

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Birokrasi menjadi elemen fundamental dalam pelaksanaan pemerintahan modern karena berperan mengatur, mengarahkan, serta menjamin pelaksanaan kebijakan publik secara terstruktur, efisien, dan berkelanjutan. Kerangka teori klasik, Max Weber (1864 - 1920) dipandang sebagai tokoh sentral yang merumuskan konsep birokrasi sebagai model ideal organisasi modern yang berlandaskan rasionalitas dan efisiensi administratif. Weber menegaskan bahwa birokrasi bekerja berdasarkan prinsip otoritas legal-rasional, yaitu kekuasaan aparatur yang bersumber dari legitimasi hukum, bukan dari hubungan pribadi (Akter Tarmin & Islam Rafinul, 2021).

Perkembangan administrasi publik menunjukkan adanya transformasi paradigma yang signifikan dari pendekatan birokrasi klasik menuju model yang lebih adaptif terhadap dinamika sosial dan tuntutan demokrasi. Paradigma *Old Public Administration* yang berakar pada rasionalitas legal-rasional menempatkan birokrasi sebagai instrumen netral yang bekerja berdasarkan aturan formal dan struktur hierarkis. Namun, kritik terhadap kecenderungan birokrasi yang kaku dan kurang responsif mendorong lahirnya *New Public Management* (NPM) yang menekankan efisiensi, efektivitas, pengukuran kinerja berbasis indikator, serta penerapan praktik manajerial sektor privat dalam pengelolaan sektor publik (Kurnia Rahim & Fachri Adnan, 2023). Dalam kerangka NPM, instansi pemerintah dipandang sebagai organisasi yang harus berorientasi pada hasil dan akuntabilitas

kinerja melalui sistem evaluasi yang terukur. Meski demikian, pendekatan tersebut kemudian dinilai belum sepenuhnya mengakomodasi nilai-nilai demokrasi dan partisipasi warga negara. Oleh karena itu, berkembang paradigma *New Public Service* (NPS) yang menempatkan masyarakat sebagai warga negara (*citizens*) yang memiliki hak partisipatif dalam proses pemerintahan, bukan sekadar pelanggan layanan publik. Paradigma ini menekankan pentingnya transparansi, kolaborasi, serta orientasi pada kepentingan publik sebagai inti penyelenggaraan pelayanan (Hery Djatmiko, 2023).

Namun, dalam lingkup Indonesia, idealisasi birokrasi Weber sering kali terganggu oleh dominasi budaya patrimonial dan jaringan patronase politik yang telah mendarah daging sejak era kolonial hingga pascareformasi. Dalam praktiknya, birokrasi di Indonesia hingga saat ini masih menghadapi berbagai permasalahan yang menghambat terwujudnya tata kelola pemerintahan yang berjalan dengan baik serta mampu merespons kebutuhan masyarakat (Setyasih, 2023). Patologi birokrasi mengacu pada penyimpangan fungsi birokrasi dari tujuan idealnya, yang dipicu oleh aspek struktural, budaya organisasi, serta perilaku aparatur (Adekamwa et al., 2024). Menurut Adekamwa (2024) ciri umum patologi birokrasi di Indonesia mencakup prosedur yang rumit, hierarki yang berlebihan, serta kurangnya koordinasi antarunit kerja. Hal ini membuat pelayanan publik menjadi lambat dan tidak produktif. Lebih lanjut, birokrasi sering kali dicirikan oleh praktik nepotisme dan penyalahgunaan kekuasaan, di mana posisi publik sering kali diberikan berdasarkan hubungan pribadi dan afiliasi politik, bukan kompetensi dan prestasi (Setyasih, 2023). Kondisi ini memperkuat pandangan masyarakat bahwa birokrasi

bukanlah instrumen pelayanan publik yang imparial, melainkan arena bagi kepentingan kelompok tertentu.

