

# **PENERAPAN ZONA INTEGRITAS MENUJU WILAYAH BEBAS KORUPSI DAN WILAYAH BIROKRASI BERSIH DAN MELAYANI DI PEMERINTAH KOTA YOGYAKARTA**

**Tri Widarti**

Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta

**Maria Madalina**

Dosen Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum  
Universitas Sebelas Maret Surakarta

## ***ABSTRACT***

*This study explains and examines the problems related to the implementation of Integrity Zone Towards Free Corruption Area and Clean and Serve Bureaucracy Area in local government of Yogyakarta City along with its effectiveness in combating corruption and improving the quality of public services. The high number of corruption and bad quality of public services relatively, encourage the government in implementing Bureaucracy Reform. This research is empirical research, which kind prescriptive evaluative, and using syllogistic method with deductive mindset. There are only 2 (two) units Integrity Zone in local government of Yogyakarta City after 6 (six) years its implementation. The concept of Integrity Zone which is derived from the Bureaucracy Reform can not reach all units in the government agency which has implications on the level of its effectiveness in combating corruption and improving the quality of public services in the government agency.*

**Keywords:** *Integrity Zone, Bureaucracy Reform, Local Government of Yogyakarta City*

## **ABSTRAK**

Penelitian ini menjelaskan dan mengkaji permasalahan terkait penerapan Zona Integritas Menuju Wilayah Bebas Korupsi dan Wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani (WBK/WBBM) di Pemerintah Kota Yogyakarta beserta dengan efektivitasnya dalam memberantas korupsi dan meningkatkan kualitas pelayanan publik. Tingginya angka korupsi dan relatif masih rendahnya kualitas pelayanan publik semakin mendorong pemerintah dalam melaksanakan Reformasi Birokrasi. Penelitian ini merupakan penelitian empiris, bersifat preskriptif evaluatif, menggunakan metode silogisme dengan pola pikir deduktif. Selama hampir 6 (enam) tahun penerapannya di Pemerintah Kota Yogyakarta, hingga saat ini hanya terdapat 2 (dua) unit kerja Zona Integritas. Konsep Zona Integritas yang merupakan turunan dari Reformasi Birokrasi tidak dapat menjangkau seluruh unit atau bagian di suatu instansi pemerintah yang berimplikasi pada tingkat efektivitasnya dalam memberantas korupsi dan meningkatkan kualitas pelayanan publik di instansi pemerintah tersebut relatif masih rendah.

**Kata Kunci:** Zona Integritas, Reformasi Birokrasi, Pemerintah Kota Yogyakarta

## A. PENDAHULUAN

Kehidupan berbangsa dan bernegara yang harmonis ditentukan oleh tingginya sinergi antara pemerintah dengan rakyat dalam menjalankan tata kelola pemerintahan dan seluruh di dalamnya sehingga tercapai suatu pemerintahan yang baik (good governance). Pemerintahan yang baik mengacu pada proses pencapaian keputusan dan pelaksanaannya dapat dipertanggungjawabkan bersama sebagai suatu konsensus yang dicapai oleh pemerintah, sektor swasta, dan warga negara bagi penyelenggaraan pemerintahan suatu negara. Good governance sektor publik diartikan sebagai suatu proses tata kelola pemerintahan yang baik, dengan melibatkan stakeholders, terhadap berbagai kegiatan perekonomian, sosial, politik, dan pemanfaatan beragam sumber daya seperti sumber daya alam, keuangan, dan manusia bagi kepentingan rakyat yang dilaksanakan dengan menganut asas keadilan, pemerataan, persamaan, efisiensi, transparansi, dan akuntabilitas (Sedarmayanti, 2013 : 270).

Sejak 2012 sampai 2016 IPK Indonesia naik sebesar 5 poin. Pada tahun 2012 IPK Indonesia adalah sebesar 32 dan berada pada peringkat 118 dari 178 negara yang diteliti oleh Transparency International. Pada 2016 IPK Indonesia adalah 37 dan peringkat 90 dari 178 negara yang diteliti. Pertumbuhan IPK tergolong lambat, sedangkan target pemerintah pada tahun 2019 IPK Indonesia adalah 50 poin. Yang mana rata-rata IPK negara-negara ASEAN adalah 40, IPK negara-negara Asia Pasifik 43, dan IPK negara-negara G20 sebesar 53 (Transparency International Indonesia. [http://riset.ti.or.id/wp-content/uploads/2017/11/IPK-2017\\_Slide-Presentation\\_launch.pdf](http://riset.ti.or.id/wp-content/uploads/2017/11/IPK-2017_Slide-Presentation_launch.pdf). Diakses pada Minggu, 10 Desember 2017 pukul 17.01 WIB).

Selain persoalan masih tingginya angka korupsi, masalah lain yang dihadapi pemerintah Indonesia adalah masih relatif rendahnya kualitas pelayanan publik. Berdasarkan laporan tahunan Ombudsman Republik Indonesia tahun 2016, penilaian kepatuhan di kementerian, lembaga, pemerintah provinsi, kabupaten, dan kota belum menunjukkan hasil yang maksimal, ditunjukkan dengan Zona Hijau berarti pelayanan publik telah baik, Zona Kuning berarti pelayanan publik sedang, dan Zona Merah berarti pelayanan publik buruk, yang dapat dilihat dalam tabel berikut:

**Tabel 1. Hasil Penilaian Kepatuhan Standar Pelayanan Publik oleh Ombudsman Republik Indonesia Tahun 2016**

<b>Hasil</b>	<b>Kementerian (25 unit)</b>	<b>Lembaga (15 unit)</b>	<b>Provinsi (33 unit)</b>	<b>Kab (85 unit)</b>	<b>Kota (55 unit)</b>
Zona Hijau	44% (11 unit)	66,67% (10 unit)	33,39% (13 unit)	18% (15 unit)	29% (16 unit)

