



Membangun Zona Integritas: Analisis Implementasi Reformasi Birokrasi dalam Meningkatkan Integritas Aparat Penegak Hukum di Indonesia (Studi Literatur Sistematis 2015-2025)

Ratu Nyimas Aisyah Arabella^{1*}

¹Fakultas Hukum Universitas Bandar Lampung, Indonesia

E-mail Corresponden : Arabellaaisyah99@gmail.com¹

Article Info

Article history:

Received Oktober 01, 2025

Revised Oktober 07, 2025

Accepted Oktober 09, 2025

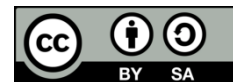
Keywords:

Integrity, Integrity Zone, Bureaucratic Reform, Law Enforcement Agencies, Systematic Literature Review

ABSTRACT

Low public trust in law enforcement agencies poses a chronic challenge to Indonesia as a state under the rule of law. In response, the government initiated the Integrity Zone (ZI) development program as a key component of its Bureaucratic Reform. This article aims to analyze the key factors that support and hinder the successful implementation of the ZI program within Indonesian law enforcement agencies. Using a Systematic Literature Review (SLR) of 30 journal articles and reports published between 2015 and 2025, this study identifies consistent patterns. The main findings indicate that the success of ZI implementation is highly dependent on two primary driving factors: leadership commitment and the digitalization of public services. Conversely, the most dominant hindering factors are deep-rooted cultural resistance within the bureaucracy and the weak enforcement of sanctions for violators. This paper concludes that building integrity is not merely a procedural change but a comprehensive cultural transformation. Policy recommendations are focused on strengthening work culture change programs and enhancing the independence of internal oversight bodies.

This is an open access article under the [CC BY-SA](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/) license.



Article Info

Article history:

Received Oktober 01, 2025

Revised Oktober 07, 2025

Accepted Oktober 09, 2025

Keywords:

Integritas, Zona Integritas, Reformasi Birokrasi, Aparat Penegak Hukum, Studi Literatur Sistematis.

ABSTRACT

Rendahnya kepercayaan publik terhadap aparat penegak hukum menjadi tantangan kronis bagi Indonesia sebagai negara hukum. Merespons hal ini, pemerintah menginisiasi program Pembangunan Zona Integritas (ZI) sebagai bagian dari Reformasi Birokrasi. Artikel ini bertujuan untuk menganalisis faktor-faktor kunci yang mendukung dan menghambat keberhasilan implementasi program ZI di lingkungan aparat penegak hukum Indonesia. Dengan menggunakan metode Studi Literatur Sistematis (Systematic Literature Review/SLR) terhadap 30 artikel jurnal dan laporan yang terbit antara 2015-2025, penelitian ini mengidentifikasi pola yang konsisten. Temuan utama menunjukkan bahwa keberhasilan implementasi ZI sangat bergantung pada dua faktor pendorong utama: komitmen pimpinan (leadership commitment) dan digitalisasi pelayanan publik. Sebaliknya, faktor penghambat yang paling dominan adalah resistensi kultural yang mengakar di dalam birokrasi dan lemahnya penegakan sanksi bagi pelanggar. Paper ini menyimpulkan bahwa pembangunan integritas bukan sekadar perubahan prosedural, melainkan transformasi kultural yang komprehensif. Rekomendasi kebijakan difokuskan pada penguatan program perubahan budaya kerja dan peningkatan independensi



lembaga pengawas internal.

This is an open access article under the [CC BY-SA](#) license.