Dampak langsung dari kondisi tersebut adalah penurunan kualitas pelayanan publik dan erosi kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah. Penelitian Ammas & Fitriani (2023) di Kabupaten Takalar menunjukkan bahwa praktik nepotisme, favoritisme, dan lemahnya mekanisme pengawasan menjadi penyebab utama rendahnya kualitas pelayanan publik. Masyarakat sering mengalami proses perizinan yang panjang, ketidakpastian waktu pelayanan, serta pungutan di luar ketentuan resmi. Situasi ini menciptakan pengalaman negatif dan mengurangi legitimasi birokrasi di mata publik. Hal ini juga ditegaskan oleh Khairudin et al., (2021), yang menyatakan bahwa rendahnya kepercayaan publik terhadap birokrasi tidak dapat dilepaskan dari lemahnya akuntabilitas dan transparansi aparatur dalam memberikan pelayanan publik yang berkualitas.

Korupsi tidak hanya muncul sebagai konsekuensi dari lemahnya tata kelola birokrasi, tetapi telah berkembang menjadi persoalan sistemik yang menghambat terwujudnya pemerintahan yang bersih dan berintegritas. Tingginya tingkat korupsi mencerminkan kegagalan dalam membangun sistem pengawasan yang efektif, mekanisme akuntabilitas yang kuat, serta budaya birokrasi yang berorientasi pada kepentingan publik. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa reformasi birokrasi yang dilakukan belum sepenuhnya mampu menekan praktik penyalahgunaan kewenangan di lingkungan pemerintahan. Gambaran mengenai tingkat korupsi tersebut dapat dilihat melalui capaian Nilai Indeks Persepsi Korupsi (IPK) di Asia Tenggara sebagaimana disajikan dalam tabel berikut.

Tabel 1.1 Nilai Indeks Persepsi Korupsi Negara di Asia Tenggara

No	Negara	Skor	Rank Dunia
1	Singapore	84	3
2	Malaysia	50	57
3	Timor Leste	44	73
4	Vietnam	40	88
5	Indonesia	37	99
6	Thailand	34	107
7	Laos	33	114
8	Philippines	33	114
9	Cambodia	21	158
10	Myanmar	16	168

Sumber: Data diolah penulis berdasarkan Catatan Atas Laporan Transparency Internasional, 2024

Berdasarkan data Indeks Persepsi Korupsi (IPK) terbaru yang dirilis oleh Transparency International Indonesia (2024), Indonesia memperoleh skor sebesar 37 dan menempati posisi ke-99 dari 180 negara di dunia. Capaian ini memperlihatkan bahwa persepsi korupsi di Indonesia masih berada pada tingkat yang tinggi, sehingga menunjukkan bahwa berbagai upaya pemberantasan korupsi belum memberikan hasil yang optimal. Apabila dibandingkan dengan negara-negara Asia Tenggara lainnya, posisi Indonesia masih tertinggal dari Singapura yang mencatat skor 84 dan berada pada peringkat ke-3 dunia, serta Malaysia dan Vietnam yang masing-masing memiliki skor lebih tinggi, yaitu 50 dan 40. Bahkan, Indonesia berada di bawah Timor Leste yang memperoleh skor 44, sehingga menegaskan bahwa persoalan korupsi di Indonesia bersifat struktural dan belum tertangani secara sistematis.

Kondisi tersebut mengindikasikan adanya permasalahan mendasar dalam tata kelola pemerintahan, seperti lemahnya pengawasan internal, belum optimalnya sistem akuntabilitas dan transparansi publik, serta kultur birokrasi yang masih

rentan terhadap praktik penyalahgunaan kewenangan. Rendahnya skor IPK Indonesia juga berdampak pada menurunnya tingkat kepercayaan publik terhadap institusi pemerintah dan penegak hukum, yang pada gilirannya dapat menghambat efektivitas pembangunan dan kualitas pelayanan publik. Kenyataan tersebut diperkuat oleh data Tindak Pidana Korupsi (TPK) berdasarkan instansi selama periode 2021–2024 yang memperlihatkan bahwa aparaturnya negara masih cukup banyak terlibat dalam kasus korupsi. Kondisi ini menunjukkan perlunya langkah serius untuk memperkuat reformasi birokrasi melalui pembangunan Zona Integritas menuju WBK dan WBBM.