Zona Kuning	48% (12 unit)	20% (3 unit)	33,39% (13 unit)	53% (45 unit)	56% (31 unit)
Zona Merah	8% (2 unit)	13,33% (2 unit)	21,21% (7 unit)	29 % (25 unit)	15% (8 unit)

Sumber : Laporan Tahunan Ombudsman Republik Indonesia 2016

Fakta-fakta diatas menunjukkan pemerintah perlu melaksanakan reformasi birokrasi dengan lebih serius, dalam hal ini terutama pemberantasan korupsi dan peningkatan kualitas pelayanan publik. Yang salah satu upaya nyatanya adalah dengan membangun Zona Integritas Menuju Wilayah Bebas Korupsi dan Wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani (WBK/WBBM) di lingkungan instansi pemerintah yang diatur dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 60 Tahun 2012 tentang Pedoman Umum Pembangunan Zona Integritas Menuju Wilayah Bebas dari Korupsi dan Wilayah Bersih dan Melayani di Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah yang telah diganti dengan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Zona Integritas Menuju Wilayah Bebas dari Korupsi dan Wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani di Lingkungan Instansi Pemerintah.

Salah satu instansi pemerintah yang telah menerapkan Zona Integritas Menuju WBK/WBBM adalah Pemerintah Kota Yogyakarta yang telah menerapkannya sejak tahun 2012. Maka rumusan masalah dalam penulisan ini adalah :

1. Bagaimana penerapan Zona Integritas Menuju Wilayah Bebas Korupsi dan Wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani di Pemerintah Kota Yogyakarta?
2. Bagaimana efektivitas penerapan Zona Integritas Menuju Wilayah Bebas Korupsi dan Wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani terhadap pemberantasan korupsi dan peningkatan kualitas pelayanan publik di Pemerintah Kota Yogyakarta?

## B. METODE PENELITIAN

Metode yang digunakan dalam penulisan ini adalah metode penelitian hukum empiris yang mana data primer didapat dari wawancara di Pemerintah Kota Yogyakarta sedangkan data sekunder berupa peraturan perundang-undangan, buku, jurnal, dan artikel ilmiah lainnya. Penelitian ini adalah penelitian deskriptif untuk menjelaskan penerapan Zona Integritas Menuju WBK/WBBM di Pemerintah Kota Yogyakarta dan secara preskriptif untuk meneliti efektivitas penerapan Zona Integritas

Menuju WBK/WBBM terhadap pemberantasan korupsi dan peningkatan kualitas pelayanan publik di Pemerintah Kota Yogyakarta. Teknik analisis yang digunakan dalam penulisan ini menggunakan metode silogisme dengan pola pikir deduktif.

## **C. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

### **1. Penerapan Zona Integritas Menuju Wilayah Bebas Korupsi dan Wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani di Pemerintah Kota Yogyakarta**

Hal pertama yang harus dilakukan untuk membentuk Zona Integritas Menuju WBK/WBBM adalah melakukan penancangan. Penancangan dilaksanakan oleh instansi pemerintah yang pimpinan dan seluruh atau sebagian besar pegawainya telah menandatangani Dokumen Pakta Integritas. Pemerintah Kota Yogyakarta telah melaksanakan penancangan pada 12 Juli 2012 yang mana Pemerintah Kota Yogyakarta menjadi instansi pemerintah ke-5 yang menerapkan Zona Integritas Menuju WBK/WBBM karena dinilai memenuhi standar nilai yang didasarkan pada Survei Integritas KPK pada tahun 2011 dan diperkuat dengan hasil survei Indeks Persepsi Korupsi (IPK) dari Transparency International Indonesia.

Tahap setelah melakukan penancangan Zona Integritas yang ditandai dengan deklarasi komitmen melaksanakan Zona Integritas oleh Walikota Yogyakarta dan penandatanganan Pakta Integritas, maka mulailah pembangunan Zona Integritas Menuju WBK/WBBM di Pemerintah Kota Yogyakarta. Selanjutnya dibentuklah Tim Pengawas Internal (TPI) untuk memilih dan menilai Perangkat Daerah atau unit kerja yang berpotensi mampu mendapat predikat Wilayah Bebas Korupsi dan Wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani yang selanjutnya dilaporkan kepada Walikota Yogyakarta untuk ditetapkan sebagai calon unit kerja Zona Integritas Menuju WBK/WBBM. Penilaian internal dilakukan sekitar bulan Juni sampai Juli dan pelaporan kepada Menteri PAN dan RB oleh Walikota dilakukan sekitar bulan Agustus. Tim Pengawas Internal (TPI) dilakukan oleh Inspektorat Kota Yogyakarta, dengan pendampingan dan penyediaan fasilitas penerapan Zona Integritas yang bersama-sama dilakukan dengan Bagian Organisasi Sekretariat Daerah Kota Yogyakarta.

Berdasarkan penilaian yang dilakukan oleh TPI, Dinas Penanaman Modal dan Perizinan (DPMP), Rumah Sakit Umum Daerah (RSUD) Kota Yogyakarta, Kecamatan Kotagede, Kecamatan Danurejan, dan Kantor Pengelola Taman Pintar Kota Yogyakarta dijadikan percontohan unit kerja berpredikat Zona

Integritas Menuju WBK/WBBM. Maka oleh Walikota Yogyakarta kelima calon unit kerja tersebut dilaporkan kepada Menteri PAN dan RB untuk selanjutnya dilakukan reviu dan validasi oleh Tim Pengawas Nasional (TPN) yang terdiri dari Kementerian PAN dan RB, KPK, dan ORI.

