POLITIK DAN BIROKRASI INDONESIA

Desentralisasi, Patronase, dan *Institutional Incentive Trap*



INSAN HARAPAN HARAHAP

POLITIK DAN BIROKRASI INDONESIA

Desentralisasi, Patronase, dan *Institutional Incentive Trap*

UU No. 28 tahun 2014 tentang Hak Cipta

Fungsi dan sifat hak cipta pada Pasal 4

Hak Cipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a merupakan hak eksklusif yang terdiri atas hak moral dan hak ekonomi.

Pembatasan Perlindungan Pasal 26

Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23, Pasal 24, dan Pasal 25 tidak berlaku terhadap:

i. Penggunaan kutipan singkat Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait untuk pelaporan peristiwa aktual yang ditujukan hanya untuk keperluan penyediaan informasi aktual.

ii. Penggandaan Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait hanya untuk kepentingan penelitian ilmu pengetahuan

iii. Penggandaan Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait hanya untuk keperluan pengajaran, kecuali pertunjukan dan Fonogram yang telah dilakukan Pengumuman sebagai bahan ajar; dan

iv. Penggunaan untuk kepentingan pendidikan dan pengembangan ilmu pengetahuan yang memungkinkan suatu Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait dapat digunakan tanpa izin Pelaku Pertunjukan, Produser Fonogram, atau Lembaga Penyiaran.

Sanksi Pelanggaran Pasal 113

- Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan /atau pidana denda paling banyak Rp 100.000 (seratus juta rupiah).
- Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 500.000.000 (lima ratus juta rupiah).

POLITIK DAN BIROKRASI INDONESIA

Desentralisasi, Patronase, dan *Institutional Incentive Trap*

Penulis:
Insan Harapan Harahap

Penerbitan Universitas Bakrie

2026

POLITIK DAN BIROKRASI INDONESIA
Desentralisasi, Patronase, dan *Institutional Incentive Trap*

Jumlah halaman : xxiii, 523 halaman

Ukuran halaman : 18,2 x 25,7 cm

ISBN e-book: 978-634-7971-01-2 (PDF)

Penulis:
Insan Harapan Harahap

Desain Cover:
Nurhakim As'ad Wicaksono

Hak Cipta dilindungi Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta.

Siapapun dilarang keras menerjemahkan, mencetak, atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari penulis dan penerbit.

Cetakan pertama:
September 2026

Diterbitkan oleh:
Universitas Bakrie Press
Penerbit Anggota IKAPI No. 638/Anggota Luar Biasa/DKI/2024

Komplek Rasuna Epicentrum
Jl. HR. Rasuna Said, Setiabudi,
Kuningan Jakarta 12920
Email: ubakriepress@bakrie.ac.id
Website: ubakriepress.bakrieuniversity.ac.id

KATA PENGANTAR

Puji syukur ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa atas segala rahmat, karunia, dan penyertaan-Nya sehingga buku *Politik dan Birokrasi Indonesia*: *Desentralisasi, Patronase, dan Institutional Incentive Trap* dapat diselesaikan. Buku ini merupakan hasil dari perjalanan intelektual yang panjang, yang berangkat dari kegelisahan akademik terhadap berbagai paradoks yang muncul dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia setelah era Reformasi. Selama lebih dari dua dekade, Indonesia telah mengalami perubahan politik yang sangat fundamental melalui demokratisasi, desentralisasi, dan reformasi birokrasi. Ketiga agenda besar tersebut dirancang sebagai fondasi untuk mewujudkan pemerintahan yang demokratis, efektif, akuntabel, dan berorientasi pada kepentingan masyarakat. Namun, perjalanan reformasi juga memperlihatkan bahwa perubahan institusi formal tidak selalu menghasilkan perubahan perilaku politik dan birokrasi sebagaimana yang diharapkan.

Desentralisasi memberikan kewenangan yang semakin luas kepada pemerintah daerah dalam mengelola pembangunan, pelayanan publik, dan administrasi pemerintahan. Pemilihan kepala daerah secara langsung membuka ruang partisipasi politik yang lebih besar sekaligus memperkuat legitimasi demokrasi di tingkat lokal. Di sisi lain, pemerintah terus mendorong reformasi birokrasi melalui penguatan sistem merit, penyederhanaan birokrasi, digitalisasi pelayanan publik, peningkatan akuntabilitas, serta pembangunan budaya kerja yang profesional. Berbagai capaian tersebut merupakan kemajuan yang patut diapresiasi sebagai bagian dari proses konsolidasi demokrasi dan modernisasi administrasi publik di Indonesia.

Namun demikian, berbagai fakta empiris menunjukkan bahwa demokratisasi politik belum sepenuhnya diikuti oleh penguatan tata kelola pemerintahan. Berbagai kasus korupsi yang melibatkan kepala daerah, praktik jual beli jabatan, mutasi aparatur sipil negara yang dipengaruhi kepentingan politik, lemahnya penerapan sistem merit, serta tingginya pelanggaran netralitas ASN dalam kontestasi politik lokal menunjukkan bahwa hubungan antara politik dan birokrasi masih menyisakan persoalan yang mendasar. Fenomena tersebut tidak hanya menghambat efektivitas reformasi birokrasi, tetapi juga memengaruhi kualitas pelayanan publik, akuntabilitas pemerintahan, dan kepercayaan masyarakat terhadap institusi negara.

Berbagai persoalan tersebut mendorong lahirnya pertanyaan mendasar yang menjadi titik tolak penulisan buku ini: mengapa reformasi birokrasi yang telah berlangsung selama bertahun-tahun belum mampu sepenuhnya melepaskan birokrasi dari pengaruh kepentingan politik? Mengapa berbagai kebijakan yang dirancang untuk memperkuat profesionalisme aparatur masih sering berbenturan dengan praktik patronase dan klientelisme di tingkat lokal? Apakah akar persoalan tersebut terletak pada lemahnya implementasi kebijakan, rendahnya kapasitas birokrasi, atau justru berada pada desain institusi politik yang membentuk perilaku para aktor pemerintahan?

Buku ini berangkat dari keyakinan bahwa persoalan birokrasi Indonesia tidak dapat dipahami hanya melalui perspektif administrasi publik. Birokrasi merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sistem politik. Oleh karena itu, perilaku birokrasi tidak hanya dipengaruhi oleh aturan administratif, tetapi juga oleh konfigurasi kekuasaan, kompetisi politik, distribusi sumber daya, dan insentif yang dibentuk oleh institusi politik. Dalam konteks negara yang menerapkan desentralisasi politik, birokrasi sering kali menjadi ruang strategis bagi berbagai aktor politik untuk membangun loyalitas, mempertahankan koalisi kekuasaan, sekaligus mengonsolidasikan dukungan politik.

Atas dasar pemikiran tersebut, buku ini menawarkan sebuah perspektif yang berbeda dari sebagian besar literatur mengenai birokrasi di Indonesia. Apabila banyak kajian menjelaskan persoalan birokrasi sebagai akibat dari lemahnya kapasitas organisasi, kepemimpinan, atau implementasi kebijakan, buku ini menempatkan desain institusi politik sebagai variabel yang sangat menentukan. Melalui pendekatan politik kelembagaan (*institutional politics*), buku ini menunjukkan bahwa kompetisi elektoral, tingginya biaya politik, luasnya kewenangan kepala daerah dalam pengelolaan aparatur sipil negara, serta belum optimalnya mekanisme pengawasan telah membentuk struktur insentif yang mendorong berkembangnya patronase politik, klientelisme, dan *bureaucratic capture*.

Sebagai kontribusi akademik, buku ini memperkenalkan kerangka teori *Institutional Incentive Trap* atau Perangkap Insentif Kelembagaan. Konsep ini menjelaskan suatu kondisi ketika institusi yang pada awalnya dirancang untuk memperkuat demokrasi, memperluas partisipasi politik, dan meningkatkan kualitas pemerintahan justru menghasilkan struktur insentif yang mendorong aktor politik menggunakan birokrasi sebagai instrumen untuk mempertahankan dan memperluas kekuasaan. Dalam situasi tersebut,

politisasi birokrasi, patronase, lemahnya sistem merit, hingga *bureaucratic capture* tidak lagi dipahami semata-mata sebagai penyimpangan individu atau kelemahan moral pejabat publik, melainkan sebagai konsekuensi logis dari konfigurasi kelembagaan yang menciptakan insentif tertentu bagi para aktor politik.

Kerangka teori *Institutional Incentive Trap* yang ditawarkan dalam buku ini tidak dimaksudkan sebagai teori yang bersifat final. Sebaliknya, kerangka teori ini merupakan sebuah kerangka analisis yang diharapkan dapat memperkaya kajian mengenai hubungan antara demokrasi, desentralisasi, politik lokal, birokrasi, dan tata kelola pemerintahan. Penulis berharap kerangka teori tersebut dapat menjadi titik awal bagi penelitian-penelitian selanjutnya untuk menguji, menyempurnakan, maupun mengembangkan pemahaman mengenai bagaimana desain institusi politik memengaruhi kualitas birokrasi dan penyelenggaraan pemerintahan di berbagai konteks.

Dalam penyusunannya, buku ini memadukan berbagai perspektif dari ilmu politik, administrasi publik, kebijakan publik, dan tata kelola pemerintahan. Berbagai teori mengenai institusi politik, birokrasi, desentralisasi, patronase, sistem merit, serta *good governance* digunakan untuk membangun kerangka analisis yang komprehensif. Argumentasi yang disampaikan juga didukung oleh data empiris yang bersumber dari berbagai lembaga resmi, seperti Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Badan Kepegawaian Negara (BKN), Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Ombudsman Republik Indonesia, Badan Pusat Statistik (BPS), Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN), serta berbagai publikasi ilmiah nasional dan internasional. Dengan demikian, setiap pembahasan dalam buku ini memiliki landasan empiris dan akademik yang kuat.

Penulis berharap buku ini dapat menjadi salah satu referensi bagi berbagai pihak, khususnya bagi pemerintah dalam merumuskan kebijakan reformasi birokrasi yang tidak hanya berorientasi pada perbaikan prosedur administratif, tetapi juga memperhatikan desain institusi politik yang membentuk perilaku para aktor pemerintahan. Sebab, birokrasi yang profesional, berintegritas, dan melayani kepentingan publik hanya dapat tumbuh apabila didukung oleh institusi politik yang mampu menciptakan insentif bagi tegaknya meritokrasi, akuntabilitas, dan etika pemerintahan

Akhirnya, penulis menyampaikan penghargaan dan terima kasih kepada seluruh pihak yang secara langsung maupun tidak langsung telah memberikan dukungan, inspirasi, serta kontribusi dalam proses penyusunan buku ini. Semoga buku ini dapat memberikan manfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan, memperkaya khazanah kajian politik dan administrasi publik di Indonesia, serta menjadi salah satu sumbangan pemikiran dalam upaya membangun pemerintahan yang demokratis, birokrasi yang profesional, dan tata kelola pemerintahan yang semakin berkualitas.

Jakarta, September 2026

Penulis

UCAPAN TERIMA KASIH

Segala puji dan syukur penulis panjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa atas limpahan rahmat, kasih karunia, hikmat, serta penyertaan-Nya sehingga buku *Politik dan Birokrasi Indonesia*: *Desentralisasi, Patronase, dan Institutional Incentive Trap (IIT)* ini dapat diselesaikan. Penyusunan buku ini merupakan perjalanan intelektual yang panjang, yang diwarnai oleh proses belajar, penelitian, refleksi, diskusi, serta pengujian berbagai gagasan mengenai dinamika politik dan birokrasi di Indonesia. Perjalanan tersebut tidak mungkin dapat dilalui tanpa dukungan, kontribusi, dan inspirasi dari banyak pihak.

Penulis menyampaikan penghargaan dan rasa hormat yang setinggi-tingginya kepada para ilmuwan, akademisi, guru besar, peneliti, dosen, serta seluruh pemikir di bidang ilmu politik, administrasi publik, kebijakan publik, tata kelola pemerintahan, hukum tata negara, dan ilmu-ilmu sosial lainnya. Melalui karya-karya ilmiah, penelitian, serta pemikiran yang telah dipublikasikan, mereka telah memberikan fondasi teoritis dan konseptual yang kokoh, memperluas cakrawala berpikir, serta menginspirasi lahirnya berbagai gagasan yang dikembangkan dalam buku ini. Buku ini merupakan bagian dari dialog akademik yang terus berkembang, dibangun di atas kontribusi para pemikir yang telah memperkaya khazanah ilmu pengetahuan.

Ucapan terima kasih juga penulis sampaikan kepada berbagai kementerian, lembaga negara, pemerintah daerah, institusi publik, serta organisasi nasional maupun internasional yang secara konsisten menyediakan data, laporan, regulasi, indeks, dan berbagai publikasi resmi yang menjadi dasar empiris dalam penyusunan buku ini. Ketersediaan informasi yang akurat, terbuka, dan dapat dipertanggungjawabkan menjadi prasyarat penting bagi lahirnya kajian akademik yang berkualitas dan relevan dengan dinamika penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia.

Penulis juga memberikan apresiasi kepada berbagai perguruan tinggi, pusat studi, lembaga penelitian, organisasi profesi, penerbit ilmiah, serta pengelola jurnal akademik yang terus menjaga tradisi keilmuan melalui penelitian, publikasi, seminar, konferensi, dan forum-forum ilmiah lainnya. Kehadiran ruang-ruang dialog akademik tersebut telah memperkaya perspektif penulis serta mendorong lahirnya pemikiran yang lebih kritis, komprehensif, dan terbuka terhadap berbagai sudut pandang.

Terima kasih yang tulus penulis sampaikan kepada rekan-rekan sejawat, kolega akademik, mahasiswa, serta seluruh mitra diskusi yang selama ini telah memberikan kritik, masukan, pertanyaan, maupun pandangan yang membangun. Setiap diskusi, perdebatan ilmiah, serta pertukaran gagasan menjadi proses pembelajaran yang sangat berharga dalam mempertajam argumentasi, memperkuat analisis, dan menyempurnakan substansi buku ini. Penulis meyakini bahwa ilmu pengetahuan berkembang bukan melalui keseragaman pemikiran, melainkan melalui dialog yang terbuka, argumentasi yang rasional, dan penghargaan terhadap keberagaman perspektif.

Penghargaan yang tinggi juga penulis sampaikan kepada seluruh aparatur sipil negara, penyelenggara pemerintahan, pembuat kebijakan, serta para praktisi yang setiap hari mengabdikan diri untuk melayani masyarakat dan menjalankan roda pemerintahan. Berbagai pengalaman, praktik baik, tantangan, dan dinamika yang mereka hadapi menjadi sumber pembelajaran yang sangat berharga dalam memahami hubungan antara politik, birokrasi, dan tata kelola pemerintahan secara lebih utuh. Buku ini lahir dari keyakinan bahwa birokrasi bukan sekadar organisasi administratif, melainkan institusi publik yang memiliki peran strategis dalam menjaga keberlanjutan demokrasi dan mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Secara khusus, penulis menyampaikan rasa hormat dan terima kasih yang mendalam kepada keluarga tercinta atas doa, kasih sayang, kesabaran, pengertian, serta dukungan yang tidak pernah putus selama proses penyusunan buku ini. Dukungan tersebut menjadi sumber kekuatan yang memungkinkan penulis tetap menjaga semangat untuk terus belajar, meneliti, dan berkarya.

Penulis juga menyampaikan apresiasi kepada seluruh pembaca yang berkenan meluangkan waktu untuk membaca buku ini. Harapan penulis, buku ini tidak hanya menjadi sumber informasi, tetapi juga menjadi ruang dialog yang mendorong lahirnya refleksi, diskusi, dan penelitian lanjutan mengenai hubungan antara politik, birokrasi, dan tata kelola pemerintahan di Indonesia.

Lebih dari sekadar menyajikan kajian mengenai politik dan birokrasi, buku ini merupakan ikhtiar akademik untuk memahami bagaimana desain institusi politik membentuk perilaku birokrasi serta memengaruhi kualitas tata kelola pemerintahan. Melalui pengembangan kerangka teori *Institutional Incentive Trap*, penulis berharap buku ini dapat memberikan kontribusi bagi

pengayaan literatur ilmu politik, administrasi publik, dan kebijakan publik, sekaligus membuka ruang bagi lahirnya penelitian-penelitian baru yang semakin memperkuat pemahaman mengenai hubungan antara demokrasi, desentralisasi, dan birokrasi di Indonesia.

Akhirnya, penulis meyakini bahwa setiap karya ilmiah pada hakikatnya bukanlah hasil pemikiran seorang individu semata, melainkan akumulasi dari pengetahuan, pengalaman, dialog, kritik, dan kolaborasi yang melibatkan banyak pihak. Dengan penuh rasa syukur dan kerendahan hati, penulis mempersembahkan buku ini sebagai bagian dari ikhtiar bersama untuk memperkuat tradisi keilmuan, memperkaya diskursus akademik, membangun birokrasi yang profesional, serta mewujudkan tata kelola pemerintahan yang demokratis, berintegritas, dan berorientasi pada kepentingan publik. Semoga karya sederhana ini dapat memberikan manfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan serta menjadi salah satu kontribusi bagi kemajuan bangsa dan negara Indonesia.

"Karya ilmiah ini pada hakikatnya bukan sekadar hasil pemikiran seorang penulis, melainkan akumulasi dari pengetahuan, pengalaman, dialog, dan kolaborasi yang melibatkan banyak pihak. Dengan kesadaran tersebut, penulis mempersembahkan buku ini sebagai bagian dari ikhtiar bersama untuk membangun birokrasi yang profesional dan menghadirkan tata kelola pemerintahan yang semakin berintegritas demi kemajuan Indonesia."

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR vi
UCAPAN TERIMA KASIH x
DAFTAR ISI xiv
DAFTAR TABEL xx
DAFTAR GAMBAR xxi
BAB I PARADOKS REFORMASI BIROKRASI 1
1.1 Memahami Konteks Demokrasi Indonesia 1
1.2 Demokrasi Indonesia Pasca-Reformasi 4
1.3 Perspektif dalam Memahami Demokrasi 7
1.4 Perkembangan Wacana dan Pemikiran 9
1.5 Demokrasi dalam Lanskap Keilmuan 12
1.6 Paradoks Demokrasi Lokal 15
1.7 Paradoks Desentralisasi Politik 18
1.8 Dari Demokrasi Elektoral Menuju *Bureaucratic Capture* 23
1.9 Dari Kegagalan Implementasi Menuju Kegagalan Desain 26
1.10 *Institutional Incentive Trap* sebagai Perspektif Analisis 30
1.11 Refleksi dan Implikasi 32
1.11.1 Perspektif Konseptual 36
1.11.2 Perspektif Teoretis 37
1.11.3 Mekanisme Demokrasi dan Politik 38
1.11.4 Dinamika dan Realitas Empiris 39
1.11.5 Perspektif Analitis 40
1.11.6 Implikasi bagi Kebijakan Publik 40
1.11.7 Arah Pengembangan Pemikiran 41
BAB II GENEALOGI DESENTRALISASI POLITIK INDONESIA 43
2.1 Warisan Birokrasi Orde Baru 43
2.2 Reformasi 1998 dan Lahirnya Desentralisasi Radikal 46
2.3 Evolusi Desain Desentralisasi 50
2.3.1 Masa Orde Baru 51
2.3.2 Reformasi Awal 51
2.3.3 Era Menguatnya Dimensi Politik Lokal 52
2.3.4 Era Re-Sentralisasi Terbatas 52
2.4 Desentralisasi Politik dan Konsentrasi Kekuasaan Kepala Daerah 53
2.5 Lahirnya Pilkada Langsung 54
2.5.1 Sumber Legitimasi Kepala Daerah 56
2.5.2 Biaya Politik Pilkada 58
2.5.3 Pilkada, Patronase, dan Birokrasi sebagai Sumber Daya Politik 60

2.5.5 Kritik terhadap Pendekatan yang Menyalahkan Pilkada Langsung 66
2.6 Desain Hubungan Politik dan Birokrasi dalam Pemerintahan Daerah 69
2.6.1 Kewenangan Kepala Daerah 73
2.6.2 Konflik antara Loyalitas Politik dan Profesionalisme Birokrasi ...77
2.6.3 Sistem Merit dan Kesenjangan antara Regulasi dan Praktik 79
2.6.4 Mutasi ASN dan Politik Balas Jasa Pasca-Pilkada.....82
2.6.5 *Bureaucratic Capture* sebagai Konsekuensi Desain Kelembagaan .86
2.7 Desentralisasi dan Reproduksi Patronase Politik Lokal.....89
2.7.1 Desentralisasi sebagai Arena Baru Konsolidasi Elite Lokal 90
2.7.2 Hubungan Kepala Daerah, Partai Politik, dan Pengusaha Lokal .93
2.7.3 APBD sebagai Sumber Daya Politik Lokal 97
2.7.4 Patronase Jabatan dan Politik Kepegawaian Daerah.....100
2.7.5 Dari Patronase ke Bureaucratic Capture.....104
2.7.6 Perbedaan Patronase Politik di Barat dan Timur Indonesia 107
2.7.7 Komparasi Internasional.....111
2.8 Desentralisasi dan Kontradiksi Internal 114
2.8.1 Menuju Konsentrasi Kekuasaan Lokal 115
2.8.2 Sintesis Awal: Jebakan Insentif Kelembagaan.....118
2.8.3 Desentralisasi dan Masalah *Principal-Agent* 122
2.9 Sintesis Teori Desentralisasi, Ekonomi Politik, dan Kapasitas Negara 129
2.10 Konvergensi Teoretis Menuju *Institutional Incentive Trap*.....133
2.11 Implikasi Teoretis.....136
2.12 Posisi Institutional Incentive Trap dalam Literatur 139
2.13 Kesenjangan Reformasi Administratif dan Transformasi Politik–Birokrasi 142
2.14 Proposisi Awal 145
2.15 Penutup 147
BAB III MODEL POLITIK DAN BIROKRASI DAERAH.....151
3.1 Perspektif Awal.....151
3.2 Metode dan Strategi Sintesis Evidensi.....154
3.2.1 Sumber dan Karakter Evidensi.....155
3.2.2 Prinsip Pemilihan dan Pembacaan Evidensi 156
3.2.3 Strategi Triangulasi Evidensi.....157
3.2.4 Dari Evidensi Menuju Mekanisme.....158
3.2.5 Sintesis Evidensi 159
3.2.6 Batas Inferensi.....160

3.2.7 Posisi Sintesis Evidensi 161
3.3 Aktor Politik Daerah.....162
3.3.1 Kepala Daerah 163
3.3.2 Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) 163
3.3.3 Partai Politik.....164
3.3.4 Masyarakat.....164
3.3.5 Interaksi Aktor Politik dalam Pemerintahan Daerah.....165
3.4 Paradoks Reformasi Birokrasi di Era Desentralisasi 166
3.5 Desain Kewenangan Kepala Daerah.....177
3.6 Sistem Merit dalam Persimpangan Politik Lokal.....183
3.7 Politik Jabatan dalam Pemerintahan Daerah.....194
3.7.1 Politik Jabatan dalam Perspektif Kelembagaan 194
3.7.2 Politik Jabatan di Pemerintah Daerah.....195
3.7.3 Politik Jabatan, Korupsi Politik, dan *Bureaucratic Capture*.....199
3.7.4 Analisis Kelembagaan.....200
3.8 *Bureaucratic Capture* 202
3.8.1 Dari State Capture Menuju *Bureaucratic Capture*.....202
3.8.2 Mekanisme Terjadinya *Bureaucratic Capture*.....203
3.8.3 *Bureaucratic Capture* di Indonesia 206
3.8.4 *Bureaucratic Capture* dan Paradoks Reformasi Birokrasi.....210
3.9 Akar Persoalan Reformasi Birokrasi 214
3.9.1 Reformasi dan Paradoks Institusional 214
3.9.2 Dari Reformasi Administrasi Menuju Reformasi Institusi Politik 217
3.9.3 Pendekatan dalam Reformasi Birokrasi.....221
3.10 Kerangka Teori Politik Birokrasi 226
3.10.1 Kebutuhan Kerangka Teori Baru.....226
3.10.2 Sintesis Teoretis.....227
3.10.3 Kerangka Konseptual Politik Birokrasi dalam Era Desentralisasi 233
3.10.4 Ekspektasi Teoretis 235
3.10.5 Sintesis Penyebab Terjadinya *Bureaucratic Capture*.....237
3.11 Dari Reformasi Administrasi Menuju Reformasi Institusi Politik ...240
BAB IV POLITIK BIROKRASI DALAM ERA DESENTRALISASI.....244
4.1 Konteks dan Dinamika.....244
4.2 Dinamika Politik Birokrasi Pasca-Desentralisasi.....247
4.2.1 Desentralisasi dan Perubahan Relasi Politik–Birokrasi 247
4.2.2 Transformasi Manajemen ASN 250
4.2.3 Paradoks Desentralisasi dan Reformasi Birokrasi 253

4.3 Jabatan ASN di Pemerintah Daerah 256
4.3.1 Paradoks Sistem Merit dan Politisasi Jabatan 256
4.3.2 Pelanggaran Netralitas ASN: Manifestasi Empiris Politisasi Birokrasi 261
4.3.3 Mutasi, Rotasi, dan Promosi Jabatan ASN 265
4.3.4 Patronase Birokrasi dalam Pemerintahan Daerah 270
4.3.5 Sintesis Empiris Menuju Institutional Incentive Trap 275
4.4 Sintesis Paradoks Reformasi Birokrasi dan Reproduksi Patronase Politik 282
4.4.1 Reformasi Birokrasi sebagai Arena Kontestasi Institusional 282
4.4.2 Paradoks Reformasi Birokrasi Indonesia 283
4.4.3 Institutional Incentive Trap sebagai Sintesis Penjelas 287
4.4.4 Implikasi terhadap Pengembangan Ilmu Politik dan Administrasi Publik 290
4.5 Sintesis Utama Temuan Empiris 291
4.6 Kerangka Awal Institutional Incentive Trap 294
4.7 Kontribusi terhadap Literatur 299
4.7.1 Memperluas Perspektif *New Institutionalism* 300
4.7.2 Menjembatani Literatur Reformasi Birokrasi dan Ekonomi Politik 303
4.7.3 Kontribusi terhadap Kajian Patronase Politik 306
4.7.4 Kebaruan Buku 309
4.8 Implikasi Kebijakan 313
4.8.1 Menata Ulang Hubungan Politik dan Birokrasi 314
4.8.2 Memperkuat Sistem Merit Berbasis Integritas Kelembagaan 317
4.8.3 Memperkuat Pengawasan Manajemen ASN 321
4.8.4 Integrasi Reformasi Administrasi dan Reformasi Politik 323
4.8.5 Membangun Tata Kelola Berbasis Perubahan Insentif 325
4.8.6 Sintesis Implikasi Kebijakan 327
4.9 Penutup 330
BAB V INSTITUTIONAL INCENTIVE TRAP 333
5.1 Perspektif dan Konteks 333
5.2 Alasan Kebutuhan Teori Baru 335
5.3 Definisi Institutional Incentive Trap 338
5.4 Kriteria Eksistensi Institutional Incentive Trap 345
5.5 Syarat Terbentuknya Institutional Incentive Trap 351
5.6 Batasan Interpretasi 354
5.7 Asumsi Dasar *Institutional Incentive Trap* 355
5.8 Konstruk dan Dimensi Institutional Incentive Trap 360

5.8.1 Dimensi Kelembagaan Politik 361
5.8.2 Dimensi Struktur Insentif Politik 361
5.8.3 Dimensi Strategi Politik dan Patronase.....362
5.8.4 Dimensi Birokrasi dan Tata Kelola Pemerintahan 363
5.8.5 Dimensi Reproduksi Kelembagaan: *Institutional Incentive Trap*..364
5.9 Dimensi *Institutional Incentive Trap* 366
5.9.1 imensi Kelembagaan Politik 368
5.9.2 Dimensi Struktur Insentif Politik 369
5.9.3 Dimensi Strategi Politik dan Patronase.....369
5.9.4 Dimensi Birokrasi dan Tata Kelola Pemerintahan 370
5.9.5 Dimensi Reproduksi Kelembagaan.....370
5.10 Variabel *Institutional Incentive Trap*.....371
5.11 Mekanisme Kausal Institutional Incentive Trap 376
5.12 Proposisi *Institutional Incentive Trap*.....380
5.13 Sintesis Keenam Proposisi 385
5.14 Diagram Institutional Incentive Trap.....387
5.15 Implikasi Institutional Incentive Trap.....390
5.16 *Institutional Incentive Trap* dalam Pengembangan Teori.....396
BAB VI REKONSTRUKSI REFORMASI BIROKRASI INDONESIA 405
6.1 Perkembangan Reformasi Birokrasi.....405
6.2 Alasan Rekonstruksi Reformasi Birokrasi 408
6.3 Dari *Administrative Reform* menuju *Institutional Reform*.....411
6.4 Membangun *Political Neutral Bureaucracy*.....415
6.4.1 Agenda Political Neutral Bureaucracy.....418
6.4.2 Netralitas Birokrasi Bukan Berarti Birokrasi Tanpa Politik.....420
6.4.3 Prinsip *Political Neutral Bureaucracy* 421
6.4.4 Pilar Kelembagaan *Political Neutral Bureaucracy* 428
6.5 Rekonstruksi Desain Kelembagaan Reformasi Birokrasi 432
6.5.1 Pembatasan Diskresi Politik dalam Manajemen ASN 433
6.5.2 Penguatan Lembaga Pengawas Sistem Merit.....435
6.5.3 *Redesign* Kewenangan Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK).....438
6.5.4 Arsitektur Kelembagaan Baru Sistem Merit Indonesia 444
6.6 Agenda Reformasi Birokrasi Indonesia 2045.....449
6.6.1 Reformasi Birokrasi Harus Masuk Generasi Kedua 450
6.6.2 Indonesia Emas 2045 Butuh Birokrasi yang Berbeda.....451
6.6.3 Lima Agenda Strategis Reformasi Birokrasi Menuju 2045.....451
6.6.4 Kontribusi Akademik dan Praktis.....452
6.6.5 Birokrasi Profesional sebagai Fondasi Negara Demokrasi 453
6.7 Sintesis Empiris.....457

BAB VII PENUTUP 461
7.1 Refleksi Perjalanan Kajian.....461
7.2 Pokok-Pokok Pemikiran.....465
7.3 Perspektif Teoretis 467
7.4 Sumbangan bagi Pengembangan Keilmuan.....469
7.5 Implikasi bagi Pembaruan Birokrasi Indonesia 476
7.6 Dari *Administrative Compliance* menuju *Institutional Incentive Redesign* 485
7.7 Perspektif bagi Pemerintah Daerah dan Pemerintah Pusat.....486
7.8 Agenda Reformasi Generasi Berikutnya.....488
7.9 Dari Institution Building menuju Incentive Redesign 493
7.10 Membangun ekosistem tata kelola: institusi, insentif, dan kepemimpinan.....494
7.11 Cakrawala Reformasi dan Tata Kelola Masa Depan 496
7.12 Menata Ulang Masa Depan Birokrasi Indonesia.....497
DAFTAR REFERENSI 501
EPILOG: Reformasi Birokrasi sebagai Ikhtiar Membangun Negara 511
GLOSARIUM.....515
DAFTAR SINGKATAN.....519
TENTANG PENULIS 522

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1 Sintesis Literatur
Tabel 2.1 Pergeseran Fundamental Desentralisasi di Indonesia
Tabel 2.2 Komparasi Desentralisasi, Patronase Politik, dan Sistem Merit di Beberapa Negara
Tabel 2.3 Sintesis Seluruh Teori
Tabel 3.1 Jumlah Laporan Dugaan Pelanggaran Sistem Merit dan Manajemen ASN (2015–2023)
Tabel 3.2 Perbandingan Indikator Tata Kelola Pemerintah Daerah di Indonesia
Tabel 3.3 Perbandingan Reformasi Administratif dan Reformasi Kelembagaan
Tabel 4.1 Evolusi Hubungan Politik–Birokrasi Periode 1998–2025
Tabel 4.2 Perkembangan Regulasi Manajemen ASN di Indonesia Tahun 2014–2024
Tabel 4.3 Tren Pelanggaran Netralitas ASN di Indonesia Tahun 2020–2024
Tabel 4.4 Indikasi Permasalahan dalam Usulan Promosi, Mutasi, dan Demosi ASN Periode 2020–2024
Tabel 4.5 Jenis Rekomendasi KASN terhadap Dugaan Pelanggaran Sistem Merit dalam Manajemen ASN
Tabel 4.6 Perbandingan Perspektif Patronase Politik Konvensional dan *Institutional Incentive Trap*
Tabel 5.1 Matriks Kriteria Eksistensi *Institutional Incentive Trap*
Tabel 5.2 Asumsi Dasar Teori *Institutional Incentive Trap*
Tabel 5.3 Variabel *Institutional Incentive Trap*
Tabel 5.4 Operasionalisasi Teori *Institutional Incentive Trap*
Tabel 5.5 Perbandingan *Institutional Incentive Trap* dengan Pendekatan *Rule-Based Reform* dan *Incentive-Based Reform*
Tabel 5.6 Ringkasan Konstruksi Teori *Institutional Incentive Trap*
Tabel 6.1 Orientasi Loyalitas ASN dalam Negara Demokrasi
Tabel 6.2 Matriks Agenda Reformasi Birokrasi Berbasis *Institutional Incentive Trap*
Tabel 7.1 Arah Praktis Reformasi
Tabel 7.2 Arah Reformasi Generasi Berikutnya

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1 Roadmap Posisi Buku dalam Literatur
Gambar 1.2 Tipologi Pelanggaran Netralitas ASN dan Kerentanan Sistem Merit
Gambar 1.3 Tren *Worldwide Governance Indicators* Indonesia Periode 2020–2024
Gambar 1.4 Perbandingan *Government Effectiveness* di ASEAN dan Timor Leste 2024
Gambar 1.5 Mekanisme *Institutional Incentive Trap*
Gambar 1.5 memang tercantum dalam naskah sebagai mekanisme utama *Institutional Incentive Trap*.
Gambar 2.1 Logika Investasi Politik
Gambar 2.2 Konflik antara Loyalitas Politik dan Profesionalisme Birokrasi
Gambar 2.3 Pola Mutasi dan Balas Jasa Pasca Pilkada
Gambar 2.4 Hubungan Kepala Daerah, Partai Politik, dan Pengusaha Lokal
Gambar 2.5 Tahapan Patronase ke *Bureaucratic Capture*
Gambar 2.6 Model *Principal–Agent* dalam Pemerintahan Daerah
Gambar 2.7 Peta Sintesis Teori menuju *Institutional Incentive Trap*
Gambar 3.1 Model Politik dan Birokrasi Daerah
Gambar 3.2 Peta Aktor Politik dan Birokrasi Daerah
Gambar 3.3 Tren Indeks Reformasi Birokrasi Periode 2010–2024
Gambar 3.4 *Government Effectiveness* Indonesia Periode 2010–2024
Gambar 3.5 *Corruption Perceptions Index* Indonesia Tahun 2010–2024
Gambar 3.6 Tren Penindakan Korupsi Kepala Daerah Periode 2005–2024
Gambar 3.7 Korelasi IRB dan *Government Effectiveness*
Gambar 3.8 Korelasi IRB versus Penindakan KPK
Gambar 3.9 Struktur Hubungan Kepala Daerah–PPK–ASN–BKN–Kementerian PANRB
Gambar 3.10 Peta Aktor
Gambar 3.11 Tren Akumulatif Capaian Sistem Merit Nasional Periode 2018–2023
Gambar 3.12 Tren Jumlah Rekomendasi Pelanggaran Sistem Merit Periode 2015–2023
Gambar 3.13 Kerangka *Institutional Gap* antara Sistem Merit vs Struktur Insentif Politik Daerah
Gambar 3.14 Jumlah Pengaduan Pelanggaran Netralitas ASN Menjelang Pilkada dan Pemilu Periode 2018–2023
Gambar 3.15 Tipologi Perkara Korupsi Kepala Daerah Periode 2004–2024

Gambar 3.16 Model Integratif *Bureaucratic Capture* dalam Pemerintahan Daerah Indonesia
Gambar 3.17 Tren *Government Effectiveness* Indonesia Periode 1998–2024
Gambar 3.18 Lintasan Reformasi Birokrasi
Gambar 3.19 Perkembangan Reformasi Birokrasi Indonesia 2010–2025
Gambar 3.20 Peta Posisi Konseptual
Gambar 3.21 Kerangka Konseptual Politik Birokrasi dalam Era Desentralisasi
Gambar 4.1 Roadmap Politik Birokrasi di Era Desentralisasi
Catatan: Dalam file tertulis "Borokrasi". Saya merekomendasikan koreksi menjadi "Birokrasi".
Gambar 4.2 Siklus Politisasi Jabatan ASN dalam Kontestasi Politik Daerah
Gambar 4.3 Kerangka Integratif Patronase Birokrasi dalam *Institutional Incentive Trap*
Gambar 4.4 Model Sintesis Empiris Reformasi Birokrasi Indonesia
Gambar 4.5 Kerangka Awal *Institutional Incentive Trap*
Gambar 4.6 Perspektif *New Institutionalism* melalui *Institutional Incentive Trap*
Gambar 4.7 Integrasi Perspektif Reformasi Birokrasi dan Ekonomi Politik melalui *Institutional Incentive Trap*
Gambar 4.8 Posisi *Institutional Incentive Trap* dalam Pengembangan Literatur
Gambar 5.1 Sintesis Konstruk dan Dimensi *Institutional Incentive Trap*
Gambar 5.2 Dimensi *Institutional Incentive Trap*
Gambar 5.3 Peta Variabel *Institutional Incentive Trap*
Gambar 5.4 Model Proposisi *Institutional Incentive Trap*
Gambar 5.5 Diagram *Institutional Incentive Trap*
Gambar 6.1 Evolusi Reformasi Birokrasi Indonesia
Gambar 6.2 Model *Political Neutral Bureaucracy*
Gambar 6.3 Lima Pilar *Political Neutral Bureaucracy*
Gambar 6.4 Model *Redesign* Kewenangan PPK dalam Sistem Merit
Gambar 6.5 Model Arsitektur Kelembagaan Baru Reformasi Birokrasi Indonesia

ROADMAP BUKU

POLITIK DAN BIROKRASI INDONESIA:

Institutional Incentive Trap dalam Dinamika Desentralisasi Politik dan Reformasi Birokrasi

	I BAB I PARADOKS REFORMASI BIROKRASI	II BAB II GENEALOGI DESENTRALISASI POLITIK INDONESIA	III BAB III MODEL POLITIK DAN BIROKRASI DAERAH	IV BAB IV POLITIK BIROKRASI DALAM ERA DESENTRALISASI	V BAB V INSTITUTIONAL INCENTIVE TRAP	VI BAB VI REKONSTRUKSI REFORMASI BIROKRASI INDONESIA	VII BAB VII PENUTUP
FOKUS UTAMA	Menunjukkan paradoks reformasi birokrasi Indonesia: regulasi maju, tetapi tata kelola dan kinerja pemerintahan belum membaik.	Menelusuri akar historis dan logika politik desentralisasi yang melahirkan insentif politik lokal dan praktik patronase.	Membangun model integratif politik-birokrasi daerah dan menyajikan bukti empiris mengenai politisasi birokrasi dan lemahnya sistem merit.	Menganalisis dinamika politik birokrasi secara mendalam dan menunjukkan keterbatasan pendekatan reformasi yang ada saat ini.	Mengembangkan teori baru *Institutional Incentive Trap* (IIT) sebagai kerangka untuk menjelaskan keberlanjutan patronase birokrasi.	Merumuskan agenda dan model reformasi baru berbasis IIT untuk membangun birokrasi netral, profesional, dan akuntabel.	Menegaskan kontribusi buku, implikasi teoretis dan praktis, serta arah penelitian dan reformasi ke depan.
PERTANYAAN KUNCI	Mengapa reformasi birokrasi belum menghasilkan tata kelola yang efektif meskipun regulasi dan kelembagaan terus diperkuat?	Bagaimana desentralisasi politik membentuk insentif politik lokal yang mendorong patronase dan mempengaruhi birokrasi?	Bagaimana interaksi aktor, struktur, dan insentif politik di daerah mempengaruhi manajemen ASN dan kinerja pemerintahan?	Mengapa reformasi birokrasi berbasis aturan dan insentif belum mampu mengatasi politisasi birokrasi secara sistemik?	Bagaimana *Institutional Incentive Trap* bekerja, berkembang, dan mempertahankan politisasi birokrasi di daerah?	Bagaimana merancang reformasi birokrasi yang dapat memutus *Institutional Incentive Trap* secara sistemik dan berkelanjutan?	Apa kontribusi utama buku ini bagi ilmu pengetahuan, kebijakan, dan masa depan reformasi birokrasi Indonesia?
KONSEP KUNCI & OUTPUT	• Paradoks reformasi birokrasi • Kesenjangan sistem merit • Kerentanan politisasi ASN • Gagasan awal: adanya jebakan insentif institusional **Output:** • Identifikasi masalah & kesenjangan penelitian • Argumentasi perlunya teori baru	• Desentralisasi & otonomi daerah • Insentif politik lokal • Patronase politik • *Bureaucratic capture* **Output:** • Genealogi & mekanisme terbentuknya patronase • Sintesis teori politik & birokrasi	• Model politik-birokrasi daerah • Peta aktor & relasi kekuasaan • Data & tren empiris (IRB, KASN, netralitas ASN, korupsi kepala daerah, dll.) **Output:** • Model integratif politik-birokrasi • Bukti empiris & pola masalah di era desentralisasi	• Politisasi jabatan ASN • Kelemahan reformasi berbasis *rule-based & incentive-based* • Patronase birokrasi • Kebutuhan teori baru **Output:** • Diagnosa mendalam kegagalan reformasi & kebutuhan pendekatan baru	• Konstruk & dimensi IIIT • Variabel & proposisi IIT • Mekanisme IIT • Perbandingan dengan pendekatan reformasi lain **Output:** • Teori IIT yang komprehensif • Kerangka analitis untuk menjelaskan jebakan insentif institusional	• *Political Neutral Bureaucracy* • *Redesign* kewenangan PPK • Arsitektur kelembagaan baru • Lima pilar reformasi IIT • Agenda implementasi **Output:** • Model & arsitektur reformasi baru • Agenda strategis implementasi • Roadmap reformasi berbasis IIT	• Sintesis temuan utama • Kontribusi teoretis & praktis • Arah praktis reformasi • Agenda penelitian generasi berikutnya **Output:** • Rumusan kontribusi buku • Rekomendasi kebijakan • Agenda riset lanjutan

KETERKAITAN ANTARBAB

BAB I → BAB II
Paradoks yang diidentifikasi pada BAB I mendorong penelusuran akar historis dan logika desentralisasi pada BAB II.