Corresponding Author:

Ratu Nyimas Aisyah Arabella

Universitas Bandar Lampung

E-mail: Arabellaaisyah99@gmail.com¹

Pendahuluan

Integritas institusi penegak hukum merupakan pilar utama bagi tegaknya negara hukum (*rule of law*). Namun, di Indonesia, kepercayaan publik terhadap lembaga ini masih menjadi persoalan serius. Berbagai survei nasional secara konsisten menempatkan lembaga penegak hukum pada tingkat kepercayaan yang relatif rendah dibandingkan institusi publik lainnya.¹ Krisis kepercayaan ini berakar dari persepsi meluasnya praktik koruptif dan rendahnya integritas aparat. Sebagai jawaban kebijakan, pemerintah melalui Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (KemenPAN-RB) meluncurkan program Pembangunan Zona Integritas (ZI) menuju Wilayah Bebas dari Korupsi (WBK) dan Wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani (WBBM).²

Program ZI diadopsi secara masif oleh institusi penegak hukum seperti Kepolisian, Kejaksaan, dan Mahkamah Agung. Banyak laporan individual dan studi kasus telah mendokumentasikan implementasi program ini di berbagai unit kerja. Namun, hingga kini belum banyak studi yang mensintesis temuan-temuan tersebut secara sistematis untuk mengidentifikasi pola umum faktor keberhasilan dan kegagalan di sektor penegakan hukum secara keseluruhan. Artikel ini bertujuan untuk mengisi celah tersebut dengan menganalisis faktor-faktor kunci yang mendukung dan menghambat keberhasilan implementasi program Zona Integritas di lingkungan aparat penegak hukum Indonesia berdasarkan studi literatur dalam satu dekade terakhir.

Kajian Pustaka

1. Konsep Integritas dan Reformasi Birokrasi

Integritas, menurut Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), diartikan sebagai tindakan yang konsisten dengan apa yang diucapkan, yang mencerminkan keselarasan antara pikiran, perasaan, ucapan, dan perilaku yang berakar pada hati nurani serta norma-norma yang berlaku.³ Dalam konteks birokrasi, integritas adalah landasan bagi penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan akuntabel. Tanpa integritas, penyalahgunaan wewenang untuk

¹ Lembaga Survei Indonesia, *Survei Nasional Kepercayaan Publik Terhadap Lembaga Negara* (Jakarta: LSI, 2023).

² Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, *Peraturan Menteri PANRB Nomor 90 Tahun 2021...*

³ Zainudin Hasan, (2025). *Pendidikan Anti Korupsi: Integrasi Pencegahan Tindak Pidana Korupsi di Era 4.0*. UBL Press, hlm. 85.



keuntungan pribadi atau kelompok menjadi tak terhindarkan, yang pada akhirnya melahirkan korupsi.

Reformasi Birokrasi hadir sebagai upaya sistematis untuk menata ulang sistem penyelenggaraan pemerintahan menjadi lebih baik. Menurut Miftah Thoha, reformasi ini mencakup perubahan pada aspek kelembagaan (organisasi), ketatalaksanaan (*business process*), dan sumber daya manusia aparatur.⁴ Tujuan akhirnya adalah menciptakan birokrasi yang bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN), mampu memberikan pelayanan publik yang berkualitas, serta meningkatkan kapasitas dan akuntabilitas kinerja. Program Pembangunan Zona Integritas (ZI) adalah miniatur dari implementasi Reformasi Birokrasi pada level unit kerja, yang menjadi ujung tombak perubahan.

2. Zona Integritas sebagai Instrumen Pembangunan Integritas

Zona Integritas (ZI) adalah predikat yang diberikan kepada instansi pemerintah yang pimpinan dan jajarannya mempunyai komitmen untuk mewujudkan WBK/WBBM melalui reformasi birokrasi, khususnya dalam hal pencegahan korupsi dan peningkatan kualitas pelayanan publik.[2] Terdapat enam area perubahan yang menjadi fokus dalam pembangunan ZI, yaitu: (1) Manajemen Perubahan, (2) Penataan Tatalaksana, (3) Penataan Sistem Manajemen SDM, (4) Penguatan Akuntabilitas, (5) Penguatan Pengawasan, dan (6) Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik.