Hasil reviu dan validasi yang dilakukan oleh TPN pada tahun 2014 menunjukkan bahwa 2 (dua) calon unit kerja memenuhi standar nilai Zona Integritas Menuju Wilayah Bebas Korupsi, yakni Dinas Penanaman Modal dan Perizinan (DPMP) dengan nilai akhir 76,59 dan Kantor Pengelola Taman Pintar Kota Yogyakarta dengan nilai akhir 75,32 yang keduanya diumumkan pada peringatan Hari Anti Korupsi Sedunia 9 Desember 2014. Hal tersebut sesuai dengan ketentuan bahwa unit kerja yang berpredikat WBK harus mempunyai nilai akhir 75 dan minimal nilai indikator hasil “Terwujudnya pemerintahan yang bersih dan bebas KKN” adalah 13,5. Maka Kementerian PAN dan RB merekomendasikan Walikota Yogyakarta untuk menetapkan kedua calon unit kerja tersebut menjadi unit kerja Zona Integritas yang berpredikat Wilayah Bebas Korupsi (WBK). Dinas Penanaman Modal dan Perizinan dan Kantor Pengelola Taman Pintar Kota Yogyakarta ditetapkan sebagai unit kerja Zona Integritas Menuju Wilayah Bebas Korupsi oleh Walikota Yogyakarta pada tahun 2014.

Gelombang kedua penilaian internal dalam rangka penerapan Zona Integritas yang dilakukan oleh Inspektorat Kota Yogyakarta sebagai TPI pada tahun 2015, menghasilkan 5 (lima) Perangkat Daerah baru yang berpotensi mendapat predikat WBK, yakni Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil, Kantor Arsip dan Perpustakaan Daerah, Dinas Kesehatan, Kecamatan Mergangsan, dan Kecamatan Kraton. Namun setelah dilakukan reviu dan validasi oleh TPN, tidak ada satupun calon unit kerja yang masuk ke dalam Zona Integritas berpredikat Wilayah Bebas Korupsi. Walaupun setiap tahun TPI melaporkan atau mengusulkan calon unit kerja baik WBK atau WBBM namun hingga tahun 2016, tidak ada penambahan Perangkat Daerah yang menjadi unit kerja Zona Integritas Menuju WBK/WBBM.

Sejak masuk ke dalam Zona Integritas Menuju WBK/WBBM, Pemerintah Kota Yogyakarta telah banyak melakukan perubahan dan perbaikan dalam rangka pelaksanaan reformasi birokrasi demi terciptanya pemerintahan yang bersih dari KKN, tata kelola pemerintahan yang profesional dan akuntabel, serta kualitas pelayanan publik yang bersih dan semakin baik. Dalam hal pelaksanaan Zona Integritas, baik unit kerja yang notabene sebagai unit percontohan maupun

Perangkat Daerah yang tidak termasuk dalam unit kerja semakin gencar melakukan pembenahan.

Komponen pengungkit dalam pembangunan Zona Integritas, sistem, layanan, integritas, dan lain sebagainya semakin diperhatikan dan ditingkatkan oleh setiap Perangkat Daerah di Pemerintah Kota Yogyakarta. Komponen pengungkit yang terdiri dari manajemen perubahan, penataan tatalaksana, penataan manajemen SDM, penguatan akuntabilitas kinerja, penguatan pengawasan, dan peningkatan kualitas pelayanan publik berusaha ditegakkan, terutama untuk unit kerja sebagai upaya mempertahankan predikat, serta Perangkat Daerah yang bukan merupakan unit kerja Zona Integritas dengan tujuan agar bisa masuk dalam unit kerja Zona Integritas.

Berbagai peraturan teknis telah diundangkan untuk mendukung pelaksanaan Zona Integritas Menuju WBK/WBBM di Pemerintah Kota Yogyakarta, diantaranya Peraturan Walikota Nomor 61 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah di Lingkungan Pemerintah Kota Yogyakarta, Peraturan Walikota Nomor 72 Tahun 2012 tentang Pedoman Reformasi Birokrasi di Lingkungan Pemerintah Kota Yogyakarta, Peraturan Walikota Nomor 44 Tahun 2013 tentang Pedoman Umum Pakta Integritas di Lingkungan Pemerintah Kota Yogyakarta, Peraturan Walikota Nomor 49 Tahun 2014 tentang Strategi dan Pelaporan Pencapaian Standar Pelayanan Minimal di Lingkungan Pemerintah Kota Yogyakarta, Peraturan Walikota Nomor 76 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Agen Perubahan Reformasi Birokrasi, Peraturan Walikota Nomor 17 Tahun 2015 tentang Pengaturan Benturan Kepentingan di Pemerintah Kota Yogyakarta, Peraturan Walikota Nomor 58 Tahun 2015 tentang Budaya Pemerintahan di Pemerintah Kota Yogyakarta, Peraturan Walikota Nomor 10 Tahun 2016 tentang Petunjuk Pelaksanaan Evaluasi atas Implementasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah, Peraturan Walikota Nomor 69 Tahun 2017 tentang Penyusunan Standar Operasional Prosedur Penyelenggaraan Pemerintahan di Pemerintah Kota Yogyakarta, Peraturan Walikota Nomor 85 Tahun 2017 tentang Pedoman Pelaksanaan Tata Naskah Dinas Elektronik, dan Peraturan Walikota Nomor 113 Tahun 2017 tentang Pedoman Pengendalian Gratifikasi.

Faktor pendukung pembangunan Zona Integritas Menuju WBK/WBBM diantaranya adalah komitmen pimpinan Kota Yogyakarta dan semangat

mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik. Korupsi dilihat dari segi etika penyelenggaraan pemerintahan sangatlah tidak etis dan melanggar hak-hak warga masyarakat. Perlu adanya kontrol yang baik dalam upaya pemenuhan dan kesadaran akan beretika dalam menjalankan tugas sebagai sosok abdi negara, pelayan masyarakat, dan pengayom masyarakat. Untuk tetap fokus pada tugas-tugas dan terhindar dari hal-hal yang menyimpang tersebut perlu adanya sosok pemimpin yang mampu mengendalikan, mengatur, dan menjaga bawahannya supaya tidak terjerumus dalam lingkaran korupsi dan penyelewengan dana atau anggaran. Sosok pemimpin lokal yang ideal menjadi harapan akan terbebasnya masyarakat dari kata korupsi (A'yuni Qurrotul dan Dyah Retna Puspita, 2012).