BAB II → BAB III
Logika desentralisasi dan patronase politik menjadi dasar untuk membangun model serta menguji bukti empiris pada BAB III.

BAB III → BAB IV
Bukti empiris dan model integratif menjelaskan dinamika politisasi birokrasi dan kegagalan reformasi yang dikaji pada BAB IV.

BAB IV → BAB V
Diagnosa kegagalan reformasi menjadi landasan untuk merumuskan teori baru *Institutional Incentive Trap* pada BAB V.

BAB V → BAB VI
Teori IIT menjadi panduan untuk merancang model, arsitektur, dan agenda reformasi baru pada BAB VII.

BAB VI → BAB VII
Agenda reformasi dikonsolidasikan menjadi implikasi, kontribusi, dan arah masa depan pada BAB VII.

SINTESIS UTAMA BUKU

Buku ini menunjukkan bahwa kegagalan reformasi birokrasi di Indonesia bukan semata persoalan implementasi, tetapi merupakan konsekuensi dari desain kelembagaan dan struktur insentif politik yang melahirkan *Institutional Incentive Trap*. Solusinya adalah rekonstruksi kelembagaan dan insentif untuk membangun birokrasi netral, profesional, dan berorientasi pada kepentingan publik.

KATA KUNCI BUKU: Desentralisasi Politik · Patronase & Klientelisme · Sistem Merit · Bureaucratic Capture · *Institutional Incentive Trap* · Reformasi Kelembagaan

BAB I
PARADOKS REFORMASI BIROKRASI

1.1 Memahami Konteks Demokrasi Indonesia

Selama lebih dari dua dekade setelah Reformasi 1998, Indonesia sering dipandang sebagai salah satu kisah keberhasilan demokratisasi di kawasan Asia Tenggara. Transisi dari rezim yang tersentralisasi menuju sistem politik yang lebih terbuka telah menghasilkan perubahan mendasar dalam kehidupan ketatanegaraan. Pemilihan umum berlangsung secara berkala, pergantian kekuasaan berlangsung secara konstitusional, kebebasan sipil berkembang lebih luas dibandingkan masa sebelumnya, serta masyarakat memperoleh ruang yang semakin besar untuk berpartisipasi dalam proses politik. Desentralisasi politik melalui otonomi daerah dan Pilkada langsung juga mengubah hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dari pola yang sangat sentralistik menjadi sistem yang memberikan kewenangan politik dan administratif yang jauh lebih besar kepada daerah (Aspinall, 2010; Mietzner, 2013; Slater, 2018; World Bank, 2020). Berbagai perkembangan tersebut menempatkan Indonesia sebagai salah satu negara demokrasi terbesar di dunia dan menjadi salah satu contoh penting transformasi politik di negara berkembang (Freedom House, 2024; V-Dem Institute, 2025).

Keberhasilan demokratisasi tersebut, bagaimanapun, belum sepenuhnya diikuti oleh peningkatan kualitas tata kelola pemerintahan. Berbagai indikator internasional menunjukkan bahwa Indonesia berhasil mempertahankan demokrasi elektoral, tetapi masih menghadapi tantangan pada dimensi efektivitas pemerintahan, pengendalian korupsi, kualitas regulasi, dan kapasitas birokrasi (World Bank, 2024; Transparency International, 2025). Pengukuran demokrasi oleh *Varieties of Democracy* (V-Dem) menempatkan Indonesia sebagai negara dengan karakter electoral democracy, tetapi laporan-laporan mutakhir juga menunjukkan adanya penurunan pada dimensi demokrasi liberal, kualitas *checks and balances*, serta akuntabilitas kelembagaan (V-Dem Institute, 2025). Dengan demikian, keberhasilan penyelenggaraan pemilu belum secara otomatis menghasilkan kualitas pemerintahan yang setara (OECD, 2023).

Paradoks tersebut semakin menarik apabila dikaitkan dengan tujuan awal Reformasi 1998. Reformasi tidak hanya dimaksudkan untuk mengganti mekanisme pemilihan pemimpin, tetapi juga membangun negara yang lebih

akuntabel, birokrasi yang profesional, serta pelayanan publik yang responsif terhadap kebutuhan masyarakat (Kementerian PANRB, 2024). Semangat tersebut diwujudkan melalui perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, lahirnya berbagai regulasi mengenai pemerintahan daerah, pembentukan lembaga-lembaga independen, reformasi Aparatur Sipil Negara melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014, serta penerapan sistem merit dalam manajemen ASN (Republik Indonesia, 2014; PANRB, 2024). Dalam perspektif normatif, demokrasi elektoral dan reformasi birokrasi seharusnya berkembang secara saling memperkuat sebagaimana dikemukakan dalam paradigma good governance (World Bank, 1997; OECD, 2023).

Realitas empiris justru memperlihatkan hubungan yang jauh lebih kompleks. Berbagai evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah menunjukkan bahwa meningkatnya kompetisi politik lokal sering diikuti oleh menguatnya patronase politik, politisasi birokrasi, mutasi aparatur berdasarkan loyalitas politik, serta korupsi yang melibatkan kepala daerah (KPK, 2024; BKN, 2024; KASN, 2023; Bawaslu, 2024). Pada saat yang sama, pemerintah terus memperkuat agenda Reformasi Birokrasi melalui implementasi Sistem Merit, Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE), SAKIP, serta Manajemen Talenta Nasional (Kementerian PANRB, 2024; BKN, 2024). Fenomena tersebut menunjukkan adanya dua arus perubahan yang berlangsung secara bersamaan: kapasitas administratif negara semakin meningkat, sementara insentif politik yang lahir dari kompetisi elektoral tetap mendorong intervensi terhadap birokrasi.

Paradoks tersebut tidak hanya penting dalam konteks Indonesia, tetapi juga menjadi bagian dari perdebatan yang lebih luas dalam studi ilmu politik dan administrasi publik. Literatur mengenai desentralisasi umumnya berpendapat bahwa pelimpahan kewenangan kepada pemerintah daerah dapat meningkatkan akuntabilitas, memperkuat partisipasi masyarakat, dan memperbaiki kualitas pelayanan publik (Faguet, 2014; World Bank, 2000). Sebaliknya, berbagai penelitian menunjukkan bahwa desentralisasi juga dapat membuka ruang bagi berkembangnya patronase, klientelisme, dan penguasaan institusi publik oleh elite lokal apabila tidak diimbangi dengan mekanisme akuntabilitas yang kuat (Hadiz, 2010; Aspinall & Sukmajati, 2016; Berenschot, 2018). Perdebatan tersebut menunjukkan bahwa hubungan antara demokrasi lokal dan kualitas birokrasi sangat dipengaruhi oleh desain kelembagaan yang membentuk perilaku aktor politik.

Buku ini berangkat dari pertanyaan yang berbeda dibandingkan sebagian besar penelitian mengenai birokrasi Indonesia. Selama ini banyak penelitian menjelaskan belum optimalnya reformasi birokrasi melalui lemahnya implementasi kebijakan, rendahnya kapasitas organisasi, budaya patrimonial, maupun kualitas sumber daya manusia aparatur (Peters, 2019; Pollitt & Bouckaert, 2017). Penjelasan tersebut penting, tetapi belum sepenuhnya menjawab mengapa persoalan yang sama terus berulang meskipun regulasi birokrasi semakin lengkap dan instrumen pengawasan semakin diperkuat (World Bank, 2024; OECD, 2023). Buku ini berargumentasi bahwa akar persoalan tidak semata-mata berada pada birokrasi, melainkan pada struktur insentif politik yang dibentuk oleh desain desentralisasi politik Indonesia.

Dengan menggunakan perspektif *New Institutionalism*, buku ini memandang institusi bukan hanya sebagai seperangkat aturan formal, tetapi juga sebagai struktur insentif yang membentuk perilaku aktor politik dan birokrasi (North, 1990; Peters, 2019; Hall & Taylor, 1996). Dalam konteks tersebut, Pilkada langsung tidak hanya menghasilkan legitimasi demokratis bagi kepala daerah, tetapi juga menciptakan konsekuensi berupa biaya politik yang tinggi, pembentukan utang politik, penguatan patronase, dan kecenderungan memanfaatkan birokrasi sebagai instrumen konsolidasi kekuasaan (Aspinall & Sukmajati, 2016; Berenschot, 2018; Muhtadi, 2019). Oleh karena itu, profesionalisme birokrasi tidak dapat dipahami hanya sebagai persoalan administrasi publik, tetapi harus dianalisis sebagai konsekuensi dari desain institusional yang menghubungkan politik elektoral dengan tata kelola birokrasi.

Atas dasar argumentasi tersebut, buku ini memperkenalkan kerangka teori *Institutional Incentive Trap* sebagai kerangka analitis untuk menjelaskan mengapa reformasi birokrasi di Indonesia sering menghasilkan kemajuan administratif tanpa diikuti transformasi hubungan kekuasaan antara politik dan birokrasi. Kerangka teori ini berpijak pada asumsi bahwa ketika struktur insentif politik tetap mendorong patronase dan penguasaan birokrasi, setiap upaya reformasi administrasi akan menghadapi keterbatasan yang bersifat struktural. Dengan demikian, solusi terhadap persoalan birokrasi tidak cukup dilakukan melalui penyempurnaan manajemen ASN, tetapi juga memerlukan penataan ulang desain kelembagaan yang mengatur hubungan antara demokrasi elektoral, partai politik, kepala daerah, dan birokrasi profesional (North, 1990; Peters, 2019; Pierson, 2004).

Bab ini menjadi pintu masuk bagi keseluruhan buku. Pembahasan pada bagian-bagian berikutnya akan menunjukkan, melalui bukti empiris dari berbagai lembaga resmi dan dialog dengan literatur internasional, bahwa paradoks hubungan antara demokrasi elektoral dan profesionalisme birokrasi merupakan salah satu tantangan paling mendasar dalam perjalanan desentralisasi politik Indonesia. Dari titik inilah analisis selanjutnya bergerak untuk menjelaskan bagaimana paradoks tersebut terbentuk, mengapa ia terus direproduksi, dan bagaimana desain kelembagaan Indonesia perlu ditata ulang agar demokrasi lokal mampu berjalan seiring dengan birokrasi yang profesional, berintegritas, dan berorientasi pada pelayanan publik.

1.2 Demokrasi Indonesia Pasca-Reformasi

Reformasi politik tahun 1998 merupakan salah satu titik balik paling penting dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia karena mengubah sistem politik yang sebelumnya bercorak sentralistik menjadi sistem yang lebih demokratis, partisipatif, dan desentralistis (Aspinall, 2010; Hadiz, 2010; Mietzner, 2013). Reformasi tersebut tidak hanya menghasilkan pergantian rezim politik, tetapi juga melahirkan perubahan mendasar terhadap struktur kelembagaan negara melalui amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, penguatan prinsip negara hukum, pembatasan masa jabatan presiden, penguatan lembaga perwakilan, serta pemberian otonomi yang lebih luas kepada pemerintah daerah (Aspinall, 2010; Buehler, 2010).

Perubahan kelembagaan tersebut diikuti dengan konsolidasi demokrasi yang relatif stabil selama lebih dari dua dekade. Sejak Pemilu 1999, Indonesia berhasil menyelenggarakan pemilihan umum secara berkala, kompetitif, dan damai, termasuk pemilihan presiden secara langsung sejak tahun 2004 serta Pilkada Langsung sejak tahun 2005 (Mietzner, 2013; Aspinall & Sukmajati, 2016). Keberhasilan tersebut menunjukkan bahwa mekanisme demokrasi prosedural telah mengakar sebagai cara yang sah dalam melakukan sirkulasi elite politik dan pergantian kekuasaan di tingkat nasional maupun daerah (Slater, 2018).

Keberhasilan pelaksanaan demokrasi elektoral Indonesia juga memperoleh pengakuan yang cukup baik dari beberapa lembaga internasional. Freedom House dalam *Freedom in the World 2025* menempatkan Indonesia pada kategori *Partly Free* dengan skor 56 dari 100. Laporan tersebut mengakui bahwa Indonesia berhasil mempertahankan pluralisme politik, kompetisi elektoral, serta pergantian kekuasaan secara damai sejak Reformasi 1998, meskipun masih menghadapi tantangan berupa korupsi yang sistemik,

pelemahan akuntabilitas institusi, diskriminasi terhadap kelompok minoritas, konflik di Papua, serta penggunaan instrumen hukum yang dinilai berpotensi membatasi kebebasan sipil (Freedom House, 2025).

Penilaian yang relatif serupa disampaikan oleh *Varieties of Democracy* (V-Dem). Laporan *Democracy Report 2025* mengategorikan Indonesia sebagai *electoral democracy*, yang menunjukkan bahwa kompetisi elektoral tetap berlangsung secara reguler dan menjadi mekanisme utama dalam pergantian kekuasaan politik. Namun, laporan tersebut juga menunjukkan bahwa kualitas demokrasi tidak hanya ditentukan oleh keberhasilan penyelenggaraan pemilu, tetapi juga oleh efektivitas institusi, akuntabilitas pemerintahan, independensi lembaga negara, dan kapasitas negara dalam menjamin supremasi hukum. Dengan demikian, demokrasi prosedural belum tentu identik dengan demokrasi yang berkualitas tinggi (Freedom House, 2025).

Temuan tersebut menunjukkan bahwa Indonesia mengalami perkembangan demokrasi yang bersifat asimetris. Di satu sisi, prosedur demokrasi berkembang secara relatif baik melalui pemilu yang reguler, kompetitif, dan damai. Di sisi lain, kualitas tata kelola pemerintahan masih menghadapi berbagai tantangan struktural yang belum sepenuhnya terselesaikan (Hadiz, 2010; Slater, 2018). Dengan kata lain, keberhasilan demokrasi elektoral belum secara otomatis menghasilkan peningkatan efektivitas institusi publik maupun profesionalisme birokrasi.

Dalam perspektif *New Institutionalism*, kondisi tersebut dapat dipahami karena demokrasi bukan hanya persoalan penyelenggaraan pemilu, melainkan juga menyangkut bagaimana institusi membentuk perilaku para aktor politik melalui seperangkat aturan formal maupun norma informal (March & Olsen, 1984; North, 1990; Hall & Taylor, 1996). Demokrasi yang berkualitas memerlukan keseimbangan antara legitimasi politik yang dihasilkan melalui pemilu dengan kapasitas administrasi negara yang dijalankan oleh birokrasi profesional. Apabila keseimbangan tersebut tidak tercapai, maka demokrasi berpotensi menghasilkan legitimasi politik yang tinggi tetapi kapasitas pemerintahan yang rendah.

Dalam konteks Indonesia, persoalan tersebut menjadi semakin kompleks setelah diterapkannya desentralisasi politik. Otonomi daerah memberikan kewenangan yang jauh lebih besar kepada pemerintah daerah dalam mengelola urusan pemerintahan, anggaran, serta manajemen aparatur sipil negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (Aspinall

& Fealy, 2003; Buehler, 2010). Kewenangan tersebut memperkuat posisi kepala daerah sebagai pemimpin politik sekaligus pejabat pembina kepegawaian yang memiliki pengaruh besar terhadap pengelolaan birokrasi daerah. Konfigurasi kelembagaan seperti ini menciptakan hubungan yang semakin erat antara kompetisi politik dengan dinamika birokrasi.

Pada tataran normatif, hubungan tersebut seharusnya menghasilkan sinergi antara demokrasi dan birokrasi. Kepala daerah yang memperoleh legitimasi langsung dari masyarakat diharapkan mampu membangun birokrasi yang profesional, netral, dan berorientasi pada pelayanan publik. Akan tetapi, berbagai penelitian menunjukkan bahwa kompetisi elektoral juga meningkatkan insentif politik untuk mempertahankan kekuasaan melalui pembentukan jaringan patronase, distribusi jabatan, dan penguatan loyalitas politik dalam birokrasi (Aspinall & Berenschot, 2019; Berenschot, 2018; Muhtadi, 2019).

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa demokrasi lokal tidak hanya menghasilkan manfaat berupa meningkatnya partisipasi politik masyarakat, tetapi juga melahirkan konsekuensi kelembagaan yang jauh lebih kompleks. Kepala daerah tidak hanya bertanggung jawab kepada konstituen yang memilihnya, tetapi juga menghadapi tekanan untuk mempertahankan koalisi politik, memenuhi ekspektasi partai politik, serta mengelola berbagai kepentingan kelompok pendukung yang berkontribusi dalam proses elektoral. Dalam situasi seperti ini, birokrasi sering kali menjadi salah satu instrumen yang paling strategis untuk mengonsolidasikan kekuasaan politik.

Atas dasar itulah buku ini berpendapat bahwa persoalan utama demokrasi lokal Indonesia tidak terletak pada mekanisme Pilkada Langsung semata, melainkan pada desain institusi politik yang membentuk struktur insentif bagi para aktor. Selama struktur insentif tersebut masih memberikan keuntungan bagi praktik patronase dan politisasi birokrasi, maka penguatan sistem merit dan reformasi birokrasi akan menghadapi hambatan yang bersifat struktural. Oleh karena itu, analisis mengenai birokrasi Indonesia harus dimulai dari analisis mengenai hubungan antara demokrasi elektoral, desain kelembagaan, dan perilaku elite politik.

Keberhasilan demokrasi Indonesia tidak dapat diukur hanya dari keberhasilan menyelenggarakan pemilu, tetapi harus dinilai dari kemampuannya menghasilkan pemerintahan yang efektif, birokrasi yang profesional, dan tata kelola yang akuntabel. Dengan demikian, paradoks utama demokrasi Indonesia bukanlah kekurangan legitimasi politik,

melainkan ketidakseimbangan antara legitimasi elektoral dan kapasitas kelembagaan. Paradoks inilah yang menjadi titik tolak buku ini dan akan dibahas lebih mendalam pada Subbab selanjunya.

1.3 Perspektif dalam Memahami Demokrasi

Buku ini berangkat dari sebuah pertanyaan mendasar yang hingga kini masih menjadi perdebatan dalam kajian ilmu politik, administrasi publik, dan kebijakan publik, yaitu mengapa berbagai agenda reformasi birokrasi yang telah dijalankan selama lebih dari dua dekade belum sepenuhnya mampu menghasilkan birokrasi yang profesional, netral, akuntabel, dan berorientasi pada pelayanan publik. Pertanyaan tersebut menjadi semakin relevan ketika berbagai indikator menunjukkan adanya kemajuan dalam aspek regulasi, kelembagaan, dan tata kelola pemerintahan, namun pada saat yang sama praktik patronase politik, politisasi birokrasi, mutasi aparatur yang dipengaruhi kepentingan politik, serta penyalahgunaan kewenangan dalam pengelolaan aparatur sipil negara masih terus ditemukan di berbagai daerah (Fukuyama, 2014; Peters, 2010).

Selama ini, sebagian besar kajian menjelaskan persoalan tersebut melalui pendekatan yang berbeda-beda. Perspektif administrasi publik menekankan pentingnya penyempurnaan sistem merit, penguatan kapasitas kelembagaan, dan peningkatan kualitas tata kelola pemerintahan (Rothstein & Teorell, 2008). Sementara itu, kajian politik lebih banyak memusatkan perhatian pada dinamika kompetisi elektoral, relasi kekuasaan, patronase, dan klientelisme sebagai faktor yang memengaruhi perilaku aktor politik dalam mengelola birokrasi (Grindle, 2012; Peters, 2010). Di sisi lain, pendekatan institusional menjelaskan bahwa perilaku aktor tidak hanya ditentukan oleh preferensi individu, tetapi juga dibentuk oleh aturan formal maupun informal yang menciptakan struktur insentif tertentu (North, 1990; March & Olsen, 1989). Meskipun memberikan penjelasan yang berharga, pendekatan-pendekatan tersebut pada umumnya masih berdiri sendiri sehingga belum sepenuhnya mampu menjelaskan bagaimana desain kelembagaan politik menghasilkan pola hubungan yang secara sistematis mereproduksi patronase politik dan melemahkan profesionalisme birokrasi.

Buku ini berangkat dari pandangan bahwa persoalan utama birokrasi Indonesia tidak semata-mata disebabkan oleh lemahnya implementasi reformasi birokrasi ataupun rendahnya kapasitas aparatur negara. Permasalahan yang lebih mendasar justru terletak pada desain kelembagaan

politik yang membentuk struktur insentif bagi aktor politik. Desain kelembagaan tersebut, terutama setelah pelaksanaan desentralisasi dan pemilihan kepala daerah secara langsung, membuka ruang kompetisi politik yang semakin intensif. Di satu sisi, perubahan tersebut memperkuat demokrasi lokal melalui perluasan partisipasi masyarakat dan akuntabilitas politik. Namun di sisi lain, kompetisi elektoral yang semakin tinggi juga meningkatkan kebutuhan aktor politik untuk memperoleh, mempertahankan, dan mengonsolidasikan dukungan politik. Dalam konteks tersebut, birokrasi sering kali dipandang bukan hanya sebagai institusi administrasi publik, melainkan juga sebagai sumber daya politik yang memiliki nilai strategis dalam proses kontestasi kekuasaan (Grindle, 2012; Peters, 2010).

Atas dasar argumentasi tersebut, buku ini mengajukan tesis bahwa *paradoks reformasi birokrasi di Indonesia tidak dapat dipahami hanya sebagai persoalan administratif, melainkan merupakan konsekuensi dari desain kelembagaan politik yang menciptakan struktur insentif bagi aktor politik untuk memanfaatkan birokrasi sebagai instrumen kekuasaan.* Dengan kata lain, berbagai praktik patronase, politisasi aparatur, *bureaucratic capture*, serta pelemahan sistem merit bukan sekadar penyimpangan individual, melainkan merupakan manifestasi dari mekanisme kelembagaan yang secara terus-menerus mereproduksi perilaku tersebut. Oleh karena itu, keberhasilan reformasi birokrasi tidak hanya ditentukan oleh kualitas regulasi atau kapasitas organisasi, tetapi juga oleh perubahan pada struktur insentif yang dibentuk oleh institusi politik (North, 1990; Acemoglu & Robinson, 2012).

Berdasarkan pemikiran tersebut, buku ini mengembangkan kerangka teori *Institutional Incentive Trap* sebagai kerangka analitis untuk menjelaskan hubungan kausal antara desain kelembagaan politik, insentif aktor, patronase politik, dan kualitas birokrasi. Konsep ini menjelaskan bahwa suatu institusi dapat dirancang dengan tujuan memperkuat demokrasi dan akuntabilitas, tetapi pada saat yang sama menghasilkan struktur insentif yang mendorong aktor politik menggunakan birokrasi sebagai instrumen untuk mempertahankan kekuasaan. Selama struktur insentif tersebut tetap bertahan, reformasi birokrasi akan menghadapi keterbatasan karena perubahan yang dilakukan pada tingkat administratif tidak menyentuh akar persoalan yang berada pada tingkat kelembagaan politik.

Dengan demikian, buku ini tidak hanya berupaya menjelaskan mengapa reformasi birokrasi sering mengalami paradoks, tetapi juga menawarkan suatu perspektif baru yang menghubungkan kajian politik, administrasi

publik, dan teori institusi dalam satu kerangka analitis yang terpadu. Seluruh pembahasan pada bab-bab berikutnya disusun untuk memperkuat argumen tersebut secara bertahap. Bab II menguraikan landasan konseptual dan teori-teori yang relevan, Bab III menjelaskan dinamika desentralisasi dan transformasi politik lokal, Bab IV menyajikan bukti empiris mengenai hubungan antara patronase politik dan birokrasi, sedangkan Bab V mensintesiskan seluruh temuan tersebut melalui pengembangan kerangka teori *Institutional Incentive Trap* sebagai kontribusi teoritis utama buku ini. Dengan demikian, arah pembahasan buku ini tidak berhenti pada identifikasi persoalan, tetapi berupaya membangun penjelasan yang lebih komprehensif mengenai mengapa reformasi birokrasi di Indonesia belum sepenuhnya mampu menghasilkan birokrasi yang profesional, netral, dan berorientasi pada kepentingan publik.

1.4 Perkembangan Wacana dan Pemikiran

Kajian mengenai hubungan antara politik dan birokrasi telah berkembang menjadi salah satu tema penting dalam ilmu politik, administrasi publik, dan tata kelola pemerintahan. Berbagai penelitian menunjukkan bahwa kualitas birokrasi tidak hanya ditentukan oleh kapasitas administratif, tetapi juga dipengaruhi oleh konfigurasi institusi politik, distribusi kekuasaan, serta pola interaksi antara aktor politik dan aparatur negara. Dalam perspektif tersebut, birokrasi dipahami bukan sekadar organisasi pelaksana kebijakan, melainkan bagian dari arena politik yang dipengaruhi oleh kepentingan, insentif, dan dinamika kekuasaan (Peters, 2010; Fukuyama, 2014).

Tradisi klasik administrasi publik yang dikembangkan oleh Max Weber menempatkan birokrasi sebagai organisasi yang dibangun atas dasar rasionalitas hukum, profesionalisme, hierarki, dan impersonalitas. Model birokrasi ideal tersebut menjadi fondasi bagi berbagai agenda reformasi administrasi publik di banyak negara, termasuk Indonesia. Dalam perspektif Weberian, profesionalisme aparatur diyakini dapat diwujudkan melalui sistem merit, kepastian aturan, serta pemisahan yang tegas antara kepentingan politik dan administrasi pemerintahan (Weber, 1978). Meskipun demikian, pendekatan ini lebih menitikberatkan pada karakteristik internal organisasi birokrasi sehingga belum memberikan penjelasan yang memadai mengenai bagaimana perubahan institusi politik dapat mengubah perilaku birokrasi.

Perkembangan teori institusi kemudian memperluas pemahaman tersebut. North (1990) menjelaskan bahwa institusi merupakan seperangkat aturan

formal dan informal yang membentuk struktur insentif bagi individu maupun organisasi. Dalam pandangan ini, perilaku aktor bukan semata-mata ditentukan oleh preferensi pribadi, melainkan dipengaruhi oleh insentif yang diciptakan oleh institusi. March dan Olsen (1989) juga menegaskan bahwa institusi bukan hanya membatasi tindakan, tetapi sekaligus membentuk cara berpikir, pilihan, dan pola interaksi para aktor. Perspektif ini memberikan landasan penting untuk memahami mengapa perubahan kelembagaan dapat menghasilkan perubahan perilaku. Namun demikian, teori institusi pada umumnya belum secara khusus menjelaskan bagaimana desain kelembagaan demokrasi lokal dan desentralisasi dapat menghasilkan insentif yang mendorong pemanfaatan birokrasi sebagai instrumen kekuasaan.

Dalam kajian politik dan birokrasi, Peters (2010) menunjukkan bahwa hubungan antara pejabat politik dan birokrasi selalu berada dalam ketegangan antara profesionalisme administrasi dan kepentingan politik. Sementara itu, berbagai studi mengenai patronase politik dan klientelisme menjelaskan bahwa distribusi jabatan, sumber daya, dan akses terhadap birokrasi sering kali menjadi bagian dari strategi mempertahankan koalisi politik (Grindle, 2012). Kajian-kajian tersebut berhasil menunjukkan adanya hubungan erat antara kompetisi politik dan pengelolaan birokrasi, tetapi sebagian besar masih memandang patronase sebagai praktik politik yang bersifat sektoral atau sebagai konsekuensi dari perilaku elite, bukan sebagai hasil dari struktur insentif kelembagaan yang terus direproduksi.

Literatur mengenai desentralisasi juga memberikan kontribusi penting dalam memahami perubahan hubungan antara negara dan pemerintah daerah. Oates (1999) menjelaskan bahwa desentralisasi pada dasarnya bertujuan meningkatkan efisiensi, responsivitas, dan akuntabilitas pemerintahan melalui distribusi kewenangan kepada pemerintah daerah. Dalam praktiknya, desentralisasi memang membuka ruang yang lebih besar bagi partisipasi politik masyarakat serta memperkuat demokrasi lokal. Namun berbagai penelitian juga menunjukkan bahwa proses tersebut menghadirkan konsekuensi yang tidak selalu sejalan dengan tujuan awal reformasi. Kompetisi elektoral yang semakin intensif, meningkatnya biaya politik, serta besarnya kewenangan kepala daerah dalam pengelolaan birokrasi telah menciptakan peluang yang lebih luas bagi berkembangnya patronase politik dan politisasi aparatur negara (Grindle, 2012; Fukuyama, 2014).

Di sisi lain, berbagai studi mengenai reformasi birokrasi di Indonesia umumnya berfokus pada evaluasi implementasi sistem merit, penyempurnaan regulasi, peningkatan kapasitas aparatur, digitalisasi pelayanan publik, maupun penguatan tata kelola pemerintahan. Pendekatan tersebut menghasilkan berbagai rekomendasi administratif yang penting, tetapi belum sepenuhnya mampu menjelaskan mengapa praktik patronase, mutasi aparatur yang bermuatan politik, dan *bureaucratic capture* tetap berlangsung meskipun reformasi birokrasi terus diperluas melalui berbagai kebijakan nasional. Dengan kata lain, sebagian besar kajian masih memusatkan perhatian pada perbaikan mekanisme birokrasi, sementara akar persoalan yang berasal dari desain kelembagaan politik belum memperoleh perhatian yang memadai.

Berangkat dari telaah tersebut, buku ini mengidentifikasi adanya kesenjangan teori dan konsepdalam literatur yang ada. Berbagai teori telah berhasil menjelaskan karakteristik birokrasi, hubungan politik dan administrasi, fungsi institusi, maupun dinamika desentralisasi. Akan tetapi, belum ditemukan dalam literatur yang ditelaah buku ini suatu kerangka yang secara eksplisit mengintegrasikan bagaimana desain kelembagaan politik menciptakan struktur insentif yang secara sistematis mendorong aktor politik memanfaatkan birokrasi sebagai instrumen untuk memperoleh, mempertahankan, dan mengonsolidasikan kekuasaan. Kekosongan penjelasan inilah yang menyebabkan paradoks reformasi birokrasi sulit dipahami hanya melalui perspektif administrasi publik ataupun teori institusi secara terpisah.

Atas dasar kesenjangan tersebut, buku ini menawarkan *Institutional Incentive Trap* sebagai suatu kerangka teori yang mengintegrasikan perspektif institusional, politik, dan administrasi publik dalam satu kerangka analitis. Kerangka teori ini dikembangkan untuk menjelaskan bahwa desain kelembagaan politik yang pada awalnya dibangun guna memperkuat demokrasi, desentralisasi, dan akuntabilitas publik dapat secara bersamaan menciptakan struktur insentif yang mendorong reproduksi patronase politik, politisasi birokrasi, serta *bureaucratic capture*. Oleh karena itu, buku ini tidak hanya menjelaskan hubungan antara politik dan birokrasi, tetapi juga berupaya memberikan penjelasan mengenai mekanisme kelembagaan yang menyebabkan reformasi birokrasi menghadapi keterbatasan ketika struktur insentif politik yang mendasarinya tidak mengalami perubahan. Dengan demikian, kontribusi utama buku ini terletak pada upaya membangun jembatan teoritis antara teori institusi, politik desentralisasi, dan reformasi

birokrasi melalui pengembangan kerangka teori *Institutional Incentive Trap* sebagai perspektif baru dalam memahami tata kelola pemerintahan di Indonesia.

1.5 Demokrasi dalam Lanskap Keilmuan

Buku ini disusun dengan kesadaran bahwa kajian mengenai hubungan antara politik dan birokrasi telah berkembang melalui berbagai tradisi keilmuan yang saling melengkapi. Ilmu politik memberikan penjelasan mengenai distribusi kekuasaan, kompetisi elektoral, dan perilaku aktor politik. Administrasi publik menekankan pentingnya profesionalisme birokrasi, sistem merit, serta efektivitas penyelenggaraan pemerintahan. Sementara itu, teori institusi menjelaskan bagaimana aturan formal maupun informal membentuk perilaku individu dan organisasi melalui struktur insentif yang diciptakannya (North, 1990; March & Olsen, 1989). Ketiga tradisi tersebut telah memberikan kontribusi yang sangat besar terhadap pemahaman mengenai tata kelola pemerintahan modern. Namun demikian, perkembangan literatur juga menunjukkan bahwa masing-masing perspektif cenderung menjelaskan persoalan dari sudut pandang yang berbeda sehingga belum sepenuhnya menghasilkan kerangka analitis yang terintegrasi.

Dalam literatur administrasi publik, birokrasi umumnya diposisikan sebagai organisasi rasional yang harus dikelola melalui prinsip-prinsip profesionalisme, netralitas politik, kepastian hukum, dan sistem merit sebagaimana dirumuskan dalam tradisi Weberian (Weber, 1978). Perspektif ini menjadi fondasi bagi berbagai agenda reformasi birokrasi di banyak negara, termasuk Indonesia. Akan tetapi, fokus utama pendekatan tersebut lebih diarahkan pada bagaimana membangun organisasi birokrasi yang efektif daripada menjelaskan bagaimana dinamika politik dapat mengubah fungsi birokrasi menjadi instrumen kepentingan kekuasaan. Oleh karena itu, buku ini tidak menempatkan birokrasi semata sebagai organisasi administrasi, melainkan sebagai institusi yang selalu berada dalam interaksi dengan struktur politik yang membentuk ruang geraknya.

Di sisi lain, literatur mengenai politik birokrasi telah menunjukkan bahwa hubungan antara pejabat politik dan birokrasi pada dasarnya merupakan hubungan yang bersifat dinamis dan penuh negosiasi. Peters (2010) menjelaskan bahwa birokrasi tidak pernah sepenuhnya terlepas dari proses politik karena birokrasi merupakan bagian dari mekanisme penyelenggaraan negara yang selalu berinteraksi dengan aktor-aktor politik. Kajian mengenai

patronase dan klientelisme juga memperlihatkan bahwa distribusi jabatan birokrasi sering digunakan sebagai instrumen untuk membangun loyalitas politik serta menjaga stabilitas koalisi kekuasaan (Grindle, 2012). Buku ini menerima argumentasi tersebut sebagai landasan penting, tetapi melangkah lebih jauh dengan mengajukan pertanyaan mengenai mengapa praktik tersebut terus muncul meskipun berbagai program reformasi birokrasi telah dilaksanakan secara berkelanjutan.

Perspektif institusional memberikan pijakan yang lebih luas untuk menjawab pertanyaan tersebut. North (1990) menjelaskan bahwa institusi membentuk perilaku melalui seperangkat aturan yang menciptakan insentif dan disinsentif bagi para aktor. March dan Olsen (1989) juga menegaskan bahwa institusi tidak hanya mengatur tindakan, tetapi sekaligus membentuk logika kepatutan (*logic of appropriateness*) yang memengaruhi cara aktor mengambil keputusan. Pemikiran tersebut menjadi salah satu fondasi penting dalam buku ini. Namun demikian, buku ini berargumentasi bahwa dalam konteks demokrasi desentralistik, struktur insentif yang dibentuk oleh institusi politik tidak hanya memengaruhi perilaku individual, tetapi juga menciptakan mekanisme reproduksi patronase yang berlangsung secara sistematis melalui penguasaan terhadap birokrasi.

Literatur mengenai kualitas pemerintahan dan kapasitas negara juga memberikan kontribusi yang signifikan. Fukuyama (2014) menekankan bahwa keberhasilan pembangunan negara bergantung pada kapasitas birokrasi yang profesional dan efektif, sedangkan Acemoglu dan Robinson (2012) menunjukkan bahwa kualitas institusi menjadi faktor utama yang menentukan keberhasilan pembangunan politik dan ekonomi. Buku ini sejalan dengan pandangan tersebut, namun mengajukan argumentasi bahwa kapasitas birokrasi tidak dapat dipahami hanya melalui kualitas institusi administratif. Dalam konteks Indonesia, kualitas birokrasi juga sangat dipengaruhi oleh struktur insentif yang lahir dari desain kelembagaan politik, khususnya setelah penerapan desentralisasi dan pemilihan kepala daerah secara langsung. Dengan demikian, persoalan birokrasi tidak cukup dijelaskan sebagai persoalan kapasitas administrasi, melainkan harus dipahami sebagai hasil interaksi antara institusi politik, kompetisi elektoral, dan distribusi kekuasaan.

Berdasarkan posisi tersebut, buku ini menempatkan diri pada persimpangan antara ilmu politik, administrasi publik, dan teori institusi. Berbeda dengan sebagian besar literatur yang membahas birokrasi, patronase, atau desentralisasi sebagai tema yang berdiri sendiri, buku ini berupaya

mengintegrasikan ketiganya ke dalam satu kerangka analitis yang menjelaskan hubungan sebab-akibat secara lebih utuh. Integrasi tersebut diwujudkan melalui pengembangan kerangka teori *Institutional Incentive Trap*, yaitu suatu teori yang menjelaskan bahwa desain kelembagaan politik dapat secara tidak langsung membentuk struktur insentif yang mendorong aktor politik memanfaatkan birokrasi sebagai instrumen untuk memperoleh, mempertahankan, dan mengonsolidasikan kekuasaan. Dalam kondisi tersebut, reformasi birokrasi berpotensi menghasilkan perubahan administratif, tetapi belum tentu mampu mengubah pola hubungan politik dan birokrasi apabila struktur insentif yang mendasarinya tetap dipertahankan.

Tabel 1. 1 Sintesis Literatur

Sintetis Literatur

Teori / Perspektif	Fokus Utama	Keterbatasan dalam Menjelaskan Paradoks Reformasi Birokrasi	Kontribusi *Institutional Incentive Trap*	Posisi Buku dalam Literatur
Teori Birokrasi Weberian (Weber, 1978)	Birokrasi rasional-legal berdasarkan hierarki, aturan formal, kompetensi, dan impersonalitas.	Tidak menjelaskan bagaimana dinamika politik mengubah birokrasi menjadi instrumen kepentingan kekuasaan.	Menjelaskan bahwa desain kelembagaan politik dapat menggeser birokrasi ideal menjadi alat patronase dan kontrol politik.	Memperluas perspektif Weberian dengan memasukkan dimensi insentif politik dan dinamika kekuasaan dalam analisis birokrasi.
Teori Institusi (North, 1990; March & Olsen, 1989)	Institusi sebagai seperangkat aturan formal dan informal yang membentuk perilaku aktor melalui insentif dan pembatasan.	Belum secara spesifik menjelaskan bagaimana institusi politik dalam konteks desentralisasi menciptakan insentif untuk memanfaatkan birokrasi.	Menjentegrasikan teori institusi dengan dinamika politik lokal untuk menjelaskan struktur insentif yang mendorong reproduksi patronase.	Mengaplikasikan teori institusi dalam konteks demokrasi desentralistik Indonesia secara spesifik dan komprehensif.
Politik Birokrasi (Peters, 2010)	Hubungan dinamis antara pejabat politik dan birokrasi yang selalu berada dalam ketegangan kepentingan.	Lebih menekankan relasi dan negosiasi, tetapi belum menjelaskan mekanisme kelembagaan yang mereproduksi perilaku tersebut secara sistematis.	Menjelaskan mekanisme kelembagaan yang membuat relasi politik–birokrasi berulang dalam pola yang sulit diubah.	Memberikan penjelasan sebab-akibat yang lebih mendalam tentang mengapa birokrasi sering kali digunakan sebagai instrumen politik.
Patronase dan Klientelisme (Grindle, 2012)	Patronase sebagai strategi politik untuk membangun loyalitas dan menjaga koalisi kekuasaan.	Memahami patronase sebagai praktik aktor/elite, bukan sebagai hasil struktur insentif kelembagaan yang sistemik.	Menempatkan patronase sebagai konsekuensi logis dari struktur insentif yang dibentuk oleh desain kelembagaan politik.	Menggeser fokus dari perilaku elite ke struktur insentif yang menciptakan dan mereproduksi patronase politik.
Teori Desentralisasi (Oates, 1999)	Desentralisasi meningkatkan efisiensi, responsivitas, dan akuntabilitas pemerintahan.	Tidak cukup menjelaskan konsekuensi politik desentralisasi terhadap kompetisi elektoral dan penguasaan birokrasi lokal.	Menjelaskan bagaimana desentralisasi dan kompetisi elektoral membentuk insentif untuk menguasai birokrasi sebagai sumber daya politik.	Memberikan penjelasan yang lebih komprehensif tentang sisi gelap desentralisasi melalui kerangka insentif kelembagaan.
Kapasitas Negara dan Kualitas Institusi (Fukuyama, 2014; Acemoglu & Robinson, 2012)	Kualitas institusi dan kapasitas negara sebagai determinan keberhasilan pembangunan.	Belum menjelaskan bagaimana institusi politik dapat melemahkan kapasitas birokrasi melalui struktur insentif yang keliru.	Menjelaskan hubungan kausal antara desain kelembagaan politik, insentif aktor, dan melemahnya kapasitas birokrasi.	Menghubungkan literatur kualitas institusi dengan politik lokal untuk memahami paradoks reformasi birokrasi.