Tabel 1.2 Data Tindak Pidana Korupsi (TPK) Instansi

No	INSTANSI	2021	2022	2023	2024	2025	JUMLAH
1	DPR RI	1	1		10	1	13
2	Kementerian/Lembaga	19	26	52	40	7	156
3	BUMN/BUMD	8	12	34	38	13	121
4	Komisi				9		11
5	Pemerintah Provinsi	5	16	22	27	4	85
6	Pemkab/Pemkot	75	65	53	30	15	288
	JUMLAH	108	120	161	154	40	674

Sumber: Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Oktober 2025

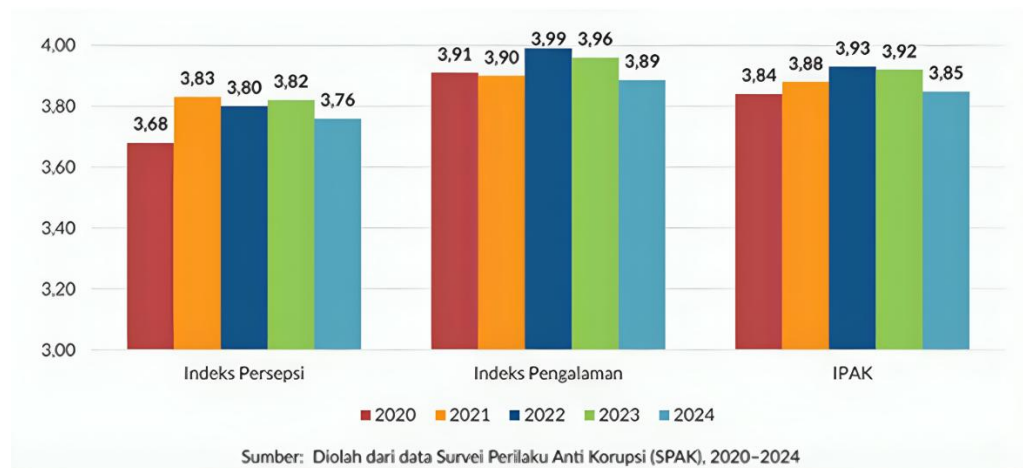
Data Tindak Pidana Korupsi (TPK) berdasarkan Instansi pada tahun 2021 hingga 2024 memperlihatkan bahwa kasus korupsi paling banyak terjadi pada level pemerintah daerah serta Kementerian/Lembaga. Di tingkat regional, fenomena risiko korupsi dan lemahnya tata kelola anggaran publik juga teridentifikasi secara nyata di Provinsi Jawa Timur dalam konteks pengelolaan dana hibah. Berdasarkan temuan *Koordinasi dan Supervisi* Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), potensi penyimpangan dalam pengelolaan hibah masih terjadi karena minimnya

transparansi, lemahnya mekanisme verifikasi penerima, serta kompleksitas regulasi yang membuka celah bagi praktik yang tidak akuntabel (KPK, 2025).

Evaluasi oleh KPK menunjukkan bahwa meskipun Provinsi Jawa Timur menerima alokasi hibah yang signifikan untuk berbagai program pembangunan, tantangan seperti verifikasi penerima yang belum profesional dan ketidaksesuaian pelaksanaan kegiatan dengan proposal masih menghambat efektivitas pengelolaan hibah. Temuan tersebut mendorong rekomendasi perbaikan tata kelola termasuk penajaman kriteria penerima, peningkatan transparansi, serta penguatan mekanisme pengawasan dan pemanfaatan teknologi informasi untuk meminimalkan risiko penyimpangan.

Realitas diatas memperkuat persepsi publik bahwa instansi pemerintah merupakan wilayah yang paling rentan terhadap praktik korupsi. Menurut Rabbina et al., (2025) dengan tingginya jumlah kasus pada unit pemerintahan daerah dan instansi strategis seperti BUMN/BUMD dapat menciptakan stigma negatif di masyarakat bahwa penyelenggara negara belum mampu untuk menjalankan fungsi pengelolaan sumber daya publik secara transparan dan profesional. Situasi ini secara langsung mempengaruhi tingkat kepercayaan publik terhadap lembaga pemerintahan sebab masyarakat melihat adanya ketidakseimbangan antara upaya reformasi birokrasi dan realitas perilaku koruptif yang masih terus terjadi. hal ini selaras dengan penurunan Indeks Perilaku Anti Korupsi (IPAK) BPS dari 3,92 menjadi 3,85 pada 2024, yang mencerminkan melemahnya norma dan resistensi sosial terhadap praktik koruptif baik dari sisi persepsi maupun pengalaman,

sehingga menjelaskan mengapa intensitas perkara tetap tinggi meski terdapat upaya reformasi formal (Badan Pusat Statistik, 2024).