Indonesian Corruption Watch (ICW) menampilkan data terdapat 30 (tiga puluh) kepala daerah yang terjerat kasus tindak pidana korupsi sepanjang 2017. Dari ketiga puluh orang tersebut diantaranya adalah Sri Hartini (Bupati Klaten), Imas Aryumningsih (Bupati Subang), Marianus Sae (Bupati Ngada), Nyono Suharli Wihandoko (Bupati Jombang), Rudi Erawan (Bupati Halmahera Timur), Taufiqurrahman (Bupati Nganjuk), Rita Widyasari (Bupati Kutai Kartanegara), Eddy Rumpoko (Walikota Batu), dan Siti Masitha Soeparno (Walikota Tegal).

Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia memberikan catatan penting, dimana pemberian kewenangan kepada pemerintah daerah untuk menyusun kebijakan dan pengelolaan anggaran, menciptakan dominasi kekuasaan oleh elite lokal. Dominasi tersebut membawa elite lokal sangat dekat dan memiliki akses kepada sumber-sumber daerah yang rawan korupsi atau penyalahgunaan wewenang. Hal inilah yang kemudian memunculkan wacana baru berupa desentralisasi korupsi atau korupsi di daerah. Data yang menyajikan banyaknya temuan di atas, banyak yang dilakukan dengan modus mark up pengadaan barang dan jasa, pengeluaran fiktif, dan proyek-proyek untuk kepentingan diri sendiri.

Kebutuhan akan adanya sosok pemimpin yang berwibawa dan menyebarkan nilai-nilai positif untuk selalu berbuat jujur dan bertanggungjawab adalah suatu keniscayaan. Pemimpin yang baik hendaknya juga mampu memosisikan sebagai guru, yakni yang selalu digugu lan ditiru. Konsep adanya Pakta Integritas hendaknya disambut baik sebagai upaya meyakinkan diri masyarakat kepada pemerintah bahwa pemerintah berjanji dan seterusnya untuk menjunjung nilai-nilai luhur yang termasuk diantaranya untuk bersikap jujur, bebas dari KKN, dan melayani masyarakat dengan pelayanan terbaiknya.

Keberanian pemerintah dalam hal ini kepala instansi pemerintah baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah dalam hal komitmen untuk melakukan pemberantasan korupsi harus diapresiasi tinggi. Hal ini setidaknya menunjukkan sikap ksatrianya di hadapan masyarakat yang notabene pemerintah adalah pelayan masyarakat itu sendiri. Adanya pemimpin yang berkharisma tentu akan mendorong bawahannya untuk bersikap setidaknya sama dengan pemimpinnya tersebut. Pakta integritas yang merupakan janji terhadap diri sendiri tentang komitmen bagi yang melakukan atau menandatangani, untuk melaksanakan seluruh tugas dan kewajibannya serta menjauhi perilaku KKN dan perbuatan tercela lainnya serta melayani masyarakat dengan cara terbaik merupakan indikator yang paling sederhana untuk mengukur kredibilitas seorang pimpinan maupun pegawai pemerintahan.

Di Pemerintah Kota Yogyakarta sendiri bukan hal yang sulit untuk mendapatkan komitmen dari kepala daerahnya untuk melaksanakan pemberantasan korupsi dan peningkatan kualitas pelayanan publik yang mana notabene Kota Yogyakarta termasuk daerah dengan temuan korupsi yang sedikit dan kualitas pelayanan publik yang baik. Penandatanganan Pakta Integritas Zona Integritas Menuju WBK/WBBM oleh Walikota Yogyakarta dilaksanakan pada 12 Juli 2012. Komitmen kepala daerah inilah yang menjadi hal terpenting yang mendorong sekaligus sebagai motor penggerak pemberantasan korupsi dan peningkatan kualitas pelayanan publik di Kota Yogyakarta yang diikuti oleh seluruh pegawai di setiap Perangkat Daerah.

Tatakelola pemerintahan yang baik dalam suatu daerah membutuhkan kerjasama yang baik pula antara pimpinan dan seluruh pegawai dalam setiap Perangkat Daerah yang ada. Berbagai perbaikan dan pembenahan baik dari sistem administrasi, kualitas pegawai, upaya pemberantasan korupsi, peningkatan kualitas pelayanan publik, dan lain sebagainya harus diusahakan.

Dalam kaitannya dengan keberjalanan tatakelola pemerintahan yang baik, khususnya di Pemerintah Kota Yogyakarta, tidak cukup hanya satu atau beberapa elemen saja yang berjalan, maka dari itu dibentuklah berbagai instrumen sebagai pengukur setiap kegiatan yang dilakukan masing-masing Perangkat Daerah. Adanya penilaian kinerja pelayanan publik, penilaian Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah yang tiap tahun dilakukan oleh Inspektorat merupakan upaya mengukur kinerja dari pemerintah itu sendiri. Selanjutnya kewajiban

untuk diadakannya Standar Operasional Prosedur (SOP), Standar Pelayanan Publik (SPP), penanganan pengaduan, serta Survei Kepuasan Masyarakat (SKM) juga merupakan upaya pemerintah dalam mengukur kinerja masing-masing Perangkat Daerah.