Kontribusi Utama Buku: Mengembangkan Model ***Institutional Incentive Trap*** sebagai kerangka analitis yang mengintegrasikan perspektif birokrasi, institusi, politik, dan desentralisasi untuk menjelaskan paradoks reformasi birokrasi.

Dengan demikian, posisi buku ini bukan untuk menggantikan teori-teori yang telah berkembang sebelumnya, melainkan memperluas daya jelasnya melalui sintesis teoritis yang lebih komprehensif. Buku ini memanfaatkan pemikiran Weber mengenai birokrasi, North mengenai institusi dan insentif, March dan Olsen mengenai institusi sebagai pembentuk perilaku, Peters mengenai politik birokrasi, Fukuyama mengenai kapasitas negara, serta Acemoglu dan Robinson mengenai kualitas institusi sebagai fondasi teoritis. Di atas fondasi tersebut, buku ini menawarkan *Institutional Incentive Trap* sebagai teori analitis yang menjelaskan bagaimana desain kelembagaan

politik dapat menghasilkan paradoks reformasi birokrasi melalui reproduksi patronase politik, politisasi birokrasi, dan *bureaucratic capture*. Oleh karena itu, kontribusi utama buku ini tidak hanya terletak pada penyajian bukti empiris mengenai hubungan politik dan birokrasi di Indonesia, tetapi juga pada pengembangan kerangka teoritis yang dapat menjadi landasan bagi penelitian-penelitian selanjutnya mengenai politik birokrasi dalam negara demokrasi yang menerapkan desentralisasi.



Gambar 1. 1 Roadmap Posisi Buku dalam Literatur

1.6 Paradoks Demokrasi Lokal

Keberhasilan desentralisasi politik di Indonesia telah memperluas ruang demokrasi melalui penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara langsung. Mekanisme tersebut memberikan legitimasi politik yang kuat kepada kepala daerah karena mandat pemerintahan diperoleh secara langsung dari rakyat, bukan melalui proses politik di DPRD sebagaimana berlaku sebelum tahun 2005 (Aspinall & Sukmajati, 2016; Hadiz, 2010). Dalam perspektif demokrasi normatif, legitimasi tersebut seharusnya meningkatkan akuntabilitas pemerintah daerah, memperkuat responsivitas kebijakan, dan mendorong penyelenggaraan birokrasi yang lebih profesional sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Akan tetapi, pengalaman Indonesia menunjukkan bahwa hubungan antara demokrasi elektoral dan profesionalisme birokrasi tidak selalu bersifat linear. Berbagai penelitian memperlihatkan bahwa meningkatnya kompetisi politik lokal justru diikuti oleh semakin kuatnya intervensi politik terhadap birokrasi, terutama dalam proses pengangkatan, promosi, rotasi, dan mutasi Aparatur Sipil Negara (ASN). Dalam banyak kasus, birokrasi tidak lagi diperlakukan semata-mata sebagai instrumen pelayanan publik, tetapi juga sebagai sumber daya politik yang dapat digunakan untuk mempertahankan kekuasaan dan mengonsolidasikan dukungan elektoral (Aspinall & Berenschot, 2019; Hadiz, 2010; Berenschot & Mulder, 2019).

Paradoks tersebut menunjukkan bahwa keberhasilan demokrasi prosedural belum tentu menghasilkan birokrasi yang profesional. Sebaliknya, legitimasi politik yang kuat dapat menciptakan insentif bagi kepala daerah untuk mengendalikan birokrasi sebagai bagian dari strategi politik. Dalam perspektif *New Institutionalism*, perilaku tersebut bukan semata-mata disebabkan oleh karakter individu kepala daerah, melainkan merupakan konsekuensi dari desain kelembagaan yang menempatkan kepala daerah sebagai pemegang legitimasi politik sekaligus sebagai pejabat yang memiliki kewenangan strategis dalam pembinaan kepegawaian (March & Olsen, 1984; North, 1990; Hall & Taylor, 1996).

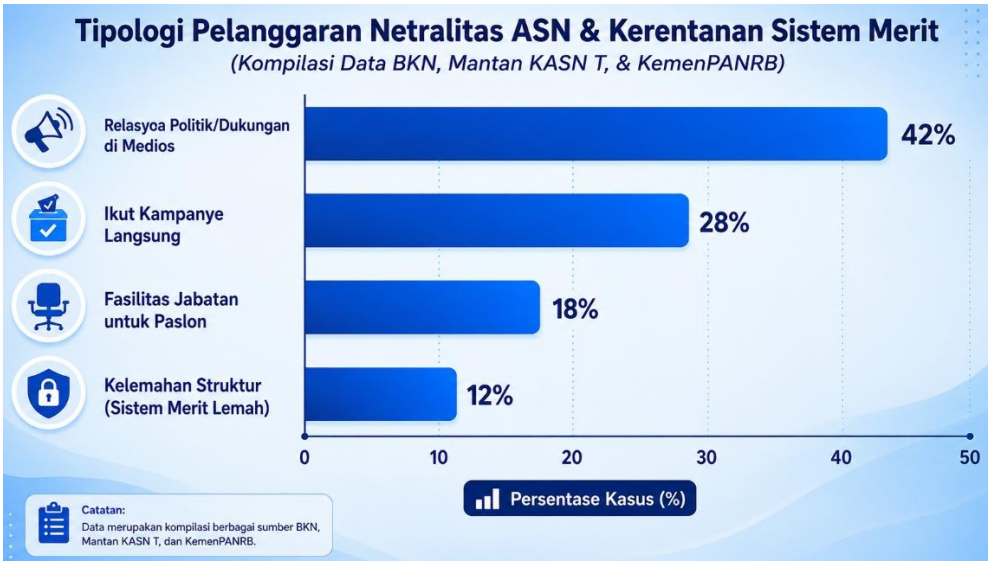
Paradoks ini semakin terlihat ketika kepala daerah bertindak sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) yang memiliki kewenangan terhadap manajemen ASN di daerah. Secara normatif, kewenangan tersebut dimaksudkan untuk memastikan birokrasi mampu mendukung pelaksanaan visi dan program pembangunan kepala daerah. Namun dalam praktiknya, kewenangan yang sangat besar tersebut juga membuka ruang bagi konflik kepentingan karena keputusan kepegawaian dapat dipengaruhi oleh pertimbangan politik, terutama setelah penyelenggaraan Pilkada. Penelitian-penelitian mutakhir menunjukkan bahwa penempatan kepala daerah sebagai aktor politik sekaligus pengendali birokrasi menciptakan konflik institusional yang melemahkan penerapan sistem merit.

Dari perspektif ekonomi politik, fenomena tersebut berkaitan erat dengan meningkatnya biaya kompetisi elektoral. Pilkada langsung memerlukan sumber daya finansial, organisasi, dan jaringan politik yang besar. Setelah memperoleh kemenangan, kepala daerah menghadapi tekanan untuk mempertahankan koalisi politik, memenuhi ekspektasi partai pendukung, dan mengakomodasi kepentingan tim sukses maupun kelompok pendukung yang berkontribusi selama proses pemilihan. Dalam kondisi seperti ini,

birokrasi sering dipandang sebagai salah satu instrumen yang paling mudah digunakan untuk mendistribusikan insentif politik melalui promosi jabatan, rotasi, maupun penempatan pejabat yang loyal secara politik (Aspinall & Berenschot, 2019; Aspinall & Sukmajati, 2016).

Konsekuensi dari kondisi tersebut adalah munculnya patronase birokrasi (*bureaucratic patronage*), yaitu penggunaan kewenangan administratif untuk membangun dan memelihara jaringan loyalitas politik. Dalam sistem patronase, promosi jabatan tidak lagi sepenuhnya didasarkan pada kompetensi, integritas, dan kinerja, tetapi juga mempertimbangkan kedekatan politik, loyalitas pribadi, dan kontribusi terhadap kemenangan elektoral. Akibatnya, birokrasi kehilangan karakter impersonal sebagaimana dikemukakan dalam teori birokrasi rasional-legal, dan berubah menjadi arena kontestasi kepentingan politik (Weber, 1978; Peters, 2019).

Fenomena patronase tersebut menjelaskan mengapa implementasi sistem merit di Indonesia menghadapi tantangan yang sangat berat. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (yang kemudian diintegrasikan dalam pengaturan terbaru) menegaskan bahwa setiap keputusan manajemen ASN harus didasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja. Akan tetapi, berbagai kajian menunjukkan bahwa dalam praktik pemerintahan daerah, prinsip-prinsip tersebut sering berbenturan dengan kepentingan politik kepala daerah. Ketegangan antara meritokrasi dan patronase melahirkan apa yang oleh sejumlah peneliti disebut sebagai *hybrid spoils–merit system*, yaitu kondisi ketika aturan formal mendorong meritokrasi, tetapi praktik politik tetap mempertahankan pola patronase.



Gambar 1. 2 Tipologi Pelanggaran Netralitas ASN dan Kerentanan Sistem Merit

Permasalahan tersebut juga menjelaskan mengapa netralitas ASN masih menjadi isu yang terus berulang pada setiap siklus pemilu dan Pilkada. Berbagai kajian mencatat bahwa sebagian ASN menghadapi dilema antara menaati prinsip netralitas sebagaimana diamanatkan undang-undang atau menjaga keamanan karier mereka di bawah kepala daerah yang memiliki kewenangan terhadap promosi dan mutasi jabatan. Dilema tersebut menciptakan tekanan struktural yang menyebabkan sebagian ASN memilih menunjukkan loyalitas politik kepada petahana atau kandidat tertentu demi mengurangi risiko terhadap karier birokrasi mereka.

Paradoks demokrasi lokal di Indonesia bukanlah paradoks antara demokrasi dan birokrasi, melainkan paradoks antara legitimasi politik dan desain kelembagaan. Pilkada langsung berhasil menghasilkan kepala daerah yang memiliki legitimasi demokratis yang kuat. Namun, pada saat yang sama, desain kelembagaan juga memberikan kewenangan yang sangat besar kepada kepala daerah untuk mengendalikan birokrasi melalui fungsi sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian. Kombinasi kedua kewenangan tersebut menciptakan struktur insentif yang mendorong politisasi birokrasi. Dengan demikian, persoalan utama bukan terletak pada individu kepala daerah, melainkan pada arsitektur institusi yang menyatukan otoritas politik dan otoritas administratif dalam satu aktor. Inilah embrio dari kerangka teori *Institutional Incentive Trap* yang akan kita kembangkan pada bagian-bagian berikutnya sebagai kontribusi teoritis utama buku ini.

1.7 Paradoks Desentralisasi Politik

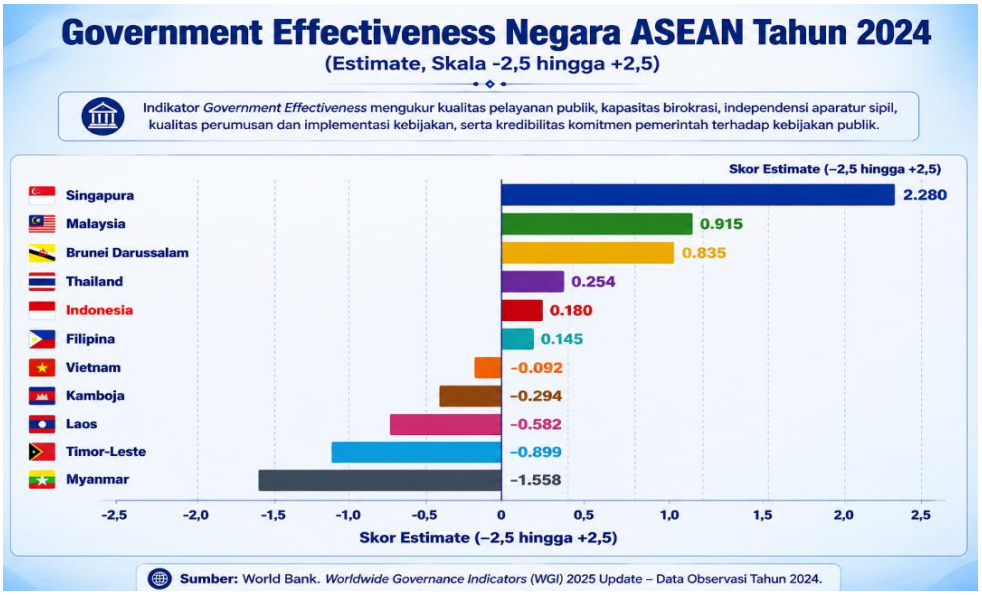
Setelah lebih dari dua dekade pelaksanaan desentralisasi politik, Indonesia berhasil mengonsolidasikan demokrasi elektoral sebagai mekanisme utama pergantian kekuasaan di tingkat nasional maupun daerah. Pemilihan umum dan pemilihan kepala daerah berlangsung secara reguler, kompetitif, dan diterima sebagai prosedur konstitusional untuk memperoleh legitimasi politik. Namun demikian, keberhasilan prosedural tersebut belum diikuti oleh transformasi kelembagaan yang sebanding dalam tata kelola pemerintahan. Berbagai indikator nasional dan internasional menunjukkan bahwa kualitas institusi publik, efektivitas pemerintahan, dan pengendalian korupsi masih menghadapi tantangan yang bersifat struktural (Aspinall, 2010; Hadiz, 2010; Mietzner, 2013).

Salah satu indikator yang banyak digunakan untuk mengukur kualitas tata kelola adalah *Worldwide Governance Indicators* (WGI) yang dikembangkan oleh World Bank. WGI mengevaluasi enam dimensi utama tata kelola, yaitu *Voice and Accountability*, *Political Stability and Absence of Violence*, *Government Effectiveness*, *Regulatory Quality*, *Rule of Law*, dan *Control of Corruption*. Berbeda dengan indeks demokrasi yang menitikberatkan pada kompetisi politik, WGI mengukur kemampuan institusi negara dalam menjalankan fungsi pemerintahan secara efektif, konsisten, dan akuntabel. Dengan demikian, WGI memberikan gambaran mengenai kualitas pemerintahan setelah proses politik menghasilkan legitimasi elektoral.



Gambar 1. 3 Tren *Worldwide Governance Indicators* Indonesia Periode 2020-2024

Data World Bank menunjukkan bahwa Indonesia mengalami perbaikan bertahap pada beberapa dimensi WGI dibandingkan awal era Reformasi. Namun, peningkatan tersebut berlangsung relatif lambat dan belum mampu menempatkan Indonesia pada kelompok negara dengan efektivitas pemerintahan yang tinggi. Dimensi *Government Effectiveness* dan *Control of Corruption* masih menunjukkan bahwa kapasitas birokrasi, kualitas implementasi kebijakan, serta pengendalian korupsi belum berkembang secepat konsolidasi demokrasi elektoral. Kondisi tersebut mengindikasikan bahwa keberhasilan penyelenggaraan pemilu belum secara otomatis menghasilkan birokrasi yang lebih profesional maupun pemerintahan yang lebih efektif.



Gambar 1. 4 Perbandingan *Government Effectiveness* di ASEAN dan Timor Leste 2024

Grafik di atas menunjukkan bahwa Indonesia memperoleh skor 0,18 menempatkannya pada kelompok menengah di ASEAN. Posisi ini masih tertinggal dari Singapura (2,28), Malaysia (0,91), Brunei Darussalam (0,84), dan Thailand (0,25), meskipun telah berada di atas Filipina, Vietnam, Kamboja, Laos, Myanmar, dan termasuk Timor-Leste. Dalam kerangka *Worldwide Governance Indicators* (WGI), indikator *Government Effectiveness* merefleksikan kualitas pelayanan publik, profesionalisme birokrasi, kapasitas perumusan dan implementasi kebijakan, serta tingkat independensi birokrasi dari tekanan politik (World Bank, 2025; Kaufmann, Kraay, & Mastruzzi, 2011). Indonesia mengalami peningkatan sekitar 0,83 poin sejak akhir 1990-an, tetapi peningkatan tersebut masih tertinggal dibanding negara-negara dengan kapasitas birokrasi tinggi seperti Singapura dan Malaysia. Oleh karena itu, capaian tersebut menyediakan konteks empiris bagi argumentasi mengenai *Institutional Incentive Trap,* tetapi tidak dengan sendirinya membuktikan keberadaan mekanisme tersebut

Temuan tersebut memperkuat tesis utama bahwa penguatan institusi administratif tidak secara otomatis menghasilkan peningkatan efektivitas pemerintahan. Berbagai kebijakan seperti sistem merit, SPBE, manajemen talenta ASN, dan reformasi kelembagaan telah memperbaiki kapasitas birokrasi, namun pada saat yang sama patronase politik, politisasi jabatan, dan intervensi kepala daerah terhadap birokrasi masih terus berlangsung

(KASN, 2023; KPK, 2025; BKN, 2024). Kondisi ini menunjukkan bahwa hambatan utama reformasi birokrasi bukan lagi terletak pada lemahnya regulasi administratif, melainkan pada struktur insentif politik yang tetap memberikan nilai strategis terhadap penguasaan birokrasi. Dengan demikian, posisi Indonesia dalam indikator *Government Effectiveness* menjadi bukti empiris bahwa reformasi birokrasi masih berada dalam kondisi *Institutional Incentive Trap*, yaitu ketika modernisasi administrasi berlangsung lebih cepat daripada perubahan insentif politik yang mendasari perilaku aktor pemerintahan (North, 1990; Peters, 2019).

Paradoks tersebut semakin terlihat apabila dikaitkan dengan data penindakan tindak pidana korupsi. Statistik resmi Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) menunjukkan bahwa hingga akhir tahun 2025, pemerintah daerah masih menjadi salah satu locus utama dalam perkara korupsi yang ditangani KPK. Berdasarkan Statistik Penindakan KPK, puluhan gubernur, ratusan bupati/wali kota beserta wakilnya pernah diproses dalam perkara korupsi, sementara jumlah perkara yang melibatkan pemerintah provinsi maupun pemerintah kabupaten/kota jauh lebih tinggi dibandingkan banyak sektor pemerintahan lainnya (Laporan Tahunan KPK 2025). Fakta tersebut menunjukkan bahwa pemerintah daerah merupakan salah satu sektor yang paling rentan terhadap praktik korupsi sebagai konsekuensi dari besarnya kewenangan politik, fiskal, dan administratif yang dimiliki setelah era desentralisasi (KPK, 2025; World Bank, 2020). Artinya, desentralisasi memperluas ruang kewenangan dan sumber daya pada tingkat daerah, yang dalam konfigurasi pengawasan dan insentif tertentu, dapat meningkatkan peluang terjadinya penyalahgunaan kewenangan.

Data KPK juga memperlihatkan bahwa intensitas penindakan terhadap pemerintah daerah meningkat sejak implementasi desentralisasi politik dan perluasan kewenangan daerah. Meskipun peningkatan jumlah perkara sebagian mencerminkan semakin kuatnya kapasitas penegakan hukum dan efektivitas operasi penindakan KPK, konsentrasi kasus pada pemerintah daerah sekaligus menunjukkan bahwa desentralisasi belum sepenuhnya diikuti oleh penguatan sistem akuntabilitas, pengawasan internal pemerintah, serta tata kelola birokrasi yang memadai (KPK, 2025; World Bank, 2024; OECD, 2023). Dengan kata lain, distribusi kewenangan politik dan fiskal kepada daerah belum selalu disertai dengan peningkatan kapasitas kelembagaan yang mampu mengendalikan penyalahgunaan kekuasaan (Faguet, 2014; Hadiz, 2010).

Indikator integritas sektor publik menunjukkan kecenderungan yang serupa. Komisi Pemberantasan Korupsi melalui Survei Penilaian Integritas (SPI) Tahun 2024 melaporkan bahwa Indeks Integritas Nasional mencapai 71,53. Walaupun angka tersebut mengalami peningkatan dibandingkan tahun sebelumnya, KPK masih mengategorikannya sebagai "Rentan", yang menunjukkan bahwa peluang terjadinya konflik kepentingan, suap, gratifikasi, penyalahgunaan kewenangan, dan berbagai bentuk penyimpangan administrasi masih cukup tinggi dalam penyelenggaraan pemerintahan (KPK, 2025; SPI, 2024). KPK juga mengidentifikasi bahwa pemerintah daerah masih menghadapi tantangan serius dalam aspek pengadaan barang dan jasa, promosi dan mutasi jabatan, perizinan, serta penyelenggaraan pelayanan publik. Temuan tersebut memperlihatkan bahwa penguatan regulasi birokrasi belum sepenuhnya mampu mengubah perilaku institusional maupun insentif politik yang melatarbelakangi praktik korupsi di tingkat daerah (KPK, 2025; Kementerian PANRB, 2024).

Temuan tersebut memperlihatkan bahwa reformasi birokrasi belum sepenuhnya berhasil menghilangkan praktik-praktik informal dalam pengelolaan pemerintahan daerah. Secara normatif, Indonesia telah menerapkan sistem merit melalui reformasi manajemen Aparatur Sipil Negara. Namun, dalam praktiknya, berbagai penelitian menunjukkan bahwa keputusan mengenai promosi, rotasi, dan mutasi jabatan masih dipengaruhi oleh hubungan patronase, loyalitas politik, dan kepentingan elektoral. Kondisi tersebut menjelaskan mengapa peningkatan kualitas regulasi belum selalu menghasilkan peningkatan kualitas implementasi birokrasi (Aspinall & Berenschot, 2019; Peters, 2019).

Fenomena tersebut memperlihatkan adanya kesenjangan antara demokrasi elektoral dan kapasitas pemerintahan. Di satu sisi, Indonesia berhasil membangun mekanisme pergantian kekuasaan yang demokratis melalui pemilu dan Pilkada Langsung. Di sisi lain, birokrasi daerah masih menghadapi tekanan politik yang berpotensi mengurangi independensi administrasi, melemahkan sistem merit, dan menurunkan efektivitas pelayanan publik. Dengan demikian, persoalan utama desentralisasi Indonesia bukan terletak pada keberhasilan penyelenggaraan demokrasi, melainkan pada belum optimalnya transformasi institusi yang menopang demokrasi tersebut.

Bukti empiris di atas menunjukkan bahwa paradoks desentralisasi politik di Indonesia bukan sekadar fenomena normatif, melainkan realitas yang dapat diamati melalui berbagai indikator tata kelola. Konsolidasi demokrasi

elektoral berlangsung relatif berhasil, tetapi indikator efektivitas pemerintahan, integritas birokrasi, dan pengendalian korupsi belum menunjukkan peningkatan yang sebanding. Tingginya jumlah perkara korupsi yang melibatkan pemerintah daerah memperlihatkan bahwa perluasan kewenangan politik belum diikuti oleh penguatan mekanisme akuntabilitas dan profesionalisme birokrasi.

Temuan ini memperkuat argumentasi utama bahwa persoalan mendasar tidak hanya berada pada perilaku individu kepala daerah, tetapi pada desain kelembagaan desentralisasi yang mempertemukan legitimasi politik, kewenangan administratif, dan insentif politik dalam satu aktor. Kondisi tersebut menciptakan ruang yang luas bagi berkembangnya patronase politik, *bureaucratic capture*, dan pelemahan sistem merit. Oleh karena itu, pembahasan pada bab-bab berikutnya akan diarahkan untuk menjelaskan bagaimana desain kelembagaan tersebut membentuk *Institutional Incentive Trap*, yaitu situasi ketika struktur institusi secara tidak langsung mendorong aktor politik menggunakan birokrasi sebagai instrumen konsolidasi kekuasaan.

1.8 Dari Demokrasi Elektoral Menuju *Bureaucratic Capture*

Desentralisasi politik Indonesia sejak akhir 1990-an pada dasarnya merupakan proyek demokratisasi yang bertujuan mendekatkan negara kepada masyarakat melalui distribusi kewenangan pemerintahan kepada daerah. Melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, kemudian diperkuat melalui berbagai regulasi berikutnya, pemerintah daerah memperoleh kewenangan yang jauh lebih besar dalam mengelola urusan publik, termasuk pengelolaan anggaran, pelayanan publik, dan pembangunan daerah. Secara normatif, desentralisasi dirancang untuk meningkatkan efektivitas pemerintahan melalui prinsip subsidiaritas, yaitu keputusan publik sebaiknya dibuat sedekat mungkin dengan masyarakat yang menerima dampaknya (Faguet, 2014; Buehler, 2010).

Namun, pengalaman Indonesia menunjukkan bahwa desentralisasi tidak hanya mendistribusikan kewenangan pembangunan, tetapi juga mendistribusikan arena kompetisi politik. Ketika kepala daerah dipilih secara langsung oleh masyarakat sejak tahun 2005, pemerintah daerah berubah menjadi arena utama kompetisi elite politik lokal. Kepala daerah tidak lagi sekadar administrator pemerintahan, tetapi menjadi aktor politik yang memperoleh mandat langsung dari pemilih dan memiliki kepentingan

untuk mempertahankan serta memperluas basis kekuasaannya (Aspinall & Sukmajati, 2016; Hadiz, 2010).

Dalam konteks tersebut, birokrasi daerah menjadi institusi yang memiliki nilai strategis bagi elite politik lokal. Birokrasi memiliki tiga karakteristik yang membuatnya menarik secara politik. Pertama, birokrasi menguasai sumber daya administratif seperti anggaran, program pembangunan, dan pelayanan publik. Kedua, birokrasi memiliki jaringan organisasi hingga tingkat kecamatan dan desa yang memungkinkan mobilisasi politik secara tidak langsung. Ketiga, birokrasi memiliki struktur jabatan yang menyediakan sumber daya politik melalui proses promosi, rotasi, dan distribusi posisi administratif (Weber, 1978; Peters, 2019).

Ketiga karakteristik tersebut menjadikan birokrasi sebagai arena yang rentan mengalami *political capture.* Konsep *bureaucratic capture* menjelaskan kondisi ketika institusi administratif yang seharusnya bekerja berdasarkan aturan profesional dan kepentingan publik justru dipengaruhi oleh kepentingan aktor politik tertentu. Dalam konteks pemerintah daerah Indonesia, *bureaucratic capture* tidak selalu berbentuk intervensi langsung terhadap seluruh birokrasi, tetapi dapat muncul melalui mekanisme yang lebih halus seperti penempatan pejabat yang loyal, pengendalian proses promosi, pemberian jabatan strategis, dan penggunaan sumber daya birokrasi untuk memperkuat jaringan politik (Carpenter & Moss, 2014; Fukuyama, 2013).

Salah satu faktor utama yang memperkuat kerentanan tersebut adalah posisi kepala daerah sebagai aktor politik sekaligus aktor administratif. Dalam sistem pemerintahan daerah Indonesia, kepala daerah memiliki kewenangan penting dalam manajemen ASN sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK). Secara hukum, kewenangan tersebut diperlukan agar kepala daerah dapat memastikan birokrasi mendukung agenda pembangunan yang telah dijanjikan kepada masyarakat. Akan tetapi, ketika kewenangan tersebut berada dalam lingkungan kompetisi politik yang tinggi, muncul risiko bahwa keputusan administratif akan dipengaruhi oleh pertimbangan politik (Peters, 2019; Dwiyanto, 2021).

Fenomena tersebut terlihat dalam berbagai kasus konflik antara prinsip netralitas ASN dan dinamika politik lokal. Badan Kepegawaian Negara (BKN) dan Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) pada periode keberadaannya secara konsisten menemukan bahwa pelanggaran netralitas ASN sering meningkat pada masa pemilu dan pemilihan kepala daerah. Bentuk pelanggaran tersebut meliputi keterlibatan ASN dalam aktivitas

politik praktis, dukungan kepada kandidat tertentu, penggunaan fasilitas pemerintahan untuk kepentingan politik, serta tekanan politik terhadap aparatur negara. (KASN, 2023; BKN, 2024).

Fenomena ini memperlihatkan adanya konflik struktural antara dua prinsip utama dalam negara demokrasi modern. Prinsip pertama adalah *political responsiveness*, yaitu kebutuhan agar birokrasi mampu menjalankan agenda pemerintah yang memperoleh mandat demokratis. Prinsip kedua adalah *administrative neutrality*, yaitu kewajiban birokrasi untuk tetap profesional, objektif, dan tidak berpihak kepada kepentingan politik tertentu. Negara demokrasi membutuhkan keduanya secara bersamaan, tetapi desain kelembagaan Indonesia belum sepenuhnya berhasil menciptakan keseimbangan antara keduanya (Aberbach, Putnam, & Rockman, 1981; Peters, 2019).

Permasalahan semakin kompleks karena Pilkada Langsung menciptakan kebutuhan pembiayaan politik yang besar. Berbagai penelitian mengenai politik lokal Indonesia menunjukkan bahwa kompetisi elektoral membutuhkan biaya tinggi untuk memperoleh dukungan partai politik, membangun jaringan kampanye, melakukan mobilisasi pemilih, dan mempertahankan koalisi politik. Akibatnya, setelah memenangkan pemilihan, kepala daerah menghadapi tekanan untuk memberikan keuntungan kepada jaringan pendukung yang membantu proses kemenangan politiknya (Aspinall & Berenschot, 2019; Muhtadi, 2019).

Dalam situasi tersebut, birokrasi dapat menjadi salah satu sumber daya yang digunakan untuk memenuhi kebutuhan konsolidasi politik. Jabatan birokrasi memiliki nilai strategis karena memberikan akses terhadap proses pengambilan keputusan, distribusi program, dan pengelolaan sumber daya publik. Oleh karena itu, ketika sistem pengawasan dan mekanisme merit belum cukup kuat, birokrasi dapat berubah dari institusi pelayanan publik menjadi instrumen pertukaran politik (*political exchange*) antara kepala daerah dan jaringan pendukungnya (Aspinall & Berenschot, 2019).

Kondisi tersebut menjelaskan mengapa reformasi birokrasi di Indonesia menghadapi persoalan yang lebih kompleks dibandingkan sekadar memperbaiki prosedur administratif. Pemerintah telah membangun berbagai instrumen formal seperti sistem merit, evaluasi reformasi birokrasi, penguatan pengawasan internal, dan digitalisasi pemerintahan. Namun, selama struktur insentif politik masih memberikan keuntungan kepada aktor

yang menguasai birokrasi, maka reformasi administratif akan terus menghadapi batas struktural (North, 1990; Fukuyama, 2013).

Berdasarkan uraian empiris dan teoritis tersebut, buku ini menawarkan argumentasi bahwa birokrasi daerah Indonesia mengalami persoalan bukan karena ketiadaan regulasi, tetapi karena adanya ketidaksesuaian antara desain demokrasi politik dan desain administrasi negara.

Desentralisasi memberikan kepala daerah legitimasi demokratis yang kuat. Namun, legitimasi tersebut berjalan bersamaan dengan kewenangan administratif yang besar terhadap birokrasi. Ketika kompetisi politik membutuhkan biaya tinggi dan jaringan patronase tetap kuat, kewenangan administratif tersebut menciptakan insentif untuk mengendalikan birokrasi sebagai instrumen konsolidasi kekuasaan. Dengan demikian, *bureaucratic capture* dalam konteks Indonesia bukan merupakan penyimpangan individual semata, melainkan konsekuensi dari konfigurasi kelembagaan.

Semakin besar konsentrasi kewenangan politik dan administratif pada kepala daerah dalam lingkungan kompetisi elektoral berbiaya tinggi, semakin besar kemungkinan birokrasi mengalami politisasi dan kehilangan independensi profesionalnya. Inilah mekanisme utama yang disebut dalam buku ini sebagai Institutional Incentive Trap dalam Desentralisasi Politik Indonesia.

1.9 Dari Kegagalan Implementasi Menuju Kegagalan Desain

Perjalanan desentralisasi politik Indonesia selama lebih dari dua dekade menunjukkan sebuah realitas yang kompleks. Di satu sisi, Indonesia berhasil membangun demokrasi elektoral yang relatif stabil melalui penyelenggaraan pemilu dan pemilihan kepala daerah secara reguler. Desentralisasi juga berhasil menciptakan ruang politik baru bagi masyarakat daerah untuk menentukan pemimpin lokalnya sendiri serta mengurangi dominasi pemerintah pusat sebagaimana terjadi pada masa pemerintahan Orde Baru. Namun, di sisi lain, keberhasilan demokrasi prosedural tersebut belum sepenuhnya menghasilkan pemerintahan daerah yang efektif, birokrasi yang profesional, dan tata kelola publik yang berintegritas (Aspinall, 2010; Mietzner, 2013).

Kondisi tersebut memperlihatkan adanya kesenjangan antara *democratic achievement* dan *governance achievement*. Demokrasi Indonesia mengalami perkembangan signifikan dalam aspek kompetisi politik dan partisipasi elektoral, tetapi kualitas pemerintahan masih menghadapi berbagai

persoalan struktural. Data World Bank melalui *Worldwide Governance Indicators* menunjukkan bahwa peningkatan kapasitas tata kelola Indonesia berlangsung secara bertahap dan belum mampu menyamai kecepatan perkembangan demokrasi elektoral. Dimensi seperti *Government Effectiveness*, *Rule of Law*, dan *Control of Corruption* masih menjadi tantangan utama dalam konsolidasi pemerintahan yang efektif (World Bank, 2025).

Selama ini, berbagai kajian mengenai persoalan pemerintahan daerah Indonesia cenderung menjelaskan masalah tersebut sebagai persoalan implementasi kebijakan. Pendekatan ini melihat bahwa kelemahan birokrasi disebabkan oleh faktor-faktor seperti lemahnya pengawasan, rendahnya kapasitas aparatur, kurang optimalnya penerapan sistem merit, atau kurang efektifnya reformasi birokrasi. Pendekatan tersebut memiliki kontribusi penting, tetapi belum sepenuhnya menjelaskan mengapa persoalan yang sama terus muncul meskipun pemerintah telah melakukan berbagai reformasi kelembagaan selama lebih dari dua dekade (Dwiyanto, 2021; Peters, 2019).

Buku ini menawarkan perspektif yang berbeda. Argumentasi utama buku ini menyatakan bahwa persoalan birokrasi daerah Indonesia tidak semata-mata merupakan kegagalan implementasi, tetapi merupakan konsekuensi dari kegagalan desain kelembagaan. Artinya, masalah utama tidak hanya terletak pada bagaimana aturan dilaksanakan, tetapi pada bagaimana aturan tersebut membentuk perilaku dan insentif para aktor politik yang menjalankan pemerintahan daerah.

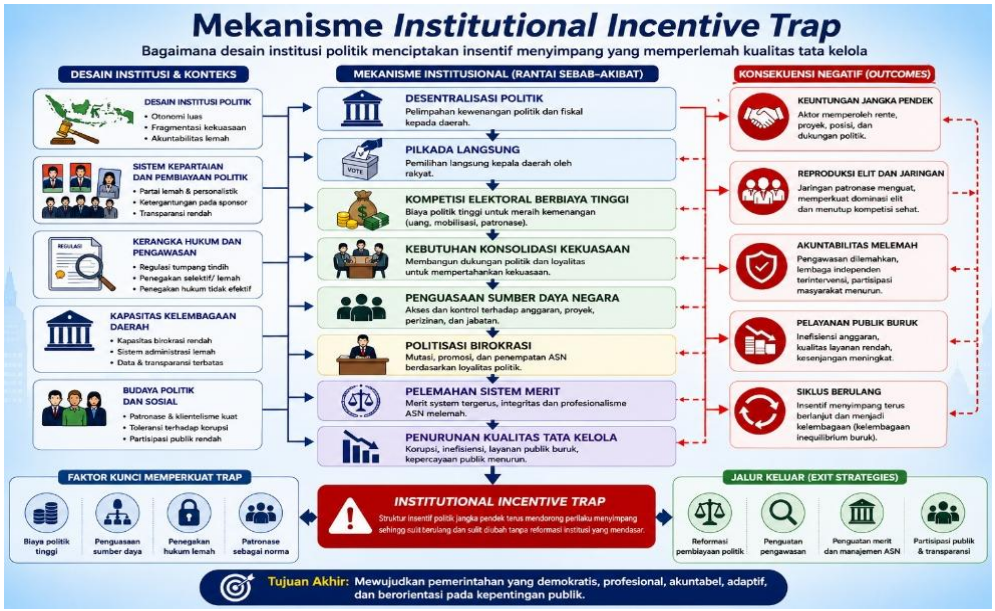
Dalam perspektif kelembagaan (*institutional perspective*), institusi tidak hanya berupa aturan formal, tetapi juga menciptakan insentif, batasan, dan peluang bagi aktor politik. Ketika sebuah desain institusi memberikan kewenangan politik yang besar kepada kepala daerah, sekaligus memberikan kewenangan administratif yang luas terhadap birokrasi, maka institusi tersebut secara tidak langsung menciptakan peluang bagi penggunaan birokrasi sebagai sumber daya politik. Aktor politik yang rasional akan cenderung memanfaatkan sumber daya yang tersedia untuk mempertahankan kekuasaan dan membangun stabilitas politiknya (North, 1990; March & Olsen, 1984).

Fenomena inilah yang menjelaskan munculnya paradoks desentralisasi politik Indonesia. Pilkada Langsung dirancang untuk meningkatkan akuntabilitas demokratis melalui hubungan langsung antara pemimpin dan masyarakat. Akan tetapi, dalam lingkungan politik dengan biaya elektoral

tinggi, kompetisi yang intens, dan jaringan patronase yang kuat, kepala daerah juga menghadapi tekanan untuk mempertahankan koalisi politik yang telah mendukung kemenangan elektoralnya. Akibatnya, birokrasi berpotensi menjadi instrumen untuk memenuhi kebutuhan konsolidasi politik tersebut (Aspinall & Berenschot, 2019).

Dengan demikian, persoalan birokrasi daerah tidak dapat dipahami hanya melalui perspektif administrasi publik. Pendekatan administrasi cenderung melihat birokrasi sebagai organisasi teknokratis yang dapat diperbaiki melalui regulasi, prosedur, dan reformasi manajemen. Namun, perspektif ilmu politik menunjukkan bahwa birokrasi juga merupakan arena kekuasaan yang dipengaruhi oleh hubungan antara elite politik, kepentingan elektoral, dan distribusi sumber daya negara. Ketika aspek politik tersebut diabaikan, reformasi birokrasi akan selalu menghadapi keterbatasan struktural (Peters, 2019; Fukuyama, 2013).

Berdasarkan argumentasi tersebut, buku ini memperkenalkan kerangka teori *Institutional Incentive Trap* sebagai kerangka analisis untuk menjelaskan mengapa demokrasi lokal Indonesia menghasilkan dilema antara legitimasi politik dan profesionalisme birokrasi. Kerangka teori ini menjelaskan kondisi ketika desain kelembagaan menghasilkan insentif yang mendorong aktor politik menggunakan kewenangan administratif untuk kepentingan politik, meskipun tujuan formal institusi tersebut adalah meningkatkan pelayanan publik dan demokrasi lokal. Secara sederhana, mekanisme *Institutional Incentive Trap* dapat digambarkan sebagai berikut.



Gambar 1. 5 Mekanisme *Institutional Incentive Trap*

Mekanisme tersebut menjelaskan bahwa persoalan birokrasi daerah bukanlah akibat satu faktor tunggal, tetapi merupakan hasil interaksi antara desain politik, struktur kelembagaan, dan perilaku aktor. Dengan kata lain, birokrasi mengalami tekanan politik bukan karena birokrasi gagal memahami prinsip profesionalisme, tetapi karena sistem politik menciptakan insentif yang membuat politisasi birokrasi menjadi pilihan yang menguntungkan bagi aktor tertentu.

Implikasi teoritis dari argumentasi ini adalah bahwa reformasi birokrasi Indonesia membutuhkan pendekatan yang lebih luas daripada sekadar memperbaiki sistem administrasi. Reformasi birokrasi harus disertai dengan reformasi hubungan politik-birokrasi, penguatan independensi manajemen ASN, pembatasan konflik kepentingan dalam pengelolaan jabatan publik, serta desain institusi yang mampu mengurangi insentif penggunaan birokrasi sebagai alat politik.