Keenam area ini dirancang untuk secara komprehensif menutup celah-celah yang dapat memicu terjadinya tindak korupsi. Misalnya, penataan tatalaksana melalui digitalisasi bertujuan mengurangi interaksi langsung yang rentan suap, sementara penguatan pengawasan bertujuan membangun sistem deteksi dini dan penindakan yang efektif. Namun, keberhasilan ZI tidak hanya diukur dari pemenuhan aspek prosedural, tetapi dari perubahan pola pikir (*mindset*) dan budaya kerja (*culture set*) seluruh aparatur di dalamnya.

Metode

Panelitian ini menggunakan metode Studi Literatur Sistematis (Systematic Literature Review/SLR). Metode ini dipilih untuk mengidentifikasi, mengevaluasi, dan menginterpretasi seluruh penelitian yang relevan terkait pertanyaan penelitian yang telah dirumuskan secara sistematis.⁵ Literatur dikumpulkan dari berbagai basis data akademik (Google Scholar, Sinta, Garuda), laporan resmi pemerintah (KemenPAN-RB, Ombudsman), laporan institusi penegak hukum (Polri, Kejaksaan Agung), serta temuan dari lembaga swadaya masyarakat (misalnya, ICW). Kriteria inklusi yang ditetapkan adalah: (a) artikel terbit antara 2015-2025; (b) fokus pada institusi penegak hukum di Indonesia; (c) menggunakan kata kunci "Zona Integritas", "Reformasi Birokrasi", "Integritas", "WBK/WBBM". Sebanyak 30 literatur yang relevan terpilih dan dianalisis menggunakan analisis tematik untuk mengidentifikasi, mengkategorikan, dan mensintesis tema-tema utama yang muncul.

Hasil dan Pembahasan

⁴ Miftah Thoha, *Birokrasi Pemerintah Indonesia di Era Reformasi* (Jakarta: Kencana, 2016), hlm. 120.

⁵ Miftah Thoha, *Birokrasi Pemerintah Indonesia di Era Reformasi* (Jakarta: Kencana, 2016), hlm. 120.



Analisis tematik terhadap 30 literatur yang dikaji menunjukkan adanya pola yang konsisten mengenai faktor-faktor yang memengaruhi implementasi ZI di sektor penegak hukum. Faktor-faktor tersebut dapat dikategorikan ke dalam dua tema besar: faktor pendukung keberhasilan dan hambatan utama.

1. Faktor Pendukung Keberhasilan Implementasi Zona Integritas

Dari literatur yang dianalisis, empat faktor secara konsisten diidentifikasi sebagai pendorong utama keberhasilan ZI:

- 1) **Komitmen Pimpinan (*Leadership Commitment*):** Seluruh studi sepakat bahwa keberhasilan ZI hampir selalu dimulai dari kemauan politik, keteladanan, dan pengawasan langsung dari pimpinan unit kerja. Pimpinan yang berintegritas dan visioner terbukti mampu menggerakkan perubahan dan mengatasi resistensi internal.⁶
- 2) **Digitalisasi Pelayanan:** Inovasi digital, seperti pelayanan SIM online, tilang elektronik (ETLE), dan aplikasi pengaduan daring, secara signifikan mengurangi interaksi tatap muka antara aparat dan masyarakat. Hal ini terbukti efektif memangkas birokrasi, menutup celah pungutan liar (pungli), dan meningkatkan transparansi.⁷
- 3) **Pengawasan Internal yang Efektif:** Penguatan peran unit pengawas internal, seperti Inspektorat Pengawasan Umum (Itwasum) di Polri dan Jaksa Agung Muda Bidang Pengawasan (Jamwas) di Kejaksaan, menjadi kunci. Unit yang proaktif melakukan audit dan berani memberikan sanksi terbukti mampu menjaga momentum reformasi.⁸
- 4) **Keterlibatan Publik:** Keberhasilan ZI juga ditentukan oleh adanya mekanisme pengaduan masyarakat yang mudah diakses, responsif, dan aman. Keterlibatan publik dalam pengawasan menciptakan tekanan eksternal yang positif bagi institusi untuk terus berbenah.⁹