Dalam kaitannya dengan penerapan Zona Integritas Menuju WBK/WBBM di Pemerintah Kota Yogyakarta, upaya yang dilakukan baik dari pimpinan, Inspektorat, maupun Bagian Organisasi Sekretariat Daerah Kota Yogyakarta selaku pengawal pelaksanaan Zona Integritas Menuju WBK/WBBM menunjukkan semangat dalam pemberantasan korupsi dan peningkatan kualitas pelayanan publik. Berbagai fasilitasi yang dilakukan oleh Bagian Organisasi mulai dari pembinaan terhadap Perangkat Daerah yang dinilai kurang maksimal dalam melakukan pelayanan publik, pendampingan dan pelayanan, sosialisasi kaitannya dengan Zona Integritas Menuju WBK/WBBM, dan penyusunan berbagai regulasi yang menunjang Zona Integritas Menuju WBK/WBBM dan Inspektorat yang merupakan Tim Pengawas Internal yang melakukan self assessment dalam pelaksanaan Zona Integritas Menuju WBK/WBBM dan selaku pengawas internal kinerja pemerintahan di Pemerintah Kota Yogyakarta serta semangat seluruh pegawai di Perangkat Daerah dalam menyambut baik adanya Zona Integritas Menuju WBK/WBBM merupakan upaya yang terintegrasi dari seluruh elemen sebagai upaya menyukseskan pembangunan Zona Integritas Menuju WBK/WBBM di Pemerintah Kota Yogyakarta.

Faktor penghambat yang pertama adalah Zona Integritas tidak fleksibel diterapkan pada seluruh Perangkat Daerah. Pada praktiknya, khususnya pada Pemerintah Kota Yogyakarta, dari penancangan Zona Integritas pada tahun 2012 hingga tahun 2017, hanya ada 2 (dua) unit kerja yang berpredikat Zona Integritas Menuju Wilayah Bebas Korupsi. Konsep Zona Integritas Menuju WBK/WBBM ini sendiri dari awal tidak menysasar seluruh bagian dalam sebuah instansi pemerintah, yang dalam hal ini adalah Perangkat Daerah. Karena calon unit kerja yang diusulkan kepada Menteri PAN dan RB mempunyai kriteria khusus, yakni setingkat Eselon I sampai Eselon III, secara strategis melakukan pelayanan kepada masyarakat, telah berhasil dalam melakukan program reformasi birokrasi yang dalam hal ini ditandai dengan kinerja pelayanan publik yang baik dan rendahnya angka temuan korupsi, dan mengelola sumber dana yang cukup besar.

Implikasi dari adanya syarat seperti yang tersebut di atas, adalah tidak semua Perangkat Daerah dapat menjadi Zona Integritas Menuju WBK/WBBM sampai kapanpun, karena tugas pokok dan fungsi yang sudah ditetapkan dan tidak termasuk dalam kriteria Zona Integritas Menuju WBK/WBBM yang ditetapkan oleh Kementerian PAN dan RB. Implikasi lainnya adalah penambahan unit kerja Zona Integritas Menuju WBK/WBBM di suatu instansi pemerintah tidak akan signifikan, bahkan tidak akan dapat mewujudkan semua bagian atau dalam hal ini Perangkat Daerah menjadi Zona Integritas.

Mekanisme penilaian Zona Integritas yang rumit juga menjadi kendala yang lain karena standar dan indikator penilaian yang ditentukan sendiri oleh Kementerian PAN dan RB seringkali berbeda dengan standar kualitas dan standar pelayanan yang diterapkan pada Perangkat Daerah. Instrumen penilaian termasuk di dalamnya adalah borang penilaian dan kuesioner penilaian. Banyaknya substansi yang dinilai dan bukti dukung yang harus ditunjukkan oleh calon unit kerja membuat banyak celah bagi unit kerja kesulitan menunjukkan bukti-buktinya. Selain itu pada indikator hasil yang terdiri dari pemerintahan yang bebas KKN dan tingginya kualitas pelayanan publik, yang mana penilaian kedua komponen tersebut didasarkan pada Survey Kepuasan Masyarakat dan Indeks Persepsi Korupsi yang didasarkan pada penilaian masyarakat. Kuesioner yang digunakan untuk penilaian terlalu rumit hingga puluhan pertanyaan, sehingga masyarakat dengan berbagai kesibukannya mengalami kesulitan dalam pengisian sehingga hasil atau jawaban yang diberikan tidak sesuai kenyataan atau tidak akurat.

Kendala yang terakhir adalah kurangnya sarana prasarana yang dimiliki Perangkat Daerah. Kenyataan bahwa tata kerja dan pelayanan publik yang belum sepenuhnya berbasis teknologi informasi di sebagian besar instansi pemerintah di Indonesia, khususnya pada tataran Pemerintah Daerah membuat kinerja dari instansi pemerintah yang bersangkutan dinilai kurang maksimal dari segi pelayanan, sarana, dan prasarana pada era digital saat ini. Begitu juga dengan yang terjadi di Pemerintah Kota Yogyakarta.

Terlebih lagi segala aspek yang dinilai harus melampirkan bukti dukung yang kebanyakan membutuhkan bukti fisik. Kebanyakan Perangkat Daerah belum mempunyai sistem pengarsipan yang baik dan tersentral, sehingga pada saat bukti-bukti fisik tersebut dibutuhkan, banyak Perangkat Daerah yang terkendala untuk dapat menunjukkannya.

## **2. Efektivitas Penerapan Zona Integritas Menuju Wilayah Bebas Korupsi dan Wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani terhadap Pemberantasan Korupsi dan Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik di Pemerintah Kota Yogyakarta**

### **a. Dinas Penanaman Modal dan Perizinan sebagai Wilayah Bebas Korupsi**

Dinas Penanaman Modal dan Perizinan (DPMP) Kota Yogyakarta memperoleh predikat Zona Integritas Menuju Wilayah Bebas Korupsi dari Kementerian PAN dan RB pada tahun 2014. Pada saat itu berdasarkan validasi yang dilakukan Kementerian PAN dan RB, ORI, dan KPK, DPMP memperoleh nilai 76,59. Berdasarkan penilaian yang dilakukan berkaitan dengan Zona Integritas yang diterapkan di DPMP, terlihat kenaikan dan juga progres, baik dari perbaikan internal DPMP maupun kepercayaan masyarakat terhadap DPMP yang diinterpretasikan dengan persepsi korupsi oleh masyarakat dan kepuasan masyarakat yang didapat melalui Survei Kepuasan Masyarakat (SKM) atau dahulu yang dikenal dengan Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM). Walaupun pada tahun 2015 tidak dilakukan revaluasi dan validasi, dilihat dari penilaian yang dilakukan oleh TPI, nilai yang diperoleh DPMP meningkat cukup banyak, yakni menjadi 81,92. Nilai tersebut terus bertambah hingga tahun berikutnya, yakni tahun 2016, dimana nilai validasi dari TPN adalah 82,86.