Pada akhirnya, buku ini berargumen bahwa masa depan desentralisasi politik Indonesia tidak hanya bergantung pada kualitas pemilu atau kemampuan masyarakat memilih pemimpin yang baik, tetapi juga pada kemampuan negara membangun institusi yang mampu membatasi penyalahgunaan kewenangan politik. Demokrasi yang kuat membutuhkan birokrasi yang profesional, sedangkan birokrasi profesional membutuhkan desain politik yang melindunginya dari tekanan kepentingan elektoral.

Buku ini berangkat dari paradoks bahwa demokrasi lokal berhasil memperluas kompetisi politik, tetapi belum mampu membangun birokrasi yang sepenuhnya profesional.

1.10 *Institutional Incentive Trap* sebagai Perspektif Analisis

Buku ini berangkat dari suatu pertanyaan mendasar yang terus mengemuka dalam kajian politik dan administrasi publik di Indonesia: mengapa berbagai reformasi birokrasi yang telah dijalankan selama lebih dari dua dekade belum mampu menghilangkan praktik patronase politik dan politisasi birokrasi secara berkelanjutan? Berbagai kebijakan telah menghasilkan kemajuan yang nyata, mulai dari penguatan sistem merit, digitalisasi pemerintahan, peningkatan akuntabilitas kinerja, hingga penyederhanaan birokrasi. Namun, pada saat yang sama, berbagai fenomena seperti intervensi politik dalam promosi jabatan, rotasi aparatur pasca-pemilihan kepala daerah, serta pemanfaatan birokrasi untuk kepentingan politik elektoral masih terus ditemukan di berbagai daerah. Realitas tersebut menunjukkan bahwa reformasi kelembagaan belum sepenuhnya mampu mengubah pola hubungan antara politik dan birokrasi yang telah terbentuk dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan (North, 1990; OECD, 2023).

Berbagai literatur telah menawarkan penjelasan mengenai fenomena tersebut melalui beragam perspektif. Kajian administrasi publik menekankan pentingnya profesionalisme birokrasi dan penerapan sistem merit sebagai fondasi tata kelola pemerintahan yang efektif (Weber, 1978). Sementara itu, ilmu politik menjelaskan bagaimana kompetisi elektoral, patronase, dan relasi kekuasaan memengaruhi perilaku aktor dalam birokrasi (Aspinall & Berenschot, 2019). Perspektif institusional kemudian memperlihatkan bahwa perilaku individu tidak hanya dipengaruhi oleh preferensi pribadi, tetapi juga oleh aturan formal, norma informal, dan desain kelembagaan yang membentuk pilihan rasional para aktor (Peters, 2019). Masing-masing pendekatan memberikan kontribusi yang penting, tetapi belum sepenuhnya mampu menjelaskan mengapa praktik politisasi birokrasi tetap bertahan meskipun instrumen reformasi administrasi terus diperkuat.

Berangkat dari kondisi tersebut, buku ini memperkenalkan *Institutional Incentive Trap* sebagai perspektif analisis yang digunakan untuk membaca hubungan antara politik dan birokrasi di era desentralisasi. Perspektif ini tidak dimaksudkan untuk menggantikan teori-teori yang telah berkembang sebelumnya ataupun menegasikan kontribusi berbagai pendekatan dalam

administrasi publik, ilmu politik, maupun ekonomi kelembagaan. Sebaliknya, perspektif ini berupaya menghadirkan sudut pandang yang lebih integratif dengan menempatkan hubungan politik dan birokrasi sebagai hasil interaksi antara desain kelembagaan, distribusi kewenangan, serta struktur insentif yang berkembang dalam sistem pemerintahan daerah. Melalui cara pandang tersebut, pembaca diajak melihat bahwa dinamika birokrasi tidak dapat dipahami hanya dari aspek organisasi atau perilaku individu, tetapi juga dari lingkungan institusional yang membentuk pilihan-pilihan para aktor.

Penggunaan perspektif *Institutional Incentive Trap* juga mencerminkan upaya buku ini untuk menggeser fokus analisis dari apa yang dilakukan aktor menuju mengapa aktor terdorong melakukan tindakan tertentu dalam suatu desain kelembagaan tertentu. Dalam banyak pembahasan mengenai reformasi birokrasi, perhatian sering kali diarahkan pada persoalan integritas individu, kualitas kepemimpinan, atau efektivitas implementasi kebijakan. Faktor-faktor tersebut memang memiliki peranan yang penting, tetapi sering kali belum menjawab mengapa pola perilaku yang sama dapat terus muncul pada aktor yang berbeda dan dalam periode pemerintahan yang berbeda. Buku ini berangkat dari asumsi bahwa perilaku politik dan birokrasi sering kali merupakan respons yang rasional terhadap struktur kelembagaan yang ada. Oleh karena itu, untuk memahami persoalan secara lebih utuh, analisis perlu diarahkan pada konteks institusional yang membentuk perilaku tersebut, bukan semata-mata pada karakteristik individu pelakunya (North, 1990; Ostrom, 2005).

Sebagai perspektif analisis, *Institutional Incentive Trap* menjadi benang merah yang menghubungkan seluruh pembahasan dalam buku ini. Perspektif tersebut digunakan untuk menafsirkan evolusi hubungan politik dan birokrasi sejak masa sentralisasi hingga era desentralisasi, menganalisis perubahan distribusi kewenangan dalam pemerintahan daerah, menjelaskan mengapa reformasi birokrasi menghadapi berbagai keterbatasan, serta membaca berbagai temuan empiris mengenai hubungan antara kepala daerah, aparatur sipil negara, dan institusi politik lokal. Dengan demikian, perspektif ini bukan sekadar menjadi bagian tersendiri dalam pembahasan, tetapi menjadi lensa teoritis yang menyatukan keseluruhan argumentasi buku dari awal hingga akhir.

Penting untuk ditegaskan bahwa pada bagian pendahuluan ini, *Institutional Incentive Trap* belum diposisikan sebagai sebuah kerangka teori yang lengkap. Buku ini hanya memperkenalkan perspektif tersebut sebagai

kerangka berpikir yang akan memandu pembaca dalam memahami arah pembahasan pada bab-bab berikutnya. Penjelasan mengenai definisi teoritis, asumsi dasar, dimensi, mekanisme kausal, hingga proposisi teoretis *Institutional Incentive Trap* akan diuraikan secara sistematis pada BAB V. Penyusunan tersebut dilakukan agar pembaca terlebih dahulu memahami konteks empiris dan perkembangan hubungan politik–birokrasi di Indonesia sebelum memasuki pembahasan mengenai konstruksi teori yang dikembangkan dalam buku ini.

Melalui pendekatan tersebut, buku ini berharap dapat memberikan kontribusi yang tidak hanya bersifat akademik, tetapi juga praktis dalam memahami tantangan reformasi birokrasi di Indonesia. *Institutional Incentive Trap* diperkenalkan sebagai perspektif yang membantu menjelaskan mengapa reformasi administrasi sering menghasilkan kemajuan prosedural, tetapi belum selalu diikuti oleh perubahan perilaku kelembagaan yang berkelanjutan. Perspektif ini sekaligus menjadi landasan untuk merumuskan arah reformasi yang tidak berhenti pada penyempurnaan aturan administratif, melainkan menyentuh aspek yang lebih mendasar, yaitu hubungan antara institusi politik, birokrasi, dan struktur insentif yang membentuk penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dengan kerangka tersebut, pembaca diharapkan memperoleh pemahaman yang lebih komprehensif mengenai persoalan yang dibahas sekaligus mengikuti alur argumentasi buku secara lebih sistematis hingga teori *Institutional Incentive Trap* diperkenalkan secara utuh pada bagian akhir buku.

1.11 Refleksi dan Implikasi

Berbagai penelitian mengenai reformasi birokrasi di Indonesia telah memberikan kontribusi penting dalam menjelaskan profesionalisme aparatur sipil negara, penerapan sistem merit, netralitas birokrasi, patronase politik, kapasitas administrasi, maupun tata kelola pemerintahan daerah. Literatur tersebut membantu menjelaskan bagaimana birokrasi dibangun, bagaimana reformasi administratif dilaksanakan, serta bagaimana hubungan antara elite politik dan aparatur negara berkembang dalam konteks demokratisasi dan desentralisasi. Namun, berbagai perspektif tersebut sering kali menganalisis dimensi-dimensi tersebut secara terpisah. Reformasi birokrasi cenderung dibahas sebagai persoalan desain dan implementasi administrasi, sementara patronase dipahami terutama sebagai praktik pertukaran politik dan sumber daya, dan kapasitas negara dilihat dari kemampuan institusi menjalankan fungsi pemerintahan. Buku ini

mengambil posisi yang berbeda dengan mempertemukan ketiga persoalan tersebut dalam satu pertanyaan yang lebih mendasar: mengapa reformasi administratif dapat menghasilkan peningkatan kapasitas birokrasi, tetapi tidak selalu menghilangkan insentif politik untuk mengendalikan birokrasi?

Pertanyaan tersebut berangkat dari pemahaman bahwa institusi tidak hanya membatasi perilaku aktor, tetapi juga membentuk insentif yang memengaruhi pilihan dan strategi mereka. Dalam perspektif *New Institutionalism*, institusi merupakan struktur yang membentuk pola interaksi, distribusi kewenangan, serta konsekuensi dari pilihan para aktor (March & Olsen, 1989; North, 1990; Peters, 2019). Karena itu, perubahan aturan formal tidak dengan sendirinya mengubah perilaku apabila struktur insentif yang melekat pada institusi masih memberikan keuntungan bagi perilaku lama. Reformasi dapat mengubah prosedur tanpa mengubah perhitungan strategis aktor. Dalam konteks politik lokal, keadaan tersebut menjadi semakin penting karena desentralisasi memberikan kewenangan yang lebih besar kepada aktor pemerintahan daerah, sementara kompetisi elektoral menciptakan kebutuhan terus-menerus untuk memperoleh sumber daya, membangun loyalitas, dan mempertahankan jaringan politik.

Dalam kerangka tersebut, birokrasi tidak hanya dipandang sebagai instrumen administratif negara, tetapi juga sebagai institusi yang memiliki nilai politik. Jabatan, promosi, mutasi, akses terhadap sumber daya pemerintah, dan jaringan administratif dapat menjadi bagian dari sumber daya yang dipertukarkan dalam hubungan politik. Kajian mengenai demokrasi elektoral dan politik klientelistik di Indonesia menunjukkan bahwa kompetisi politik sering berlangsung melalui jaringan informal yang menghubungkan elite, birokrasi, kelompok kepentingan, dan masyarakat (Aspinall & Berenschot, 2019). Karena itu, ketika struktur kelembagaan memberikan ruang diskresi yang besar kepada aktor politik, penguasaan terhadap birokrasi dapat menghasilkan manfaat yang lebih luas daripada sekadar kemampuan mengendalikan administrasi. Birokrasi dapat menjadi sumber daya untuk membangun loyalitas, mengamankan dukungan, dan memperkuat posisi politik.

Di sinilah buku ini mengembangkan argumentasi yang menjadi dasar kerangka teori *Institutional Incentive Trap.* Reformasi administratif dapat meningkatkan kapasitas birokrasi tanpa menghilangkan manfaat politik dari penguasaan birokrasi; manfaat tersebut mempertahankan intervensi politik; intervensi menghasilkan patronase dan *capture*; *capture* kemudian memperkuat kembali struktur insentif yang membuat intervensi tetap

menguntungkan. Dengan demikian, hubungan antara reformasi administratif dan politik birokrasi tidak berlangsung secara linear. Reformasi tidak selalu menggantikan pola lama dengan pola baru secara menyeluruh. Dalam kondisi tertentu, reformasi justru dapat berjalan berdampingan dengan keberlanjutan praktik politik yang sebelumnya hendak dikurangi.

Argumentasi tersebut membantu menjelaskan mengapa peningkatan kapasitas administratif tidak selalu identik dengan peningkatan otonomi birokrasi. Negara dapat memiliki prosedur administrasi yang semakin modern, sistem merit yang semakin terstruktur, pelayanan publik yang semakin terdigitalisasi, dan mekanisme pengawasan yang semakin berkembang, tetapi pada saat yang sama birokrasi tetap dapat menghadapi tekanan politik. Dalam perspektif *state capacity*, kualitas negara tidak hanya ditentukan oleh kemampuan organisasi menjalankan kebijakan, tetapi juga oleh kualitas institusi yang menopang hubungan antara kekuasaan, otoritas, dan administrasi (Fukuyama, 2014). Persoalannya, ketika kapasitas administratif berkembang di dalam struktur politik yang masih memberikan keuntungan bagi penguasaan birokrasi, modernisasi administrasi belum tentu menghilangkan ketergantungan politik tersebut.

Dalam konteks ini, *Institutional Incentive Trap* tidak dimaksudkan sebagai sinonim dari patronase, politisasi birokrasi, atau *bureaucratic capture*. Patronase menjelaskan pola pertukaran sumber daya dan dukungan; politisasi menjelaskan masuknya kepentingan politik ke dalam proses administratif; sedangkan *bureaucratic capture* menjelaskan keadaan ketika kepentingan politik memperoleh pengaruh yang cukup kuat untuk mengurangi otonomi profesional birokrasi. *Institutional Incentive Trap* berada pada tingkat analisis yang berbeda. Kerangka teori ini berusaha menjelaskan mengapa rangkaian tersebut dapat direproduksi dari waktu ke waktu dan mengapa perubahan formal tidak selalu memutusnya.

Dalam pengertian tersebut, *Institutional Incentive Trap* merupakan suatu kondisi ketika desain kelembagaan menghasilkan struktur insentif yang membuat intervensi terhadap birokrasi tetap rasional atau menguntungkan bagi aktor tertentu, meskipun intervensi tersebut dalam jangka panjang dapat melemahkan profesionalisme birokrasi. Logika ini memiliki kedekatan dengan pemikiran tentang *institutional path dependence* dan proses yang bersifat *self-reinforcing*. Institusi tidak hanya menghasilkan konsekuensi pada saat dibentuk, tetapi dapat menciptakan mekanisme yang memperkuat keberlanjutan pilihan sebelumnya karena manfaat dan biaya dari suatu institusi didistribusikan secara tidak merata di antara para aktor (Pierson,

2004). Dalam konteks buku ini, *self-reinforcement* terjadi ketika penguasaan terhadap birokrasi menghasilkan manfaat politik yang kemudian meningkatkan insentif untuk mempertahankan penguasaan tersebut.

Mekanisme tersebut juga memperluas pemahaman mengenai persoalan hubungan antara politisi dan birokrasi. Geddes (1994) menunjukkan bahwa pembangunan kapasitas birokrasi selalu berhubungan dengan kalkulasi politik karena politisi memiliki kepentingan yang tidak selalu sejalan dengan kebutuhan organisasi negara. Dari perspektif tersebut, birokrasi profesional dapat memberikan manfaat jangka panjang bagi kapasitas negara, tetapi pengendalian politik atas birokrasi dapat memberikan manfaat jangka pendek bagi aktor yang sedang berkuasa. Di sinilah muncul persoalan pilihan strategis: aktor politik dapat memiliki insentif untuk mempertahankan institusi yang secara agregat kurang efisien apabila institusi tersebut memberikan keuntungan politik bagi mereka. *Institutional Incentive Trap* mengembangkan persoalan tersebut ke dalam konteks politik birokrasi daerah Indonesia dengan menempatkan reproduksi insentif sebagai bagian penting dari penjelasan.

Pada saat yang sama, kerangka teori *Institutional Incentive Trap* juga berkaitan dengan persoalan konsekuensi tidak langsung dari tindakan institusional. Merton (1968) telah menunjukkan bahwa tindakan sosial yang diarahkan untuk mencapai tujuan tertentu dapat menghasilkan konsekuensi yang tidak dimaksudkan. Dalam konteks reformasi birokrasi, tujuan formal berupa peningkatan kapasitas, profesionalisme, dan efektivitas administrasi dapat menghasilkan konsekuensi yang berbeda apabila reformasi berlangsung dalam lingkungan insentif politik yang tidak berubah. Reformasi dapat memperbaiki kapasitas organisasi, tetapi belum tentu mengubah alasan politik yang membuat aktor ingin mempertahankan kontrol terhadap organisasi tersebut. *Institutional Incentive Trap* karena itu tidak menyatakan bahwa reformasi administratif gagal; sebaliknya, kerangka teori ini menunjukkan bahwa keberhasilan administratif dapat berlangsung bersamaan dengan kegagalan mengubah struktur insentif politik.

Dari sudut pandang pembangunan teori, buku ini menggunakan logika *theory building* yang menempatkan kerangka teori, konstruk, hubungan antarkonstruk, dan proposisi sebagai bagian yang saling berkaitan (Dubin, 1978). *Institutional Incentive Trap* dikembangkan bukan sebagai label baru bagi fenomena lama, tetapi sebagai upaya membangun mekanisme penjelas yang menghubungkan desain kelembagaan dengan perilaku politik dan konsekuensi birokratis. Karena itu, kerangka teori ini bergerak dari

pertanyaan tentang struktur menuju pertanyaan tentang mekanisme: bagaimana desain institusi membentuk insentif, bagaimana insentif memengaruhi pilihan aktor, bagaimana pilihan tersebut menghasilkan intervensi, dan bagaimana intervensi dapat direproduksi menjadi pola kelembagaan yang relatif menetap?

Kerangka tersebut juga membuat posisi buku berbeda dari kajian reformasi administrasi yang terutama berfokus pada perubahan organisasi dan prosedur. Reformasi administrasi pada dasarnya berusaha meningkatkan cara birokrasi bekerja melalui perubahan struktur organisasi, manajemen, prosedur, kompetensi, teknologi, dan akuntabilitas. Literatur reformasi administrasi menunjukkan bahwa perubahan semacam itu merupakan proses yang kompleks karena dipengaruhi oleh konteks politik, institusional, dan administratif (Pollitt & Bouckaert, 2017). Buku ini melangkah lebih jauh dengan mempertanyakan kondisi ketika perubahan administratif tersebut berlangsung di dalam struktur politik yang masih memberikan manfaat kepada aktor yang menguasai birokrasi. Dengan demikian, persoalannya bukan apakah reformasi administratif diperlukan, melainkan mengapa reformasi administratif saja sering belum cukup untuk mengubah perilaku politik yang menopang patronase birokrasi.

1.11.1 Perspektif Konseptual

Kebaruan buku ini terletak pada pengembangan *Institutional Incentive Trap* sebagai kerangka teori tingkat menengah untuk menjelaskan reproduksi struktur insentif yang menopang intervensi politik terhadap birokrasi. Konsep ini menempatkan reformasi administratif dan struktur insentif politik dalam hubungan yang dinamis. Reformasi formal dapat memperkuat institusi administratif, tetapi jika distribusi kewenangan, diskresi, dan manfaat politik tetap memungkinkan aktor memperoleh keuntungan dari penguasaan birokrasi, maka insentif untuk melakukan intervensi tetap bertahan.

Dengan demikian, persoalan utama reformasi birokrasi tidak lagi semata-mata ditempatkan sebagai masalah implementasi kebijakan. Persoalannya adalah apakah perubahan kelembagaan telah mengubah *payoff structure* yang dihadapi para aktor. Selama manfaat politik dari intervensi birokrasi masih lebih besar daripada biaya politik dan kelembagaan yang harus ditanggung, perilaku intervensif tetap dapat muncul. Dalam konteks ini, institusi bukan hanya arena tempat tindakan berlangsung, tetapi juga mekanisme yang membentuk perhitungan strategis aktor (North, 1990; Peters, 2019).

Novelty tersebut sekaligus memberi penjelasan mengenai sifat paradoksal reformasi birokrasi. Reformasi dapat menghasilkan birokrasi yang lebih terukur, lebih terdigitalisasi, lebih terstandar, dan lebih profesional secara administratif, tetapi birokrasi tersebut tetap dapat rentan terhadap kepentingan politik. Kapasitas dan kerentanan politik bukanlah dua keadaan yang secara otomatis saling meniadakan. Keduanya dapat tumbuh secara bersamaan apabila reformasi administratif tidak disertai perubahan terhadap struktur insentif politik.

1.11.2 Perspektif Teoretis

Kebaruan teoretis buku ini terletak pada integrasi beberapa tradisi pemikiran yang selama ini sering digunakan secara terpisah. Perspektif *New Institutionalism* menjelaskan bagaimana aturan dan struktur kelembagaan membentuk perilaku (March & Olsen, 1989; North, 1990; Peters, 2019). Perspektif *path dependence* menjelaskan bagaimana pilihan kelembagaan dapat menghasilkan proses yang semakin menguat dari waktu ke waktu (Pierson, 2004). Teori patronase membantu menjelaskan pertukaran antara sumber daya dan dukungan politik dalam demokrasi elektoral (Aspinall & Berenschot, 2019). Perspektif kapasitas negara membantu menjelaskan pentingnya birokrasi profesional bagi efektivitas pemerintahan (Fukuyama, 2014), sementara kajian Geddes (1994) menunjukkan bahwa kepentingan politik dapat memengaruhi pilihan mengenai pembangunan kapasitas birokrasi. Literatur reformasi administrasi memberikan konteks mengenai bagaimana perubahan organisasi dan manajemen pemerintahan berlangsung dalam lingkungan politik yang kompleks (Pollitt & Bouckaert, 2017).

Buku ini menyatukan berbagai perspektif tersebut dalam satu mekanisme penjelas yang menunjukkan bahwa hubungan antara institusi dan birokrasi tidak berhenti pada pola sederhana antara institusi, perilaku, dan hasil, tetapi berlangsung melalui proses yang lebih kompleks. Desain institusi membentuk struktur insentif politik yang memengaruhi cara aktor menghitung kepentingan dan memilih strategi, termasuk keputusan untuk melakukan intervensi terhadap birokrasi. Ketika intervensi tersebut digunakan untuk membangun loyalitas dan mengamankan kepentingan politik, ia dapat berkembang menjadi patronase dan politisasi birokrasi, yang dalam kondisi tertentu berujung pada *bureaucratic capture*. Ketika *capture* telah terbentuk, pola tersebut tidak berhenti sebagai hasil akhir, tetapi dapat memperkuat kembali struktur insentif yang membuat penguasaan dan intervensi terhadap birokrasi tetap menguntungkan. Dengan demikian, buku

ini melihat hubungan politik dan birokrasi sebagai suatu proses yang saling memperkuat dan dapat terus direproduksi dari waktu ke waktu, bahkan ketika reformasi administratif dan perubahan aturan formal telah dilakukan.

Rangkaian tersebut menjadi dasar bagi enam proposisi *Institutional Incentive Trap* yang dikembangkan dalam buku. Dengan demikian, teori tidak berhenti pada identifikasi hubungan antarvariabel, tetapi diarahkan untuk menjelaskan proses yang membuat suatu pola kelembagaan dapat bertahan dan memperkuat dirinya sendiri.

Dalam pengertian metodologis, pendekatan ini juga sejalan dengan gagasan *middle-range theorizing* yang menempatkan teori pada tingkat abstraksi yang cukup umum untuk menjelaskan pola lintas kasus, tetapi tetap cukup dekat dengan realitas empiris untuk memungkinkan pengembangan proposisi dan pengujian lebih lanjut (Merton, 1968). Buku ini karena itu tidak menempatkan *Institutional Incentive Trap* sebagai teori universal mengenai semua hubungan politik dan birokrasi. *Institutional Incentive Trap* diajukan sebagai kerangka teoretis tingkat menengah yang dapat dikembangkan dan diuji lebih lanjut, khususnya untuk menjelaskan kondisi ketika reformasi administratif berlangsung bersamaan dengan keberlanjutan patronase dan intervensi politik.

1.11.3 Mekanisme Demokrasi dan Politik

Kebaruan yang paling penting dari buku ini terletak pada mekanisme *self-reinforcing*. Banyak penjelasan mengenai patronase berhenti pada hubungan antara kebutuhan politik dan pertukaran sumber daya. Buku ini bergerak satu tahap lebih jauh dengan bertanya: apa yang terjadi setelah patronase berhasil masuk ke dalam birokrasi?

Ketika intervensi politik berhasil menghasilkan loyalitas, akses, dan kontrol terhadap jabatan, manfaat politik dari penguasaan birokrasi dapat meningkat. Peningkatan manfaat tersebut menciptakan insentif baru untuk mempertahankan kontrol. Ketika kontrol semakin menguat, ruang bagi otonomi birokrasi dapat semakin menyempit. Kondisi tersebut kemudian meningkatkan ketergantungan terhadap jaringan politik, sehingga intervensi berikutnya menjadi lebih mudah dilakukan.

Proses tersebut kemudian membentuk suatu lingkaran reproduksi yang membuat praktik intervensi politik terhadap birokrasi sulit diputus. Intervensi politik dapat melahirkan patronase yang menciptakan ketergantungan birokrasi terhadap aktor politik, dan ketergantungan

tersebut pada kondisi tertentu berkembang menjadi *bureaucratic capture*. Ketika birokrasi telah berada dalam pengaruh politik, penguasaan terhadap sumber daya dan jaringan birokrasi memberikan manfaat politik yang semakin besar bagi aktor yang mengendalikannya. Manfaat tersebut kemudian memperkuat kembali insentif untuk melakukan intervensi, sehingga terbentuk siklus yang terus berulang: intervensi mendorong patronase, patronase menciptakan ketergantungan, ketergantungan membuka jalan bagi *capture*, *capture* menghasilkan manfaat politik, dan manfaat politik tersebut kembali memperkuat insentif untuk melakukan intervensi. Dengan demikian, praktik yang pada awalnya mungkin bersifat situasional dapat berkembang menjadi pola kelembagaan yang bertahan dan direproduksi dari waktu ke waktu.

Inilah inti mekanisme *Institutional Incentive Trap*. Kerangka teori ini berusaha menjelaskan bukan hanya mengapa suatu praktik terjadi, tetapi mengapa praktik tersebut bertahan, beradaptasi, dan direproduksi setelah kondisi awal yang melahirkannya mengalami perubahan. Logika tersebut berhubungan erat dengan konsep *self-reinforcing processes* dalam analisis kelembagaan historis (Pierson, 2004).

1.11.4 Dinamika dan Realitas Empiris

Kebaruan empiris buku ini terletak pada upaya mempertemukan berbagai bukti mengenai reformasi birokrasi, sistem merit, netralitas ASN, patronase, korupsi pemerintahan daerah, kualitas pemerintahan, demokrasi, dan kapasitas negara. Data dari lembaga nasional dan sumber internasional tidak digunakan untuk memaksakan satu hubungan kausal, tetapi untuk melihat bagaimana berbagai indikator tersebut membentuk lingkungan kelembagaan tempat hubungan politik dan birokrasi berlangsung.

Pendekatan tersebut penting karena tidak ada satu indikator yang mampu menggambarkan keseluruhan kualitas birokrasi. Indikator kapasitas administratif dapat menunjukkan kemampuan institusi menjalankan fungsi pemerintahan, tetapi belum tentu menunjukkan tingkat otonomi birokrasi dari tekanan politik. Sebaliknya, indikator politisasi atau pelanggaran netralitas dapat menunjukkan tekanan politik, tetapi belum sepenuhnya menjelaskan kapasitas organisasi. Dengan mempertemukan berbagai dimensi tersebut, buku ini berupaya membaca birokrasi sebagai institusi yang sekaligus memiliki fungsi administratif dan nilai politik.

Dalam kerangka ini, bukti empiris berfungsi sebagai dasar untuk mengidentifikasi pola dan mekanisme yang kemudian dijelaskan secara

teoritis melalui *Institutional Incentive Trap*. Pendekatan tersebut juga menjaga jarak dari klaim kausal yang terlalu jauh. Data yang menunjukkan kecenderungan yang sama tidak otomatis memperlihatkan hubungan sebab-akibat. Karena itu, bukti empiris dalam buku digunakan untuk memperkuat *plausibility* mekanisme *Institutional Incentive Trap* dan membangun agenda pengujian lebih lanjut, bukan untuk menyatakan bahwa seluruh hubungan yang ditemukan telah terbukti secara eksperimental.

1.11.5 Perspektif Analitis

Kebaruan analitis buku ini terletak pada pergeseran fokus dari pertanyaan "mengapa reformasi birokrasi belum berhasil?" menuju pertanyaan yang lebih mendasar: "mengapa struktur insentif yang menopang intervensi politik tetap bertahan meskipun reformasi administratif terus dilakukan?"

Pergeseran ini menghasilkan konsekuensi penting. Jika masalah dipahami terutama sebagai kegagalan implementasi, solusi yang muncul cenderung berupa penambahan regulasi, penguatan pengawasan, peningkatan kapasitas, atau perbaikan prosedur. Semua agenda tersebut penting, tetapi belum tentu cukup apabila akar persoalan berada pada struktur insentif. Sebaliknya, jika persoalan dipahami sebagai *institutional incentive trap*, maka reformasi harus diarahkan pada perubahan manfaat, biaya, kewenangan, dan risiko yang dihadapi aktor ketika menggunakan birokrasi untuk kepentingan politik.

Dengan demikian, buku ini tidak menyatakan bahwa desentralisasi atau demokrasi elektoral secara inheren menghasilkan patronase. Desentralisasi justru dapat memperkuat demokrasi lokal, memperluas partisipasi, dan meningkatkan responsivitas pemerintah. Persoalannya terletak pada konfigurasi kelembagaan yang menentukan bagaimana kewenangan tersebut digunakan dan bagaimana aktor merespons insentif yang tersedia. Institusi demokratis dapat menghasilkan hasil yang berbeda ketika struktur insentif, kapasitas pengawasan, dan distribusi kewenangan berbeda (March & Olsen, 1989; North, 1990; Pierson, 2004).

1.11.6 Implikasi bagi Kebijakan Publik

Kontribusi kebijakan buku ini berangkat dari implikasi bahwa reformasi administratif dan reformasi institusional tidak dapat dipisahkan. Reformasi sistem merit, digitalisasi, penguatan pengawasan, peningkatan kapasitas ASN, dan modernisasi manajemen tetap diperlukan. Namun, agenda

tersebut perlu dilengkapi dengan perubahan terhadap struktur yang menghasilkan manfaat politik dari penguasaan birokrasi.

Implikasinya adalah reformasi birokrasi tidak cukup hanya membuat aturan menjadi lebih baik; reformasi harus membuat perilaku profesional menjadi lebih terlindungi dan intervensi politik menjadi lebih mahal secara kelembagaan. Prinsip tersebut berarti memperkuat sistem merit, membatasi diskresi politik dalam pengelolaan ASN, meningkatkan transparansi pengambilan keputusan, memperkuat pengawasan yang independen, serta membangun mekanisme yang dapat melindungi otonomi profesional birokrasi. Pendekatan semacam ini konsisten dengan pemahaman bahwa reformasi manajemen publik selalu berinteraksi dengan konteks politik dan institusional yang lebih luas (Pollitt & Bouckaert, 2017).

Dengan perspektif tersebut, reformasi generasi berikutnya perlu bergerak dari sekadar *administrative compliance* menuju *institutional incentive redesign.* Tujuannya bukan menghilangkan politik dari birokrasi—karena birokrasi merupakan bagian dari negara demokratis—melainkan memastikan bahwa kompetisi politik tidak menjadikan birokrasi sebagai instrumen pertukaran loyalitas. Birokrasi tetap harus responsif terhadap pemerintah yang memperoleh mandat demokratis, tetapi responsivitas tersebut harus dibedakan dari ketergantungan personal dan patronase.

1.11.7 Arah Pengembangan Pemikiran

Kontribusi pengembangan teori buku ini diwujudkan melalui enam proposisi *Institutional Incentive Trap*. Keenam proposisi tersebut menghubungkan desain kelembagaan, struktur insentif politik, perilaku aktor, intervensi terhadap birokrasi, patronase, *bureaucratic capture*, dan reproduksi kelembagaan. Dengan struktur tersebut, *Institutional Incentive Trap* menyediakan kerangka yang dapat digunakan untuk menghasilkan pertanyaan penelitian baru dan diuji pada konteks pemerintahan daerah yang berbeda.

Pada tahap ini, buku tidak mengklaim bahwa *Institutional Incentive Trap* telah menjadi teori yang final atau universal. Sebaliknya, *Institutional Incentive Trap* diposisikan sebagai kerangka teori dan kerangka teoretis yang diajukan untuk menjelaskan mekanisme tertentu dalam hubungan politik–birokrasi. Posisi tersebut penting secara akademik karena memungkinkan kerangka teori ini terus dikembangkan melalui pengujian empiris, perbandingan antarwilayah, dan penelitian lintas negara. Pengembangan teori yang baik tidak berhenti pada formulasi konsep, tetapi menyediakan hubungan yang

dapat ditelusuri, diperdebatkan, dan diuji oleh penelitian berikutnya (Dubin, 1978; Merton, 1968).

Dengan demikian, kontribusi utama buku ini bukanlah sekadar menunjukkan bahwa patronase, politisasi, atau *bureaucratic capture* masih terjadi dalam birokrasi Indonesia. Fenomena tersebut telah menjadi perhatian penting dalam literatur. Kebaruan buku ini terletak pada upaya menjelaskan mengapa fenomena tersebut dapat terus direproduksi di tengah perubahan institusional. Reformasi administratif dapat meningkatkan kapasitas birokrasi, tetapi apabila manfaat politik dari penguasaan birokrasi tetap tinggi, intervensi politik tetap memiliki nilai strategis. Intervensi dapat menghasilkan patronase dan *capture*, sementara *capture* dapat memperkuat kembali struktur yang membuat intervensi berikutnya semakin rasional.

Dalam perspektif tersebut, *Institutional Incentive Trap* menjadi jembatan analitis antara kapasitas negara dan struktur kekuasaan. Ia menjelaskan bagaimana birokrasi dapat semakin modern secara administratif tetapi tetap rentan secara politik; bagaimana aturan baru dapat berdampingan dengan praktik lama; dan bagaimana praktik yang awalnya bersifat transaksional dapat berkembang menjadi pola kelembagaan yang terus direproduksi. Dengan demikian, pertanyaan terpenting dalam reformasi birokrasi bukan hanya bagaimana membuat birokrasi bekerja lebih baik, tetapi juga bagaimana membangun institusi yang mengubah perhitungan strategis para aktor sehingga mempertahankan profesionalisme birokrasi menjadi pilihan yang lebih rasional daripada menguasainya untuk kepentingan politik.

Pada titik inilah kontribusi buku ini memperoleh makna yang lebih luas. Reformasi birokrasi tidak hanya merupakan proyek administratif untuk memperbaiki organisasi negara, tetapi juga merupakan proses institusional untuk membentuk hubungan yang lebih sehat antara kekuasaan politik dan birokrasi. Keberhasilan reformasi pada akhirnya tidak cukup diukur dari seberapa banyak aturan baru dibuat atau seberapa tinggi kepatuhan administratif meningkat. Ukuran yang lebih mendasar adalah apakah reformasi mampu mengubah struktur insentif sehingga birokrasi dapat menjalankan mandat publik secara profesional tanpa harus bergantung pada patronase politik. Memutus *Institutional Incentive Trap* berarti mengubah lingkungan kelembagaan tempat pilihan politik dibuat—dari lingkungan yang memberi keuntungan pada penguasaan birokrasi menjadi lingkungan yang memberi penghargaan pada profesionalisme, kompetensi, akuntabilitas, dan pelayanan publik.

BAB II
GENEALOGI DESENTRALISASI POLITIK INDONESIA

Desentralisasi politik Indonesia bukanlah proses linear menuju demokrasi lokal, tetapi merupakan hasil kompromi politik antara kebutuhan demokratisasi, stabilitas negara, dan kepentingan elite politik. Akibatnya, desain desentralisasi yang terbentuk mengandung kontradiksi internal antara demokratisasi kekuasaan dan kontrol politik terhadap birokrasi.

2.1 Warisan Birokrasi Orde Baru

Desentralisasi politik Indonesia pasca-Reformasi tidak dapat dipahami secara utuh tanpa melihat warisan institusional yang dibentuk selama lebih dari tiga dekade pemerintahan Orde Baru. Reformasi 1998 memang menghasilkan perubahan besar dalam hubungan antara negara dan masyarakat, termasuk melalui demokratisasi, desentralisasi, dan penguatan lembaga politik lokal. Namun, perubahan tersebut berlangsung di atas fondasi negara yang sebelumnya dibangun melalui struktur pemerintahan yang sangat tersentralisasi. Dengan demikian, demokratisasi Indonesia bukanlah proses membangun institusi baru dari ruang kosong, melainkan proses transformasi terhadap institusi lama yang memiliki karakter, budaya organisasi, dan pola hubungan kekuasaan yang telah mengakar (Robison & Hadiz, 2004; Aspinall, 2010).

Pada masa Orde Baru, negara dibangun berdasarkan prinsip *state-led development*, yaitu paradigma pembangunan yang menempatkan negara sebagai aktor utama dalam mengarahkan pembangunan ekonomi, stabilitas politik, dan pengendalian sosial. Pemerintah pusat memiliki dominasi kuat terhadap hampir seluruh aspek penyelenggaraan pemerintahan, sementara pemerintah daerah lebih berperan sebagai pelaksana kebijakan pusat daripada sebagai aktor politik yang memiliki otonomi substantif. Struktur tersebut menciptakan hubungan pusat-daerah yang bersifat hierarkis, dimana kewenangan politik dan administratif terkonsentrasi pada pemerintah pusat (King, 2003; Hadiz, 2010).

Dalam desain pemerintahan Orde Baru, birokrasi tidak hanya berfungsi sebagai organisasi administratif, tetapi juga menjadi instrumen utama dalam mempertahankan stabilitas politik rezim. Negara menggunakan birokrasi sebagai jaringan pengendalian politik hingga tingkat lokal melalui struktur pemerintahan yang menjangkau provinsi, kabupaten, kecamatan, hingga desa. Aparatur negara tidak sepenuhnya diposisikan sebagai pelayan publik

yang netral, tetapi memiliki peran politik dalam mendukung agenda negara dan stabilitas pemerintahan (Robison & Hadiz, 2004).

Salah satu karakteristik utama birokrasi Orde Baru adalah konsep *bureaucratic polity*, yaitu kondisi ketika birokrasi menjadi aktor dominan dalam sistem politik karena memiliki kapasitas administratif, sumber daya negara, dan kontrol terhadap proses pembangunan. Dalam perspektif ini, birokrasi bukan hanya institusi pelaksana kebijakan, tetapi menjadi bagian dari struktur kekuasaan politik negara. Aparatur birokrasi memiliki hubungan yang erat dengan elite politik pusat sehingga batas antara fungsi administratif dan kepentingan politik menjadi semakin kabur (Jackson, 1978; King, 2003).

Penguatan peran birokrasi tersebut juga terlihat melalui penerapan konsep monoloyalitas birokrasi. Pegawai negeri pada masa Orde Baru diwajibkan memiliki loyalitas tunggal kepada pemerintah melalui mekanisme politik yang dikenal dengan konsep *monoloyalitas*. Kebijakan tersebut menjadikan birokrasi sebagai salah satu basis dukungan politik pemerintah, khususnya melalui keterkaitan antara aparatur negara dan organisasi politik pendukung pemerintah. Akibatnya, prinsip netralitas birokrasi sebagaimana dikembangkan dalam tradisi administrasi publik modern mengalami pelemahan (Mietzner, 2013).

Pada tingkat lokal, pola hubungan tersebut menghasilkan pemerintahan daerah yang memiliki ketergantungan tinggi terhadap pemerintah pusat. Kepala daerah tidak sepenuhnya muncul sebagai pemimpin politik lokal yang memiliki basis legitimasi masyarakat, tetapi lebih banyak berperan sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat. Mekanisme pengangkatan kepala daerah yang melibatkan pengaruh kuat pemerintah pusat menyebabkan orientasi politik pemerintah daerah lebih banyak diarahkan kepada kepentingan pusat dibandingkan kebutuhan masyarakat lokal (Buehler, 2010).

Konsekuensi dari sistem tersebut adalah terbentuknya budaya birokrasi yang menekankan kepatuhan administratif dibandingkan inovasi dan responsivitas publik. Dalam lingkungan politik yang sangat hierarkis, keberhasilan seorang birokrat lebih sering ditentukan oleh kemampuan mengikuti arahan politik atasan daripada kemampuan menghasilkan pelayanan publik yang berkualitas. Kondisi tersebut menciptakan budaya organisasi birokrasi yang cenderung patrimonial, hierarkis, dan berorientasi pada hubungan kekuasaan (Dwiyanto, 2021).

Selain itu, sentralisasi fiskal pada masa Orde Baru semakin memperkuat ketergantungan daerah terhadap pusat. Sebagian besar sumber daya ekonomi dan penerimaan negara dikendalikan pemerintah pusat, sedangkan pemerintah daerah memiliki ruang fiskal yang terbatas untuk mengembangkan kebijakan secara mandiri. Ketergantungan tersebut menyebabkan daerah tidak berkembang sebagai pusat inovasi kebijakan, tetapi lebih sebagai pelaksana program nasional yang ditentukan oleh pemerintah pusat (McLeod, 2005).

Warisan sentralisme tersebut menciptakan persoalan kelembagaan ketika Indonesia memasuki era Reformasi. Ketika tuntutan demokratisasi dan desentralisasi muncul setelah jatuhnya Orde Baru, negara menghadapi dilema besar: memberikan kewenangan kepada daerah untuk mencegah disintegrasi politik, tetapi pada saat yang sama harus mengubah birokrasi yang selama puluhan tahun terbiasa bekerja dalam struktur komando yang terpusat. Dengan kata lain, desentralisasi politik dimulai ketika kapasitas institusional daerah belum sepenuhnya siap untuk menjalankan otonomi yang luas (Fitrani, Hofman, & Kaiser, 2005).