Gambar 1. 1 Indeks Perilaku Korupsi
Sumber: Laporan BPS Tahun 2024

Laporan tahunan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) juga mengungkapkan bahwa praktik korupsi dalam birokrasi masih meluas dan melibatkan berbagai tingkatan jabatan. Pada periode 2022 sampai 2024, KPK menangani lebih dari 650 kasus korupsi, dengan fokus utama pada sektor pengadaan barang dan jasa serta perizinan publik. Selain itu, Laporan Gratifikasi KPK 2024 mencatat 4.292 laporan gratifikasi dengan nilai objek melebihi Rp 17 miliar, dan hanya sebagian kecil yang berhasil dikembalikan ke negara (Komisi Pemberantasan Korupsi, 2024). Bahkan pada Januari sampai Februari 2025 saja, tercatat 689 laporan gratifikasi baru dengan total nilai Rp 3,17 miliar. Data ini menunjukkan bahwa meskipun sistem pelaporan gratifikasi telah diperkuat, korupsi tetap menjadi praktik berulang di lingkungan birokrasi.

Dampak korupsi dalam birokrasi bersifat multidimensi dan saling memperkuat. Dari aspek politik dan kepercayaan publik, korupsi birokrasi menggerus legitimasi

institusi pemerintahan dan memperkuat skeptisisme masyarakat terhadap pejabat publik (Dwiyanto, 2018). Rinda dan Shofiyah (2023) menegaskan bahwa krisis kepercayaan publik terhadap pemerintah merupakan konsekuensi logis dari praktik korupsi yang berkelanjutan, karena masyarakat melihat bahwa hukum sering kali ketat terhadap bawah tetapi longgar terhadap atas. Kondisi ini mengurangi partisipasi masyarakat dalam pengawasan publik serta memperburuk siklus ketidakpercayaan terhadap lembaga negara.

Di tengah kompleksitas tersebut, pemerintah mendorong reformasi birokrasi sebagai langkah strategis guna menciptakan tata kelola pemerintahan yang bersih, efektif, dan bertanggung jawab. Komitmen tersebut dituangkan dalam Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010–2025, yang menjadi panduan arah kebijakan nasional dalam memperkuat institusi publik. Grand Design tersebut diarahkan pada pembentukan birokrasi yang profesional, berintegritas, bebas dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN), serta berorientasi pada peningkatan kualitas pelayanan publik. Ketentuan ini diperkuat melalui Permen PAN-RB No 3 Tahun 2023, yang menegaskan bahwa pelaksanaan reformasi birokrasi harus dilakukan secara efektif, efisien, terukur, dan berkelanjutan melalui delapan area perubahan, meliputi: manajemen perubahan, deregulasi kebijakan, penataan dan penguatan organisasi, penataan tata laksana, penataan sumber daya manusia aparatur, penguatan akuntabilitas kinerja, penguatan pengawasan, serta peningkatan kualitas pelayanan publik. Oleh karena itu, diperlukan pendekatan struktural dan kultural secara simultan untuk memperkuat integritas birokrasi.

Evaluasi terhadap Grand Design setelah lebih dari satu dekade implementasi menunjukkan bahwa keberhasilan reformasi birokrasi masih belum merata di seluruh instansi. Banyak lembaga publik yang belum menunjukkan perubahan signifikan dalam aspek integritas, akuntabilitas, dan kualitas pelayanan (Kementerian PANRB, 2024). Kesenjangan antara kebijakan dan praktik di lapangan ini mendorong lahirnya kebijakan Zona Integritas (ZI) sebagai strategi turunan yang lebih operasional untuk mempercepat transformasi birokrasi menuju pemerintahan yang bersih dan berintegritas. Dengan kata lain, ZI lahir sebagai respons atas masih lemahnya pelaksanaan Grand Design Reformasi Birokrasi di tingkat satuan kerja.