Melihat dari capaian DPMP yang sudah berpredikat WBK namun belum bisa mencapai predikat WBBM, hal ini bisa dilihat pada nilai validasi yang dilakukan TPN, bahwa dari tahun 2014 dan tahun 2016 terlihat peningkatan nilai pada komponen pengungkit dari 40,69 menjadi 48,00. Hal ini menunjukkan upaya perbaikan yang dilakukan DPMP juga cukup signifikan yang meliputi aspek manajemen perubahan, penataan tatalaksana, penataan sistem manajemen SDM, penguatan akuntabilitas kinerja, penguatan pengawasan, dan peningkatan kualitas pelayanan publik. Namun yang menjadi kendala DPMP tidak belum bisa menjadi WBBM adalah nilai pada indikator hasil tidak meningkat malah sebaliknya turun cukup banyak. Pada tahun 2014 nilai pada indikator hasil sebesar 35,90 namun turun pada tahun 2016 menjadi 34,86. Yang mana syarat untuk suatu unit kerja berpredikat WBBM adalah memiliki nilai total 85, dengan sub indikator hasil "Terwujudnya Pemerintah yang Bersih dan Bebas KKN" mencapai nilai 13,5 dan persentase TLHP minimal 3,5, serta sub indikator hasil "Terwujudnya Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik kepada Masyarakat" minimal 16.

Hal ini memperlihatkan kenyataan bahwa masyarakat belum sepenuhnya menilai baik DPMP terutama dalam hal pelayanan publiknya. Menunjukkan juga bahwa perbaikan dan pembenahan internal yang dijabarkan dalam komponen pengungkit saja tidak cukup bagi sebuah unit kerja untuk dapat meraih predikat WBBM, melainkan ada peran penilaian masyarakat yang ikut menentukannya, sehingga tidak ada pilihan lain untuk terus menerus memperbaiki layanan demi kenyamanan dan kepuasan masyarakat.

Terjadi peningkatan nilai pada komponen penguatan pengawasan. Komponen penguatan pengawasan bertujuan untuk meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan bebas KKN pada masing-masing unit kerja. Sedangkan indikator yang perlu dilakukan untuk menerapkan penguatan pengawasan adalah terkait pengendalian gratifikasi, penerapan SPIP, pengaduan masyarakat, whistle blowing system, dan penanganan benturan kepentingan. Hal ini membuktikan terjadi peningkatan keberhasilan unit kerja dalam upaya memberantas KKN. Begitu juga dengan indikator “Terwujudnya Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik kepada Masyarakat” yakni bertambah dari nilai 16,65 menjadi 16,85. Banyak hal yang mempengaruhi munculnya nilai-nilai seperti tersebut di atas, termasuk di dalamnya kemudahan informasi yang didapatkan masyarakat dari berbagai media informasi seperti website yang akuntabel, didalamnya setidaknya menampilkan Standar Pelayanan Publik (SPP), SOP, SKM, LAKIP, rekapitulasi pengaduan dengan tingkat penyelesaian pengaduan 100%, dan lain sebagainya, penerapan manajemen ISO 9001-2015 sejak 2010, dan lain sebagainya.

**b. Kantor Pengelola Taman Pintar sebagai Wilayah Bebas Korupsi**

Berbeda dengan hasil penilaian yang diterima oleh DPMP, hasil penilaian yang diterima oleh Kantor Pengelola Taman Pintar (KPTP) menunjukkan hasil yang fluktuatif yakni berturut-turut dari 2014 hingga 2016 adalah 75,32, 79,42, dan 78,16. Tentu saja hal ini, secara mentah, menggambarkan bahwa pembenahan-pembenahan yang dilakukan KPTP belum secara konstan dilakukan. Indikator yang mengarah pada upaya pemberantasan KKN dan peningkatan kualitas pelayanan publik juga mengalami hasil yang fluktuatif.

Hal tersebut kontras dengan hasil penilaian internal yang dilakukan TPI, yang mana TPI memberi total nilai pada KPTP berturut-turut dari tahun

2014 sampai 2016 adalah sebesar 89,11, 92,51, dan 89,79. Dari perbedaan hasil penilaian tersebut di atas, dapat diartikan bahwa nilai suatu unit kerja tidak sama oleh setiap penilai, karena hal yang mendasari adalah perbedaan standar penilaian yang digunakan. Mungkin saja parameter dan standar penilaian yang digunakan TPI tidak serigid dan serumit yang digunakan oleh TPN. Hal ini membuktikan ukuran nilai suatu Perangkat Daerah tidak serta merta menentukan kualitas Perangkat Daerah tersebut, namun yang pasti harus dilakukan adalah pemantapan Standar Pelayanan Publik (SPP), Standar Pelayanan Minimal (SPM), dan indikator penilaian lainnya agar supaya target kinerja suatu Perangkat Daerah jelas dan dapat tercapai.

Kelemahan yang terletak pada KPTP adalah meliputi public campaign tentang pengendalian gratifikasi belum dioptimalkan, padahal perihal pengendalian gratifikasi ini harus digencarkan sebagai salah satu upaya pemberantasan praktik KKN. Kelemahan yang kedua adalah tentang penerapan SPIP, yang mana belum optimalnya penilaian resiko atas pelaksanaan kebijakan serta pengendalian untuk meminimalisir resiko yang telah diidentifikasi hendaknya menjadi perhatian lebih bagi KPTP untuk dilakukan upaya pengoptimalan. Walaupun tidak bisa dipungkiri juga, inovasi yang dikembangkan oleh KPTP cukup banyak, hingga memudahkan masyarakat untuk mengakses informasi maupun mengunjungi Taman Pintar sebagai arena bermain dan belajar, seperti halnya website yang informatif dan transparan, layanan tiket online, berbagai program yang kreatif dan edukatif, dan lain sebagainya.