Kondisi tersebut menjelaskan mengapa desentralisasi Indonesia sejak awal memiliki karakter yang ambivalen. Di satu sisi, desentralisasi merupakan instrumen demokratisasi yang bertujuan mengurangi dominasi pusat dan meningkatkan partisipasi masyarakat. Di sisi lain, desentralisasi juga menjadi proses pemindahan kewenangan kepada aktor-aktor lokal yang sebagian masih membawa warisan budaya politik lama, termasuk patronase, hubungan personal, dan penggunaan birokrasi sebagai instrumen kekuasaan (Hadiz, 2010).

Dengan demikian, persoalan birokrasi daerah Indonesia saat ini tidak dapat dipahami hanya sebagai persoalan pasca-Pilkada atau kelemahan reformasi birokrasi. Sebagian persoalan tersebut merupakan konsekuensi historis dari teori negara yang membangun birokrasi sebagai alat konsolidasi kekuasaan. Ketika sistem politik berubah menjadi lebih demokratis setelah Reformasi, birokrasi yang sebelumnya terbiasa bekerja dalam struktur hierarki negara harus beradaptasi dengan lingkungan politik baru yang lebih kompetitif.

Namun, adaptasi tersebut tidak berlangsung secara otomatis. Birokrasi yang sebelumnya dikendalikan oleh pemerintah pusat kemudian menghadapi bentuk tekanan baru dari elite politik lokal melalui mekanisme demokrasi elektoral. Perubahan tersebut tidak menghilangkan politisasi birokrasi, tetapi mengubah aktor yang memiliki kemampuan untuk memengaruhi birokrasi.

Jika pada masa Orde Baru birokrasi lebih banyak dikendalikan oleh negara pusat, maka pada era desentralisasi birokrasi menghadapi tekanan dari kompetisi politik lokal.

Pada bagian ini menunjukkan bahwa persoalan utama birokrasi Indonesia bukan hanya berasal dari lemahnya implementasi reformasi birokrasi, tetapi berasal dari warisan institusional yang membentuk karakter hubungan politik dan birokrasi sejak masa Orde Baru. Pada masa Orde Baru, pemerintah pusat sangat kuat sehingga dapat mengendalikan birokrasi hingga ke daerah. Sedangkan pada era Reformasi, demokrasi meningkat melalui perluasan kewenangan daerah sehingga elite lokal memperoleh ruang mengendalikan birokrasi. Perubahan tersebut menghasilkan transformasi bentuk politisasi birokrasi dari *Centralized Bureaucratic Control* menjadi *Decentralized Political Capture.*

Desentralisasi tidak menciptakan masalah birokrasi dari nol, tetapi mengubah arena dan aktor yang memiliki kemampuan untuk memengaruhi birokrasi. Warisan birokrasi yang tidak sepenuhnya profesional bertemu dengan desain demokrasi lokal yang memberikan kewenangan besar kepada kepala daerah. Pertemuan dua kondisi tersebut menciptakan fondasi bagi munculnya bureaucratic capture sebagaimana dijelaskan pada Bab ini.

2.2 Reformasi 1998 dan Lahirnya Desentralisasi Radikal

Reformasi politik tahun 1998 menjadi titik perubahan fundamental dalam sejarah hubungan antara negara dan daerah di Indonesia. Kejatuhan pemerintahan Orde Baru tidak hanya mengakhiri rezim politik yang berkuasa selama lebih dari tiga dekade, tetapi juga membuka kembali persoalan lama mengenai distribusi kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah. Selama masa Orde Baru, stabilitas politik dibangun melalui kontrol pusat yang kuat terhadap daerah, sementara aspirasi lokal sering kali dibatasi oleh struktur pemerintahan yang hierarkis. Ketika rezim tersebut runtuh, berbagai tuntutan terhadap redistribusi kekuasaan muncul secara bersamaan dari berbagai wilayah Indonesia (Hadiz, 2010; Robison & Hadiz, 2004).

Krisis ekonomi dan politik pada akhir 1990-an mempercepat delegitimasi negara yang selama ini dibangun berdasarkan stabilitas dan kontrol administratif. Masyarakat tidak hanya menuntut pergantian kepemimpinan nasional, tetapi juga menuntut perubahan mendasar terhadap cara negara

mengelola hubungan pusat dan daerah. Ketimpangan pembangunan, ketidakadilan distribusi sumber daya alam, dan dominasi pemerintah pusat terhadap keputusan politik daerah menjadi isu utama yang mendorong meningkatnya tuntutan otonomi daerah (Aspinall & Fealy, 2003).

Dalam konteks tersebut, desentralisasi menjadi salah satu agenda utama reformasi. Pemerintah pasca-Orde Baru menghadapi tekanan ganda. Di satu sisi, terdapat tuntutan demokratisasi yang menghendaki pengurangan dominasi pemerintah pusat dan pemberian ruang politik lebih besar kepada masyarakat daerah. Di sisi lain, terdapat kekhawatiran bahwa lemahnya kontrol pusat dapat memperbesar tuntutan separatisme di beberapa wilayah seperti Aceh, Papua, dan daerah lain yang memiliki pengalaman ketidakpuasan terhadap pemerintah pusat. Oleh karena itu, desentralisasi menjadi strategi politik untuk mempertahankan integrasi nasional sekaligus merespons tuntutan demokratisasi (Aspinall, 2003; Mietzner, 2013).

Pemerintahan reformasi dengan presiden B.J. Habibie kemudian memilih pendekatan desentralisasi yang sangat cepat melalui penerbitan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Kedua regulasi tersebut menandai perubahan paradigma besar dari sistem pemerintahan yang sangat tersentralisasi menuju sistem yang memberikan kewenangan luas kepada pemerintah kabupaten dan kota. Berbeda dengan banyak negara yang melakukan desentralisasi secara bertahap, Indonesia memilih pendekatan *big bang decentralization*, yaitu transfer kewenangan dalam skala besar dan waktu yang relatif singkat (Fitrani, Hofman, & Kaiser, 2005).

Pilihan terhadap desentralisasi radikal tersebut memiliki alasan politik yang kuat. Pemerintah pusat pada masa transisi reformasi membutuhkan legitimasi baru dari daerah. Memberikan kewenangan luas kepada pemerintah daerah dipandang sebagai cara untuk mengurangi ketegangan pusat-daerah sekaligus mencegah munculnya tuntutan pemisahan wilayah. Dengan demikian, desentralisasi pada tahap awal bukan hanya instrumen administrasi publik, tetapi juga strategi politik untuk mempertahankan keberlangsungan negara Indonesia pasca-otoritarianisme (Aspinall & Berger, 2001).

Akan tetapi, keputusan untuk melakukan desentralisasi secara cepat juga menghasilkan konsekuensi kelembagaan yang besar. Transfer kewenangan kepada daerah berlangsung lebih cepat dibandingkan pembangunan

kapasitas institusi lokal. Banyak pemerintah daerah menerima kewenangan baru dalam bidang pelayanan publik, pengelolaan anggaran, dan pembangunan, tetapi belum memiliki pengalaman, sumber daya manusia, serta mekanisme akuntabilitas yang memadai untuk menjalankan kewenangan tersebut secara efektif (World Bank, 2003).

Kesenjangan antara kewenangan dan kapasitas tersebut menjadi salah satu akar persoalan dalam perjalanan desentralisasi Indonesia. Pemerintah daerah memperoleh otoritas yang besar, tetapi sistem pengawasan, profesionalisme birokrasi, dan mekanisme pengendalian politik belum berkembang secara seimbang. Akibatnya, desentralisasi menciptakan ruang baru bagi inovasi pemerintahan, tetapi sekaligus membuka peluang baru bagi elite lokal untuk menguasai sumber daya negara (Hadiz, 2010).

Dalam perspektif kelembagaan, fenomena tersebut menunjukkan bahwa desentralisasi bukanlah proses netral yang secara otomatis menghasilkan pemerintahan yang lebih demokratis dan efektif. Institusi baru selalu berinteraksi dengan struktur sosial dan politik yang telah ada sebelumnya. Ketika desentralisasi diterapkan dalam lingkungan politik yang masih dipengaruhi oleh budaya patronase dan jaringan elite, kewenangan yang diberikan kepada daerah dapat digunakan tidak hanya untuk pelayanan publik, tetapi juga untuk konsolidasi kekuasaan politik lokal (North, 1990; Aspinall & Berenschot, 2019).

Pada tingkat birokrasi, perubahan tersebut menghasilkan transformasi besar dalam hubungan antara pejabat politik dan aparatur negara. Sebelum reformasi, birokrasi daerah lebih banyak bertanggung jawab kepada pemerintah pusat melalui mekanisme hierarki administratif. Setelah desentralisasi, birokrasi daerah menjadi lebih dekat dengan kepala daerah dan elite politik lokal. Perubahan ini meningkatkan peluang birokrasi menjadi lebih responsif terhadap kebutuhan daerah, tetapi sekaligus meningkatkan risiko intervensi politik terhadap administrasi pemerintahan (Peters, 2019).

Situasi tersebut memperlihatkan dilema awal desentralisasi Indonesia. Tujuan awal desentralisasi adalah mendekatkan negara kepada masyarakat dan meningkatkan demokrasi lokal. Namun, desain institusi yang memberikan kewenangan luas kepada daerah tanpa mekanisme kontrol yang memadai menciptakan peluang bagi munculnya bentuk baru konsentrasi kekuasaan di tingkat lokal. Dengan kata lain, sentralisme

nasional tidak sepenuhnya hilang, tetapi sebagian mekanisme penguasaan negara berpindah dari pusat menuju elite lokal (Hadiz, 2010).

Fenomena ini kemudian menjadi karakter penting politik lokal Indonesia pasca-reformasi. Desentralisasi berhasil menciptakan arena politik baru bagi elite daerah, tetapi tidak selalu menghasilkan demokratisasi substantif. Pemilihan pemimpin lokal, pengelolaan sumber daya publik, dan pengendalian birokrasi menjadi bagian dari kompetisi politik lokal yang semakin kompleks. Dalam kondisi tersebut, daerah tidak hanya menjadi ruang administrasi pemerintahan, tetapi juga menjadi arena perebutan kekuasaan politik dan ekonomi (Aspinall & Berenschot, 2019).

Oleh sebab itu, kelahiran desentralisasi politik Indonesia mengandung kontradiksi sejak awal. Desentralisasi merupakan solusi terhadap persoalan sentralisme Orde Baru, tetapi sekaligus menciptakan tantangan baru berupa lemahnya kapasitas institusi lokal dan meningkatnya peluang elite lokal menguasai sumber daya negara. Kontradiksi inilah yang kemudian menjadi dasar berkembangnya persoalan yang dibahas dalam bab-bab berikutnya, yaitu hubungan antara demokrasi lokal, patronase politik, dan birokrasi daerah.

Desentralisasi politik Indonesia lahir sebagai solusi terhadap krisis sentralisme, namun desain awalnya lebih berorientasi pada penyelamatan negara daripada pembangunan institusi demokrasi lokal yang matang. Akibatnya, desentralisasi menghasilkan transfer kewenangan yang cepat, tetapi tidak selalu diikuti oleh penguatan mekanisme akuntabilitas dan profesionalisme birokrasi.

> *Pada hakikatnya, desentralisasi di Indonesia lahir sebagai kompromi politik yang didorong oleh kebutuhan mendesak untuk menjaga stabilitas nasional pasca-runtuhnya rezim Orde Baru, bukan semata-mata sebagai agenda reformasi administrasi pemerintahan. Pemerintah pada masa reformasi tidak hanya berupaya meningkatkan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, tetapi juga merespons tuntutan demokratisasi, memperkuat legitimasi politik, serta meredam potensi disintegrasi melalui pemberian otonomi yang lebih luas kepada daerah.*

Oleh sebab itu, desain awal desentralisasi memiliki tiga karakter utama, yaitu responsif secara politik karena menjawab tuntutan demokrasi dan otonomi daerah, cepat secara kelembagaan karena dilaksanakan untuk mencegah krisis legitimasi negara, serta lemah dalam pembangunan kapasitas institusi karena pelimpahan kewenangan berlangsung jauh lebih cepat dibandingkan

penguatan birokrasi, sistem pengawasan, dan mekanisme akuntabilitas. Konfigurasi tersebut melahirkan sebuah paradoks mendasar: Indonesia mendistribusikan kewenangan politik dan administratif yang sangat besar kepada pemerintah daerah sebelum sepenuhnya membangun institusi yang mampu mengendalikan penggunaan kewenangan tersebut. Dalam perspektif buku ini, kondisi tersebut menjadi titik awal terbentuknya *Institutional Incentive Trap*, yaitu situasi ketika desentralisasi berhasil membuka ruang demokrasi dan memperluas partisipasi politik, tetapi pada saat yang sama juga menciptakan struktur insentif yang memungkinkan elite politik lokal memanfaatkan institusi negara dan birokrasi sebagai instrumen konsolidasi kekuasaan melalui praktik patronase dan politisasi birokrasi.

2.3 Evolusi Desain Desentralisasi

Desentralisasi Indonesia mengalami perubahan paradigma yang sangat signifikan sejak masa reformasi. Jika pada masa sebelumnya desentralisasi lebih banyak dipahami sebagai mekanisme administratif untuk membantu pemerintah pusat menjalankan fungsi pemerintahan, maka setelah reformasi, desentralisasi berkembang menjadi instrumen demokratisasi politik. Perubahan tersebut tidak hanya memindahkan sebagian kewenangan pemerintahan dari pusat ke daerah, tetapi juga mengubah struktur hubungan kekuasaan antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, masyarakat, dan birokrasi (Bardhan & Mookherjee, 2006; Faguet, 2014).

Dalam perspektif administrasi publik klasik, desentralisasi merupakan strategi untuk meningkatkan efisiensi pemerintahan melalui distribusi kewenangan kepada unit pemerintahan yang lebih dekat dengan masyarakat. Pemerintah daerah dianggap memiliki informasi yang lebih baik mengenai kebutuhan lokal sehingga mampu menghasilkan kebijakan publik yang lebih responsif. Perspektif ini menekankan aspek manajerial dan pelayanan publik dibandingkan aspek politik kekuasaan (Oates, 1972).

Namun demikian, pengalaman Indonesia menunjukkan bahwa desentralisasi tidak berkembang hanya sebagai persoalan administratif. Desentralisasi menjadi arena politik karena menyangkut distribusi kekuasaan, pengelolaan sumber daya negara, serta pembentukan elite politik lokal. Ketika pemerintah daerah memperoleh kewenangan luas, daerah tidak lagi hanya menjadi pelaksana kebijakan nasional, tetapi berubah menjadi arena kompetisi politik antara aktor lokal yang memiliki kepentingan terhadap penguasaan institusi negara (Hadiz, 2010).

2.3.1 Masa Orde Baru

Sebelum reformasi, desain hubungan pusat-daerah Indonesia lebih banyak menggunakan pendekatan dekonsentrasi. Pemerintah daerah secara formal memiliki kewenangan administratif, tetapi kewenangan strategis tetap berada dalam kendali pemerintah pusat. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah menempatkan pemerintah daerah dalam posisi yang sangat bergantung kepada pusat.

Dalam sistem tersebut, gubernur, bupati, dan wali kota memiliki fungsi ganda sebagai kepala daerah otonom sekaligus wakil pemerintah pusat. Posisi tersebut menyebabkan pemerintah daerah lebih berorientasi kepada kepatuhan administratif terhadap pemerintah pusat dibandingkan akuntabilitas politik kepada masyarakat lokal (King, 2003).

Model ini menghasilkan stabilitas politik, tetapi mengorbankan ruang demokrasi lokal. Pemerintah daerah tidak berkembang sebagai institusi politik yang mandiri karena sebagian besar keputusan strategis ditentukan oleh pemerintah pusat. Struktur birokrasi daerah juga mengikuti pola hierarki nasional sehingga loyalitas aparatur lebih diarahkan kepada pemerintah pusat daripada kepentingan masyarakat daerah (Hadiz, 2010).

Dapat disimpulkan bahwa karakter desentralisasi Orde Baru sebagai *administrative decentralization without political autonomy*. Artinya, daerah memiliki struktur pemerintahan sendiri, tetapi tidak memiliki otonomi politik yang signifikan.

2.3.2 Reformasi Awal

Perubahan besar terjadi setelah Reformasi melalui penerapan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Regulasi ini membalikkan paradigma sebelumnya dengan memberikan kewenangan luas kepada kabupaten dan kota. Pemerintah daerah memperoleh kewenangan terhadap berbagai sektor pemerintahan yang sebelumnya berada di bawah kendali pusat.

Model ini dikenal sebagai *big bang decentralization* karena transfer kewenangan dilakukan secara cepat dan dalam skala besar. Berbeda dengan banyak negara yang menerapkan desentralisasi secara bertahap, Indonesia melakukan perubahan struktural dalam waktu relatif singkat sebagai respons terhadap tekanan politik pasca-Orde Baru (World Bank, 2003).

Perubahan tersebut menghasilkan beberapa konsekuensi positif. *Pertama,* pemerintah daerah memiliki ruang lebih besar untuk merancang kebijakan sesuai kebutuhan masyarakat lokal. *Kedua,* masyarakat memperoleh peluang lebih besar untuk memengaruhi proses pemerintahan. *Ketiga,* pemerintah daerah mulai memiliki identitas politik sendiri.

Akan tetapi desentralisasi luas juga menghasilkan konsekuensi yang tidak sepenuhnya diperkirakan. Transfer kewenangan yang cepat tidak selalu diikuti oleh kesiapan institusi lokal. Banyak daerah memperoleh kewenangan besar dalam pengelolaan anggaran dan pelayanan publik, tetapi belum memiliki kapasitas birokrasi, sistem pengawasan, dan budaya akuntabilitas yang memadai (Fitrani, Hofman, & Kaiser, 2005).

2.3.3 Era Menguatnya Dimensi Politik Lokal

Perubahan berikutnya terjadi melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Regulasi ini memperkuat dimensi politik desentralisasi melalui pengenalan pemilihan kepala daerah secara langsung. Sebelum 2005, kepala daerah dipilih oleh DPRD. Setelah perubahan regulasi, kepala daerah dipilih langsung oleh masyarakat. Perubahan ini menghasilkan transformasi mendasar dalam sumber legitimasi kepala daerah.

Sebelumnya, kepala daerah memperoleh legitimasi dari DPRD. Namun setelah Pilkada langsung, kepala daerah memperoleh legitimasi langsung dari pemilih. Perubahan tersebut meningkatkan akuntabilitas demokratis kepala daerah, tetapi sekaligus memperkuat posisi politik mereka terhadap birokrasi daerah.

Kepala daerah tidak lagi hanya menjadi administrator pemerintahan, tetapi menjadi pemimpin politik yang memiliki mandat langsung dari masyarakat. Dalam konteks inilah muncul persoalan baru: kepala daerah memiliki legitimasi politik yang kuat sekaligus kewenangan administratif yang luas terhadap birokrasi. Konfigurasi tersebut menciptakan potensi ketegangan antara *political authority* dan *administrative neutrality* (Aberbach, Putnam, & Rockman, 1981).

2.3.4 Era Re-Sentralisasi Terbatas

Evaluasi terhadap dua dekade desentralisasi menunjukkan bahwa kewenangan daerah yang sangat luas juga menghasilkan berbagai persoalan, seperti fragmentasi kebijakan, lemahnya koordinasi nasional, ketimpangan kapasitas daerah, dan meningkatnya risiko penyalahgunaan kewenangan.

Sebagai respons, pemerintah menerbitkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Regulasi ini melakukan penataan ulang pembagian kewenangan antara pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota. Beberapa urusan strategis ditarik kembali ke tingkat provinsi atau pemerintah pusat, terutama sektor yang membutuhkan standar nasional dan koordinasi lintas wilayah (World Bank, 2017; Buehler, 2016).

Perubahan ini menunjukkan adanya proses *recentralization within decentralization*, yaitu penguatan kembali peran pemerintah pusat tanpa menghapus prinsip otonomi daerah. Namun perubahan tersebut tidak sepenuhnya menyelesaikan persoalan fundamental karena sumber masalah bukan hanya distribusi kewenangan, tetapi juga desain hubungan politik dan birokrasi (Hadiz, 2010; Aspinall & Berenschot, 2019).

2.4 Desentralisasi Politik dan Konsentrasi Kekuasaan Kepala Daerah

Dari seluruh evolusi yang telah dijelaskan di atas, terlihat bahwa desentralisasi Indonesia mengalami pergeseran fundamental.

Tabel 2. 1 Pergeseran Fundamental Desentralisasi di Indonesia



Transformasi tersebut menghasilkan konsekuensi penting, yaitu kepala daerah menjadi aktor dengan kombinasi kekuasaan yang sangat besar, yaitu legitimasi politik langsung, kewenangan pengelolaan anggaran, kewenangan administratif terhadap ASN, dan kemampuan mengendalikan arah

pembangunan daerah. Kombinasi tersebut membuat kepala daerah menjadi pusat gravitasi politik lokal.

Dalam kondisi ideal, kewenangan tersebut digunakan untuk meningkatkan pelayanan publik. Namun, dalam kondisi institusi pengawasan yang lemah dan kompetisi politik berbiaya tinggi, kewenangan tersebut dapat digunakan untuk membangun jaringan politik dan mengendalikan birokrasi.

Evolusi desentralisasi Indonesia menunjukkan bahwa persoalan utama bukan terletak pada pilihan antara sentralisasi atau desentralisasi. Persoalan yang lebih mendasar adalah bagaimana mendesain hubungan antara kekuasaan politik lokal dan profesionalisme birokrasi agar kewenangan demokratis tidak berubah menjadi instrumen penguasaan negara? Buku ini berargumentasi bahwa Indonesia berhasil menyelesaikan persoalan pertama, yaitu mengakhiri dominasi pusat. Namun Indonesia belum sepenuhnya menyelesaikan persoalan kedua, yaitu membatasi dominasi elite politik lokal terhadap institusi negara.

Desentralisasi Indonesia menghasilkan paradoks, yaitu semakin besar demokratisasi lokal, semakin besar pula kebutuhan terhadap institusi birokrasi yang independen. Tanpa birokrasi profesional, desentralisasi politik berpotensi menghasilkan demokrasi elektoral tanpa pemerintahan efektif.

2.5 Lahirnya Pilkada Langsung

Implementasi pemilihan kepala daerah secara langsung pada tahun 2005 menjadi salah satu perubahan paling penting dalam perjalanan demokrasi lokal Indonesia. Kebijakan tersebut merupakan konsekuensi dari perkembangan desentralisasi politik setelah reformasi yang menempatkan masyarakat daerah sebagai aktor utama dalam menentukan pemimpin lokalnya. Melalui mekanisme ini, kepala daerah tidak lagi dipilih oleh DPRD, tetapi memperoleh legitimasi langsung dari rakyat melalui proses pemilihan umum yang kompetitif (Aspinall & Mietzner, 2010).

Secara normatif, Pilkada langsung dirancang untuk memperkuat prinsip demokrasi, meningkatkan akuntabilitas politik, dan mengurangi praktik *elite capture* dalam pemilihan kepala daerah. Sistem sebelumnya, yaitu pemilihan kepala daerah melalui DPRD, dianggap memiliki kelemahan karena membuka ruang transaksi politik antaraktor elite yang tidak selalu mencerminkan aspirasi masyarakat. Dengan memberikan hak memilih langsung kepada masyarakat, Pilkada diharapkan mampu menciptakan

hubungan yang lebih kuat antara pemimpin daerah dan konstituennya (Mietzner, 2013).

Selain meningkatkan legitimasi politik, Pilkada langsung juga diharapkan memperkuat kualitas pemerintahan daerah. Kepala daerah yang dipilih langsung diasumsikan memiliki insentif lebih besar untuk menghasilkan kebijakan publik yang memenuhi kebutuhan masyarakat karena keberlangsungan kekuasaannya bergantung pada dukungan pemilih. Dalam perspektif demokrasi elektoral, mekanisme ini menciptakan hubungan pertanggungjawaban langsung antara pemimpin dan masyarakat (*electoral accountability*) (Przeworski et al., 1999).

Akan tetapi, pengalaman Indonesia menunjukkan bahwa demokrasi elektoral tidak selalu menghasilkan pemerintahan yang lebih efektif. Pilkada langsung memang memperkuat legitimasi politik kepala daerah, tetapi pada saat yang sama menciptakan kompetisi politik yang semakin mahal. Kandidat kepala daerah harus membangun koalisi politik, memperoleh dukungan partai, melakukan kampanye luas, membangun jaringan relawan, serta melakukan mobilisasi pemilih dalam wilayah geografis yang luas. Seluruh proses tersebut membutuhkan sumber daya ekonomi yang besar (Aspinall & Berenschot, 2019).

Dalam konteks negara demokrasi yang institusi politiknya belum sepenuhnya terkonsolidasi, tingginya biaya politik dapat menghasilkan konsekuensi yang berbeda dari tujuan awal demokratisasi. Kandidat yang mengeluarkan biaya besar dalam proses pemilihan memiliki kecenderungan untuk melihat kemenangan politik sebagai investasi yang harus dikembalikan setelah memperoleh jabatan. Logika tersebut menciptakan hubungan transaksional antara kandidat, pendukung politik, donor kampanye, dan sumber daya negara (Aspinall & Berenschot, 2019).

Fenomena tersebut menunjukkan bahwa persoalan utama Pilkada langsung bukan terletak pada mekanisme pemilihannya, tetapi pada lingkungan kelembagaan tempat mekanisme tersebut berjalan. Demokrasi elektoral membutuhkan institusi pendukung seperti partai politik yang kuat, transparansi pendanaan politik, birokrasi profesional, dan sistem pengawasan efektif. Ketika institusi pendukung tersebut belum berkembang secara optimal, demokrasi elektoral dapat berinteraksi dengan budaya politik patronase dan menghasilkan bentuk baru oligarki lokal (Hadiz, 2010).

2.5.1 Sumber Legitimasi Kepala Daerah

Penerapan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) secara langsung merupakan salah satu perubahan kelembagaan paling fundamental dalam proses demokratisasi Indonesia pasca-Reformasi 1998. Melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, mekanisme pemilihan kepala daerah bergeser dari sistem pemilihan oleh DPRD menuju pemilihan langsung oleh rakyat. Perubahan tersebut tidak hanya mengubah prosedur rekrutmen politik di tingkat lokal, tetapi juga mengubah secara mendasar sumber legitimasi kekuasaan kepala daerah. Jika pada masa sebelumnya kepala daerah memperoleh legitimasi terutama melalui dukungan elite politik di DPRD dan persetujuan pemerintah pusat, maka setelah Pilkada langsung legitimasi tersebut bersumber dari mandat elektoral yang diberikan secara langsung oleh masyarakat melalui proses demokrasi kompetitif (Buehler, 2016; Aspinall & Sukmajati, 2016).

Perubahan sumber legitimasi tersebut memiliki implikasi yang jauh melampaui aspek prosedural. Kepala daerah pasca-Pilkada tidak lagi diposisikan semata-mata sebagai administrator pemerintahan yang bertanggung jawab melaksanakan kebijakan negara di daerah, melainkan juga sebagai pemimpin politik yang merasa memperoleh mandat langsung dari pemilih. Dalam perspektif demokrasi representatif, legitimasi elektoral memang memperkuat akuntabilitas politik karena kepala daerah harus mempertanggungjawabkan kinerjanya kepada masyarakat melalui pemilihan berikutnya. Namun, pada saat yang sama legitimasi elektoral juga memperkuat posisi tawar kepala daerah terhadap birokrasi karena keberhasilan memenangkan Pilkada sering dipersepsikan sebagai bentuk kontrak politik yang memberikan hak untuk mengimplementasikan agenda pemerintahan sesuai visi, misi, dan koalisi politik yang mendukungnya (Peters, 2019; Scharpf, 1999).

Secara empiris, perubahan tersebut berlangsung bersamaan dengan meningkatnya intensitas kompetisi politik lokal. Sejak Pilkada langsung pertama kali dilaksanakan pada tahun 2005 hingga akhir tahun 2024, Indonesia telah menyelenggarakan ribuan pemilihan kepala daerah di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Data Komisi Pemilihan Umum (KPU) menunjukkan bahwa Pilkada Serentak 2024 diselenggarakan di 545 daerah, terdiri atas 37 provinsi, 415 kabupaten, dan 93 kota, dengan melibatkan lebih dari 203 juta pemilih yang terdaftar dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT). Skala tersebut menjadikan Indonesia sebagai salah satu negara dengan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah langsung terbesar di

dunia. Besarnya arena kompetisi politik tersebut memperlihatkan bahwa jabatan kepala daerah tidak lagi sekadar posisi administratif, tetapi telah menjadi jabatan politik yang memiliki legitimasi demokratis, sumber daya fiskal, dan kewenangan administratif yang sangat besar (KPU, 2024; Aspinall & Berenschot, 2019).

Legitimasi elektoral yang kuat tersebut pada dasarnya merupakan fondasi penting bagi penguatan demokrasi lokal. Kepala daerah memperoleh kewenangan politik yang lebih besar untuk merumuskan kebijakan publik sesuai kebutuhan masyarakat daerah, mempercepat pembangunan, serta meningkatkan kualitas pelayanan publik. Akan tetapi, dalam praktiknya legitimasi demokratis tersebut sering kali berinteraksi dengan tingginya biaya kompetisi politik. Berbagai penelitian menunjukkan bahwa kontestasi Pilkada di Indonesia membutuhkan sumber daya finansial yang besar untuk membiayai kampanye, membangun organisasi politik, menggerakkan relawan, serta menjaga koalisi politik hingga proses pemungutan suara. Akibatnya, kemenangan elektoral sering kali diikuti oleh munculnya kewajiban politik untuk mendistribusikan berbagai bentuk sumber daya kepada jaringan pendukung yang telah berkontribusi selama proses kontestasi (Mietzner, 2015; Aspinall & Sukmajati, 2016).

Dalam konteks tersebut, birokrasi menjadi salah satu sumber daya politik yang paling strategis. Kepala daerah memiliki kewenangan sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) yang berwenang menetapkan promosi, mutasi, rotasi, maupun pembinaan karier aparatur sipil negara sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Secara normatif, kewenangan tersebut dimaksudkan untuk menjamin efektivitas manajemen pemerintahan daerah. Namun, apabila tidak diimbangi oleh sistem merit yang kuat dan mekanisme pengawasan yang independen, kewenangan administratif tersebut dapat berubah menjadi instrumen politik untuk membangun loyalitas birokrasi. Berbagai laporan Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) sebelum pembubarannya pada tahun 2024 menunjukkan bahwa pelanggaran sistem merit masih banyak berkaitan dengan promosi dan mutasi jabatan yang dipengaruhi kepentingan politik kepala daerah, terutama menjelang dan setelah penyelenggaraan Pilkada (KASN, 2023; BKN, 2024).

Fenomena tersebut menunjukkan bahwa legitimasi elektoral memiliki dua dimensi yang berjalan secara bersamaan. Di satu sisi, legitimasi demokratis meningkatkan akuntabilitas politik karena kepala daerah dipilih langsung oleh masyarakat. Di sisi lain, legitimasi tersebut juga memperkuat posisi kepala daerah dalam berhadapan dengan birokrasi. Kepala daerah dapat

mengklaim bahwa kebijakan, reorganisasi birokrasi, maupun pergantian pejabat merupakan bagian dari implementasi mandat rakyat yang diperoleh melalui Pilkada. Klaim tersebut sering kali memiliki daya legitimasi politik yang tinggi sehingga intervensi terhadap birokrasi menjadi lebih sulit dipersoalkan secara politik, meskipun secara administratif belum tentu sejalan dengan prinsip profesionalisme aparatur (Peters, 2019; Pierre & Peters, 2021).

Dari perspektif *New Institutionalism,* persoalan tersebut bukan terletak pada keberadaan legitimasi elektoral itu sendiri, melainkan pada bagaimana desain kelembagaan mengatur hubungan antara legitimasi politik dan profesionalisme birokrasi. Demokrasi lokal memang memerlukan kepala daerah yang memiliki legitimasi kuat agar mampu mengambil keputusan secara efektif. Namun, legitimasi politik tidak boleh secara otomatis diterjemahkan sebagai legitimasi untuk mengendalikan seluruh struktur birokrasi berdasarkan preferensi politik penguasa. Ketika institusi pengawas, sistem merit, dan mekanisme checks and balances tidak berkembang secepat penguatan legitimasi kepala daerah, maka muncul insentif yang mendorong penggunaan birokrasi sebagai instrumen konsolidasi kekuasaan. Inilah titik awal terbentuknya *Institutional Incentive Trap,* yaitu kondisi ketika keberhasilan demokratisasi melalui Pilkada langsung justru menciptakan insentif baru bagi politisasi birokrasi karena legitimasi politik berkembang lebih cepat daripada institusi yang mengendalikan penggunaannya (North, 1990; Peters, 2019; Pierson, 2004).

2.5.2 Biaya Politik Pilkada

Salah satu persoalan paling serius dalam Pilkada langsung adalah meningkatnya biaya kompetisi politik. Penelitian mengenai politik elektoral Indonesia menunjukkan bahwa kandidat kepala daerah menghadapi kebutuhan pembiayaan yang besar untuk memenangkan pemilihan. Biaya tersebut tidak hanya berasal dari kampanye formal, tetapi juga dari pembentukan jaringan politik, mobilisasi pemilih, serta hubungan patronase dengan kelompok pendukung (Aspinall & Berenschot, 2019).

Dalam sistem politik dengan biaya tinggi, jabatan kepala daerah dapat dipandang sebagai aset politik yang memiliki nilai ekonomi. Kondisi tersebut menciptakan apa yang disebut sebagai *investment logic of politics*, yaitu pemahaman bahwa biaya yang dikeluarkan dalam kompetisi politik harus memperoleh kompensasi setelah kandidat memperoleh kekuasaan. Mekanisme tersebut dapat digambarkan sebagai berikut.



Gambar 2. 1 Logika Investasi Politik

Gambar di atas mengilustrasikan bahwa dalam sistem demokrasi elektoral, kompetisi politik sering dipahami oleh aktor politik sebagai sebuah investasi yang memerlukan pengeluaran sumber daya dalam jumlah besar untuk memperoleh kekuasaan. Biaya politik yang tinggi mendorong kandidat membangun koalisi, menggalang dukungan, dan melakukan mobilisasi sumber daya selama proses elektoral. Ketika berhasil memenangkan Pilkada, kekuasaan yang diperoleh tidak hanya menghasilkan legitimasi formal untuk memerintah, tetapi juga membuka akses terhadap berbagai sumber daya negara, seperti anggaran publik, jabatan birokrasi, proyek pembangunan, dan kewenangan regulatif. Dalam perspektif ekonomi politik, kondisi ini menciptakan insentif bagi elite politik untuk memandang kekuasaan sebagai *political investment* yang diharapkan memberikan *political returns* melalui distribusi manfaat kepada jaringan pendukungnya (North, 1990; Bueno de Mesquita et al., 2003).

Implikasi lebih lanjut dari mekanisme tersebut adalah terbentuknya siklus patronase politik yang terus mereproduksi hubungan transaksional antara elite politik dan birokrasi. Distribusi jabatan, proyek pemerintah, akses perizinan, maupun alokasi anggaran digunakan untuk memperkuat loyalitas politik sehingga terbentuk jaringan kekuasaan yang semakin stabil dan mampu membiayai kontestasi politik berikutnya. Dalam konteks desentralisasi Indonesia, logika ini menjelaskan mengapa reformasi administrasi dan penguatan sistem merit sering belum mampu

menghilangkan politisasi birokrasi. Selama struktur insentif politik masih memberikan keuntungan bagi penguasaan birokrasi sebagai sumber daya elektoral, patronase akan terus direproduksi meskipun institusi formal semakin modern. Inilah mekanisme yang dalam buku ini dirumuskan sebagai *Institutional Incentive Trap*, yaitu kondisi ketika kemajuan reformasi administratif dibatasi oleh insentif politik yang tetap mendorong pemanfaatan birokrasi sebagai instrumen konsolidasi kekuasaan (Kitschelt & Wilkinson, 2007; Grindle, 2012).

2.5.3 Pilkada, Patronase, dan Birokrasi sebagai Sumber Daya Politik

Dalam sistem politik patronase, hubungan antara elite politik dan para pendukungnya tidak berakhir ketika proses pemilihan selesai. Sebaliknya, kemenangan elektoral justru menjadi awal dari proses pemeliharaan koalisi politik yang telah dibangun selama masa kampanye. Dalam perspektif patronase, dukungan politik dipertahankan melalui pertukaran sumber daya antara aktor politik dengan jaringan pendukungnya. Oleh karena itu, keberhasilan memenangkan Pilkada tidak hanya menciptakan hak untuk memerintah secara demokratis, tetapi juga melahirkan tuntutan politik untuk mendistribusikan berbagai bentuk keuntungan kepada individu maupun kelompok yang berkontribusi terhadap kemenangan tersebut. Hubungan timbal balik tersebut merupakan karakteristik utama sistem patron–client yang banyak ditemukan pada negara-negara demokrasi baru, termasuk Indonesia (Kitschelt & Wilkinson, 2007; Aspinall & Berenschot, 2019).

Pilkada langsung telah meningkatkan intensitas kompetisi politik di tingkat lokal sekaligus memperbesar kebutuhan kandidat untuk membangun jaringan dukungan yang luas. Berbagai penelitian menunjukkan bahwa biaya politik dalam Pilkada relatif tinggi karena mencakup pembiayaan kampanye, mobilisasi relawan, komunikasi politik, survei elektabilitas, penguatan mesin partai, hingga pembentukan koalisi dengan elite lokal. Dalam kondisi tersebut, kemenangan politik sering kali dipandang sebagai bentuk investasi yang harus memberikan pengembalian (political return) setelah kandidat berhasil menduduki jabatan kepala daerah. Akibatnya, distribusi sumber daya negara tidak selalu didasarkan sepenuhnya pada pertimbangan efisiensi administrasi atau kepentingan publik, tetapi juga dipengaruhi oleh kebutuhan mempertahankan koalisi politik yang telah mengantarkan kepala daerah menuju kekuasaan (Mietzner, 2015; Aspinall & Sukmajati, 2016).

Dalam konteks pemerintahan daerah, birokrasi menjadi salah satu sumber daya politik yang paling strategis. Berbeda dengan sumber daya politik lainnya, birokrasi memiliki akses langsung terhadap penyelenggaraan pemerintahan melalui pengelolaan program pembangunan, pelaksanaan kebijakan publik, administrasi pelayanan masyarakat, distribusi anggaran, serta manajemen aparatur sipil negara. Dengan demikian, birokrasi bukan hanya berfungsi sebagai organisasi administratif yang menjalankan kebijakan pemerintah, tetapi juga merupakan institusi yang menguasai berbagai sumber daya strategis yang dapat dimanfaatkan untuk memperkuat posisi politik kepala daerah. Kondisi inilah yang menjelaskan mengapa hubungan antara politik dan birokrasi sering kali menjadi sangat erat dalam sistem pemerintahan daerah yang berbasis kompetisi elektoral (Pierre & Peters, 2021; Peters, 2019).

Secara kelembagaan, kepala daerah memiliki posisi yang sangat kuat karena berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara**,** kepala daerah bertindak sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) yang memiliki kewenangan dalam pengangkatan, pemindahan, promosi, mutasi, rotasi, hingga pemberhentian ASN sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Walaupun kewenangan tersebut dibatasi oleh prinsip sistem merit, dalam praktiknya kewenangan administratif tersebut tetap memberikan ruang yang cukup besar bagi kepala daerah untuk memengaruhi konfigurasi birokrasi. Oleh karena itu, struktur birokrasi sering kali menjadi arena strategis dalam proses konsolidasi kekuasaan politik pasca-Pilkada (UU No. 20 Tahun 2023; Peters, 2019).

Salah satu instrumen yang paling sering digunakan adalah promosi, mutasi, dan rotasi jabatan ASN**.** Jabatan struktural maupun jabatan strategis dalam birokrasi memiliki nilai politik karena menentukan akses terhadap pengambilan keputusan, pengelolaan anggaran, dan implementasi program pemerintah. Dalam kondisi tertentu, promosi jabatan dapat menjadi bentuk penghargaan bagi pejabat yang dianggap loyal terhadap kepala daerah, sedangkan mutasi maupun demosi dapat digunakan sebagai mekanisme untuk mengurangi pengaruh pejabat yang dipersepsikan tidak sejalan dengan kepentingan politik penguasa. Laporan Badan Kepegawaian Negara (BKN) menunjukkan bahwa sepanjang periode 2020–2024 masih ditemukan ribuan usulan promosi, mutasi, dan pemberhentian ASN yang mengandung indikasi pelanggaran norma kepegawaian dan sistem merit. Pada tahun 2024, Deputi Bidang Pengawasan dan Pengendalian Manajemen ASN BKN kembali menegaskan bahwa persoalan promosi dan mutasi ASN masih

menjadi salah satu bentuk penyimpangan administrasi yang paling dominan di lingkungan pemerintah daerah (BKN, 2024).