Pembangunan Zona Integritas (ZI) secara resmi diperkenalkan melalui Peraturan Menteri PANRB Nomor 52 Tahun 2014, kemudian diperbarui dengan PermenPANRB Nomor 90 Tahun 2021 dan PermenPANRB Nomor 5 Tahun 2024. Program ini diarahkan pada terwujudnya Wilayah Bebas dari Korupsi (WBK) dan Wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani (WBBM) sebagai indikator keberhasilan instansi pemerintah dalam menumbuhkan nilai integritas serta budaya pelayanan publik. Pembaruan regulasi ZI menunjukkan pergeseran fokus dari reformasi struktural menuju reformasi nilai dan perilaku aparatur, dengan menekankan prinsip komitmen kepemimpinan, manajemen perubahan (*change management*), serta peningkatan kualitas pelayanan publik (Kementerian PANRB, 2024). Melalui kerangka tersebut, pemerintah berupaya membangun birokrasi yang tidak hanya tertib dan efisien secara administratif, tetapi juga memiliki landasan moral serta etika pelayanan yang kuat.

Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai salah satu lembaga independen di Indonesia menjadi objek yang relevan untuk dikaji dalam penelitian mengenai penerapan Zona Integritas, mengingat posisinya yang strategis dalam menjaga integritas demokrasi dan kepercayaan publik terhadap proses elektoral. Sebagai institusi negara yang memiliki sifat nasional, permanen, dan independen sesuai dengan pengaturan yang tercantum dalam Pasal 12 Undang Undang 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, KPU memiliki tugas dan wewenang yang luas, meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan penetapan hasil pemilu.

Selain itu, Komisi Pemilihan Umum (KPU) menjalankan berbagai bentuk pelayanan publik yang bersifat informatif, administratif, dan operasional. Dalam aspek keterbukaan informasi, KPU menyediakan layanan melalui Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID) sesuai amanat Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik. Melalui kanal resmi seperti situs web, portal PPID, serta publikasi regulasi melalui Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum (JDIH), KPU membuka akses terhadap Peraturan KPU (PKPU), keputusan, jadwal tahapan, hingga hasil rekapitulasi suara. Layanan ini bertujuan memastikan transparansi proses elektoral serta memberikan kepastian hukum bagi peserta pemilu dan masyarakat. Prinsip keterbukaan tersebut juga ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang menempatkan KPU sebagai lembaga nasional, tetap, dan mandiri yang bertanggung jawab menyelenggarakan pemilu secara profesional dan akuntabel.

Selanjutnya, Selain pelayanan informasi, KPU juga memberikan layanan administratif dan teknis yang langsung menyentuh peserta pemilu dan pemilih.

Bentuknya meliputi pendaftaran dan verifikasi partai politik serta calon anggota legislatif, pendaftaran pasangan calon kepala daerah, pemutakhiran dan pencocokan data pemilih (coklit), fasilitasi pindah memilih, serta penyediaan akses bagi pemilih penyandang disabilitas. Dalam Pemilu 2024, KPU memanfaatkan sistem digital seperti Sistem Informasi Data Pemilih (SIDALIH) dan Sistem Informasi Rekapitulasi (SIREKAP) untuk meningkatkan efisiensi, akurasi, dan transparansi layanan, sebagaimana dijelaskan dalam berbagai laporan resmi KPU RI dan dokumen evaluasi penyelenggaraan pemilu. Ragam pelayanan tersebut menunjukkan bahwa KPU tidak hanya berfungsi sebagai regulator, tetapi juga sebagai penyedia layanan demokrasi yang bertanggung jawab menjamin hak konstitusional warga negara dalam setiap tahapan pemilu.

Selain menjalankan tugas administratif, KPU juga memberikan berbagai bentuk pelayanan publik, antara lain pelayanan informasi melalui PPID, penyediaan regulasi melalui JDIH, pelayanan pendaftaran peserta pemilu dan calon kepala daerah, pemutakhiran data pemilih, fasilitasi pemilih disabilitas, serta publikasi hasil penghitungan suara secara terbuka. Kompleksitas pelayanan tersebut menunjukkan bahwa KPU tidak semata-mata berfungsi sebagai regulator, melainkan sebagai penyedia layanan demokrasi yang menuntut transparansi, akuntabilitas, dan profesionalisme tinggi.