2. Hambatan Utama dalam Implementasi Zona Integritas

Di sisi lain, literatur juga secara konsisten menyoroti empat hambatan utama yang seringkali menyebabkan program ZI stagnan atau gagal:

- 1) **Resistensi Kultural:** Budaya birokrasi lama yang koruptif, patronase, dan mentalitas "mencari proyek" merupakan hambatan yang paling sulit diatasi. Reformasi seringkali hanya menyentuh permukaan (prosedural), namun gagal mengubah budaya kerja yang mengakar.¹⁰
- 2) **Keterbatasan Sumber Daya:** Banyak unit kerja di daerah menghadapi kendala klasik berupa kurangnya anggaran untuk melakukan inovasi pelayanan, serta minimnya Sumber Daya Manusia (SDM) yang memiliki kompetensi di bidang teknologi informasi.¹⁰
- 3) **Lemahnya Penegakan Sanksi:** Sanksi bagi aparat yang melanggar kode etik atau melakukan praktik koruptif seringkali tidak tegas atau tidak transparan. Hal ini tidak

⁶ Riant Nugroho, "Leadership and Digitalization as Key Drivers...", *Jurnal Administrasi Publik Indonesia* 8, no. 1 (2022): 25.

⁷ Indonesia Corruption Watch, *Laporan Tahunan Tren Penindakan Kasus Korupsi 2023* (Jakarta: ICW, 2024).

⁸ Joko Santoso, "The Role of Internal Affairs in Upholding Police Integrity...", *Jurnal Ilmu Kepolisian* 17, no. 1 (2023): 48.

⁹ Ahmad Fathoni, "Public Complaints Mechanisms...", *Jurnal Kebijakan Publik* 11, no. 2 (2020): 138. ¹⁰ Eko Prasetyo, "Cultural Resistance in Bureaucratic Reform...", *Jurnal Sosiologi Pemerintahan* 7, no. 2 (2021): 155.

¹⁰ Agus Dwiyanto, *Reformasi Birokrasi Kontekstual* (Yogyakarta: UGM Press, 2018), hlm. 95.



menimbulkan efek jera dan melemahkan kepercayaan publik terhadap keseriusan reformasi.

- 4) **Intervensi Politik dan Kepentingan:** Upaya pembangunan integritas di tingkat lokal seringkali terganggu oleh intervensi dari kekuatan politik atau kelompok kepentingan eksternal yang berusaha mempertahankan status quo untuk keuntungan mereka.¹¹

Kesimpulan

Artikel ini menyimpulkan bahwa program Pembangunan Zona Integritas (ZI) di lingkungan aparat penegak hukum Indonesia merupakan sebuah reformasi yang kompleks, di mana keberhasilannya ditentukan oleh tarik-menarik antara kekuatan pendorong inovasi dan beban resistensi institusional. Sintesis dari literatur satu dekade terakhir secara konsisten menunjukkan bahwa keberhasilan inisiatif ZI tidak berdiri sendiri, melainkan ditopang oleh dua pilar fundamental: kepemimpinan yang transformatif dan akselerasi digitalisasi pelayanan. Kepemimpinan yang berintegritas terbukti menjadi katalisator utama yang mampu menginspirasi perubahan dan memberikan legitimasi internal, sementara digitalisasi berfungsi sebagai instrumen teknis yang secara efektif meminimalisir celah korupsi dengan mengurangi interaksi tatap muka dan meningkatkan transparansi.

Namun, temuan literatur juga secara tegas menggarisbawahi bahwa kedua faktor pendorong tersebut seringkali dilemahkan oleh dua hambatan utama yang mengakar. Resistensi kultural dalam bentuk mentalitas koruptif dan budaya patronase terbukti menjadi penghalang paling gigih yang membuat reformasi seringkali hanya bersifat seremonial di permukaan. Hambatan ini diperparah oleh lemahnya penegakan sanksi yang konsisten dan tegas, yang gagal menciptakan efek jera dan pada akhirnya mendelegitimasi keseriusan dari upaya reformasi itu sendiri.