Instrumen kedua adalah distribusi program pemerintah dan pengelolaan anggaran daerah**.** Kepala daerah memiliki pengaruh yang besar terhadap arah pembangunan daerah melalui penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), prioritas APBD, hingga pelaksanaan berbagai proyek strategis. Walaupun mekanisme penganggaran telah diatur melalui prosedur formal, berbagai penelitian menunjukkan bahwa program pembangunan dapat diarahkan untuk memperkuat basis dukungan politik melalui penempatan proyek pada wilayah pendukung, pemberian bantuan sosial, maupun pengalokasian kegiatan yang memberikan keuntungan politik menjelang kontestasi elektoral berikutnya. Praktik tersebut tidak selalu melanggar hukum secara langsung, tetapi dapat menciptakan distorsi terhadap prinsip pemerataan pembangunan dan efektivitas kebijakan publik (Aspinall & Berenschot, 2019; World Bank, 2020).

Instrumen berikutnya adalah pengendalian struktur administratif. Kepala daerah memiliki kewenangan menentukan pejabat yang menduduki posisi strategis seperti sekretaris daerah, kepala organisasi perangkat daerah (OPD), kepala badan, maupun pejabat yang menangani sektor-sektor penting seperti keuangan, perizinan, pengadaan barang dan jasa, serta kepegawaian. Penguasaan terhadap posisi-posisi tersebut memungkinkan kepala daerah membangun birokrasi yang secara administratif bekerja sesuai prosedur, tetapi secara politik memiliki loyalitas yang tinggi kepada penguasa. Dalam kondisi demikian, birokrasi secara bertahap mengalami transformasi dari institusi pelayanan publik menjadi instrumen konsolidasi kekuasaan politik (Grindle, 2012; Peters, 2019).

Fenomena tersebut tidak selalu muncul dalam bentuk pelanggaran hukum yang bersifat terbuka. Sebagian besar praktik patronase justru berlangsung melalui keputusan-keputusan administratif yang secara formal sesuai dengan prosedur hukum, tetapi secara substantif diarahkan untuk mencapai tujuan politik tertentu. Promosi jabatan dapat dilakukan melalui mekanisme resmi, proyek pembangunan dapat disusun melalui prosedur perencanaan, dan rotasi ASN dapat dilaksanakan berdasarkan kewenangan pejabat pembina kepegawaian. Akan tetapi, apabila keputusan-keputusan tersebut lebih banyak didasarkan pada pertimbangan loyalitas politik dibandingkan kompetensi profesional, maka birokrasi secara perlahan kehilangan independensinya sebagai institusi negara. Dengan kata lain, persoalan utama bukan terletak pada legalitas tindakan administratif, melainkan pada motif

politik yang mendasari penggunaan kewenangan tersebut (Peters, 2019; Pierre & Peters, 2021).

Dari perspektif *New Institutionalism*, kondisi tersebut menunjukkan bahwa birokrasi merupakan arena strategis dalam proses distribusi insentif politik. Desain kelembagaan Pilkada langsung memberikan legitimasi demokratis yang kuat kepada kepala daerah, sementara struktur kewenangan administratif memberikan akses terhadap berbagai sumber daya birokrasi. Ketika kedua instrumen tersebut bertemu dalam lingkungan politik yang ditandai oleh tingginya biaya elektoral, lemahnya institusionalisasi partai politik, dan sistem merit yang belum sepenuhnya matang, maka muncul insentif yang mendorong pemanfaatan birokrasi sebagai instrumen pemeliharaan kekuasaan. Inilah mekanisme yang dalam buku ini disebut sebagai *Institutional Incentive Trap*. Paradoks tersebut menunjukkan bahwa masalah utama bukan terletak pada keberadaan Pilkada langsung ataupun kewenangan kepala daerah, melainkan pada desain kelembagaan yang memungkinkan konversi legitimasi demokratis menjadi kontrol politik atas birokrasi. Selama struktur insentif tersebut tidak mengalami perubahan, setiap reformasi administrasi akan terus menghadapi keterbatasan karena birokrasi tetap dipandang sebagai sumber daya politik yang bernilai strategis bagi aktor yang sedang berkuasa (North, 1990; Pierson, 2004; Peters, 2019).

2.5.4 Korupsi Kepala Daerah sebagai Indikator Kegagalan Desain Insentif

Salah satu indikator paling nyata yang memperlihatkan kompleksitas hubungan antara demokrasi lokal, desentralisasi politik, dan tata kelola birokrasi di Indonesia adalah tingginya jumlah perkara korupsi yang melibatkan kepala daerah. Sejak Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) mulai beroperasi pada tahun 2003, pemerintah daerah secara konsisten menjadi salah satu sektor dengan tingkat penindakan korupsi yang paling tinggi dibandingkan sektor pemerintahan lainnya. Data resmi KPK hingga 31 Desember 2025 menunjukkan bahwa terdapat 31 gubernur serta 176 bupati dan wali kota beserta wakilnya yang telah diproses dalam perkara tindak pidana korupsi. Selain itu, KPK juga mencatat 227 perkara korupsi pada pemerintah provinsi dan 679 perkara korupsi pada pemerintah kabupaten/kota, menjadikan pemerintah daerah sebagai lokus korupsi terbesar dalam penegakan hukum tindak pidana korupsi di Indonesia (Komisi Pemberantasan Korupsi, 2025).

Besarnya jumlah perkara tersebut memperlihatkan bahwa korupsi di daerah bukan lagi merupakan fenomena yang bersifat sporadis ataupun kasuistik,

melainkan telah berkembang menjadi persoalan yang bersifat sistemik. Meskipun peningkatan jumlah perkara sebagian dipengaruhi oleh semakin kuatnya kapasitas penindakan KPK, konsentrasi kasus yang terus didominasi oleh pemerintah daerah menunjukkan adanya kerentanan struktural dalam tata kelola pemerintahan daerah pasca-desentralisasi. Fakta ini menjadi paradoks penting karena reformasi politik melalui otonomi daerah pada awalnya dirancang untuk memperkuat akuntabilitas, meningkatkan partisipasi masyarakat, serta mendekatkan pelayanan publik kepada warga. Namun dalam praktiknya, distribusi kewenangan politik dan fiskal kepada daerah justru diikuti oleh meningkatnya peluang penyalahgunaan kewenangan oleh elite lokal apabila tidak diimbangi dengan sistem pengawasan dan akuntabilitas yang memadai (Hadiz, 2010; World Bank, 2020).

Karakteristik perkara yang ditangani KPK juga memperlihatkan pola yang relatif serupa di berbagai daerah. Sebagian besar kasus berkaitan dengan pengadaan barang dan jasa, pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), perizinan investasi, jual beli jabatan, pengelolaan sumber daya alam, serta praktik suap dalam proses perencanaan dan penganggaran daerah. Bidang-bidang tersebut merupakan sektor yang berada dalam kendali langsung pemerintah daerah dan memiliki nilai ekonomi maupun politik yang tinggi. Dengan demikian, korupsi kepala daerah tidak dapat dipisahkan dari posisi strategis kepala daerah sebagai aktor yang menguasai kewenangan politik, kewenangan administratif, dan kewenangan fiskal secara bersamaan (Komisi Pemberantasan Korupsi, 2025; OECD, 2023).

Fenomena tersebut semakin menarik apabila dikaitkan dengan dinamika kompetisi elektoral di tingkat lokal. Berbagai penelitian menunjukkan bahwa tingginya biaya politik dalam Pilkada menciptakan tekanan bagi kepala daerah untuk memperoleh kembali sumber daya yang telah dikeluarkan selama proses kontestasi sekaligus membangun modal politik guna mempertahankan kekuasaan pada periode berikutnya. Dalam kondisi demikian, kewenangan yang melekat pada jabatan kepala daerah berpotensi digunakan sebagai instrumen untuk mengakses rente ekonomi melalui proyek pemerintah, perizinan, pengadaan barang dan jasa, maupun pengendalian birokrasi. Korupsi akhirnya tidak lagi dipahami sekadar sebagai tindakan memperkaya diri secara individual, tetapi menjadi bagian dari mekanisme distribusi keuntungan politik kepada jaringan pendukung yang telah berkontribusi dalam kemenangan elektoral (Aspinall & Berenschot, 2019; Mietzner, 2015).

Kondisi tersebut memperlihatkan bahwa hubungan antara korupsi dan patronase bersifat saling memperkuat. Patronase membutuhkan sumber daya untuk mempertahankan loyalitas politik, sedangkan korupsi menyediakan akses terhadap sumber daya tersebut melalui penyalahgunaan kewenangan negara. Semakin luas kewenangan politik yang dimiliki kepala daerah tanpa diimbangi pengawasan yang efektif, semakin besar pula peluang munculnya praktik rente politik. Oleh karena itu, berbagai kasus korupsi kepala daerah sering kali juga disertai dengan praktik promosi jabatan berdasarkan loyalitas politik, pemberian proyek kepada jaringan pendukung, pengaturan proses pengadaan, hingga intervensi terhadap birokrasi guna mengamankan kepentingan politik penguasa. Dengan kata lain, korupsi dan politisasi birokrasi merupakan dua manifestasi berbeda dari struktur insentif politik yang sama (Grindle, 2012; Peters, 2019).

Perspektif yang digunakan dalam buku ini berbeda dengan pendekatan yang menjelaskan korupsi semata-mata sebagai persoalan moral individu ataupun lemahnya penegakan hukum. Meskipun faktor integritas pribadi tetap penting, tingginya frekuensi korupsi kepala daerah di berbagai wilayah menunjukkan bahwa persoalan tersebut lebih tepat dipahami sebagai konsekuensi dari desain kelembagaan yang menghasilkan konfigurasi insentif tertentu. Kepala daerah memperoleh legitimasi politik melalui Pilkada langsung, mengendalikan birokrasi sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian, memiliki kewenangan besar dalam pengelolaan APBD, serta berinteraksi secara intensif dengan partai politik, pelaku usaha, dan jaringan pendukung politik. Konsentrasi berbagai sumber daya tersebut menciptakan peluang yang sangat besar bagi penyalahgunaan kewenangan apabila mekanisme pengawasan tidak berkembang secara proporsional dengan perluasan kekuasaan daerah (North, 1990; Pierson, 2004).

Dalam perspektif *New Institutionalism,* fenomena tersebut menunjukkan bahwa perilaku koruptif tidak semata-mata lahir karena individu memiliki preferensi yang buruk, tetapi juga karena institusi menciptakan insentif yang memungkinkan bahkan mendorong perilaku tersebut. Struktur kelembagaan yang menggabungkan legitimasi elektoral, kewenangan administratif, kewenangan fiskal, dan kebutuhan pembiayaan politik dalam satu posisi kekuasaan menghasilkan risiko *over-concentration of local executive power*. Ketika biaya politik tinggi, sistem merit belum sepenuhnya matang, partai politik belum terinstitusionalisasi secara kuat, dan mekanisme *checks and balances* masih lemah, maka peluang penyalahgunaan kewenangan meningkat secara signifikan. Korupsi kepala daerah menjadi konsekuensi

rasional dari struktur insentif tersebut, bukan sekadar penyimpangan individual yang berdiri sendiri (Peters, 2019; Pierre & Peters, 2021).

Atas dasar itu, buku ini memandang korupsi kepala daerah sebagai indikator kegagalan desain insentif kelembagaan, bukan semata-mata kegagalan integritas personal. Banyaknya kepala daerah yang terjerat perkara korupsi memperlihatkan bahwa reformasi birokrasi, penguatan sistem merit, digitalisasi pemerintahan, maupun peningkatan kapasitas administrasi belum mampu mengubah struktur insentif politik yang mendasari hubungan antara politik dan birokrasi. Selama kepala daerah masih menghadapi tekanan untuk membiayai kompetisi elektoral, mempertahankan koalisi politik, dan mengendalikan birokrasi melalui kewenangan administratif yang luas, maka peluang terjadinya korupsi akan terus direproduksi oleh institusi itu sendiri. Inilah esensi dari kerangka teori *Institutional Incentive Trap* yang dikembangkan dalam buku ini, yaitu kondisi ketika reformasi administrasi mengalami kemajuan, tetapi insentif politik yang mendorong patronase, korupsi, dan penguasaan birokrasi tetap bertahan sehingga paradoks tata kelola pemerintahan terus berulang.

2.5.5 Kritik terhadap Pendekatan yang Menyalahkan Pilkada Langsung

Penting untuk ditegaskan sejak awal bahwa buku ini tidak berargumentasi bahwa Pilkada langsung merupakan penyebab tunggal dari berbagai persoalan birokrasi daerah di Indonesia. Pendekatan yang menyederhanakan persoalan dengan menyalahkan mekanisme pemilihan langsung berpotensi mengabaikan kompleksitas hubungan antara demokrasi, institusi politik, dan tata kelola pemerintahan. Sebagai salah satu pilar utama demokrasi lokal, Pilkada langsung justru memiliki kontribusi yang sangat penting dalam memperluas partisipasi politik masyarakat, memperkuat legitimasi pemerintahan daerah, meningkatkan akuntabilitas pemimpin kepada warga, serta mengurangi dominasi elite politik yang sebelumnya memonopoli proses pemilihan kepala daerah melalui DPRD. Berbagai kajian mengenai demokratisasi Indonesia menunjukkan bahwa sejak diberlakukannya Pilkada langsung pada tahun 2005, masyarakat memperoleh ruang yang jauh lebih besar untuk menentukan pemimpin daerah secara langsung, sehingga kualitas representasi politik meningkat dibandingkan periode sebelumnya (Mietzner, 2013; Aspinall, 2010; Buehler, 2016).

Secara empiris, penyelenggaraan Pilkada langsung juga menunjukkan skala demokrasi lokal yang sangat besar. Pilkada Serentak Tahun 2024 diselenggarakan di 545 daerah, yang terdiri atas 37 provinsi, 415 kabupaten,

dan 93 kota, dengan melibatkan lebih dari 203 juta pemilih dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT). Jumlah tersebut menjadikan Indonesia sebagai salah satu negara dengan pelaksanaan pemilihan kepala daerah langsung terbesar di dunia. Besarnya partisipasi masyarakat tersebut memperlihatkan bahwa Pilkada telah menjadi mekanisme penting dalam membangun legitimasi politik pemerintah daerah sekaligus memperkuat prinsip kedaulatan rakyat sebagaimana diamanatkan dalam konstitusi (KPU, 2024). Oleh karena itu, menganggap Pilkada langsung sebagai akar tunggal persoalan birokrasi tidak hanya menyederhanakan realitas empiris, tetapi juga mengabaikan berbagai manfaat demokratis yang telah dihasilkan oleh mekanisme tersebut.

Persoalan utama justru terletak pada konteks kelembagaan tempat Pilkada langsung diselenggarakan. Demokrasi elektoral pada dasarnya merupakan prosedur untuk memperoleh legitimasi politik, tetapi kualitas hasilnya sangat dipengaruhi oleh institusi yang mengelilinginya. Dalam konteks Indonesia, kompetisi elektoral berlangsung di tengah karakteristik kelembagaan yang ditandai oleh tingginya biaya politik, belum kuatnya institusionalisasi partai politik, kuatnya patronase dan klientelisme, serta profesionalisme birokrasi yang masih dalam proses konsolidasi. Kombinasi faktor-faktor tersebut menyebabkan kemenangan elektoral tidak hanya menghasilkan legitimasi demokratis, tetapi juga menciptakan tekanan bagi kepala daerah untuk mempertahankan koalisi politik, memenuhi ekspektasi para pendukung, serta mengembalikan biaya politik yang telah dikeluarkan selama proses kontestasi. Dengan demikian, persoalan yang muncul bukan berasal dari mekanisme Pilkada itu sendiri, melainkan dari struktur insentif politik yang terbentuk di sekelilingnya (Kitschelt & Wilkinson, 2007; Aspinall & Berenschot, 2019; North, 1990).

Pendekatan ini berbeda dengan sebagian argumen yang mengusulkan pengembalian mekanisme pemilihan kepala daerah kepada DPRD sebagai solusi atas tingginya biaya politik dan maraknya korupsi daerah. Meskipun pemilihan melalui DPRD mungkin dapat mengurangi biaya kampanye yang bersifat langsung, berbagai pengalaman sebelum tahun 2005 menunjukkan bahwa mekanisme tersebut juga memiliki kelemahan serius, seperti dominasi elite partai, praktik transaksi politik di parlemen daerah, serta rendahnya akuntabilitas kepala daerah kepada masyarakat. Dengan kata lain, perubahan mekanisme pemilihan tidak secara otomatis menghilangkan patronase maupun korupsi apabila struktur insentif politik yang mendasarinya tetap tidak berubah. Oleh sebab itu, persoalan utama tidak dapat diselesaikan hanya melalui perubahan prosedur demokrasi, tetapi

memerlukan pembenahan institusi yang mengatur hubungan antara politik, birokrasi, dan akuntabilitas publik (Slater, 2018; Hadiz, 2010).

Dari perspektif *New Institutionalism*, kualitas demokrasi tidak hanya ditentukan oleh keberadaan pemilu atau Pilkada, tetapi juga oleh kemampuan institusi formal dan informal dalam membatasi penggunaan kekuasaan. Demokrasi akan menghasilkan pemerintahan yang efektif apabila diimbangi oleh sistem merit yang kuat, lembaga pengawasan yang independen, partai politik yang terinstitusionalisasi, mekanisme checks and balances yang berjalan efektif, serta birokrasi yang mampu mempertahankan profesionalismenya dari intervensi politik. Sebaliknya, apabila demokrasi elektoral berkembang lebih cepat dibandingkan pembangunan institusi pendukungnya, maka legitimasi politik yang diperoleh melalui pemilu dapat berubah menjadi instrumen untuk memperkuat patronase, mengendalikan birokrasi, dan mengonsolidasikan kekuasaan. Dengan demikian, persoalan sesungguhnya adalah ketidakseimbangan antara demokratisasi politik dan pembangunan kapasitas kelembagaan, bukan keberadaan Pilkada langsung itu sendiri (Peters, 2019; Pierre & Peters, 2021).

Dalam konteks Indonesia, Pilkada langsung memang merupakan titik balik paling penting dalam perubahan hubungan antara politik dan birokrasi daerah. Sebelum era Pilkada langsung, birokrasi daerah lebih banyak menghadapi kontrol vertikal dari pemerintah pusat melalui sistem administrasi yang sentralistik. Setelah desentralisasi dan Pilkada langsung, orientasi tekanan tersebut bergeser menjadi tekanan horizontal dari dinamika kompetisi politik lokal. Kepala daerah yang memperoleh legitimasi langsung dari rakyat memiliki posisi politik yang jauh lebih kuat dibandingkan sebelumnya, sekaligus memiliki kewenangan administratif yang besar sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK). Perubahan konfigurasi ini menghasilkan transformasi hubungan politik–birokrasi yang sangat mendasar: birokrasi tidak lagi hanya menjadi pelaksana kebijakan pemerintah pusat, tetapi juga menjadi arena strategis dalam kompetisi politik lokal. Akibatnya, promosi, mutasi, distribusi jabatan, hingga implementasi program pemerintah semakin rentan dipengaruhi oleh kepentingan politik kepala daerah apabila tidak terdapat institusi pengendali yang memadai (UU No. 23 Tahun 2014; UU No. 20 Tahun 2023; BKN, 2024).

Paradoks inilah yang menjadi salah satu argumen utama buku ini. Demokrasi lokal berhasil memperkuat legitimasi politik kepala daerah dan memperluas partisipasi masyarakat, tetapi pada saat yang sama legitimasi tersebut juga meningkatkan kapasitas kepala daerah untuk memengaruhi birokrasi.

Dalam kondisi ketika biaya politik tetap tinggi, patronase masih kuat, dan sistem merit belum sepenuhnya matang, legitimasi demokratis dapat berubah menjadi insentif politik untuk menguasai birokrasi sebagai sumber daya strategis dalam mempertahankan kekuasaan. Oleh karena itu, buku ini menempatkan Pilkada langsung bukan sebagai penyebab utama, melainkan sebagai variabel institusional yang mengubah keseimbangan hubungan antara politik dan birokrasi. Perubahan tersebut kemudian berinteraksi dengan struktur insentif politik, kelembagaan partai, biaya elektoral, dan kapasitas birokrasi sehingga melahirkan kondisi yang dalam buku ini dirumuskan sebagai *Institutional Incentive Trap.* Kerangka teori ini menjelaskan bahwa paradoks reformasi birokrasi di Indonesia bukan berasal dari kegagalan demokrasi itu sendiri, melainkan dari kegagalan desain kelembagaan dalam memastikan bahwa legitimasi politik tetap berjalan seiring dengan profesionalisme birokrasi, akuntabilitas publik, dan tata kelola pemerintahan yang berintegritas (North, 1990; Peters, 2019; Pierson, 2004).

2.6 Desain Hubungan Politik dan Birokrasi dalam Pemerintahan Daerah

Hubungan antara politik dan birokrasi merupakan salah satu tema paling klasik sekaligus paling fundamental dalam studi administrasi publik dan ilmu politik. Sejak akhir abad ke-19, para ilmuwan telah memperdebatkan bagaimana membangun birokrasi yang mampu melaksanakan kebijakan pemerintah secara efektif tanpa kehilangan independensi profesionalnya. Woodrow Wilson (1887) melalui konsep *politics–administration dichotomy* berargumentasi bahwa politik bertugas menetapkan arah dan tujuan pemerintahan, sedangkan birokrasi bertanggung jawab mengimplementasikan keputusan tersebut secara profesional, netral, dan bebas dari kepentingan partisan. Gagasan tersebut kemudian berkembang melalui berbagai kajian yang menunjukkan bahwa pemisahan antara politik dan administrasi tidak pernah benar-benar bersifat absolut. Dalam praktik pemerintahan modern, birokrasi tetap membutuhkan arahan politik agar kebijakan publik memiliki legitimasi demokratis, sementara pemimpin politik membutuhkan birokrasi yang profesional agar agenda pemerintahan dapat diterjemahkan menjadi pelayanan publik yang efektif. Oleh karena itu, tantangan utama bukan memisahkan politik dan birokrasi secara total, melainkan menciptakan keseimbangan kelembagaan yang mampu menjaga hubungan keduanya tetap produktif tanpa mengorbankan profesionalisme administrasi negara (Wilson, 1887; Aberbach, Putnam, & Rockman, 1981; Peters, 2019).

Perdebatan tersebut menjadi semakin relevan dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia setelah pelaksanaan desentralisasi dan Pilkada langsung. Berbeda dengan sistem pemerintahan yang sangat tersentralisasi pada masa Orde Baru, reformasi politik memberikan ruang yang jauh lebih besar kepada pemerintah daerah untuk mengelola urusan pemerintahan, sumber daya fiskal, serta aparatur sipil negara. Konsekuensinya, kepala daerah tidak hanya memperoleh kewenangan sebagai pemimpin politik hasil pemilihan langsung oleh rakyat, tetapi juga bertindak sebagai pimpinan eksekutif yang mengendalikan organisasi birokrasi daerah. Dengan demikian, dalam satu jabatan terkonsentrasi dua sumber kekuasaan sekaligus, yaitu legitimasi politik yang berasal dari mandat elektoral dan otoritas administratif yang berasal dari kewenangan konstitusional dalam mengelola pemerintahan daerah (Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014; Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023).

Kombinasi kedua sumber kekuasaan tersebut menjadikan hubungan politik dan birokrasi di Indonesia memiliki karakteristik yang berbeda dibandingkan banyak negara lain. Kepala daerah tidak hanya menentukan arah pembangunan melalui visi dan program politiknya, tetapi juga memiliki pengaruh yang besar terhadap pengelolaan sumber daya manusia aparatur. Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara, kepala daerah bertindak sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) yang memiliki kewenangan dalam pengangkatan, promosi, mutasi, rotasi, pembinaan, hingga pemberhentian ASN sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Secara normatif, pengaturan tersebut dimaksudkan untuk memastikan adanya kesinambungan antara kepemimpinan politik dan kapasitas administratif sehingga agenda pembangunan yang dipilih masyarakat melalui Pilkada dapat diimplementasikan secara efektif oleh birokrasi. Dalam perspektif tata kelola pemerintahan, hubungan yang harmonis antara pemimpin politik dan birokrasi memang merupakan prasyarat penting bagi efektivitas kebijakan publik, koordinasi antarlembaga, serta pencapaian tujuan pembangunan daerah (Peters, 2019; Pierre & Peters, 2021).

Secara empiris, besarnya kewenangan kepala daerah terhadap birokrasi terlihat dari cakupan organisasi pemerintahan yang berada di bawah kendalinya. Hingga tahun 2024 terdapat 38 pemerintah provinsi, 416 pemerintah kabupaten, dan 98 pemerintah kota, yang secara keseluruhan membina lebih dari 3,7 juta ASN daerah atau sekitar tiga perempat dari total ASN di Indonesia (BKN, 2024; Kementerian PANRB, 2024). Artinya,

keputusan yang diambil oleh kepala daerah mengenai promosi, mutasi, maupun penempatan pejabat tidak hanya memengaruhi kinerja organisasi pemerintahan, tetapi juga menentukan arah profesionalisme birokrasi dalam skala nasional. Besarnya jumlah ASN yang berada di bawah kewenangan pemerintah daerah menjadikan desain hubungan politik dan birokrasi sebagai salah satu faktor paling menentukan dalam keberhasilan reformasi birokrasi Indonesia.

Secara normatif, kewenangan kepala daerah terhadap birokrasi merupakan kebutuhan yang tidak dapat dihindari dalam sistem pemerintahan demokratis. Pemerintah yang memperoleh mandat politik dari masyarakat harus memiliki kemampuan untuk membentuk tim birokrasi yang mampu menerjemahkan visi pembangunan menjadi kebijakan dan pelayanan publik yang efektif. Tanpa adanya hubungan kerja yang baik antara pemimpin politik dan birokrasi, pemerintah daerah berpotensi mengalami fragmentasi kebijakan, lemahnya koordinasi antarorganisasi perangkat daerah, serta rendahnya kapasitas implementasi program pembangunan. Oleh sebab itu, hampir seluruh negara demokrasi memberikan ruang tertentu bagi pemimpin politik untuk memengaruhi organisasi birokrasi sepanjang dilakukan dalam koridor hukum dan prinsip meritokrasi (Peters, 2019; OECD, 2023).

Persoalan mulai muncul ketika kewenangan politik tersebut tidak diimbangi oleh institusi pengaman (*institutional safeguards*) yang memadai. Dalam kondisi di mana kepala daerah memiliki legitimasi politik yang kuat sekaligus kewenangan administratif yang luas, terdapat peluang bahwa keputusan-keputusan birokrasi tidak lagi sepenuhnya didasarkan pada kompetensi, integritas, dan kinerja aparatur, tetapi semakin dipengaruhi oleh loyalitas politik. Berbagai laporan Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) sebelum kewenangannya dialihkan menunjukkan bahwa setiap tahun masih ditemukan ratusan hingga ribuan pelanggaran sistem merit yang berkaitan dengan promosi, mutasi, rotasi, dan pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT) di pemerintah daerah. Pada saat yang sama, Badan Kepegawaian Negara (BKN) juga mencatat bahwa sepanjang periode 2020–2024 masih terdapat ribuan usulan promosi dan mutasi ASN yang mengandung indikasi pelanggaran norma kepegawaian sehingga memerlukan koreksi administratif sebelum memperoleh persetujuan (KASN, 2023; BKN, 2024).

Fenomena tersebut menunjukkan bahwa politisasi birokrasi tidak selalu muncul dalam bentuk intervensi yang bersifat terbuka ataupun pelanggaran hukum yang eksplisit. Sebaliknya, sebagian besar berlangsung melalui

mekanisme administratif yang secara formal tampak sesuai prosedur, tetapi secara substantif diarahkan untuk memperkuat posisi politik penguasa. Promosi jabatan dapat diberikan kepada pejabat yang memiliki kedekatan politik, rotasi digunakan untuk mengurangi pengaruh aparatur yang dianggap tidak loyal, sementara distribusi posisi strategis dilakukan guna membangun jaringan birokrasi yang mendukung agenda politik kepala daerah. Dalam literatur administrasi publik, kondisi seperti ini dikenal sebagai *bureaucratic politicization*, yaitu proses ketika birokrasi secara bertahap kehilangan otonomi profesionalnya karena keputusan administratif semakin dipengaruhi oleh pertimbangan politik dibandingkan prinsip merit dan kepentingan publik (Peters & Pierre, 2004; Peters, 2019).

Dari perspektif *New Institutionalism*, persoalan tersebut tidak dapat dijelaskan hanya melalui perilaku individu atau kualitas moral kepala daerah. Yang jauh lebih penting adalah bagaimana desain kelembagaan menciptakan struktur insentif yang membentuk perilaku para aktor. Ketika legitimasi elektoral, kewenangan administratif, pengelolaan anggaran, dan kebutuhan mempertahankan dukungan politik terkonsentrasi pada satu jabatan tanpa diimbangi mekanisme pengawasan yang efektif, maka birokrasi cenderung dipandang sebagai aset politik yang dapat dimanfaatkan untuk mempertahankan kekuasaan. Dalam kondisi demikian, hubungan politik dan birokrasi bergeser dari hubungan koordinatif menjadi hubungan patronase, sehingga profesionalisme birokrasi semakin sulit dipertahankan (North, 1990; Pierson, 2004; Peters, 2019).

Atas dasar itu, buku ini memandang bahwa persoalan utama hubungan politik dan birokrasi di Indonesia bukan terletak pada besarnya kewenangan kepala daerah ataupun pada keberadaan Pilkada langsung sebagai mekanisme demokrasi. Persoalan yang lebih mendasar adalah ketidakseimbangan antara penguatan legitimasi politik dengan pembangunan institusi pengendali kekuasaan. Reformasi birokrasi telah berhasil memperkuat sistem merit, digitalisasi pemerintahan, pengawasan internal, serta berbagai instrumen administrasi modern. Namun, reformasi tersebut belum sepenuhnya diikuti oleh perubahan struktur insentif politik yang mengatur hubungan antara kepala daerah, partai politik, birokrasi, dan kompetisi elektoral. Konfigurasi inilah yang menjadi fondasi teoritis bagi *Institutional Incentive Trap*, yaitu kondisi ketika desain kelembagaan justru menciptakan insentif yang mendorong aktor politik menggunakan birokrasi sebagai instrumen konsolidasi kekuasaan, meskipun institusi administrasi negara terus mengalami modernisasi. Dengan demikian, tantangan reformasi

birokrasi Indonesia tidak lagi semata-mata bersifat administratif, tetapi merupakan persoalan institusional yang menyangkut keseimbangan antara demokrasi, tata kelola pemerintahan, dan profesionalisme birokrasi.

2.6.1 Kewenangan Kepala Daerah

Salah satu karakteristik yang paling membedakan desain pemerintahan daerah Indonesia dibandingkan banyak negara demokrasi lainnya adalah penggabungan kewenangan politik dan kewenangan administratif pada jabatan kepala daerah. Dalam sistem pemerintahan daerah pasca-reformasi, kepala daerah tidak hanya berfungsi sebagai pemimpin politik yang memperoleh legitimasi melalui pemilihan langsung oleh rakyat, tetapi juga bertindak sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) yang memiliki kewenangan strategis dalam manajemen Aparatur Sipil Negara (ASN). Berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara, kepala daerah berwenang menetapkan pengangkatan, promosi, mutasi, rotasi, pemberhentian, serta pembinaan karier ASN sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, dalam satu jabatan terkonsentrasi dua bentuk otoritas sekaligus, yaitu otoritas politik yang berasal dari mandat elektoral dan otoritas administratif yang berasal dari sistem hukum administrasi negara (Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023; Peters, 2019).

Secara konseptual, pengaturan tersebut memiliki dasar yang rasional dalam perspektif administrasi publik. Pemerintah daerah yang memperoleh mandat politik melalui Pilkada harus memiliki kapasitas organisasi yang memadai untuk merealisasikan janji-janji politiknya kepada masyarakat. Kepala daerah tidak mungkin dimintai pertanggungjawaban atas keberhasilan pembangunan apabila tidak memiliki kewenangan untuk mengelola organisasi pemerintahan yang menjadi instrumen implementasi kebijakan. Oleh karena itu, hampir seluruh sistem pemerintahan demokratis memberikan ruang tertentu bagi pemimpin eksekutif untuk memengaruhi struktur birokrasi agar terdapat kesinambungan antara agenda politik dan kapasitas administrasi. Dalam perspektif ini, hubungan antara kepala daerah dan birokrasi bukan merupakan hubungan yang saling terpisah, melainkan hubungan koordinatif yang diperlukan agar proses perumusan dan implementasi kebijakan publik dapat berlangsung secara efektif (Wilson, 1887; Peters, 2019; Pierre & Peters, 2021).

Besarnya kewenangan kepala daerah tersebut juga memiliki implikasi yang luas karena cakupan birokrasi daerah di Indonesia sangat besar. Hingga

tahun 2024, Indonesia memiliki 38 pemerintah provinsi, 416 pemerintah kabupaten, dan 98 pemerintah kota, dengan jumlah ASN daerah mencapai sekitar 3,7 juta orang atau lebih dari 75% dari total ASN nasional. Artinya, keputusan kepala daerah mengenai promosi, mutasi, maupun penempatan pejabat tidak hanya menentukan efektivitas organisasi pemerintah daerah, tetapi juga memengaruhi kualitas tata kelola birokrasi nasional secara keseluruhan. Dalam konteks ini, posisi kepala daerah sebagai PPK bukan sekadar kewenangan administratif biasa, melainkan salah satu instrumen kelembagaan yang memiliki pengaruh langsung terhadap profesionalisme birokrasi Indonesia (BKN, 2024; Kementerian PANRB, 2024).

Dari perspektif ilmu politik, penggabungan kewenangan politik dan administratif tersebut juga membawa konsekuensi yang tidak sederhana. Kepala daerah yang baru memenangkan Pilkada umumnya memasuki masa pemerintahan dengan berbagai tuntutan politik yang harus segera dikelola. Selain memenuhi ekspektasi masyarakat terhadap realisasi program pembangunan, kepala daerah juga menghadapi kebutuhan untuk menjaga stabilitas koalisi politik, mempertahankan dukungan partai pengusung, mengakomodasi jaringan relawan, serta membangun pemerintahan yang memiliki loyalitas terhadap agenda politiknya. Dalam situasi tersebut, birokrasi menjadi salah satu instrumen yang paling strategis karena menguasai sumber daya administratif, anggaran, dan pelaksanaan kebijakan publik (Aspinall & Berenschot, 2019; Kitschelt & Wilkinson, 2007).

Berbagai penelitian mengenai politik lokal Indonesia menunjukkan bahwa kompetisi Pilkada tidak berhenti ketika proses pemungutan suara selesai. Kemenangan elektoral justru menjadi awal dari proses konsolidasi kekuasaan yang membutuhkan dukungan birokrasi agar agenda politik pemerintah dapat berjalan secara efektif. Di sisi lain, tingginya biaya politik selama Pilkada sering kali melahirkan hubungan timbal balik (*political reciprocity*) antara kepala daerah dengan aktor-aktor yang telah memberikan dukungan politik maupun finansial. Dalam sistem patronase, dukungan tersebut menciptakan ekspektasi bahwa kemenangan politik akan diikuti oleh distribusi berbagai bentuk sumber daya negara, baik dalam bentuk akses terhadap proyek pembangunan, pengaruh terhadap kebijakan publik, maupun kesempatan menduduki posisi strategis dalam birokrasi. Fenomena inilah yang menjelaskan mengapa birokrasi sering kali menjadi arena penting dalam proses konsolidasi kekuasaan pasca-Pilkada (Aspinall & Sukmajati, 2016; Aspinall & Berenschot, 2019).

Dalam praktik pemerintahan daerah, konsekuensi dari konfigurasi tersebut dapat terlihat melalui pola promosi, mutasi, dan rotasi jabatan ASN. Laporan Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) selama beberapa tahun terakhir menunjukkan bahwa pelanggaran sistem merit masih didominasi oleh persoalan pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT), mutasi pejabat setelah Pilkada, serta promosi jabatan yang belum sepenuhnya didasarkan pada prinsip kompetensi. Sementara itu, Badan Kepegawaian Negara (BKN) melalui fungsi pengawasan manajemen ASN juga mencatat bahwa sepanjang periode 2020–2024 masih terdapat ribuan usulan promosi dan mutasi ASN yang mengandung indikasi pelanggaran norma kepegawaian sehingga memerlukan koreksi sebelum memperoleh persetujuan. Temuan tersebut menunjukkan bahwa implementasi sistem merit masih menghadapi tekanan politik yang cukup kuat di lingkungan pemerintah daerah (KASN, 2023; BKN, 2024).

Konsekuensinya, jabatan birokrasi berpotensi mengalami perubahan fungsi. Dalam sistem merit, promosi jabatan seharusnya diberikan sebagai penghargaan atas kompetensi, integritas, pengalaman, dan kinerja aparatur. Namun dalam lingkungan politik yang ditandai oleh patronase dan tingginya biaya elektoral, jabatan birokrasi dapat berubah menjadi instrumen distribusi insentif politik. Promosi digunakan untuk memperkuat loyalitas pejabat, mutasi menjadi mekanisme mengendalikan birokrasi, sedangkan rotasi jabatan dimanfaatkan untuk membangun konfigurasi organisasi yang lebih mendukung agenda politik kepala daerah. Dengan demikian, nilai strategis jabatan birokrasi tidak lagi semata-mata bersifat administratif, tetapi juga memiliki nilai politik yang tinggi karena menentukan siapa yang memperoleh akses terhadap proses pengambilan keputusan, pengelolaan anggaran, serta implementasi program pembangunan (Grindle, 2012; Peters, 2019).

Dari perspektif *New Institutionalism,* kondisi tersebut tidak dapat dipahami hanya sebagai penyimpangan perilaku individu ataupun lemahnya integritas kepala daerah. Yang jauh lebih penting adalah bagaimana desain kelembagaan membentuk struktur insentif yang dihadapi oleh para aktor politik. Ketika legitimasi elektoral, kewenangan administratif, kewenangan fiskal, dan kebutuhan mempertahankan dukungan politik berada pada satu jabatan tanpa diimbangi mekanisme pengawasan yang cukup kuat, maka penggunaan birokrasi sebagai instrumen konsolidasi kekuasaan menjadi pilihan yang rasional secara politik. Dalam kondisi demikian, politisasi birokrasi bukan lagi merupakan anomali, melainkan konsekuensi logis dari

desain institusional yang belum mampu menciptakan keseimbangan antara demokrasi elektoral dan profesionalisme administrasi publik (North, 1990; Pierson, 2004; Peters, 2019).



Gambar 2. 2 Konflik antara Loyalitas Politik dan Profesionalisme Birokrasi

Atas dasar itu, buku ini memandang posisi kepala daerah sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian bukan sebagai persoalan yang harus dihapuskan, melainkan sebagai titik kritis yang memerlukan penguatan institusi pengaman (*institutional safeguards*). Persoalan utama bukan terletak pada besarnya kewenangan kepala daerah, melainkan pada belum optimalnya mekanisme yang memastikan bahwa kewenangan tersebut selalu dijalankan berdasarkan prinsip merit, akuntabilitas, dan kepentingan publik. Selama struktur insentif politik masih memberikan keuntungan bagi penguasaan birokrasi sebagai sumber daya politik, maka reformasi administrasi akan terus menghadapi keterbatasan. Inilah yang dalam buku ini dirumuskan sebagai *Institutional Incentive Trap*, yaitu kondisi ketika modernisasi birokrasi berhasil memperkuat aspek administratif, tetapi belum mampu mengubah

struktur insentif politik yang mendorong pemanfaatan birokrasi sebagai instrumen mempertahankan kekuasaan.

2.6.2 Konflik antara Loyalitas Politik dan Profesionalisme Birokrasi

Birokrasi modern pada hakikatnya dibangun di atas prinsip profesionalisme, yaitu sistem administrasi yang bekerja berdasarkan kompetensi, aturan hukum, hierarki yang jelas, pembagian tugas yang rasional, serta sistem karier yang ditentukan oleh prestasi, bukan oleh hubungan personal maupun kepentingan politik. Konsep tersebut telah lama dijelaskan oleh Max Weber melalui teori *ideal type bureaucracy*, yang menempatkan birokrasi sebagai institusi yang bersifat impersonal (*impersonal authority*) sehingga setiap keputusan administrasi diambil berdasarkan aturan formal, bukan atas dasar preferensi politik ataupun kedekatan pribadi (Weber, 1978). Dalam perkembangan administrasi publik modern, prinsip tersebut kemudian menjadi fondasi utama pembentukan birokrasi profesional di berbagai negara demokrasi karena diyakini mampu menghasilkan pemerintahan yang lebih efektif, akuntabel, serta memberikan pelayanan publik secara adil kepada seluruh warga negara tanpa diskriminasi (Peters, 2019; OECD, 2023).

