tabel

Tabel 1.1. Indeks Pembangunan Manusia 5 Provinsi 2005-2010.....	12
Tabel 1.2. Peringkat 5 Kota Berdasarkan Peringkat IPK Tahun 2008	13
Tabel 1.3. Peringkat 5 Kota Berdasarkan Peringkat IPK Tahun 2010	13
Tabel 2.1. Pilar Kelembagaan Dan Peraturan/Praktek Inti.....	21
Tabel 4.1 Rute Umum Menuju Integritas.....	33
Tabel 3.1 10 Propinsi dengan Angka Kemiskinan Tertinggi (%).....	37
Tabel 3.2. Perbandingan IPK terendah 2008-2010	38

Daftar Gambar

Gambar 2.1 Metafora Model <i>Greek Temple</i>	20
Gambar 2.2 <i>Integrity System</i>	22
Gambar 2.3 <i>Model for the Enhancement of Integrity</i>	23
Gambar 3.1 Persentase Kemiskinan Aceh Tahun 1999-2011	47
Gambar 3.2 Persentase IPM Aceh Tahun 1999-2010	48

Bab I

Sistem Integritas Pelayanan Publik dan Kesejahteraan

A. Sistem Integritas sebagai Jaminan Kesejahteraan

Dalam satu dekade lebih implementasi kebijakan desentralisasi di Indonesia, diskusi tentang desentralisasi sangat erat dikaitkan dengan aspek demokratisasi. Kedua elemen tersebut seringkali digeneralisasi sebagai dua proses yang saling berpengaruh secara langsung dan saling memperkuat satu sama lain. Sebagaimana diasumsikan secara teoritik bahwa dengan mengadopsi desain desentralisasi, maka sebuah negara akan semakin demokratis. Akan tetapi dalam studi yang dilakukan oleh Nordholt (2003), justifikasi teoritik tersebut mendapatkan kritik berdasarkan studinya dari beberapa praktek politik lokal yang justru menunjukkan bahwa proses desentralisasi tidak dengan serta merta menguatkan proses demokratisasi¹. Hal ini menegaskan bahwa antara proses desentralisasi dan demokratisasi adalah dua hal yang berbeda dan tidak saling menguatkan seperti yang diasumsikan secara teoritik.

Fakta empiris justru mengatakan bahwa kebijakan desentralisasi belum sepenuhnya bisa memberikan jaminan terhadap pengembangan demokrasi pada level lokal. Desentralisasi, selama ini, lebih menjadi sebuah instrumen politik bagi format pengaturan hubungan pusat dan daerah. Pada titik ini, kebijakan desentralisasi diperlakukan sebagai alat untuk mengintegrasikan kebijakan antara pusat dan daerah. Pada lingkup operasional, limitasi kebijakan demokrasi dalam mengembangkan demokrasi di tingkat lokal terpetakan melalui: *pertama*, praktek desentralisasi di daerah justru memberi peluang bagi konsolidasi oligarki di tingkat lokal. Secara praksis, konsolidasi direpresentasikan dengan fenomena kemunculan elit lokal yang berkarakter pragmatis dan tidak mempunyai orientasi terhadap pengembangan desentralisasi di tingkat lokal. *Kedua*, praktek desentralisasi kurang memberikan ruang terhadap penguatan masyarakat di tingkatan *grass roots*. Selama ini kebijakan desentralisasi kurang memberikan ruang kepada masyarakat untuk mengakses proses perumusan kebijakan yang bermuara pada perbaikan kesejahteraan.

Selain problema di atas, praktek desentralisasi juga sering terjebak pada logika teknokratis administratif yang berlebihan. Peluang demokrasi dan partisipasi acapkali terhalang oleh sejumlah format regulasi yang kurang peka terhadap konteks lokal. Akibatnya, inovasi sebagai instrumen perbaikan kebijakan menjadi barang langka dalam proses tata kelola pemerintahan di tingkat lokal. Format pengaturan yang bersifat teknokratis administratif juga bermuara terhadap limitasi *output* desentralisasi yang berupa perbaikan pelayanan publik dan pengembangan sistem integritas di daerah.