Implikasi teoretis dari temuan ini sangatlah jelas: pembangunan integritas dalam birokrasi penegak hukum bukanlah sekadar persoalan manajerial atau prosedural, melainkan sebuah proses transformasi kultural yang komprehensif. Tanpa adanya intervensi yang secara langsung menyasar perubahan budaya kerja dan didukung oleh sistem konsekuensi yang kredibel, program reformasi sehebat apapun berisiko menjadi formalitas tanpa dampak yang signifikan terhadap kepercayaan publik¹²

Saran

Berdasarkan kesimpulan di atas, dirumuskan beberapa saran yang lebih substantif dan strategis yang ditujukan kepada berbagai pemangku kepentingan:

1. Bagi Pimpinan Lembaga Penegak Hukum (Kapolri, Jaksa Agung, Ketua MA):

- 1) **Integrasikan Integritas ke dalam Sistem Karier:** Daripada hanya menjadi program temporer, indikator keberhasilan ZI dan rekam jejak integritas harus menjadi syarat utama dalam sistem promosi dan mutasi jabatan. Hal ini akan menciptakan insentif struktural bagi setiap pimpinan unit kerja untuk secara serius mengawal program reformasi.
- 2) **Menjadi Juara Digitalisasi (*Digital Champions*):** Pimpinan puncak harus secara aktif dan terlihat menjadi sponsor utama dari setiap inisiatif digitalisasi. Ini termasuk

¹¹ Susilo Bambang Yudhoyono, *Selalu Ada Pilihan* (Jakarta: Kompas Media Nusantara, 2014), hlm. 310.

¹² Zainudin Hasan, Rusli, T., & Sanida, N. (2025). *Pendidikan Anti Korupsi: Eksplorasi Model Pembelajaran Anti Korupsi Yang Berkearifan Lokal*. UBL Press, hlm. 1, 37.



memastikan alokasi anggaran yang memadai, melindungi para inovator internal dari resistensi, dan secara rutin mengevaluasi efektivitas teknologi dalam menutup titik rawan korupsi.

2. Bagi Kementerian PAN-RB sebagai Arsitek Kebijakan:

- 1) **Evolusi Metrik Penilaian:** Menggeser fokus penilaian ZI dari sekadar pemenuhan dokumen administratif (*checklist-based*) menjadi pengukuran dampak nyata yang dirasakan oleh publik. Ini dapat dilakukan dengan mengintegrasikan hasil survei persepsi korupsi dan survei kepuasan layanan yang dilakukan oleh pihak ketiga yang independen sebagai bagian dari skor akhir.
- 2) **Fasilitasi Forum Lintas Lembaga:** Secara rutin menyelenggarakan forum untuk pimpinan unit kerja peraih predikat WBK/WBBM dari berbagai lembaga (Polri, Kejaksaan, Pengadilan) untuk berbagi praktik terbaik (*best practices*) dan strategi mengatasi hambatan. Ini akan mempercepat transfer pengetahuan dan inovasi antar-institusi.

3. Bagi Masyarakat Sipil dan Akademisi:

- 1) **Melakukan Studi Longitudinal:** Mendorong akademisi untuk melakukan studi jangka panjang (longitudinal) yang melacak dampak program ZI terhadap tingkat korupsi dan kepercayaan publik di unit kerja yang sama selama beberapa tahun. Riset semacam ini akan memberikan bukti empiris yang lebih kuat mengenai keberlanjutan reformasi.
- 2) **Mengembangkan Dasbor Pengawasan Publik:** Organisasi masyarakat sipil dapat berkolaborasi dengan ahli IT untuk membuat sebuah *dashboard* atau platform daring yang memvisualisasikan data dan kemajuan program ZI di berbagai instansi penegak hukum. Ini akan meningkatkan transparansi dan memungkinkan publik untuk berpartisipasi aktif dalam pengawasan.