Dalam negara demokrasi, birokrasi pada dasarnya menjalankan dua fungsi yang harus dipertahankan secara bersamaan. Di satu sisi, birokrasi dituntut responsif terhadap pemerintah yang memperoleh mandat melalui proses demokratis. Pemerintah yang terpilih memiliki hak untuk menerjemahkan visi, misi, dan agenda politiknya ke dalam kebijakan publik sehingga birokrasi harus memiliki kapasitas untuk melaksanakan kebijakan tersebut secara efektif. Namun di sisi lain, birokrasi juga wajib mempertahankan netralitas politik agar seluruh keputusan administratif tetap didasarkan pada hukum, kepentingan publik, dan profesionalisme. Dengan demikian, birokrasi tidak boleh berubah menjadi instrumen politik yang digunakan untuk memenangkan kepentingan elektoral individu, partai politik, maupun kelompok tertentu. Keseimbangan antara *responsiveness* dan *neutral competence* inilah yang menjadi salah satu prinsip dasar administrasi publik modern (Wilson, 1887; Aberbach, Putnam, & Rockman, 1981; Peters, 2019).

Persoalan muncul ketika kedua prinsip tersebut tidak lagi berjalan secara seimbang. Dalam praktik pemerintahan daerah di Indonesia, kepala daerah tidak hanya berperan sebagai pemimpin politik yang memperoleh legitimasi melalui Pilkada langsung, tetapi juga memiliki kewenangan administratif sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK). Posisi ganda tersebut menempatkan birokrasi pada situasi yang dilematis. Di satu sisi ASN

dituntut melaksanakan agenda pembangunan kepala daerah sebagai implementasi mandat rakyat, tetapi di sisi lain ASN juga dituntut mempertahankan independensi profesionalnya. Ketika keberlangsungan karier birokrasi bergantung pada keputusan politik kepala daerah, muncul insentif bagi sebagian aparatur untuk lebih mengutamakan loyalitas personal dibandingkan kompetensi dan integritas profesional. Kondisi inilah yang menjadi titik awal munculnya politisasi birokrasi (*bureaucratic politicization*) (Peters & Pierre, 2004; Christensen & Lægreid, 2011).

Berbagai data empiris menunjukkan bahwa ketegangan tersebut bukan sekadar persoalan teoritis. Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) selama periode 2018–2023 menerima ribuan laporan dugaan pelanggaran Sistem Merit, mutasi tidak sesuai prosedur, promosi jabatan yang tidak berbasis kompetensi, serta pelanggaran netralitas ASN pada setiap tahapan Pilkada. Meskipun sejak 2024 sebagian fungsi pengawasan KASN dialihkan kepada Badan Kepegawaian Negara (BKN), berbagai laporan evaluasi BKN masih menunjukkan bahwa usulan promosi, mutasi, dan rotasi ASN dari pemerintah daerah banyak yang mengandung indikasi pelanggaran prosedur, ketidaksesuaian kompetensi, maupun intervensi politik dalam proses manajemen kepegawaian (BKN, 2024; KASN, 2023). Temuan tersebut mengindikasikan bahwa persoalan utama bukan terletak pada kurangnya regulasi, melainkan pada masih kuatnya pengaruh kepentingan politik dalam pengelolaan birokrasi daerah.

Fenomena yang sama juga tercermin dalam pelaksanaan Pilkada Serentak. Berdasarkan data Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), setiap penyelenggaraan Pilkada selalu ditemukan ratusan hingga ribuan dugaan pelanggaran netralitas ASN, mulai dari memberikan dukungan melalui media sosial, menghadiri kegiatan kampanye, menggunakan fasilitas jabatan untuk kepentingan politik, hingga melakukan mobilisasi dukungan kepada pasangan calon tertentu. Pada Pilkada Serentak 2024, Bawaslu kembali mencatat bahwa pelanggaran netralitas ASN masih menjadi salah satu bentuk pelanggaran yang dominan dalam proses elektoral, menunjukkan bahwa birokrasi masih rentan terhadap tekanan politik lokal (Bawaslu RI, 2024). Fenomena ini memperlihatkan bahwa meskipun regulasi mengenai netralitas ASN telah diperkuat melalui Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara serta berbagai peraturan turunannya, implementasinya masih menghadapi tantangan yang signifikan.

Apabila ditinjau melalui perspektif *New Institutionalism*, konflik antara loyalitas politik dan profesionalisme birokrasi tidak semata-mata disebabkan

oleh perilaku individu ASN ataupun kepala daerah. Persoalan tersebut lebih tepat dipahami sebagai konsekuensi dari desain kelembagaan yang menciptakan insentif berbeda bagi aktor-aktor yang terlibat. Kepala daerah memiliki kepentingan untuk memastikan agenda politiknya berjalan efektif sekaligus mempertahankan dukungan politik menjelang kontestasi berikutnya. Sebaliknya, ASN memiliki kepentingan menjaga keberlangsungan karier, promosi jabatan, dan stabilitas posisi organisasi. Ketika kedua kepentingan tersebut bertemu dalam struktur kelembagaan yang memberikan diskresi besar kepada kepala daerah terhadap manajemen ASN, maka hubungan profesional secara perlahan dapat bergeser menjadi hubungan patronase dan loyalitas personal. Dalam kondisi seperti ini, keputusan birokrasi tidak lagi sepenuhnya ditentukan oleh pertimbangan kompetensi, tetapi juga oleh kalkulasi politik yang berkembang di lingkungan pemerintahan daerah (North, 1990; Peters, 2019).

Dengan demikian, konflik antara loyalitas politik dan profesionalisme birokrasi sesungguhnya merupakan persoalan institusional, bukan sekadar persoalan etika aparatur. Profesionalisme birokrasi akan sulit berkembang apabila struktur insentif politik terus memberikan keuntungan bagi praktik patronase, sementara mekanisme pengawasan belum mampu mengurangi biaya politik dari intervensi birokrasi. Oleh karena itu, buku ini berargumentasi bahwa penyelesaian persoalan tersebut tidak cukup dilakukan melalui peningkatan kompetensi ASN, penyempurnaan Sistem Merit, ataupun penegakan kode etik semata. Reformasi yang lebih mendasar harus diarahkan pada penataan kembali hubungan antara kekuasaan politik dan kewenangan administratif sehingga birokrasi tetap responsif terhadap pemerintahan yang sah, tetapi tidak kehilangan independensi profesionalnya. Dari perspektif inilah kerangka teori *Institutional Incentive Trap* memperoleh relevansinya, yaitu menjelaskan bagaimana desain kelembagaan yang tidak seimbang dapat secara terus-menerus mereproduksi konflik antara loyalitas politik dan profesionalisme birokrasi meskipun reformasi administrasi telah mengalami kemajuan yang signifikan (North, 1990; Peters, 2019; Aspinall & Berenschot, 2019).

2.6.3 Sistem Merit dan Kesenjangan antara Regulasi dan Praktik

Sebagai bagian dari agenda Reformasi Birokrasi, Pemerintah Indonesia membangun berbagai instrumen kelembagaan untuk mengurangi politisasi birokrasi melalui penerapan sistem merit dalam manajemen Aparatur Sipil Negara (ASN). Reformasi ini memperoleh landasan hukum yang kuat melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil

Negara, yang kemudian diperbarui melalui Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara. Kedua regulasi tersebut menegaskan bahwa seluruh proses manajemen ASN—mulai dari rekrutmen, promosi, mutasi, pengembangan kompetensi, penilaian kinerja, hingga pemberhentian—harus dilaksanakan berdasarkan prinsip kualifikasi, kompetensi, kinerja, profesionalitas, integritas, serta bebas dari intervensi politik. Dengan demikian, sistem merit dirancang sebagai mekanisme institusional untuk menggantikan praktik birokrasi patrimonial yang selama bertahun-tahun lebih mengutamakan hubungan personal, kedekatan politik, patronase, maupun loyalitas kepada individu daripada kepada institusi negara (UU No. 5 Tahun 2014; UU No. 20 Tahun 2023).

Secara konseptual, sistem merit merupakan salah satu prasyarat utama terbentuknya *good governance.* OECD menjelaskan bahwa birokrasi profesional hanya dapat berkembang apabila pengelolaan pegawai didasarkan pada kemampuan, integritas, dan prestasi kerja, bukan pada afiliasi politik maupun kepentingan elektoral. Prinsip tersebut juga sejalan dengan pandangan Peters (2019) yang menegaskan bahwa birokrasi modern harus memiliki kapasitas untuk melayani pemerintah yang memperoleh mandat demokratis tanpa kehilangan independensi profesionalnya. Dalam perspektif ini, sistem merit tidak sekadar menjadi instrumen administrasi kepegawaian, tetapi juga merupakan mekanisme kelembagaan yang membatasi penggunaan birokrasi sebagai sumber daya politik oleh elite yang sedang berkuasa (OECD, 2023; Peters, 2019).

Untuk memastikan implementasi sistem merit berjalan secara konsisten, pemerintah membentuk Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014. Selama hampir satu dekade operasionalnya, KASN menjalankan fungsi pengawasan terhadap penerapan sistem merit, menjaga netralitas ASN, serta mengawasi proses promosi, mutasi, dan pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT). Meskipun sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 sebagian fungsi KASN dialihkan kepada Badan Kepegawaian Negara (BKN), berbagai hasil pengawasan yang dilakukan selama periode tersebut memberikan gambaran empiris mengenai tantangan serius yang masih dihadapi dalam membangun birokrasi profesional di Indonesia (KASN, 2023; BKN, 2024).

Data empiris menunjukkan bahwa implementasi sistem merit di pemerintah daerah masih jauh dari kondisi ideal. Berdasarkan hasil pemetaan KASN, jumlah instansi pemerintah yang memperoleh kategori "Baik" dan "Sangat Baik" dalam penerapan sistem merit memang meningkat secara signifikan

selama periode 2018–2023. Namun peningkatan tersebut belum sepenuhnya mencerminkan hilangnya intervensi politik dalam pengelolaan ASN. Sebaliknya, berbagai evaluasi KASN masih menemukan banyak praktik promosi dan mutasi yang tidak sepenuhnya didasarkan pada kompetensi, terutama setelah pelaksanaan Pilkada maupun pergantian kepala daerah. Hal ini menunjukkan bahwa kemajuan administratif belum selalu diikuti oleh perubahan perilaku politik dalam pengelolaan birokrasi (KASN, 2023).

Temuan serupa juga terlihat dari pengawasan terhadap netralitas ASN. Selama penyelenggaraan Pemilu dan Pilkada, KASN menerima dan menindaklanjuti ribuan laporan dugaan pelanggaran netralitas ASN yang mencakup berbagai bentuk keterlibatan politik praktis. Bentuk pelanggaran tersebut meliputi pemberian dukungan kepada calon tertentu melalui media sosial, kehadiran dalam kegiatan kampanye, penggunaan fasilitas pemerintah untuk kepentingan politik, mobilisasi aparatur, hingga tekanan terhadap ASN agar mendukung kandidat tertentu. Setelah fungsi pengawasan dialihkan, BKN bersama Bawaslu juga masih menemukan berbagai pelanggaran serupa pada penyelenggaraan Pilkada Serentak 2024. Fakta ini memperlihatkan bahwa momentum elektoral tetap menjadi periode yang paling rentan terhadap intervensi politik terhadap birokrasi (KASN, 2023; BKN, 2024; Bawaslu RI, 2024).

Persoalan yang tidak kalah penting juga terlihat pada aspek manajemen kepegawaian. Hasil evaluasi Badan Kepegawaian Negara Tahun 2024 menunjukkan masih banyak usulan promosi, mutasi, dan rotasi ASN dari pemerintah daerah yang mengandung berbagai indikasi permasalahan administratif maupun substantif. Di antaranya adalah ketidaksesuaian kompetensi dengan jabatan yang diusulkan, pengabaian prosedur seleksi terbuka, ketidakpatuhan terhadap ketentuan sistem merit, hingga mutasi pejabat yang dilakukan tanpa memperhatikan masa jabatan minimum sebagaimana diatur dalam regulasi ASN. Temuan tersebut menunjukkan bahwa persoalan utama bukan lagi pada ketiadaan regulasi, melainkan pada lemahnya kepatuhan terhadap regulasi yang telah tersedia (BKN, 2024).

Dalam perspektif *New Institutionalism,* kondisi tersebut menunjukkan adanya kesenjangan antara *formal institutional design* dan *actual institutional practice.* Secara formal, Indonesia telah memiliki kerangka regulasi yang relatif lengkap untuk membangun birokrasi profesional. Regulasi mengenai sistem merit, kode etik ASN, seleksi terbuka, manajemen talenta, digitalisasi kepegawaian melalui SIASN, hingga penguatan pengawasan kepegawaian telah berkembang secara signifikan dalam satu dekade terakhir. Namun

dalam praktiknya, perilaku aktor politik masih dipengaruhi oleh struktur insentif yang lahir dari kompetisi elektoral, biaya politik yang tinggi, serta kebutuhan mempertahankan jaringan patronase. Dengan kata lain, reformasi kelembagaan berkembang lebih cepat dibandingkan perubahan insentif politik yang membentuk perilaku para pengambil keputusan (North, 1990; Peters, 2019).

Fenomena tersebut menjadi salah satu argumen utama dalam buku ini. Rendahnya efektivitas sistem merit tidak dapat dipahami semata-mata sebagai kegagalan implementasi kebijakan ataupun lemahnya kapasitas birokrasi. Persoalan yang lebih mendasar terletak pada kenyataan bahwa ASN masih berada dalam hubungan kekuasaan yang sangat dipengaruhi oleh kepala daerah sebagai aktor politik sekaligus Pejabat Pembina Kepegawaian. Ketika keberlangsungan karier birokrasi masih bergantung pada keputusan politik kepala daerah, maka insentif untuk membangun loyalitas personal sering kali lebih kuat dibandingkan insentif untuk mempertahankan profesionalisme. Kondisi inilah yang menjelaskan mengapa reformasi administrasi dapat terus mengalami kemajuan, tetapi politisasi birokrasi tetap berulang dalam setiap siklus politik lokal. Dari perspektif buku ini, situasi tersebut merupakan manifestasi nyata dari *Institutional Incentive Trap*, yaitu kondisi ketika desain kelembagaan secara formal mendorong profesionalisme birokrasi, tetapi struktur insentif politik justru mendorong aktor-aktor yang terlibat untuk mempertahankan praktik patronase dan penguasaan birokrasi sebagai instrumen kekuasaan (North, 1990; Aspinall & Berenschot, 2019; Peters, 2019).

2.6.4 Mutasi ASN dan Politik Balas Jasa Pasca-Pilkada

Salah satu indikator yang paling nyata dalam menjelaskan politisasi birokrasi di Indonesia adalah pola mutasi, rotasi, dan promosi Aparatur Sipil Negara (ASN) setelah terjadinya pergantian kepala daerah melalui Pilkada. Dalam perspektif administrasi publik, mutasi merupakan instrumen manajemen sumber daya manusia yang bersifat normal dan diperlukan untuk meningkatkan efektivitas organisasi, memperbaiki distribusi kompetensi, memperkuat koordinasi antarsatuan kerja, serta mendukung pencapaian tujuan pembangunan daerah. Oleh karena itu, dalam sistem merit, setiap keputusan mutasi maupun promosi jabatan seharusnya didasarkan pada kebutuhan organisasi, kompetensi individu, rekam jejak kinerja, integritas, dan hasil evaluasi objektif, bukan atas dasar hubungan politik maupun kedekatan personal (UU No. 20 Tahun 2023; OECD, 2023).

Namun demikian, praktik yang berkembang di berbagai daerah menunjukkan bahwa mutasi ASN sering kali tidak hanya berfungsi sebagai instrumen administrasi, tetapi juga menjadi instrumen politik pasca-Pilkada. Pergantian kepala daerah hampir selalu diikuti oleh reorganisasi birokrasi yang cukup luas, terutama pada jabatan strategis yang memiliki akses terhadap pengambilan keputusan, pengelolaan anggaran, maupun implementasi program pembangunan. Dalam kondisi demikian, proses mutasi tidak lagi semata-mata bertujuan meningkatkan efektivitas organisasi, tetapi juga menjadi mekanisme konsolidasi kekuasaan politik. Kepala daerah yang baru terpilih memiliki kepentingan membangun organisasi pemerintahan yang dianggap mampu mendukung agenda politik dan program pemerintahannya, sekaligus memastikan bahwa birokrasi tidak menjadi sumber resistensi terhadap kepemimpinannya (Peters, 2019; Peters & Pierre, 2004).

Dalam praktik politik lokal Indonesia, pola mutasi pasca-Pilkada umumnya memperlihatkan beberapa kecenderungan yang berulang. *Pertama,* pejabat yang selama proses Pilkada dianggap memiliki kedekatan politik atau menunjukkan loyalitas kepada kepala daerah terpilih cenderung memperoleh promosi ke jabatan yang lebih strategis. *Kedua,* pejabat yang dipersepsikan memiliki hubungan dengan kepala daerah sebelumnya atau dianggap tidak memberikan dukungan politik sering mengalami rotasi ke posisi yang kurang strategis, bahkan mengalami demosi secara administratif. *Ketiga,* berbagai posisi strategis kemudian diisi oleh individu-individu yang dipandang memiliki loyalitas tinggi terhadap kepala daerah, sehingga terbentuk jaringan birokrasi yang lebih berorientasi pada kepentingan politik dibandingkan profesionalisme organisasi. Pola tersebut tidak selalu dilakukan melalui pelanggaran hukum secara langsung, tetapi sering berlangsung melalui penggunaan diskresi administratif yang secara formal sesuai prosedur, namun secara substantif mengandung motif politik (Aspinall & Berenschot, 2019; Peters, 2019).

Berbagai data empiris memperlihatkan bahwa fenomena tersebut bukan sekadar asumsi teoritis. Selama menjalankan fungsi pengawasan, Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) secara konsisten menerima ribuan laporan terkait dugaan pelanggaran sistem merit, mutasi yang tidak sesuai prosedur, serta promosi jabatan yang diduga dipengaruhi kepentingan politik. Dalam Laporan Tahunan KASN Tahun 2023, pengaduan mengenai pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT), rotasi pejabat, mutasi pasca-pergantian kepala daerah, dan pelanggaran netralitas ASN masih menjadi salah satu

kelompok laporan terbesar yang diterima lembaga tersebut (KASN, 2023). Fakta ini menunjukkan bahwa dinamika politik lokal masih memiliki pengaruh yang signifikan terhadap pengelolaan birokrasi daerah.

Temuan tersebut diperkuat oleh hasil pengawasan Badan Kepegawaian Negara (BKN) setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023. Dalam evaluasi terhadap usulan promosi, mutasi, dan rotasi ASN sepanjang tahun 2024, BKN menemukan berbagai indikasi permasalahan yang berkaitan dengan ketidaksesuaian kompetensi jabatan, pengabaian prosedur sistem merit, ketidaklengkapan persyaratan administratif, hingga mutasi yang tidak memenuhi ketentuan masa jabatan minimum. Data BKN menunjukkan bahwa persoalan terbesar bukan lagi kekurangan regulasi, melainkan masih lemahnya kepatuhan pemerintah daerah terhadap prinsip merit dalam pengelolaan ASN (BKN, 2024). Dengan kata lain, tantangan reformasi birokrasi telah bergeser dari *rule making* menuju *rule compliance*, yakni kemampuan institusi untuk memastikan bahwa aturan benar-benar dijalankan secara konsisten.

Fenomena mutasi pasca-Pilkada juga berkaitan erat dengan logika politik balas jasa (*political reciprocity)* dalam sistem patronase. Menurut Aspinall dan Berenschot (2019), biaya politik yang tinggi dalam kontestasi elektoral mendorong kandidat membangun jaringan dukungan yang melibatkan berbagai aktor, mulai dari elite partai, pengusaha, tokoh masyarakat, relawan, hingga sebagian unsur birokrasi. Setelah memenangkan Pilkada, muncul ekspektasi dari para pendukung agar memperoleh imbalan atas kontribusi politik yang telah diberikan selama proses pemilihan. Dalam konteks pemerintahan daerah, jabatan birokrasi menjadi salah satu sumber daya yang paling mudah didistribusikan karena kepala daerah memiliki kewenangan yang cukup besar dalam manajemen ASN. Akibatnya, promosi dan mutasi jabatan tidak lagi dipahami sebagai bagian dari pengembangan organisasi, tetapi berubah menjadi instrumen distribusi keuntungan politik (*political reward distribution*).

Dari perspektif *New Institutionalism,* pola tersebut menunjukkan bahwa perilaku kepala daerah tidak hanya dipengaruhi oleh preferensi individu, tetapi juga oleh struktur insentif yang dibentuk oleh desain kelembagaan. Kepala daerah menghadapi kebutuhan untuk mempertahankan koalisi politik, membayar biaya politik yang telah dikeluarkan, serta mempersiapkan dukungan menjelang kontestasi berikutnya. Dalam situasi tersebut, birokrasi menjadi salah satu sumber daya yang memiliki nilai strategis karena mampu menyediakan akses terhadap jabatan, anggaran,

proyek pembangunan, maupun jaringan administratif. Oleh sebab itu, keputusan mutasi ASN sering kali lebih mencerminkan rasionalitas politik daripada rasionalitas organisasi (North, 1990; Peters, 2019).

Konsekuensi dari kondisi tersebut sangat serius terhadap kualitas birokrasi. Ketika karier ASN lebih banyak ditentukan oleh kedekatan politik dibandingkan kompetensi profesional, maka orientasi perilaku birokrasi secara perlahan akan bergeser. ASN menjadi lebih terdorong membangun hubungan personal dengan elite politik daripada meningkatkan kapasitas, inovasi, maupun kualitas pelayanan publik. Situasi ini melahirkan budaya organisasi yang mengutamakan keamanan politik *(political survival)* dibandingkan kinerja organisasi *(organizational performance).* Dalam jangka panjang, birokrasi akan kehilangan independensi profesional karena keputusan administratif lebih diarahkan untuk menjaga posisi jabatan daripada memenuhi kepentingan masyarakat. Kondisi tersebut pada akhirnya menurunkan efektivitas pemerintahan, memperlemah sistem merit, mengurangi kepercayaan publik terhadap birokrasi, dan memperbesar risiko korupsi serta penyalahgunaan kewenangan (World Bank, 2017; OECD, 2023).



Gambar 2. 3 Pola Mutasi dan Balas Jasa Pasca Pilkada

Dalam kerangka argumentasi buku ini, pola mutasi ASN pasca-Pilkada merupakan salah satu manifestasi paling konkret dari *Institutional Incentive Trap*. Reformasi birokrasi telah berhasil membangun regulasi yang semakin

komprehensif mengenai sistem merit, seleksi terbuka, manajemen talenta, dan pengawasan ASN. Namun, pada saat yang sama, struktur insentif politik yang dihasilkan oleh kompetisi elektoral masih memberikan keuntungan yang besar bagi kepala daerah untuk memanfaatkan kewenangan administratif sebagai instrumen konsolidasi kekuasaan. Selama struktur insentif tersebut tidak mengalami perubahan, maka setiap kemajuan administratif akan selalu berhadapan dengan tekanan politik yang mendorong reproduksi patronase dalam birokrasi. Dengan demikian, persoalan mutasi ASN pasca-Pilkada bukan sekadar persoalan implementasi kebijakan kepegawaian, melainkan merupakan konsekuensi logis dari desain kelembagaan yang mempertemukan legitimasi elektoral, kewenangan administratif, dan kebutuhan mempertahankan kekuasaan dalam satu aktor politik.

2.6.5 *Bureaucratic Capture* sebagai Konsekuensi Desain Kelembagaan

Dalam buku ini, fenomena politisasi birokrasi tidak dipahami semata-mata sebagai penyimpangan perilaku individu atau lemahnya etika aparatur sipil negara, melainkan dianalisis melalui konsep *bureaucratic capture* sebagai konsekuensi dari desain kelembagaan yang membentuk hubungan antara politik dan birokrasi. Bureaucratic capture terjadi ketika birokrasi yang secara normatif dirancang untuk bekerja berdasarkan prinsip profesionalisme, netralitas, sistem merit, dan kepentingan publik secara bertahap berada di bawah pengaruh kepentingan aktor politik tertentu. Dalam kondisi tersebut, birokrasi tidak lagi sepenuhnya menjalankan fungsi administratif secara independen, tetapi mulai menyesuaikan keputusan, perilaku organisasi, dan pengelolaan sumber daya manusia dengan preferensi politik penguasa. Dengan demikian, birokrasi mengalami pergeseran fungsi dari *public institution* menjadi *political instrument,* sehingga orientasi pelayanan publik perlahan digantikan oleh kepentingan mempertahankan kekuasaan politik (Peters, 2019; Carpenter & Moss, 2014; Grindle, 2012).

Dalam konteks Indonesia, *bureaucratic capture* tidak selalu muncul dalam bentuk penguasaan birokrasi secara terbuka atau intervensi politik yang bersifat langsung. Sebaliknya, proses tersebut lebih sering berlangsung secara bertahap, legal, dan administratif sehingga relatif sulit dikenali sebagai bentuk penyalahgunaan kekuasaan. Pengendalian terhadap birokrasi dilakukan melalui penempatan pejabat pada posisi-posisi strategis, pembentukan jaringan loyalis di lingkungan pemerintahan daerah, penggunaan promosi, mutasi, dan rotasi jabatan sebagai insentif politik, serta

pembatasan ruang karier bagi aparatur yang dianggap tidak memiliki kedekatan politik dengan kepala daerah. Praktik-praktik tersebut secara formal sering kali masih berada dalam kerangka kewenangan administratif kepala daerah sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK), tetapi secara substantif mengubah orientasi birokrasi dari profesionalisme menuju loyalitas personal. Akibatnya, sistem merit tetap berjalan secara prosedural, namun kehilangan fungsi substantif sebagai mekanisme untuk menjamin objektivitas dan kompetensi aparatur (Aspinall & Berenschot, 2019; KASN, 2023; BKN, 2024).

Dari perspektif *New Institutionalism*, persoalan utama sesungguhnya bukan terletak pada keberadaan kewenangan kepala daerah terhadap birokrasi, karena dalam sistem pemerintahan demokratis setiap eksekutif memang membutuhkan otoritas untuk mengelola organisasi pemerintahan. Permasalahan yang lebih mendasar adalah bagaimana desain kelembagaan mengatur, membatasi, dan mengawasi penggunaan kewenangan tersebut agar tidak berubah menjadi instrumen patronase politik. Dengan kata lain, kualitas tata kelola birokrasi lebih ditentukan oleh efektivitas institusi yang mengendalikan penggunaan kekuasaan daripada oleh besarnya kewenangan itu sendiri. Ketika mekanisme pengawasan, sistem merit, akuntabilitas politik, dan kontrol kelembagaan tidak berkembang secepat perluasan kewenangan kepala daerah, maka peluang terjadinya bureaucratic capture akan meningkat secara signifikan (North, 1990; Peters, 2019; Pierson, 2004).

Subbab ini memperlihatkan bahwa desain desentralisasi Indonesia menempatkan kepala daerah pada posisi yang memiliki konsentrasi kekuasaan sangat besar dibandingkan banyak aktor politik lainnya di tingkat lokal. Kepala daerah memperoleh kekuasaan politik melalui legitimasi langsung hasil Pilkada, kekuasaan fiskal melalui kewenangan mengelola Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), kekuasaan administratif melalui kewenangan dalam pembinaan dan pengelolaan Aparatur Sipil Negara sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian, serta kekuasaan simbolik sebagai representasi resmi pemerintah dan masyarakat daerah. Keempat dimensi kekuasaan tersebut saling memperkuat sehingga menjadikan kepala daerah sebagai aktor sentral dalam menentukan arah kebijakan publik, distribusi sumber daya, hingga pengelolaan karier birokrasi. Kombinasi berbagai sumber kekuasaan inilah yang membedakan posisi kepala daerah dari aktor politik lokal lainnya (UU No. 23 Tahun 2014; UU No. 20 Tahun 2023 tentang ASN; Buehler, 2016).

Konsentrasi empat dimensi kekuasaan tersebut pada dasarnya tidak selalu menghasilkan konsekuensi negatif. Dalam sistem politik yang memiliki partai politik yang terinstitusionalisasi dengan baik, mekanisme checks and balances yang efektif, lembaga pengawasan yang independen, sistem merit yang matang, serta budaya birokrasi yang profesional, konsentrasi kewenangan justru dapat meningkatkan efektivitas koordinasi pemerintahan dan mempercepat implementasi kebijakan publik. Namun, dalam konteks Indonesia, konsentrasi kewenangan tersebut berinteraksi dengan karakteristik kelembagaan lain, seperti tingginya biaya kompetisi elektoral, lemahnya institusionalisasi partai politik, kuatnya patronase politik, serta belum optimalnya implementasi sistem merit. Interaksi berbagai faktor tersebut menciptakan insentif yang mendorong kepala daerah menggunakan birokrasi sebagai sumber daya politik untuk membangun loyalitas, mengonsolidasikan kekuasaan, dan menjaga keberlangsungan koalisi pendukungnya (Kitschelt & Wilkinson, 2007; Aspinall & Sukmajati, 2016; Hadiz, 2010).

Oleh karena itu, *bureaucratic capture* dalam buku ini dipahami bukan sebagai penyimpangan yang bersifat insidental, melainkan sebagai hasil dari konfigurasi kelembagaan yang secara sistematis menghasilkan insentif bagi aktor politik untuk menguasai birokrasi. Ketika biaya politik tetap tinggi sementara akses terhadap birokrasi memberikan keuntungan elektoral yang besar, penggunaan promosi, mutasi, dan distribusi jabatan akan terus menjadi instrumen rasional bagi elite politik lokal. Kondisi tersebut menyebabkan birokrasi lebih terdorong membangun loyalitas kepada penguasa daripada kepada institusi negara dan prinsip profesionalisme. Dari sinilah terbentuk mekanisme yang dalam buku ini disebut sebagai *Institutional Incentive Trap*, yaitu situasi ketika reformasi administrasi berhasil memperkuat institusi formal, tetapi gagal mengubah struktur insentif politik yang terus mereproduksi patronase dan politisasi birokrasi. Dengan demikian, akar persoalan reformasi birokrasi di Indonesia tidak hanya terletak pada kualitas administrasi publik, melainkan pada desain kelembagaan yang menghubungkan demokrasi elektoral, distribusi kekuasaan, dan tata kelola birokrasi daerah (North, 1990; Peters, 2019; Carpenter & Moss, 2014).

2.7 Desentralisasi dan Reproduksi Patronase Politik Lokal

Desentralisasi politik Indonesia setelah Reformasi membawa perubahan besar dalam struktur kekuasaan nasional. Kekuasaan yang sebelumnya sangat terkonsentrasi pada pemerintah pusat mengalami redistribusi kepada pemerintah daerah. Perubahan tersebut secara normatif bertujuan memperkuat demokrasi lokal, meningkatkan efektivitas pelayanan publik, dan memberikan ruang bagi masyarakat daerah untuk menentukan arah pembangunan wilayahnya sendiri. Namun, dalam praktiknya, desentralisasi juga menciptakan ruang baru bagi reproduksi praktik politik lama dalam bentuk patronase lokal (Hadiz, 2010).

Patronase politik merupakan hubungan pertukaran antara aktor politik dan kelompok pendukung yang didasarkan pada distribusi sumber daya material maupun non-material. Dalam sistem patronase, dukungan politik tidak hanya dibangun melalui gagasan atau program, tetapi melalui hubungan personal, jaringan loyalitas, dan pertukaran keuntungan politik. Politik patronase berbeda dengan korupsi dalam pengertian sempit karena tidak selalu melibatkan pelanggaran hukum langsung, tetapi menciptakan pola hubungan kekuasaan yang memungkinkan sumber daya publik digunakan untuk mempertahankan dukungan politik (Kitschelt & Wilkinson, 2007).

Dalam konteks Indonesia, patronase memiliki akar sejarah yang panjang. Pada masa Orde Baru, patronase berlangsung melalui struktur negara yang sangat terpusat. Elite politik nasional mengendalikan distribusi sumber daya melalui birokrasi, perusahaan negara, dan proyek pembangunan. Setelah Reformasi, mekanisme tersebut tidak hilang, tetapi mengalami transformasi. Desentralisasi menciptakan ruang bagi elite lokal untuk membangun jaringan patronase sendiri melalui penguasaan institusi pemerintahan daerah (Hadiz, 2010).

Perlu ditegaskan bahwa tidak seluruh pemerintah daerah mengalami tingkat patronase dan politisasi birokrasi yang sama. Beberapa daerah mampu mempertahankan profesionalisme birokrasi meskipun berada dalam sistem kelembagaan yang sama. Berbagai studi menunjukkan bahwa kualitas kepemimpinan, kapasitas kelembagaan, komitmen terhadap sistem merit, serta efektivitas pengawasan internal dan eksternal dapat mengurangi pengaruh patronase politik (OECD, 2020; World Bank, 2024). Temuan tersebut memperlihatkan bahwa *Institutional Incentive Trap* bukan merupakan kondisi yang bersifat deterministik, melainkan risiko

kelembagaan yang tingkat kemunculannya dipengaruhi oleh kualitas institusi pengendali dan tata kelola pemerintahan.

2.7.1 Desentralisasi sebagai Arena Baru Konsolidasi Elite Lokal

Salah satu perubahan paling fundamental yang dihasilkan oleh Reformasi 1998 adalah bergesernya pusat kekuasaan politik dari pemerintah pusat menuju pemerintah daerah melalui kebijakan desentralisasi. Sebelum era reformasi, struktur pemerintahan Indonesia bercorak sangat sentralistik sehingga ruang gerak elite lokal sangat bergantung pada hubungan patronase dengan pemerintah pusat. Kepala daerah pada masa Orde Baru lebih berfungsi sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat daripada sebagai pemimpin politik yang memiliki basis legitimasi masyarakat. Dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian diperbarui melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, pemerintah daerah memperoleh kewenangan yang jauh lebih besar dalam mengelola urusan pemerintahan, keuangan daerah, serta pembangunan lokal. Perubahan tersebut menggeser konfigurasi kekuasaan nasional dengan memberikan ruang yang lebih luas bagi munculnya aktor-aktor politik lokal yang memiliki otonomi dalam membangun basis kekuasaan masing-masing (Hadiz, 2010; Aspinall & Fealy, 2003).

Implementasi desentralisasi yang diperkuat melalui Pilkada langsung sejak tahun 2005 semakin memperbesar transformasi tersebut. Kepala daerah tidak lagi memperoleh legitimasi terutama dari pemerintah pusat atau DPRD, melainkan secara langsung dari pemilih melalui kompetisi elektoral. Legitimasi demokratis tersebut memberikan posisi politik yang jauh lebih kuat dibandingkan periode sebelumnya karena kepala daerah memiliki hubungan langsung dengan konstituen sekaligus memperoleh kewenangan administratif yang luas dalam mengelola pemerintahan daerah. Dalam perspektif ilmu politik, perubahan ini menjadikan kepala daerah tidak hanya sebagai administrator publik, tetapi juga sebagai *local political entrepreneur*, yaitu aktor politik yang memiliki kapasitas untuk membangun, memelihara, dan memperluas jaringan kekuasaan melalui berbagai sumber daya yang tersedia dalam institusi pemerintahan (Mietzner, 2013; Slater, 2018).

Perubahan struktur kelembagaan tersebut melahirkan fenomena yang oleh banyak ilmuwan politik disebut sebagai *local elite consolidation*, yaitu proses menguatnya elite politik lokal sebagai aktor dominan dalam pengambilan keputusan politik, distribusi sumber daya publik, dan pengendalian institusi

pemerintahan daerah. Konsolidasi ini terjadi karena desentralisasi tidak hanya memindahkan kewenangan administratif dari pusat ke daerah, tetapi juga memindahkan berbagai sumber daya strategis yang sebelumnya terkonsentrasi di pemerintah pusat. Dengan demikian, pemerintah daerah berubah dari sekadar unit administrasi menjadi arena utama kontestasi politik, ekonomi, dan birokrasi yang melibatkan kepala daerah, DPRD, partai politik, pelaku usaha, organisasi masyarakat, hingga kelompok kepentingan lokal (Hadiz, 2010; Nordholt & van Klinken, 2007).

Dalam konteks tersebut, elite lokal memperoleh sedikitnya empat sumber kekuasaan yang saling memperkuat satu sama lain. *Pertama,* kewenangan politik, yaitu legitimasi yang berasal dari jabatan kepala daerah maupun DPRD sebagai hasil kompetisi demokrasi. Legitimasi ini memberikan hak untuk menentukan arah pembangunan, menyusun kebijakan daerah, serta membangun koalisi politik. *Kedua,* kewenangan fiskal, yaitu penguasaan terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), Dana Transfer ke Daerah, serta berbagai instrumen pembiayaan pembangunan yang nilainya terus meningkat setiap tahun. Berdasarkan APBN Tahun 2025, pemerintah pusat mengalokasikan Transfer ke Daerah (TKD) sebesar sekitar Rp919,9 triliun, menjadikan pemerintah daerah sebagai pengelola salah satu sumber daya fiskal terbesar dalam sistem pemerintahan Indonesia (Kementerian Keuangan RI, 2025). Besarnya sumber daya fiskal tersebut secara tidak langsung meningkatkan nilai strategis jabatan kepala daerah dalam kompetisi politik.

Ketiga, kewenangan administratif, yaitu kewenangan kepala daerah dalam mengelola birokrasi sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK). Meskipun Undang-Undang ASN telah memperkuat sistem merit melalui mekanisme seleksi terbuka, manajemen talenta, dan pengawasan Badan Kepegawaian Negara (BKN), kepala daerah tetap memiliki posisi yang sangat menentukan dalam proses pengangkatan, mutasi, rotasi, dan pemberhentian pejabat sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Kondisi tersebut menjadikan birokrasi sebagai salah satu sumber daya politik yang strategis karena berkaitan langsung dengan implementasi kebijakan, distribusi pelayanan publik, serta penguasaan jabatan-jabatan penting di lingkungan pemerintah daerah (Peters, 2019; UU No. 20 Tahun 2023).

Keempat, kewenangan ekonomi, yaitu kemampuan membangun hubungan dengan pelaku usaha melalui kebijakan investasi, pengadaan barang dan jasa, pemberian izin usaha, pengelolaan aset daerah, serta pelaksanaan proyek pembangunan. Dalam banyak kasus, hubungan antara elite politik

dan pelaku usaha berkembang menjadi jaringan pertukaran kepentingan (*exchange relationship*) yang saling menguntungkan. Pengusaha memperoleh akses terhadap proyek pemerintah maupun kemudahan perizinan, sedangkan elite politik memperoleh dukungan finansial maupun logistik untuk mempertahankan kekuasaan politiknya. Hubungan inilah yang oleh Aspinall dan Berenschot (2019) dijelaskan sebagai salah satu karakteristik utama politik patronase di Indonesia, di mana distribusi sumber daya negara menjadi bagian dari mekanisme mempertahankan jaringan loyalitas politik.

Kombinasi keempat sumber kekuasaan tersebut menyebabkan pemerintah daerah tidak lagi dapat dipahami semata-mata sebagai organisasi administrasi publik. Pemerintah daerah telah berkembang menjadi arena utama kompetisi politik, ekonomi, dan birokrasi yang melibatkan berbagai kepentingan. Setiap keputusan mengenai penganggaran, pengisian jabatan birokrasi, pemberian izin usaha, maupun pelaksanaan proyek pembangunan memiliki dimensi politik yang sangat kuat karena berkaitan dengan distribusi sumber daya kepada berbagai kelompok pendukung. Oleh sebab itu, birokrasi daerah tidak hanya berfungsi sebagai pelaksana kebijakan publik, tetapi juga menjadi salah satu instrumen penting dalam menjaga stabilitas koalisi politik yang menopang kekuasaan kepala daerah (Peters & Pierre, 2004).

Fenomena tersebut menjelaskan mengapa berbagai daerah menunjukkan kecenderungan munculnya jejaring patronase yang relatif stabil meskipun terjadi pergantian kepala daerah melalui mekanisme demokrasi. Dalam banyak kasus, pergantian elite politik tidak selalu mengubah struktur kekuasaan lokal secara mendasar karena aktor-aktor ekonomi, partai politik, birokrasi, dan kelompok kepentingan tetap berada dalam jaringan kekuasaan yang sama. Kondisi ini memperlihatkan bahwa demokrasi elektoral mampu menghasilkan sirkulasi elite, tetapi belum tentu menghasilkan transformasi struktur kekuasaan lokal. Sebaliknya, kompetisi politik sering kali justru memperkuat kemampuan elite lokal untuk mengonsolidasikan sumber daya negara sebagai instrumen mempertahankan pengaruh politik (Hadiz, 2010; Winters, 2011).

Temuan tersebut sejalan dengan argumentasi Vedi R. Hadiz (2010) yang menyatakan bahwa desentralisasi Indonesia tidak secara otomatis menghancurkan struktur oligarki yang terbentuk pada masa Orde Baru. Sebaliknya, oligarki justru beradaptasi dengan lingkungan demokrasi melalui perubahan strategi penguasaan institusi politik lokal. Kekuasaan tidak lagi semata-mata dipertahankan melalui kontrol pemerintah pusat,

tetapi melalui penguasaan terhadap pemerintah daerah, partai politik, birokrasi, serta jaringan ekonomi lokal. Dengan kata lain, demokratisasi dan desentralisasi telah mengubah arena kompetisi politik, tetapi belum sepenuhnya mengubah logika distribusi kekuasaan yang masih didominasi oleh hubungan patronase dan oligarki.