Sebagai lembaga penyelenggara pemilu, KPU sering kali menjadi fokus perhatian masyarakat mengenai integritas, transparansi, dan profesionalisme dalam pelaksanaan pemilu. Dalam penyelenggaraan Pemilu 2024, keseluruhan proses demokrasi lima tahunan ini mengharuskan dukungan pembiayaan yang signifikan

dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Pemerintah melalui Kementerian Keuangan mencatat bahwa total alokasi anggaran Pemilu 2024 mencapai sekitar Rp71,3 triliun, yang diberikan secara bertahap dari tahun anggaran 2022 hingga 2024, dengan kontribusi terbesar berupa alokasi pada APBN 2024 sendiri sebesar lebih dari Rp38 triliun untuk mendukung berbagai tahapan pemilu, seperti pembentukan badan *ad hoc*, pengadaan logistik, pemutakhiran data pemilih, dan dukungan operasional penyelenggara di seluruh Indonesia (Kementrian Keuangan RI, 2023).

Di tingkat daerah, pelaksanaan pemilihan kepala daerah juga memerlukan alokasi pendanaan yang tidak sedikit. Untuk *Pilkada Serentak 2024* di Provinsi Jawa Timur yang memiliki 38 kabupaten/kota dengan jumlah pemilih terbesar kedua secara nasional, melalui mekanisme Naskah Perjanjian Hibah Daerah (NPHD) antara Pemerintah Provinsi Jawa Timur dan Komisi Pemilihan Umum Provinsi Jawa Timur, telah disepakati dana hibah sebesar sekitar Rp846 miliar yang diperuntukkan bagi pembiayaan kegiatan penyelenggaraan pemilihan gubernur dan kepala daerah di Jatim. Alokasi dana hibah ini digunakan untuk membiayai tahapan teknis pelaksanaan pemilihan, logistik, serta kegiatan pendukung lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebutuhan administratif daerah (Jatim Newsroom, 2024).

Besarnya alokasi dana penyelenggaraan pemilu dan pilkada menunjukkan bahwa proses demokrasi tidak hanya soal tata kelola administratif, tetapi juga pengelolaan sumber daya publik dalam skala besar yang memerlukan mekanisme akuntabilitas, transparansi, dan integritas yang kuat. Dalam konteks ini,

penyelenggara pemilu di berbagai tingkatan tidak hanya menghadapi tantangan teknis operasional, tetapi juga tanggung jawab untuk memastikan bahwa seluruh penggunaan dana publik tersebut dapat dipertanggungjawabkan secara profesional dan akuntabel bagi masyarakat.

Sejalan dengan hal tersebut, dinamika Pemilu dan Pilkada 2024 mengungkapkan tantangan besar dalam mempertahankan kepercayaan publik terhadap proses demokrasi. Hal ini ditegaskan melalui rilis resmi Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) yang memuat pernyataan Anggota DKPP mengenai lemahnya profesionalisme KPU daerah (DKPP, 2025), khususnya dalam tahapan verifikasi persyaratan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah, sehingga memicu sejumlah permasalahan.

“...Beberapa ketidakprofesionalan tersebut adalah dalam verifikasi ijazah calon kepala daerah atau wakil kepala daerah, verifikasi surat keterangan terkait rekam jejak calon kepala daerah atau wakil kepala daerah yang berstatus sebagai terpidana, dan kekeliruan dalam menafsirkan ketentuan Pasal 7 ayat (2) huruf g UU Pilkada terkait terpidana dan masa jeda 5 tahun bagi mantan terpidana...” jelas Anggota DKPP, Ratna Dewi Pettalolo (12/6/25)
(Sumber: <https://dkpp.go.id/problematika-pemilu-dan-pilkada-2024-menurut-dkpp/>, diakses pada 23 Oktober 2025).