**c. Efektivitas Reformasi Birokrasi di Pemerintah Kota Yogyakarta**

Dalam melaksanakan Reformasi Birokrasi Pemerintah Kota Yogyakarta dapat melaksanakannya dengan baik, hal ini ditunjukkan dengan hasil evaluasi Reformasi Birokrasi yang mana Pemerintah Kota Yogyakarta meraih predikat BB yang artinya sangat baik. Evaluasi Reformasi Birokrasi ini dilakukan oleh Kementerian PAN dan RB (<https://www.jogjakota.go.id/news/Evaluasi-Reformasi-Birokrasi-Yogyakarta-Raih-nilai-BB>). Diakses pada Minggu, 25 Maret 2018 pukul 19.07 WIB.). Keberhasilan ini tentu saja karena Reformasi Birokrasi menjadi hal yang sangat diperhatikan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta terlebih Reformasi Birokrasi menjadi isu strategis yang menjadi komitmen untuk terus ditingkatkan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta.

Tingkat akuntabilitas instansi dalam pelaksanaan Reformasi Birokrasi juga merupakan unsur paling penting yang harus diperhatikan, hal tersebut menunjukkan keterbukaan informasi yang dapat disajikan oleh pemerintah, yang menunjukkan kemampuan pemerintah untuk mencapai target-target yang direncanakan sebelumnya, dan mempertanggungjawabkan segala bentuk hasil yang ada. Tingkat akuntabilitas Pemerintah Kota Yogyakarta mencapai nilai BB dengan nilai hasil evaluasi 70,26 yang berarti sangat baik. Opini laporan keuangan oleh auditor eksternal wajar tanpa pengecualian, nilai evaluasi kinerja penyelenggaraan Pemerintah Daerah sangat tinggi, Indeks Kepuasan Masyarakat melebihi target sebanyak 106% dengan angka 79,51, dan presentase tindak lanjut mencapai 102,95% merupakan suatu pencapaian yang sangat baik.

Tingkat korupsi yang ada di Pemerintah Kota Yogyakarta masih cukup tinggi. Bahkan pada tahun 2016 terjadi peningkatan yang cukup tinggi yakni sebanyak 55 temuan dari sebelumnya yakni tahun 2015 sebanyak 53 temuan menjadi 108 temuan dan 2017 terdapat 53 temuan. Fenomena ini tentunya membutuhkan perhatian yang lebih untuk dapat diminimalisir bahkan tidak ada sama sekali.

Berkaitan dengan Zona Integritas yang merupakan bagian dari gerakan reformasi birokrasi yang digencarkan oleh pemerintah, maka terlihat adanya kesamaan sasaran dan indikator penilaian. Yang membedakan adalah Reformasi Birokrasi dilaksanakan pada tingkat Pemerintah Kota Yogyakarta secara keseluruhan, sedangkan Zona Integritas hanya dilaksanakan pada unit-unit kerja atau Perangkat Daerah yang merupakan sebagian kecil dari Pemerintah Kota Yogyakarta.

Dengan melihat keterkaitan antara Reformasi Birokrasi dan Zona Integritas seperti diatas, maka pelaksanaan Reformasi Birokrasi lebih menyeluruh sehingga hasilnya juga lebih akurat menunjukkan kualitas birokrasi di Pemerintah Kota Yogyakarta maupun menunjukkan tingkat pelayanan publik di instansi tersebut dibandingkan dengan Zona Integritas yang hanya fokus dengan satu Perangkat Daerah yang memang dari awal sudah terpilih menjadi unit yang telah melaksanakan Reformasi Birokrasi dengan baik, temuan korupsi rendah, dan pelayanan yang dilakukan kepada masyarakat cukup baik. Hal ini berimplikasi pada jumlah Zona Integritas

yang ada di Pemerintah Kota Yogyakarta tidak bertambah, karena hanya terfokus pada pada Zona Integritas yang sudah ada dan Perangkat Daerah yang mendapatkan nilai rendah tidak akan dapat menjadi Zona Integritas, maka hingga sekarang unit kerja Zona Integritas di Pemerintah Kota Yogyakarta tidak bertambah, yakni hanya Dinas Penanaman Modal dan Perizinan dan Kantor Pengelola Taman Pintar.

**d. Solusi dalam Penerapan Zona Integritas Menuju WBK/WBBM di Pemerintah Kota Yogyakarta**

Solusi untuk permasalahan di atas diantaranya adalah:

1) Memperkuat pelaksanaan Reformasi Birokrasi

Reformasi Birokrasi yang mana sebelumnya telah disebutkan lebih menyeluruh dan hasilnya lebih nyata dirasakan oleh masyarakat, dan juga pelaksanaan Reformasi Birokrasi di Pemerintah Kota Yogyakarta yang masih perlu ditingkatkan maka hal ini yang harus menjadi perhatian utama Pemerintah Kota Yogyakarta, bahwa pelayanan kepada masyarakat yang semakin baik dari hari ke hari harus dilaksanakan. Berkaitan dengan Reformasi Birokrasi yakni pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) di lingkungan Pemerintah Kota Yogyakarta juga harus diperhatikan dan diupayakan untuk diberantas. Sebagaimana telah ditunjukkan data masih tingginya angka korupsi di lingkungan Pemerintah Kota Yogyakarta, pemberantasan KKN harus digencarkan. Penguatan pengawasan, penindakan secara tegas, dan internalisasi nilai-nilai anti korupsi terhadap seluruh aparatur harus dioptimalkan.

2) Peningkatan kinerja aparatur

Perubahan pola berpikir (mind set) dan pola kerja (culture set) aparatur harus dilakukan perbaikan terus menerus. Hal ini bertujuan untuk menanamkan kesadaran bahwa adanya pemerintah adalah untuk melayani masyarakat dengan sebaik-baiknya dan melakukan pembangunan yang optimal untuk sebesar-besar kemakmuran masyarakat termasuk di dalamnya pelayanan pengaduan masyarakat dan tindak lanjut pengaduan masyarakat.