¹ Nordholt, H.S.; van Klinken, G. (eds) (2007) misalnya, membuktikan bahwa praktek politik lokal di era desentralisasi justru menguatkan pola-pola kekuasaan lama, yang dalam terminologinya disebut *changing continuities*.

Potret limitasi pelayanan publik terlihat melalui rendahnya angka harapan hidup di republik ini. Selain itu, limitasi juga ditunjukkan dengan ketidakmerataan tingkat *Human Development Index* serta sebaran keluarga miskin yang masih dalam derajat akut di setiap propinsi. Berkaitan dengan pengembangan sistem integritas, praktek desentralisasi belum mampu mengintegrasikan kebutuhan untuk membangun sistem integritas dalam tata kelola pemerintahan di tingkat lokal. Realitas yang ada menunjukkan proses desentralisasi, secara instrumentatif sangat rawan terhadap praktek manipulatif dalam tata kelola pemerintahan yang bermuara pada tindak pidana korupsi. Akibatnya, implementasi desentralisasi sama sekali tidak punya keterkaitan dengan kebutuhan pengembangan sistem integritas.

Berkaitan dengan praktek desentralisasi, *Partnership for Governance Reform Indonesia (PGRI)* dan *Jurusan Politik Pemerintahan (JPP)*, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada—dalam salah satu temuan programnya—melihat salah satu faktor signifikan yang mempengaruhi kondisi tersebut adalah kebijakan desentralisasi yang kurang mengakomodasi variasi lokal. Dalam konteks ini, penyeragaman proses pengelolaan desentralisasi menjadi kecenderungan dalam mengelola format hubungan pusat dan daerah. Lebih lanjut, desentralisasi kemudian dalam lingkup implementasinya direduksi menjadi seperangkat instrumen teknokratis administratif yang mengutamakan uniformitas indikator.

Oleh karena itu, sebenarnya dibutuhkan kesadaran para aktor negara baik di tingkat nasional maupun tingkat lokal bahwa pengelolaan *governance* perlu memperhitungkan karakter atau kondisi daerah yang bervariasi. Desentralisasi asimetris adalah konteks yang sangat khas Indonesia dengan menilik pada keragaman karakter daerahnya. Dengan karakter yang bervariasi tersebut tentu saja akan berpengaruh pada kapasitas pemerintah dalam mengelola pelayanan publik di daerahnya masing-masing. Bukan itu saja, karakter daerah dengan kapasitasnya yang berbeda tersebut juga berpengaruh pada pengembangan sistem integritas di daerah setempat.

Merujuk pada pemikiran akan pentingnya memperhitungkan karakter daerah dalam pengelolaan *governance*, desain desentralisasi asimetris dijadikan referensi utama dalam pengaturan format hubungan pusat dan daerah dimana tujuan kesejahteraan menjadi sasarannya. Dalam kerangka tersebut, studi ini sesungguhnya memberikan titik tekan adanya keterkaitan pilihan kebijakan desentralisasi dengan kesejahteraan. Pengalaman desain asimetrisme untuk Aceh dan Papua, misalnya, merupakan refleksi dari justifikasi teoritis bahwa desain desentralisasi akan berdampak positif pada kesejahteraan masyarakat. Titik berat kebijakan desentralisasi pada transfer fiskal yang lebih besar dan desain kelembagaan yang merupakan representasi kelokalan kedua daerah tersebut diasumsikan mampu menjawab persoalan ketertinggalan pembangunan di daerah tersebut. Namun pada prakteknya, desentralisasi dan kesejahteraan bukanlah dua hal yang berkorelasi positif secara otomatis. Tapi tak dapat dipungkiri jika memang desain desentralisasi asimetris sebagai jalan untuk menciptakan demokrasi dan kesejahteraan.