Sementara itu, Komisi Pemilihan Umum (KPU) Provinsi Jawa Timur sebagai lembaga yang bersifat independen memiliki kewenangan dalam penyelenggaraan pemilihan umum dengan cakupan 38 satuan kerja (satker) dan jumlah pemilih terbesar kedua di Indonesia, serta memiliki kompleksitas geografis, keragaman sosial-politik, serta tingginya intensitas kontestasi politik di Jawa Timur menjadikan kebutuhan akan tata kelola kelembagaan yang bersih, transparan, dan akuntabel semakin mendesak. Dalam rangka memperkuat sistem integritas kelembagaan dan meningkatkan kualitas pelayanan publik internal maupun

eksternal, KPU Provinsi Jawa Timur bersama dengan 38 KPU Kabupaten/Kota di Jawa Timur mencanangkan pembangunan Zona Integritas pada tanggal 30 Juli 2021, yang kemudian dilanjutkan dengan kegiatan *Kick Off* pembangunan Zona Integritas bersama KPU Kabupaten/Kota pada 16 Februari 2022 (Hartanto, 2022). Langkah ini menjadi tonggak penting dalam upaya memperkuat budaya integritas dan pelayanan publik di lingkungan penyelenggara pemilu.

Selanjutnya, KPU Provinsi Jawa Timur ditunjuk sebagai *pilot project* implementasi pembangunan Zona Integritas pada tahun 2022 dan 2023. Meskipun demikian, hingga saat itu upaya tersebut belum berhasil membawa KPU Jatim memperoleh predikat Wilayah Bebas dari Korupsi (WBK) maupun Wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani (WBBM) sebagaimana diharapkan. Kegagalan ini menunjukkan masih adanya tantangan yang perlu diatasi, baik dalam aspek manajerial, koordinatif, maupun kultural di lingkungan birokrasi lembaga penyelenggara pemilu. Namun demikian, semangat reformasi birokrasi di KPU Jatim tidak berhenti di situ. Pada tahun 2025, melalui Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 4 Tahun 2025 tentang Teknis Pengusulan Unit Kerja/Satuan Kerja Menuju WBK/WBBM dan Pelaksanaan Survei Mandiri Zona Integritas Tahun 2025, serta Surat Edaran Komisi Pemilihan Umum Tanggal 19 Mei 2025 Nomor 892/PW.02-SD/12/2025 perihal Penunjukan Satuan Kerja Pembangunan Zona Integritas Menuju WBK/WBBM di Lingkungan KPU, KPU Provinsi Jawa Timur kembali ditunjuk sebagai *pilot project* pembangunan Zona Integritas dengan strategi dan pendekatan baru yang

menekankan penguatan budaya kerja berbasis akuntabilitas dan pelayanan publik yang berintegritas.

Di sisi lain, tinjauan terhadap literatur menunjukkan bahwa kajian akademik tentang pembangunan Zona Integritas masih didominasi oleh penelitian di lembaga eksekutif, seperti rumah sakit, dinas kependudukan dan catatan sipil, serta pelayanan terpadu satu pintu. Kebanyakan studi tersebut fokus pada efektivitas layanan publik dan peningkatan kinerja administratif. Sebaliknya, penelitian yang membahas penerapan ZI di lembaga independen, terutama penyelenggara pemilu seperti Komisi Pemilihan Umum (KPU), masih sangat sedikit. Padahal, lembaga independen memiliki ciri birokrasi yang unik, di mana aspek independensi politik, tekanan masyarakat, dan legitimasi demokratis menjadi faktor utama dalam keberhasilan reformasi. Kesenjangan ini menekankan perlunya penelitian empiris tentang implementasi ZI di lembaga non-eksekutif, untuk memperkaya wawasan akademik dan kebijakan publik mengenai dinamika reformasi birokrasi dalam konteks kelembagaan demokrasi.

Dinamika pembangunan Zona Integritas di KPU Provinsi Jawa Timur mencerminkan tantangan sekaligus peluang dalam menerapkan reformasi birokrasi di lembaga independen. Partisipasi KPU Provinsi Jawa Timur yang berulang dalam program percontohan menunjukkan komitmen institusional yang kuat, tetapi juga membuka peluang untuk mengevaluasi efektivitas kebijakan dan strategi pelaksanaannya. Sebagai lembaga strategis dalam penyelenggaraan demokrasi, dengan ekspektasi tinggi dari masyarakat terhadap integritasnya, KPU Provinsi Jawa Timur penting dijadikan model bagi lembaga independen yang bersih dan

bebas korupsi. Kondisi ini selaras dengan langkah pemerintah untuk menekan penyalahgunaan wewenang, praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, sekaligus mengatasi penurunan moral serta kelemahan pengawasan di lingkungan pemerintahan.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dan mendeskripsikan penerapan pembangunan Zona Integritas dalam mencapai predikat Wilayah Bebas Korupsi dan Wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani di KPU Provinsi Jawa Timur. Temuan dan rekomendasi dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan empiris untuk memperkuat tata kelola birokrasi berbasis integritas di lembaga independen, sekaligus meningkatkan legitimasi demokrasi melalui penyelenggaraan pemilu yang transparan dan akuntabel.