3) Pembinaan terhadap Perangkat Daerah

Pembinaan terhadap Perangkat Daerah penting untuk dilakukan agar Perangkat Daerah yang telah menjadi Zona Integritas Menuju

WBK dapat mempertahankan dan meningkatkan predikatnya, serta untuk Perangkat Daerah yang belum termasuk dalam Zona Integritas agar dapat mendapatkan predikat tersebut. Sulitnya untuk mencapai predikat Zona Integritas membutuhkan perhatian baik dari Perangkat Daerah yang bersangkutan maupun Inspektorat selaku pengawas internal sekaligus sebagai pelaksana tugas dari Kepala Daerah untuk melakukan pembinaan.

Sosialisasi dan pembinaan juga dibutuhkan dari Kementerian PAN dan RB terkait kejelasan aspek-aspek serta sistem penilaian yang dilakukan untuk menilai Zona Integritas Menuju WBK/WBBM sehingga arah pergerakan yang dilakukan unit kerja jelas dan terarah sekaligus untuk meningkatkan semangat dalam rangka perbaikan pelayanan kepada masyarakat.

## **D. KESIMPULAN DAN SARAN**

### **1. Kesimpulan**

- a. Pemerintah Kota Yogyakarta menerapkan Zona Integritas Menuju Wilayah Bebas Korupsi dan Wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani sejak 12 Juli 2012 yang ditandai dengan pencanangan Zona Integritas oleh Walikota Yogyakarta yang mana Pemerintah Kota Yogyakarta merupakan instansi pemerintah ke-5 yang menerapkan Zona Integritas. Hingga kini terdapat 2 (dua) unit kerja atau Perangkat Daerah yang menjadi Zona Integritas Menuju Wilayah Bebas Korupsi, yakni Dinas Penanaman Modal dan Perizinan dan Kantor Pengelola Taman Pintar yang kini menjadi salah satu bidang di Dinas Pariwisata. Berbagai peraturan teknis pendukung pelaksanaan Zona Integritas Menuju WBK/WBBM telah diterbitkan Pemerintah Kota Yogyakarta sebagai bukti keseriusan Pemerintah Kota Yogyakarta dalam pelaksanaan Zona Integritas.
- b. Efektivitas pelaksanaan Zona Integritas Menuju WBK/WBBM dapat dinilai dari jumlah temuan korupsi pada unit kerja maupun pada Pemerintah Kota Yogyakarta, nilai laporan kinerja unit kerja, hasil Survei Kepuasan Masyarakat, dan hasil penilaian Zona Integritas Menuju WBK/WBBM baik oleh Tim Penilai Internal (TPI) maupun Tim Penilai Nasional (TPN). Permasalahan pada sistem yang digunakan pada Zona Integritas adalah

penilaian yang hanya diterapkan untuk lingkup Perangkat Daerah saja, sehingga pemberantasan korupsi dan upaya peningkatan kualitas pelayanan publik dalam hal Zona Integritas tidak menyeluruh ke semua Perangkat Daerah di Pemerintah Kota Yogyakarta, berbeda dengan konsep Reformasi Birokrasi.

## 2. **Saran**

- a. Pelaksanaan Zona Integritas Menuju WBK/WWBM di Pemerintah Kota Yogyakarta harus senantiasa dimaksimalkan, bukan hanya untuk mendapat predikat WBK atau WBBM tetapi sebagai sarana dan cara untuk memperbaiki pelayanan kepada masyarakat dan memberantas perilaku korupsi yang ada. Pembinaan dan sosialisasi terkait dengan Zona Integritas harus dimaksimalkan kepada Perangkat Daerah yang ada di Pemerintah Kota Yogyakarta serta dibutuhkan pelibatan masyarakat sebagai unsur pengawas pemerintah.
- b. Zona Integritas yang tidak serta merta dapat dijadikan tolok ukur kualitas penyelenggaraan pemerintahan dalam hal pemberantasan korupsi dan peningkatan kualitas pelayanan publik harus tetap dimaksimalkan karena salah satu unsur keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan maupun program Reformasi Birokrasi adalah Zona Integritas. Sehingga hendaknya Zona Integritas ini dijadikan acuan pembenahan yang meningkatkan layanan kepada masyarakat, termasuk juga untuk menumbuhkan semangat memberantas perilaku korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) karena setiap komponen yang ada dalam Zona Integritas progresif dan konstruktif.

## DAFTAR PUSTAKA

- A'yuni Qurrotul dan Dyah Retna Puspita. 2012. Membangun Reformasi Birokrasi Melalui Penguatan Local Leadership. Makalah disampaikan pada Simposium Nasional Asosiasi Ilmuwan Administrasi Negara (SIMNAS ASIAN) ke-2, di Universitas Slamet Riyadi, Surakarta pada 10 Februari 2012.
- LAKIP Pemerintah Kota Yogyakarta tahun 2016.
- Ombudsman Republik Indonesia. 2017. Laporan Tahunan 2016. Jakarta : Ombudsman Republik Indonesia.
- Sedarmayanti. 2013. Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi, dan Kepemimpinan Masa Depan. Bandung : PT Refika Aditama.
- Transparency International Indonesia. [http://riset.ti.or.id/wp-content/uploads/2017/11/IPK-2017\\_Slide-Presentation\\_launch.pdf](http://riset.ti.or.id/wp-content/uploads/2017/11/IPK-2017_Slide-Presentation_launch.pdf). Diakses pada Minggu, 10 Desember 2017 pukul 17.01 WIB.
- <https://www.jogjakota.go.id/news/Evaluasi-Reformasi-Birokrasi-Yogyakarta-Raih-nilai-BB>. Diakses pada Minggu, 25 Maret 2018 pukul 19.07 WIB.