Artinya, desain desentralisasi tidak dengan serta merta dapat menjamin kesejahteraan. Desentralisasi terkait dengan format pengaturan pusat dan daerah, yakni bagaimana relasi kewenangan antara pusat dan daerah. Sedangkan kesejahteraan akan lebih erat terkait dengan tata kelola pemerintahan (*governance*) di tingkat lokal. Jika pengelolaan

pemerintahan akuntabel, transparansi dan benar-benar ditujukan untuk kepentingan masyarakatnya, maka kesejahteraan masyarakat dapat meningkat. Sebaliknya, jika pemerintahannya korup, maka kesejahteraannya pun masih jauh dari harapan.

Oleh karena itu, studi ini ingin menggarisbawahi bahwa kesejahteraan masyarakat terjamin jika dibersamai dengan sistem integritas yang mampu menjamin distribusi kesejahteraan dapat merata. Dalam konteks ini, tata kelola pemerintahan yang menjamin sistem integritas dapat bekerja dengan baik, akan menghasilkan pelayanan publik—sebagai ekspresi dari kesejahteraan— yang baik pula bagi masyarakat. Artinya, untuk menjamin kesejahteraan diperlukan sistem integritas. Dan pembangunan sistem integritas tersebut hendaklah sensitif terhadap dengan variasi daerah.

Berangkat pada logika diatas, dalam kajian ini sebenarnya ditemukan ada tiga kata kunci yang saling berelasi satu dengan lainnya yakni desentralisasi asimetris, sistem integritas dan pelayanan publik. Selama ini, studi-studi yang menghubungkan ketiga kata kunci tersebut masih terbatas. Dalam studi desentralisasi asimetris misalnya, akan lebih banyak dikaitkan dengan pelayanan publik sebagai ekspresi dari elemen kesejahteraan. Sedangkan studi terkait sistem integritas juga lebih banyak dikaitkan dengan pelayanan publik, dan belum mencoba untuk mencari relasi antara desentralisasi asimetris dengan sistem integritas. Dengan kata lain, studi desentralisasi asimetris selama ini belum mampu menjawab persoalan integritas. Padahal persoalan pelanggaran integritas, seperti korupsi misalnya, sudah menjadi masalah kronis di berbagai daerah.

Sebagai catatan, kajian kali ini bukanlah studi yang baru bagi JPP. Kajian ini merupakan refleksi sekaligus kelanjutan dari hasil penelitian yang pernah dilakukan oleh JPP bekerja sama dengan Partnership di tahun 2010. Pada waktu itu, kajian JPP dengan Partnership menghasilkan tawaran konsep paradigmatis bahwa desentralisasi asimetris (desentralisasi berkeseimbangan) merupakan katalisator bagi demokrasi yang menyejahterakan. Dengan kata lain, tata pemerintahan terdesentralisasi (*decentralised governance*) di Indonesia yang terkonsolidasi merupakan rancang-bangun struktur pemerintahan yang mampu menyejahterakan rakyat dan membangun demokrasi. Artinya, ada hubungan antara desain relasi pusat dan daerah dalam bentuk desentralisasi asimetris dengan kesejahteraan.

Dalam kajian tersebut, tingkat kesejahteraan masyarakat dilihat kinerja pelayanan publiknya. Jika pelayanan publik tersedia dan dapat diakses oleh publik, maka diasumsikan tingkat kesejahteraan masyarakatnya baik. Begitu pula sebaliknya. Dengan kata lain, tolok ukur kesejahteraan dilihat dari bagaimana kapasitas negara dalam menyediakan pelayanan publik bagi warganya. Berbeda dengan kajian sebelumnya, studi kali ini ingin menawarkan sistem integritas sebagai penjamin aspek kesejahteraan tersebut bisa terdistribusikan secara merata. Asumsinya, penting untuk mulai mengembangkan sistem integritas pelayanan publik guna menghindari limitasi atau hambatan yang selama ini membuat kinerja pelayanan publik tidak optimal. Contoh konkretnya adalah korupsi yang menggerogoti lembaga-lembaga publik yang seharusnya memfokuskan diri untuk memperbaiki pelayanan publik.