Kajian ini menerapkan teori implementasi kebijakan yang dikembangkan oleh George C. Edwards III, sebagaimana diuraikan oleh Winarno (2016) dalam buku *Kebijakan Publik Era Globalisasi* (Winarno, 2016). Menurut kerangka pemikiran Edwards III, keberhasilan maupun kegagalan implementasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh empat variabel utama, yaitu komunikasi (*communication*), sumber daya (*resources*), disposisi (*dispositions*), serta struktur birokrasi (*bureaucratic structure*). Keempat variabel ini memiliki keterkaitan satu sama lain dan secara bersama-sama memengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan publik dalam praktik.

Kemudian agar memperoleh pemahaman yang komprehensif terhadap fenomena penelitian, Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan menitikberatkan pada penafsiran mendalam terhadap data empiris guna

menggambarkan proses implementasi kebijakan secara faktual. Data penelitian dikumpulkan melalui wawancara mendalam, observasi langsung, studi dokumentasi, serta pemanfaatan materi audio-visual yang relevan dengan fokus penelitian. Sehingga berdasarkan landasan teoritis dan metode tersebut, dapat dirumuskan judul penelitian ini yaitu **“Implementasi Pembangunan Zona Integritas dalam Upaya Menuju Wilayah Bebas Korupsi (WBK) dan Wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani (WBBM) pada Komisi Pemilihan Umum Provinsi Jawa Timur”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, rumusan masalah dalam penelitian ini difokuskan pada “Bagaimana implementasi pembangunan Zona Integritas dalam upaya mewujudkan Wilayah Bebas dari Korupsi (WBK) dan Wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani (WBBM) pada Komisi Pemilihan Umum Provinsi Jawa Timur?.”

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan dan menganalisis implementasi pembangunan Zona Integritas dalam upaya mewujudkan Wilayah Bebas dari Korupsi (WBK) dan Wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani (WBBM) pada Komisi Pemilihan Umum Provinsi Jawa Timur.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini ditujukan untuk mendukung pengembangan konsep reformasi birokrasi dengan memperkaya pemahaman teoretis mengenai implementasi

Zona Integritas pada lembaga independen. Secara khusus, temuan penelitian dapat mengembangkan kerangka ZI berbasis enam area perubahan serta orientasi outcome dan persepsi integritas, sehingga menawarkan model konseptual mengenai instrumen kebijakan antikorupsi beroperasi pada organisasi berisiko tinggi yang menuntut keseimbangan antara akuntabilitas dan independensi kelembagaan.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur

Menyediakan luaran riset untuk pengayaan kurikulum dan bahan ajar administrasi/kebijakan publik, memperkuat capaian tridharma melalui publikasi dan kemitraan dengan penyelenggara pemilu, serta menjadi dasar program pengabdian terkait integritas layanan publik.

b. Bagi Lembaga KPU Provinsi Jawa Timur

Menjadi bahan evaluasi dan referensi bagi KPU Provinsi Jawa Timur dalam pelaksanaan pembangunan Zona Integritas. Selain itu, hasil penelitian dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan dalam mengidentifikasi aspek yang perlu dipertahankan maupun ditingkatkan, serta sebagai masukan dalam pengembangan kebijakan dan strategi pembangunan Zona Integritas menuju WBBM secara berkelanjutan.

c. Bagi Peneliti

Penelitian ini merupakan salah satu persyaratan untuk memperoleh gelar Sarjana Administrasi Publik pada Program Studi Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial, Budaya, dan Politik, Universitas Pembangunan

Nasional “Veteran” Jawa Timur. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat memperluas wawasan dan pemahaman peneliti mengenai implementasi kebijakan publik, khususnya pembangunan Zona Integritas, serta dapat dijadikan referensi dan bahan kajian bagi peneliti di masa mendatang.