Daftar Pustaka

Dwiyanto, Agus. *Reformasi Birokrasi Kontekstual*. Yogyakarta: UGM Press, 2018.

Fathoni, Ahmad. "Public Complaints Mechanisms and Their Impact on Service Quality in Public Institutions." *Jurnal Kebijakan Publik* 11, no. 2 (2020): 134-145.

Fitriani, Anna. "Evaluasi Dampak Pembangunan Zona Integritas terhadap Kualitas Pelayanan Publik." *Jurnal Reformasi Administrasi* 9, no. 1 (2022): 45-59.

Indonesia Corruption Watch. *Laporan Tahunan Tren Penindakan Kasus Korupsi 2023*. Jakarta: ICW, 2024.

Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. *Peraturan Menteri PANRB Nomor 90 Tahun 2021 tentang Pembangunan dan Evaluasi Zona Integritas Menuju Wilayah Bebas dari Korupsi dan Wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani di Instansi Pemerintah*. Jakarta, 2021.

Lembaga Survei Indonesia. *Survei Nasional Kepercayaan Publik Terhadap Lembaga Negara*. Jakarta: LSI, 2023.



- Nugroho, Riant. "Leadership and Digitalization as Key Drivers for Bureaucratic Reform: A Case Study of Zona Integritas Implementation." *Jurnal Administrasi Publik Indonesia* 8, no. 1 (2022): 22-35.
- Ombudsman Republik Indonesia. *Laporan Tahunan 2022: Pengawasan Pelayanan Publik dalam Kerangka Pembangunan Zona Integritas*. Jakarta: Ombudsman RI, 2023.
- Prasetyo, Eko. "Cultural Resistance in Bureaucratic Reform: A Sociological Perspective on Law Enforcement Agencies." *Jurnal Sosiologi Pemerintahan* 7, no. 2 (2021): 150-165.
- Prasojo, Eko, and Teguh Kurniawan. *Reformasi Birokrasi dan Good Governance: Kasus Best Practices dari Sejumlah Daerah di Indonesia*. Jakarta: Salemba Humanika, 2019.
- Rahardjo, Budi. "Transformasi Digital sebagai Pedang Bermata Dua: Efektivitas dan Tantangan dalam Pencegahan Korupsi Sektor Pelayanan Publik." *Jurnal Teknologi dan Inovasi* 4, no. 1 (2020): 1-15.
- Santoso, Joko. "The Role of Internal Affairs in Upholding Police Integrity: Challenges and Opportunities." *Jurnal Ilmu Kepolisian* 17, no. 1 (2023): 45-58.
- Setiawan, Budi. "Peran Ketua Pengadilan sebagai Role Model dalam Pembangunan Zona Integritas Menuju WBK di Lingkungan Mahkamah Agung." *Jurnal Hukum dan Peradilan* 10, no. 3 (2021): 301-318.
- Thoah, Miftah. *Birokrasi Pemerintah Indonesia di Era Reformasi*. Jakarta: Kencana, 2016.
- Wibowo, Agung. "Mengurai Benang Kusut Budaya Organisasi: Tantangan Implementasi Reformasi Birokrasi di Lembaga Penegak Hukum." *Jurnal Manajemen Pelayanan Publik* 5, no. 2 (2021): 112-125.
- Yudhoyono, Susilo Bambang. *Selalu Ada Pilihan*. Jakarta: Kompas Media Nusantara, 2014.
- Zainudin Hasan. *Pendidikan Anti Korupsi: Integrasi Pencegahan Tindak Pidana Korupsi di Era 4.0*. Bandar Lampung: UBL Press, 2025.
- Zainudin Hasan, Tami Rusli, & Nuris Sanida. *Pendidikan Anti Korupsi: Eksplorasi Model Pembelajaran Anti Korupsi Yang Berkearifan Lokal*. Bandar Lampung: UBL Press, 2025.