Oleh karena itu, kajian ini memiliki misi untuk memetakan potensi, permasalahan dan kompleksitas pelembagaan integritas pelayanan publik di beberapa daerah di Indonesia. Limitasi yang ditemui antardaerah akan sangat beragam karena terbentur dengan

keragaman karakter daerah yang bersangkutan. Dengan demikian, kajian ini berusaha untuk menjawab pertanyaan: *Bagaimana mengembangkan sistem integritas pelayanan publik yang sensitif terhadap variasi lokal?*

B. Misi Kajian

Secara umum, kajian ini bertujuan menyusun naskah akademis tentang kompleksitas pelebagaan sistem integritas pelayanan publik yang sensitif terhadap variasi lokal, Berikut ini adalah beberapa tujuan yang hendak dipetakan dalam kajian ini:

1. Memetakan variasi model sistem integritas
2. Melihat potensi strategis pelayanan publik sebagai arena pelebagaan sistem integritas yang sensitif terhadap terhadap variasi lokal
3. Memetakan kompleksitas persoalan pelebagaan integritas, termasuk peluang dan dilema kontekstual dalam pelebagaan sistem integritas
4. Merekomendasikan agenda tindak lanjut. Agenda tindak lanjut ini dimaksudkan untuk menjawab atau merumuskan model sistem integritas yang kontekstual atau sensitif terhadap variasi daerah.

Di samping kajian ini bertujuan untuk menyusun naskah akademis tentang upaya pelebagaan integritas pelayanan publik, kajian ini secara khusus juga bermaksud untuk menyebarluaskan ide-ide yang terangkum dalam naskah akademik kepada jaringan *epistemic community* yang tersebar di beberapa di Indonesia. Pengembangan jejaring *epistemic community* diimajinasikan mampu menguatkan kembali pemahaman teoritik tentang konsep yang ditawarkan, yakni pentingnya pelebagaan integritas pelayanan publik yang sensitif terhadap variasi daerah.

Hal ini sesuai dengan temuan programatik dari PGRI dan JPP bahwa sebuah proses pengarusutamaan paradigma alternatif perlu dilakukan dengan cara *pertama*, mengembangkan *epistemic community* untuk melahirkan sebuah paradigma alternatif yang solid. *Kedua*, mengembangkan jejaring dengan berbagai kelompok strategis di daerah dalam mewacanakan paradigma desentralisasi yang berkeseimbangan. *Ketiga*, memperkenalkan paradigma desentralisasi yang berkeseimbangan kepada para pembuat kebijakan agar terjadi pengarusutamaan paradigma tersebut dalam proses pembuatan kebijakan.

C. Memilih Lima Daerah Kajian: Aceh, Papua, Kalimantan Timur, NTT, dan Maluku

Pemilihan lima daerah sebagai ilustrasi kasus dan inspirasi dalam pelebagaan integritas pelayanan publik yang digunakan dalam naskah akademik ini didasarkan pada pertimbangan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Propinsi dan Indeks Persepsi Korupsi (IPK) dari lima ibukota propinsi yang bersangkutan. Sebagai catatan, dalam klasifikasi yang dilakukan oleh PBB, tahun 2010 Indonesia masuk dalam kluster IPM menengah dengan IPM sebesar 0,600 dan menduduki peringkat 108 dari 169 negara (UNDP 2010).

Dari sebaran peringkat IPM di Indonesia pada tahun 2010, justifikasi pemilihan 5 daerah untuk kajian ini dipilih dalam rangka mewakili sebaran IPM di Indonesia, yakni

dari daerah dengan peringkat IPM tinggi, menengah, dan rendah. Daerah dengan tingkat IPM tinggi berkisar di indeks 75,00; daerah dengan tingkat IPM menengah berkisar di indeks 71,00; sedangkan daerah dengan tingkat IPM rendah berkisar di indeks 64,00

Tabel 1.1. Indeks Pembangunan Manusia 5 Provinsi 2005-2010

Nama Daerah	2005	2006	2007	2008	Rangking	2009	Rangking	2010	Rangking
Nanggroe Aceh Darussalam	69.05	69.41	70.35	70.76	17	71.31	17	71.70	17
Nusa Tenggara Timur	63.59	64.83	65.36	66.15	31	66.60	31	67.26	31
Kalimantan Timur	72.94	73.26	73.77	74.52	5	75.11	5	75.56	5
Maluku	69.24	69.69	69.96	70.38	19	70.96	19	71.42	20
Papua	62.08	62.75	63.41	64.00	33	64.53	33	64.94	33
Indonesia (BPS)	69.57	70.10	70.59	71.17		71.76		72.27	

Sumber Data: BPS 2010, BPS NAD 2010, BPS NTT 2010, BPS Kalimantan Timur 2010, BPS Maluku 2010, BPS Papua 2011

Catatan:

1. Daerah dengan IPM Rendah: Propinsi Papua (Jayapura) dan Nusa Tenggara Timur (Kupang).
Propinsi Papua dan NTT dipilih untuk merepresentasikan daerah dengan tingkat IPM terendah di Indonesia. Data tahun 2010 menunjukkan bahwa Propinsi Papua merupakan propinsi dengan tingkat IPM paling rendah seluruh Indonesia, yakni peringkat ke-33 dari 33 propinsi di Indonesia, sedangkan Propinsi NTT menduduki peringkat ke-31.
2. Daerah dengan IPM Menengah: Propinsi Maluku (Ambon) dan Propinsi Nanggroe Aceh Darussalam (Banda Aceh)
Propinsi Maluku dan NAD dipilih untuk merepresentasikan daerah dengan sebaran IPM yang terkategori menengah. Data IPM tahun 2010 menunjukkan bahwa Maluku menempati peringkat ke-20, sedangkan NAD menempati peringkat ke-17.
3. Daerah dengan IPM Tinggi: Propinsi Kalimantan Timur (Samarinda)
Propinsi Kalimantan Timur dipilih untuk merepresentasikan daerah dengan sebaran IPM yang terkategori tinggi. Data IPM tahun 2010 menunjukkan bahwa Kalimantan Timur menempati peringkat ke-5 di Indonesia.

Karena kajian ini terkait dengan sistem integritas, maka Indeks Persepsi Korupsi (IPK) dari kelima ibukota dari propinsi tersebut kemudian disilangkan dengan IPM di daerah yang bersangkutan. Data IPK yang digunakan dalam studi ini merujuk pada hasil survei yang dilakukan oleh Transparency International Indonesia (TII) tahun 2008 dan 2010. IPK rendah merupakan refleksi bahwa korupsi di daerah yang bersangkutan terbilang tinggi. Artinya, kinerja pemerintah daerah dalam pemberantasan korupsi masih belum optimal. Sebaliknya, nilai IPK yang tinggi menggambarkan daerah tersebut relatif bersih dari korupsi.

Ketika IPM kelima daerah tersebut kemudian disilangkan dengan IPK dari ibukota propinsi masing-masing, didapat sebuah kesimpulan bahwa semakin rendah IPK maka semakin tinggi IPM daerah yang bersangkutan, kecuali untuk ibukota Propinsi Kalimantan Timur (Samarinda). Data statistik menunjukkan bahwa baik IPM maupun IPK di Kalimantan Timur sama-sama tinggi. Artinya, tingkat kesejahteraannya tinggi, pun begitu dengan korupsinya.

Tabel 1.2. Peringkat 5 Kota Berdasarkan Peringkat IPK Tahun 2008

Nama Kota	IPK	IPM	Keterangan
Kupang	2.97	76.58	Semakin rendah Indeks Persepsi Korupsi maka IPM semakin tinggi.
Ambon	4.32	77.86	
Jayapura	5.01	74.56	
Samarinda	5.03	76.12	
Banda Aceh	5.87	67.1	

Sumber data: BPS Kupang 2010, BPS Maluku Tenggara 2008, BPS Jayapura 2008, BPS Samarinda 2008, BPS Banda Aceh 2008.

Tabel 1.3. Peringkat 5 Kota Berdasarkan Peringkat IPK Tahun 2010

Nama Kota	IPK	IPM	Keterangan
Jayapura	4.33	0*	Semakin rendah Indeks Persepsi Korupsi maka IPM semakin tinggi.
Banda Aceh	4.61	77.45	
Samarinda	4.85	77.05	
Kupang	4.89	77.31	
Ambon	5.29	78.56	

Keterangan: *tidak ditemukan data BPS Jayapura tahun 2010

Sumber data: BPS Kupang 2010, BPS Ambon, BPS Ambon 2010, BPS Samarinda 2010, BPS Banda Aceh 2010

D. Metode Kajian Sistem Integritas Pelayanan Publik yang Sensitif Variasi Lokal

Dalam penyusunan *Naskah Akademis Sistem Integritas Pelayanan Publik yang Sensitif Variasi Lokal*, dikembangkan dua metode pencarian data dan penguatan teoritiknya. *Pertama*, *literature review* atau *mapping* terhadap studi yang terkait dengan sistem integritas, pelayanan publik, dan desentralisasi asimetris. Fase ini dilakukan melalui sejumlah kegiatan, yaitu:

1. *Desk study* untuk mengumpulkan sejumlah materi dasar dalam melakukan *review* konsepsi sistem integritas pelayanan publik dalam konteks desentralisasi asimetris yang diasumsikan sensitif terhadap variasi lokal. *Review* yang dilakukan oleh Tim JPP Fisipol UGM juga berbasiskan pada naskah desentralisasi yang menjamin kapasitas lokal untuk mengembangkan demokrasi yang menyejahterakan.
2. Serial diskusi sebagai instrumen untuk melakukan *review* konsepsi desentralisasi yang berkeseimbangan.
3. Penyusunan *review* konsepsi sistem integritas pelayanan publik dalam konteks desentralisasi asimetris yang berbasiskan pada naskah desentralisasi yang menjamin kapasitas lokal untuk mengembangkan demokrasi yang menyejahterakan.

Kedua, melakukan verifikasi naskah akademis ke lima daerah yang dipilih. Ada dua tujuan yang hendak dicapai dengan melakukan verifikasi naskah ke daerah, yakni diseminasi naskah akademik guna memperoleh input substansi terkait dengan pengembangan kerangka model sistem integritas pelayanan, sekaligus membentuk jejaring *epistemic community* sebagai mitra utama dalam mengembangkan kerangka model sistem integritas pelayanan publik di ranah lokal.

E. Sistematika Bab

Susunan bab yang dibangun dalam kajian ini adalah sebagai berikut. *Bagian pertama*, berisi latar belakang masalah dan tujuan kajian ini dilakukan. *Bagian kedua*, memaparkan kerangka pikir kajian ini, yang dimulai dengan memetakan studi-studi yang sudah dilakukan terkait dengan desentralisasi asimetris, sistem integritas dan pelayanan publik, dan diakhiri dengan tawaran kerangka model pengembangan sistem integritas. *Bagian ketiga* memetakan kompleksitas kelembagaan integritas ketika dikaitkan dengan konteks lokal atau variasi daerah di Indonesia. *Bagian keempat* akan menawarkan agenda riset ke depan terkait dengan upaya melembagakan sistem integritas. Sedangkan *bagian terakhir* adalah kesimpulan.