Dalam perspektif *New Institutionalism,* fenomena tersebut menunjukkan bahwa perubahan institusi formal tidak selalu menghasilkan perubahan perilaku politik apabila struktur insentif yang melandasi perilaku aktor tetap memberikan keuntungan bagi praktik patronase. Desentralisasi memang berhasil memperluas demokrasi lokal, meningkatkan partisipasi politik masyarakat, dan mendekatkan pelayanan publik kepada warga. Namun, pada saat yang sama, desentralisasi juga menciptakan ruang baru bagi elite lokal untuk mengonsolidasikan kekuasaan melalui penguasaan atas sumber daya politik, fiskal, administratif, dan ekonomi. Inilah yang dalam buku ini dipahami sebagai salah satu fondasi utama terbentuknya Institutional Incentive Trap, yaitu kondisi ketika desain kelembagaan demokrasi menghasilkan insentif yang secara tidak langsung mendorong reproduksi patronase dan penguatan kekuasaan elite lokal, meskipun reformasi birokrasi dan sistem merit terus diperkuat oleh negara.

2.7.2 Hubungan Kepala Daerah, Partai Politik, dan Pengusaha Lokal

Dalam sistem demokrasi elektoral Indonesia, kemenangan dalam Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) tidak hanya ditentukan oleh popularitas kandidat, tetapi juga sangat dipengaruhi oleh kemampuan membangun koalisi politik, memperoleh dukungan partai politik, serta mengakses sumber daya ekonomi yang memadai untuk membiayai kompetisi elektoral. Partai politik memiliki fungsi strategis sebagai kendaraan politik (*political vehicle*) yang menyediakan legalitas pencalonan, mesin organisasi, jaringan kader, serta mobilisasi pemilih. Di sisi lain, kelompok pengusaha lokal maupun nasional sering kali menjadi sumber pembiayaan kampanye, baik melalui dukungan langsung maupun tidak langsung. Hubungan antara elite politik dan pelaku usaha tersebut merupakan fenomena yang lazim ditemukan dalam berbagai demokrasi, khususnya pada negara berkembang yang memiliki biaya politik tinggi dan sistem pendanaan partai yang belum sepenuhnya mapan (Aspinall & Berenschot, 2019; Slater, 2018).



Gambar 2. 4 Hubungan Kepala Daerah, Partai Politik, dan Pengusaha Lokal

Dalam konteks Indonesia, hubungan antara kepala daerah, partai politik, dan pengusaha lokal tidak dapat dipahami semata-mata sebagai hubungan ekonomi, tetapi merupakan bagian dari konfigurasi kekuasaan yang membentuk proses pengambilan keputusan publik. Sebagaimana ditunjukkan pada Gambar di atas, dukungan finansial dari sektor bisnis memungkinkan kandidat membangun jaringan kampanye, memperluas komunikasi politik, serta meningkatkan peluang kemenangan dalam Pilkada. Setelah memperoleh jabatan, kepala daerah kemudian memiliki akses terhadap berbagai instrumen negara, mulai dari kewenangan politik, fiskal, administratif, hingga regulatif. Pada titik inilah hubungan yang semula bersifat elektoral berpotensi berkembang menjadi hubungan patronase yang berkelanjutan apabila tidak dibatasi oleh mekanisme akuntabilitas yang efektif (Aspinall & Berenschot, 2019).

Fenomena tersebut memperoleh perhatian luas dalam literatur politik Indonesia. Aspinall dan Berenschot (2019) menjelaskan bahwa demokrasi lokal di Indonesia banyak diwarnai oleh praktik *clientelism,* yaitu pertukaran sumber daya material dengan dukungan politik yang berlangsung sebelum, selama, maupun setelah pemilu. Dukungan finansial kepada kandidat sering kali dipandang sebagai bentuk investasi politik (*political investment*) yang diharapkan menghasilkan keuntungan ketika kandidat berhasil menduduki

jabatan publik. Oleh karena itu, hubungan antara elite politik dan pengusaha tidak selalu berhenti pada proses kampanye, tetapi berlanjut dalam bentuk akses terhadap proyek pemerintah, kemudahan perizinan, atau perlindungan terhadap kepentingan bisnis tertentu (Aspinall & Berenschot, 2019).

Besarnya kebutuhan pembiayaan politik memperkuat kecenderungan tersebut. Berbagai penelitian menunjukkan bahwa biaya Pilkada di Indonesia terus meningkat seiring tingginya intensitas kompetisi politik, luasnya wilayah kampanye, serta meningkatnya biaya mobilisasi pemilih. Di sisi lain, mekanisme pendanaan partai politik dari negara masih relatif terbatas sehingga partai maupun kandidat sering bergantung pada kontribusi individu, jaringan bisnis, dan donor swasta (Mietzner, 2013; Muhtadi, 2019). Ketergantungan terhadap pembiayaan eksternal ini menciptakan hubungan saling bergantung (*mutual dependency*) antara elite politik dan kelompok ekonomi yang berpotensi memengaruhi independensi kebijakan publik setelah kandidat terpilih.

Hubungan tersebut pada dasarnya tidak selalu menghasilkan dampak negatif. Dalam sistem demokrasi yang memiliki institusi pengawasan kuat, transparansi pendanaan politik, serta penegakan hukum yang efektif, kolaborasi antara pemerintah daerah dan sektor swasta dapat mendorong percepatan investasi, pembangunan infrastruktur, penciptaan lapangan kerja, dan peningkatan pertumbuhan ekonomi daerah. Berbagai negara demokrasi menunjukkan bahwa kemitraan pemerintah-swasta (*public-private partnership*) dapat menjadi instrumen penting dalam penyediaan pelayanan publik sepanjang dilaksanakan berdasarkan prinsip akuntabilitas, kompetisi yang sehat, dan tata kelola yang baik (OECD, 2023; World Bank, 2024).

Namun demikian, dalam kondisi institusi pengawasan yang lemah, hubungan tersebut dapat mengalami transformasi menjadi mekanisme *rent-seeking* dan *state capture.* Hellman, Jones, dan Kaufmann (2000) menjelaskan bahwa *state capture* terjadi ketika aktor ekonomi menggunakan sumber daya finansial untuk memengaruhi pembentukan kebijakan, regulasi, maupun keputusan administratif demi memperoleh keuntungan privat. Dalam konteks pemerintahan daerah, bentuk-bentuk pengaruh tersebut dapat muncul melalui pemberian akses istimewa terhadap proyek pemerintah, pengaturan spesifikasi pengadaan barang dan jasa, pemberian konsesi sumber daya alam, pengeluaran izin usaha, maupun penempatan pejabat tertentu yang dianggap mendukung kepentingan jaringan politik dan bisnis (Hellman, Jones, & Kaufmann, 2000).

Berbagai data empiris memperlihatkan bahwa sektor-sektor tersebut memang menjadi area yang paling rentan terhadap tindak pidana korupsi. Statistik Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) menunjukkan bahwa hingga akhir tahun 2025 pemerintah daerah menjadi salah satu institusi dengan jumlah perkara korupsi tertinggi, terutama yang berkaitan dengan pengadaan barang dan jasa, perizinan, pengelolaan APBD, serta suap proyek infrastruktur. KPK juga mencatat bahwa sejak berdiri hingga 2025 telah diproses 31 gubernur serta 176 bupati/wali kota beserta wakilnya, sementara perkara yang melibatkan pemerintah provinsi mencapai 227 kasus dan pemerintah kabupaten/kota mencapai 679 kasus. Data tersebut menunjukkan bahwa titik temu antara kewenangan politik, kewenangan fiskal, dan kepentingan ekonomi menjadi salah satu sumber kerentanan utama dalam tata kelola pemerintahan daerah (KPK, 2025).

Dari perspektif *New Institutionalism*, persoalan tersebut tidak semata-mata disebabkan oleh perilaku individu kepala daerah atau pengusaha, melainkan oleh struktur insentif kelembagaan yang membentuk perilaku para aktor. Institusi politik menentukan bagaimana aktor memperoleh kekuasaan, sedangkan institusi administratif menentukan bagaimana kewenangan tersebut digunakan. Ketika biaya politik tinggi bertemu dengan kewenangan distribusi sumber daya negara yang besar, maka terbentuk insentif bagi aktor politik untuk menggunakan birokrasi dan kebijakan publik sebagai instrumen mempertahankan koalisi pendukungnya (North, 1990; Peters, 2019). Dengan demikian, hubungan antara kepala daerah, partai politik, dan pengusaha lokal merupakan konsekuensi logis dari desain kelembagaan yang menghubungkan demokrasi elektoral dengan distribusi sumber daya publik.

Dalam kerangka analitis buku ini, hubungan tersebut merupakan salah satu mekanisme utama terbentuknya *Institutional Incentive Trap*. Kemenangan Pilkada tidak hanya menghasilkan legitimasi politik, tetapi juga memberikan akses terhadap sumber daya administratif dan fiskal yang sangat besar. Ketika akses tersebut digunakan untuk memenuhi kewajiban politik kepada partai pendukung maupun penyandang dana kampanye, birokrasi berpotensi berubah fungsi dari instrumen pelayanan publik menjadi instrumen distribusi keuntungan politik dan ekonomi. Akibatnya, reformasi birokrasi yang berorientasi pada sistem merit menghadapi hambatan struktural karena selalu berhadapan dengan insentif politik yang mendorong reproduksi patronase. Dengan demikian, persoalan utama bukan terletak pada keberadaan hubungan antara pemerintah, partai politik, dan sektor

bisnis itu sendiri, melainkan pada lemahnya desain institusi yang mampu memastikan bahwa hubungan tersebut tetap berada dalam koridor transparansi, akuntabilitas, persaingan yang sehat, dan kepentingan publik.

2.7.3 APBD sebagai Sumber Daya Politik Lokal

Salah satu perubahan paling mendasar yang dihasilkan oleh kebijakan desentralisasi di Indonesia adalah meningkatnya kapasitas fiskal pemerintah daerah melalui pelimpahan kewenangan dalam pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian disempurnakan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan saat ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintah daerah memperoleh kewenangan yang jauh lebih besar dalam merencanakan, mengalokasikan, dan melaksanakan anggaran publik sesuai dengan kebutuhan daerah masing-masing. Kewenangan tersebut diperkuat melalui mekanisme transfer fiskal dari pemerintah pusat, yang terdiri atas Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Bagi Hasil (DBH), serta berbagai skema transfer lainnya. Konsekuensinya, APBD berkembang menjadi instrumen utama penyelenggaraan pemerintahan daerah sekaligus menjadi sumber daya strategis yang menentukan arah pembangunan daerah (Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014; Kementerian Keuangan RI, 2024).

Secara nasional, kapasitas fiskal pemerintah daerah terus mengalami peningkatan dalam dua dekade terakhir. Berdasarkan APBN Kita Tahun 2024 yang diterbitkan Kementerian Keuangan, nilai Transfer ke Daerah (TKD) mencapai sekitar Rp857,6 triliun, atau sekitar sepertiga dari total belanja negara. Besarnya alokasi tersebut menunjukkan bahwa pemerintah daerah mengelola sumber daya fiskal yang sangat besar untuk membiayai pelayanan publik, pembangunan infrastruktur, pendidikan, kesehatan, perlindungan sosial, dan berbagai program pembangunan daerah lainnya (Kementerian Keuangan RI, 2024). Dari perspektif administrasi publik, desentralisasi fiskal diharapkan mampu meningkatkan efisiensi pelayanan publik karena pemerintah daerah dinilai lebih memahami kebutuhan masyarakat dibandingkan pemerintah pusat. Namun, dari perspektif ilmu politik, besarnya sumber daya fiskal tersebut sekaligus meningkatkan nilai strategis jabatan kepala daerah karena penguasaan terhadap APBD berarti penguasaan terhadap salah satu instrumen distribusi sumber daya publik yang paling penting di tingkat lokal (Oates, 1999; Faguet, 2014).

Dalam perspektif politik ekonomi, anggaran publik tidak pernah bersifat netral. APBD bukan hanya dokumen keuangan yang mencerminkan prioritas pembangunan, tetapi juga merupakan arena politik tempat berbagai aktor berkompetisi untuk memperoleh akses terhadap sumber daya negara. Anggaran memiliki fungsi distributif karena menentukan siapa yang memperoleh manfaat pembangunan, proyek infrastruktur, bantuan sosial, subsidi, maupun pelayanan publik. Oleh karena itu, proses penyusunan APBD sering kali menjadi ruang negosiasi antara kepala daerah, DPRD, birokrasi, partai politik, kelompok kepentingan, dan pelaku usaha lokal. Wildavsky (1986) bahkan menyatakan bahwa *"budgeting is politics"*, karena setiap keputusan anggaran pada hakikatnya merupakan hasil kompromi politik mengenai distribusi sumber daya yang terbatas. Dengan demikian, penguasaan terhadap proses penyusunan dan pelaksanaan APBD menjadi salah satu sumber kekuasaan paling penting dalam sistem pemerintahan daerah.

Dalam praktik pemerintahan daerah di Indonesia, APBD memiliki setidaknya empat fungsi politik yang saling berkaitan. Pertama, APBD menjadi instrumen untuk membangun hubungan pemerintah dengan masyarakat melalui pembiayaan program-program publik yang dapat meningkatkan legitimasi politik kepala daerah. Kedua, APBD menjadi sarana mempertahankan koalisi politik melalui distribusi proyek pembangunan kepada konstituen atau wilayah pendukung tertentu. Ketiga, APBD menjadi instrumen negosiasi antara kepala daerah dengan DPRD dalam proses penyusunan maupun persetujuan anggaran. Keempat, APBD dapat menjadi sumber daya yang digunakan untuk mempertahankan jaringan patronase melalui pengalokasian proyek, hibah, bantuan sosial, maupun pengadaan barang dan jasa. Dalam kondisi kelembagaan yang memiliki sistem pengawasan lemah, fungsi-fungsi politik tersebut dapat berkembang menjadi praktik pertukaran kepentingan (*exchange politics*) yang mengaburkan batas antara kepentingan publik dan kepentingan politik (Aspinall & Berenschot, 2019; Peters, 2019).

Hubungan antara anggaran publik dan patronase politik semakin kuat ketika biaya kompetisi elektoral juga meningkat. Kepala daerah yang mengeluarkan biaya politik besar dalam proses Pilkada menghadapi insentif untuk mempertahankan jaringan pendukung setelah memenangkan kontestasi. Dalam situasi demikian, APBD sering kali dipandang bukan hanya sebagai instrumen pembangunan daerah, tetapi juga sebagai sumber daya yang dapat digunakan untuk menjaga loyalitas politik melalui distribusi proyek,

pemberian akses terhadap kontrak pemerintah, maupun penempatan aktor tertentu pada posisi strategis yang berkaitan dengan pengelolaan anggaran. Literatur mengenai *clientelism* menunjukkan bahwa hubungan patronase semacam ini cenderung berkembang ketika akses terhadap sumber daya negara berada dalam kendali aktor politik yang memperoleh legitimasi melalui kompetisi elektoral, sementara mekanisme akuntabilitas belum mampu membatasi penggunaan kewenangan tersebut (Kitschelt & Wilkinson, 2007; Aspinall & Berenschot, 2019).

Fenomena tersebut membantu menjelaskan mengapa sebagian besar perkara korupsi di daerah berkaitan dengan sektor-sektor yang memiliki hubungan langsung dengan pengelolaan APBD. Data resmi Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) menunjukkan bahwa hingga akhir tahun 2025, pemerintah daerah merupakan salah satu sektor dengan tingkat kerawanan korupsi tertinggi. Sejak KPK berdiri, telah diproses 31 gubernur serta 176 bupati/wali kota beserta wakilnya dalam perkara tindak pidana korupsi. Selain itu, perkara yang melibatkan pemerintah provinsi mencapai 227 kasus, sedangkan perkara yang melibatkan pemerintah kabupaten dan kota mencapai 679 kasus. Sebagian besar perkara tersebut berkaitan dengan pengadaan barang dan jasa, perizinan, pengelolaan APBD, suap proyek infrastruktur, serta penyalahgunaan kewenangan administratif (KPK, 2025). Pola tersebut menunjukkan bahwa semakin besar kewenangan fiskal yang dimiliki pemerintah daerah, semakin besar pula risiko penyalahgunaan apabila tidak diimbangi oleh sistem pengawasan yang efektif.

Kerentanan tersebut juga tercermin dalam Survei Penilaian Integritas (SPI) Nasional Tahun 2024 yang diterbitkan KPK. Meskipun Indeks Integritas Nasional meningkat menjadi 71,53, KPK masih mengategorikan tingkat integritas sektor publik Indonesia dalam kategori "rentan". Area yang memperoleh perhatian khusus meliputi proses pengadaan barang dan jasa, promosi jabatan, konflik kepentingan, gratifikasi, serta pelayanan publik. Temuan tersebut memperlihatkan bahwa persoalan integritas bukan semata-mata berkaitan dengan individu, tetapi juga dipengaruhi oleh desain kelembagaan yang mengatur hubungan antara kekuasaan politik, birokrasi, dan pengelolaan sumber daya publik (KPK, 2025).

Dalam perspektif *New Institutionalism,* persoalan tersebut tidak dapat dijelaskan hanya melalui pendekatan moralitas individu atau lemahnya penegakan hukum. Yang lebih menentukan adalah bagaimana desain kelembagaan menciptakan struktur insentif yang membentuk perilaku aktor politik. Kepala daerah yang memiliki legitimasi elektoral sekaligus

menguasai kewenangan administratif dan fiskal berada pada posisi yang sangat strategis untuk menentukan distribusi sumber daya publik. Apabila struktur insentif politik tetap mendorong kebutuhan membangun koalisi, membayar utang politik, dan mempertahankan dukungan menjelang pemilu berikutnya, maka APBD berpotensi dipandang sebagai instrumen politik, bukan semata-mata instrumen pembangunan. Dengan kata lain, persoalan utamanya bukan terletak pada keberadaan APBD sebagai instrumen fiskal, melainkan pada desain kelembagaan yang memungkinkan kewenangan fiskal tersebut digunakan untuk memenuhi kepentingan politik jangka pendek (North, 1990; Peters, 2019).

Dalam kerangka argumentasi buku ini, APBD merupakan salah satu simpul utama yang menjelaskan terbentuknya *Institutional Incentive Trap.* Desentralisasi fiskal memang berhasil meningkatkan kapasitas pemerintah daerah dalam menyediakan pelayanan publik dan mempercepat pembangunan. Namun, pada saat yang sama, desentralisasi juga meningkatkan nilai ekonomi jabatan kepala daerah karena memberikan akses terhadap sumber daya fiskal yang sangat besar. Ketika besarnya kewenangan tersebut bertemu dengan tingginya biaya politik, lemahnya institusionalisasi partai politik, dan mekanisme pengawasan yang belum sepenuhnya efektif, maka APBD tidak hanya menjadi instrumen pembangunan, tetapi juga berubah menjadi sumber daya strategis dalam mempertahankan kekuasaan politik. Paradoks inilah yang memperlihatkan bahwa tantangan utama desentralisasi Indonesia bukan sekadar meningkatkan kapasitas administrasi daerah, melainkan memastikan bahwa desain kelembagaan mampu memisahkan secara tegas penggunaan anggaran publik untuk kepentingan masyarakat dari penggunaan anggaran sebagai instrumen reproduksi kekuasaan politik.

2.7.4 Patronase Jabatan dan Politik Kepegawaian Daerah

Salah satu bentuk patronase politik yang paling nyata dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah patronase jabatan (*office patronage*), yaitu penggunaan kewenangan pengelolaan aparatur sipil negara (ASN) sebagai instrumen untuk membangun, mempertahankan, atau memperkuat kekuasaan politik. Dalam sistem administrasi publik modern, jabatan birokrasi seharusnya diperlakukan sebagai posisi profesional yang diberikan berdasarkan kompetensi, integritas, pengalaman, kinerja, serta kapasitas kepemimpinan. Prinsip tersebut merupakan inti dari *merit system*, yaitu sistem manajemen ASN yang menempatkan kualifikasi dan prestasi sebagai dasar utama dalam pengangkatan, promosi, mutasi, dan

pengembangan karier aparatur. Melalui sistem merit, birokrasi diharapkan mampu menghasilkan aparatur yang profesional, netral, serta berorientasi pada kepentingan publik tanpa dipengaruhi oleh afiliasi politik maupun hubungan personal (Republik Indonesia, 2023; OECD, 2023).

Konsep tersebut memiliki akar yang kuat dalam pemikiran Max Weber mengenai birokrasi rasional-legal. Weber (1978) menjelaskan bahwa birokrasi modern dibangun di atas prinsip legalitas, spesialisasi tugas, hierarki kewenangan, sistem karier yang objektif, serta rekrutmen berdasarkan kompetensi teknis. Dalam teori tersebut, jabatan publik bukan merupakan milik pribadi pejabat ataupun hadiah politik, melainkan amanah institusi yang harus dijalankan berdasarkan aturan formal. Oleh karena itu, promosi dan pengembangan karier birokrasi harus sepenuhnya didasarkan pada kemampuan profesional sehingga keputusan administratif dapat diambil secara objektif, konsisten, dan bebas dari intervensi kepentingan pribadi maupun politik. Prinsip inilah yang menjadi fondasi berkembangnya birokrasi profesional di berbagai negara demokrasi modern.

Namun, dalam praktik politik lokal, hubungan antara birokrasi dan kekuasaan tidak selalu berjalan sesuai dengan prinsip-prinsip meritokrasi tersebut. Kepala daerah yang memperoleh legitimasi melalui Pilkada langsung sering kali menghadapi tekanan politik untuk membangun pemerintahan yang mampu mendukung agenda politiknya sekaligus mempertahankan koalisi pendukung setelah kemenangan elektoral. Dalam situasi seperti ini, jabatan birokrasi memiliki nilai strategis karena memberikan akses terhadap proses pengambilan keputusan, pelaksanaan program pembangunan, pengelolaan anggaran, serta pengendalian organisasi pemerintah daerah. Akibatnya, jabatan birokrasi tidak lagi dipandang semata-mata sebagai instrumen administrasi, tetapi juga sebagai sumber daya politik yang dapat digunakan untuk memperkuat loyalitas elite birokrasi terhadap kepala daerah (Peters & Pierre, 2004; Peters, 2019).

Dalam perspektif patronase politik, kondisi tersebut menciptakan insentif bagi kepala daerah untuk menempatkan pejabat yang dianggap memiliki kedekatan personal, loyalitas politik, ataupun hubungan dengan jaringan pendukung selama proses Pilkada. Penempatan pejabat strategis sering kali tidak semata-mata bertujuan meningkatkan efektivitas organisasi, tetapi juga untuk memastikan bahwa birokrasi mampu mendukung agenda politik pemerintah daerah. Aspinall dan Berenschot (2019) menjelaskan bahwa dalam sistem patronase, distribusi jabatan merupakan salah satu bentuk *selective incentives*, yaitu pemberian manfaat kepada individu atau kelompok

tertentu sebagai imbalan atas dukungan politik yang telah diberikan. Dengan demikian, promosi jabatan dapat berubah fungsi dari mekanisme pengembangan karier menjadi instrumen konsolidasi kekuasaan.

Fenomena tersebut tidak selalu berlangsung melalui pelanggaran hukum yang bersifat terbuka. Dalam banyak kasus, praktik patronase justru muncul melalui keputusan administratif yang secara formal masih berada dalam koridor kewenangan kepala daerah. Rotasi pejabat, mutasi ASN, pengisian jabatan strategis, maupun pembentukan organisasi perangkat daerah dapat dilakukan berdasarkan prosedur administratif yang sah, tetapi pada saat yang sama memiliki tujuan politik tertentu. Karena itu, persoalan utama bukan terletak pada legalitas tindakan tersebut, melainkan pada motif dan struktur insentif yang melatarbelakanginya. Inilah yang menyebabkan praktik patronase birokrasi sering kali sulit dibuktikan secara hukum, tetapi dapat diamati melalui pola-pola pengambilan keputusan administrasi yang berulang setelah pergantian kepala daerah (Grindle, 2012; Peters, 2019).

Berbagai data empiris menunjukkan bahwa persoalan tersebut masih menjadi tantangan serius dalam manajemen ASN di Indonesia. Selama menjalankan fungsi pengawasannya hingga tahun 2023, Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) menerima dan menangani ribuan laporan terkait dugaan pelanggaran sistem merit, mutasi yang tidak sesuai prosedur, serta pelanggaran netralitas ASN, terutama menjelang dan sesudah pelaksanaan Pemilu maupun Pilkada. Laporan-laporan tersebut memperlihatkan bahwa mutasi pejabat sering kali meningkat setelah pergantian kepala daerah, sementara sebagian ASN menghadapi tekanan politik untuk menunjukkan loyalitas kepada pemimpin baru. KASN juga mengidentifikasi berbagai bentuk pelanggaran berupa promosi yang tidak sesuai kompetensi, pengisian jabatan tanpa prosedur merit, penggunaan jabatan sebagai bentuk penghargaan politik, serta intervensi terhadap proses seleksi pejabat tinggi pratama (KASN, 2023).

Persoalan yang sama juga tercermin dalam berbagai hasil evaluasi Badan Kepegawaian Negara (BKN) mengenai implementasi sistem merit di pemerintah daerah. Meskipun sebagian besar instansi pemerintah telah membangun perangkat regulasi dan kelembagaan yang mendukung merit system, kualitas implementasinya masih sangat bervariasi. Banyak pemerintah daerah telah memperoleh kategori "Baik" atau "Sangat Baik" dalam penilaian sistem merit, namun praktik mutasi pasca-Pilkada, rotasi pejabat strategis, dan tekanan politik terhadap ASN masih ditemukan di berbagai daerah. Temuan tersebut menunjukkan bahwa keberadaan regulasi

belum sepenuhnya mampu mengubah perilaku politik apabila struktur insentif kelembagaan masih memberikan ruang bagi penggunaan kewenangan administratif untuk kepentingan politik (BKN, 2024).

Dampak dari patronase jabatan tidak hanya dirasakan oleh individu ASN, tetapi juga memengaruhi kualitas tata kelola pemerintahan secara keseluruhan. Ketika promosi jabatan lebih ditentukan oleh loyalitas politik dibandingkan kompetensi, birokrasi cenderung kehilangan insentif untuk meningkatkan kapasitas profesionalnya. ASN lebih terdorong membangun hubungan dengan elite politik daripada meningkatkan kualitas pelayanan publik. Dalam jangka panjang, kondisi tersebut menciptakan budaya organisasi yang berorientasi pada *political survival* daripada *public service performance*. Keputusan birokrasi menjadi semakin dipengaruhi oleh pertimbangan keamanan politik, sehingga inovasi, profesionalisme, dan keberanian memberikan masukan kritis kepada pimpinan menjadi semakin terbatas. Akibatnya, birokrasi mengalami transformasi dari organisasi profesional menjadi organisasi yang lebih responsif terhadap kepentingan penguasa daripada terhadap kepentingan institusi negara (Aberbach, Putnam, & Rockman, 1981).

Dari perspektif *New Institutionalism*, fenomena tersebut tidak dapat dijelaskan semata-mata sebagai persoalan moral individu kepala daerah ataupun rendahnya integritas ASN. Yang lebih menentukan adalah bagaimana desain kelembagaan membentuk insentif bagi para aktor. Kepala daerah yang memperoleh legitimasi politik melalui Pilkada sekaligus memiliki kewenangan sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) berada dalam posisi yang memungkinkan penggunaan jabatan birokrasi sebagai instrumen konsolidasi kekuasaan. Selama keberhasilan politik masih sangat bergantung pada kemampuan menjaga loyalitas elite birokrasi, maka penggunaan jabatan sebagai alat patronase akan tetap menjadi pilihan yang rasional dari sudut pandang aktor politik, meskipun bertentangan dengan prinsip meritokrasi (North, 1990; Peters, 2019).

Kondisi tersebut pada akhirnya memperlemah prinsip birokrasi rasional-legal sebagaimana dirumuskan Weber. Keputusan administrasi tidak lagi sepenuhnya didasarkan pada aturan formal, kompetensi, dan kebutuhan organisasi, tetapi semakin dipengaruhi oleh hubungan personal, loyalitas politik, dan kepentingan mempertahankan kekuasaan. Dalam perspektif buku ini, gejala tersebut merupakan salah satu manifestasi paling nyata dari *Institutional Incentive Trap.* Persoalannya bukan terletak pada adanya kewenangan kepala daerah terhadap manajemen ASN, melainkan pada

desain kelembagaan yang belum mampu memisahkan secara tegas antara otoritas administratif dan kepentingan politik elektoral. Selama struktur insentif tersebut tetap bertahan, reformasi birokrasi berbasis merit akan terus menghadapi hambatan struktural karena harus berhadapan dengan logika politik yang mendorong penggunaan jabatan sebagai instrumen reproduksi kekuasaan.

2.7.5 Dari Patronase ke Bureaucratic Capture

Patronase politik menjadi semakin problematis ketika memasuki ranah birokrasi pemerintahan. Pada tahap ini, persoalannya tidak lagi sekadar berkaitan dengan hubungan timbal balik antara elite politik dan para pendukungnya (*clientelism*), melainkan telah berkembang menjadi upaya sistematis untuk mengendalikan institusi negara sebagai instrumen mempertahankan kekuasaan politik. Jika pada fase awal patronase hanya berfungsi sebagai mekanisme pertukaran dukungan politik dengan pemberian manfaat tertentu, maka pada tahap berikutnya birokrasi mulai diposisikan sebagai sumber daya strategis yang dapat dimanfaatkan untuk memastikan keberlangsungan kekuasaan politik. Dengan kata lain, birokrasi tidak lagi diperlakukan sebagai organisasi profesional yang bekerja atas dasar hukum dan kepentingan publik, tetapi menjadi bagian dari jaringan kekuasaan yang melayani kepentingan elite politik (Aspinall & Berenschot, 2019; Grindle, 2012).



Gambar 2. 5 Tahapan Patronase ke *Bureaucratic Capture*

Transformasi tersebut dapat dijelaskan melalui lima tahapan sebagaimana ditunjukkan pada Gambar di atas. *Tahap pertama* dimulai dari kompetisi elektoral, ketika kandidat kepala daerah membutuhkan dukungan finansial, jaringan politik, dan sumber daya organisasi untuk memenangkan Pilkada. Berbagai penelitian menunjukkan bahwa biaya politik dalam Pilkada di Indonesia relatif tinggi sehingga mendorong kandidat membangun koalisi dengan partai politik, pengusaha lokal, maupun kelompok kepentingan lainnya. Kondisi ini menciptakan hubungan timbal balik (*reciprocal relationship*) sejak sebelum pemilihan berlangsung karena berbagai bentuk dukungan politik pada umumnya disertai ekspektasi akan adanya kompensasi setelah kandidat berhasil memperoleh kekuasaan (Mietzner, 2013; Aspinall & Berenschot, 2019).

Tahap kedua adalah kemenangan politik, yaitu ketika kandidat memperoleh legitimasi formal melalui hasil Pilkada dan secara sah menduduki jabatan kepala daerah. Legitimasi demokratis tersebut memberikan kewenangan yang luas untuk menjalankan pemerintahan, mengelola anggaran daerah, menetapkan prioritas pembangunan, serta memimpin birokrasi sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK). Secara normatif, kewenangan tersebut diperlukan agar kepala daerah mampu merealisasikan visi dan program yang dijanjikan kepada masyarakat. Namun dalam praktik politik lokal, legitimasi elektoral tersebut juga dapat menjadi dasar bagi kepala daerah untuk melakukan restrukturisasi birokrasi guna membangun pemerintahan yang lebih loyal terhadap kepemimpinan politiknya (Peters, 2019).

Tahap ketiga merupakan fase distribusi sumber daya, yaitu ketika kewenangan administratif dan fiskal mulai digunakan untuk memenuhi berbagai kepentingan politik pasca-Pilkada. Dalam fase ini, sumber daya pemerintah daerah—terutama Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), proyek pembangunan, perizinan usaha, bantuan sosial, hibah, maupun jabatan birokrasi—berpotensi dialokasikan bukan semata-mata berdasarkan kebutuhan publik, tetapi juga berdasarkan pertimbangan politik. Literatur mengenai *political patronage* menjelaskan bahwa distribusi sumber daya merupakan mekanisme penting dalam mempertahankan loyalitas elite maupun kelompok pendukung karena memberikan insentif material bagi mereka yang telah berkontribusi terhadap kemenangan politik (Kitschelt & Wilkinson, 2007; Aspinall & Berenschot, 2019). Tidak mengherankan apabila sebagian besar perkara korupsi kepala daerah yang ditangani Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) berkaitan dengan

pengadaan barang dan jasa, perizinan, pengelolaan APBD, jual beli jabatan, serta proyek infrastruktur daerah (KPK, 2024).

Tahap keempat adalah konsolidasi kekuasaan, yaitu ketika hubungan patronase berkembang menjadi jaringan kekuasaan yang semakin stabil dan terinstitusionalisasi. Dukungan politik yang sebelumnya bersifat sementara mulai berubah menjadi hubungan yang lebih permanen melalui distribusi jabatan strategis, akses terhadap proyek pemerintah, maupun pemberian berbagai keuntungan ekonomi kepada kelompok tertentu. Dalam perspektif *New Institutionalism*, kondisi tersebut menunjukkan bahwa institusi tidak lagi hanya menjalankan fungsi administratif, tetapi mulai membentuk pola insentif yang mendorong para aktor mempertahankan hubungan patronase karena hubungan tersebut dianggap memberikan manfaat politik maupun ekonomi. Akibatnya, loyalitas personal secara perlahan menggantikan loyalitas terhadap institusi, sementara keputusan birokrasi semakin dipengaruhi oleh kepentingan menjaga stabilitas kekuasaan dibandingkan peningkatan kualitas pelayanan publik (North, 1990; Peters, 2019).

Tahap kelima atau terakhir merupakan fase *bureaucratic capture*, yaitu ketika birokrasi secara bertahap kehilangan independensinya dan menjadi bagian dari mekanisme reproduksi kekuasaan politik. Pada tahap ini, pejabat birokrasi tidak lagi sepenuhnya bekerja berdasarkan prinsip profesionalisme, sistem merit, maupun kepentingan publik, tetapi mulai menyesuaikan perilakunya terhadap preferensi politik kepala daerah. Promosi, mutasi, rotasi, maupun penempatan pejabat lebih banyak dipengaruhi oleh loyalitas politik dibandingkan kompetensi. Akibatnya, birokrasi berubah fungsi dari organisasi pelayanan publik menjadi instrumen politik yang membantu mempertahankan kekuasaan elite melalui pengendalian sumber daya administratif, anggaran, serta jaringan ASN. Fenomena inilah yang dalam literatur administrasi publik disebut sebagai *bureaucratic politicization*, yaitu kondisi ketika batas antara kepentingan politik dan administrasi pemerintahan menjadi semakin kabur sehingga profesionalisme birokrasi mengalami degradasi (Aberbach, Putnam, & Rockman, 1981; Peters & Pierre, 2004).

Berbagai indikator empiris memperlihatkan bahwa risiko menuju *bureaucratic capture* di Indonesia masih cukup tinggi. Selama menjalankan mandatnya, Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) menerima ribuan laporan pelanggaran netralitas ASN dan menemukan pola mutasi pejabat yang meningkat menjelang maupun setelah Pilkada. Bentuk pelanggaran yang paling sering ditemukan meliputi dukungan ASN terhadap kandidat

tertentu, penyalahgunaan media sosial, penggunaan fasilitas pemerintah untuk kepentingan kampanye, intervensi politik terhadap proses promosi jabatan, hingga rotasi pejabat yang tidak sepenuhnya berbasis sistem merit (KASN, 2023). Sementara itu, data Komisi Pemberantasan Korupsi menunjukkan bahwa sejak 2004 hingga 2024 pemerintah daerah tetap menjadi salah satu sektor dengan jumlah perkara korupsi tertinggi, terutama yang berkaitan dengan pengadaan barang dan jasa, perizinan, pengelolaan anggaran, dan jual beli jabatan (KPK, 2024). Temuan-temuan tersebut memperlihatkan bahwa birokrasi daerah masih menghadapi tekanan politik yang cukup besar dalam menjalankan fungsi administratif secara profesional.

Dalam perspektif buku ini, *bureaucratic capture* bukan dipahami sebagai akibat dari perilaku individu semata, melainkan sebagai konsekuensi logis dari desain kelembagaan yang mempertemukan legitimasi politik, kewenangan administratif, kontrol fiskal, serta tingginya biaya kompetisi elektoral dalam satu pusat kekuasaan. Selama kepala daerah secara bersamaan memiliki otoritas sebagai pemimpin politik, pengendali birokrasi, dan pengelola sumber daya fiskal, sementara mekanisme pengawasan eksternal belum mampu mengimbangi konsentrasi kewenangan tersebut, maka penggunaan birokrasi sebagai instrumen politik akan tetap menjadi pilihan yang rasional bagi aktor politik. Dengan demikian, *bureaucratic capture* merupakan tahapan akhir dari proses patronase politik sekaligus manifestasi nyata dari *Institutional Incentive Trap*, yaitu kondisi ketika desain institusi justru menciptakan insentif yang mendorong aktor politik memanfaatkan institusi negara untuk mempertahankan dan mereproduksi kekuasaan daripada memperkuat tata kelola pemerintahan yang profesional, netral, dan akuntabel.

2.7.6 Perbedaan Patronase Politik di Barat dan Timur Indonesia

Patronase politik di Indonesia berkembang dalam bentuk yang berbeda-beda di seluruh wilayah. Karakteristik geografis, tingkat pembangunan ekonomi, kapasitas birokrasi, struktur sosial masyarakat, serta konfigurasi elite lokal membentuk variasi pola patronase yang berbeda antara satu daerah dengan daerah lainnya. Sebagai negara kepulauan yang sangat luas dengan lebih dari 17.380 pulau, 38 provinsi, dan 416 kabupaten dan 96 kota, Indonesia memiliki tingkat heterogenitas yang tinggi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Oleh karena itu, memahami hubungan antara politik dan birokrasi tidak cukup hanya menggunakan pendekatan nasional (*national level analysis*), tetapi juga harus mempertimbangkan konteks lokal yang

membentuk perilaku aktor politik di masing-masing wilayah (Hadiz, 2010; Aspinall & Berenschot, 2019).

Secara umum, wilayah Indonesia Barat—meliputi Sumatra, Jawa, Bali, dan sebagian Kalimantan—memiliki tingkat urbanisasi, aktivitas ekonomi, investasi swasta, dan kepadatan penduduk yang relatif lebih tinggi dibandingkan kawasan timur Indonesia. Data Badan Pusat Statistik (BPS) menunjukkan bahwa lebih dari 80% Produk Domestik Bruto (PDB) nasional masih terkonsentrasi di kawasan Indonesia Barat, terutama Pulau Jawa yang secara konsisten menyumbang sekitar 57–58% PDB nasional dalam beberapa tahun terakhir (BPS, 2024). Konsentrasi aktivitas ekonomi tersebut menyebabkan kompetisi politik lokal juga menjadi lebih intensif karena jabatan kepala daerah memberikan akses terhadap anggaran publik yang besar, proyek pembangunan bernilai tinggi, investasi, serta jaringan bisnis yang luas.

Dalam lingkungan seperti ini, patronase politik cenderung berkembang melalui hubungan antara elite politik, partai politik, birokrasi, dan pelaku usaha. Dukungan finansial dari kelompok bisnis selama proses Pilkada sering kali diikuti dengan ekspektasi memperoleh akses terhadap proyek pemerintah, kemudahan perizinan, pengadaan barang dan jasa, maupun kebijakan yang menguntungkan kepentingan ekonomi tertentu setelah kandidat memenangkan pemilihan. Literatur mengenai demokrasi lokal di Indonesia menunjukkan bahwa hubungan saling menguntungkan antara kepala daerah, pengusaha, dan elite partai merupakan salah satu karakter utama politik lokal pasca-desentralisasi, terutama di daerah dengan aktivitas ekonomi yang tinggi (Mietzner, 2013; Aspinall & Berenschot, 2019). Oleh karena itu, patronase di kawasan Indonesia Barat lebih banyak berwujud politik proyek, koalisi bisnis-politik, penguasaan pengadaan pemerintah, serta pengendalian jabatan strategis dalam birokrasi.

Sebaliknya, wilayah Indonesia Timur, yang meliputi sebagian Kalimantan, Sulawesi, Nusa Tenggara, Maluku, dan Papua, menunjukkan karakteristik yang berbeda. Perekonomian daerah relatif lebih kecil, ketergantungan terhadap dana transfer dari pemerintah pusat masih tinggi, kapasitas birokrasi belum merata, serta struktur sosial masyarakat lebih dipengaruhi oleh hubungan kekerabatan, identitas etnis, komunitas adat, dan kepemimpinan informal. Berdasarkan data Kementerian Keuangan, pada banyak pemerintah daerah di kawasan timur, lebih dari 70–90% pendapatan daerah masih berasal dari Transfer ke Daerah (TKD) melalui Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Bagi Hasil (DBH), dan

Dana Desa (Kementerian Keuangan, 2024). Ketergantungan fiskal tersebut menyebabkan distribusi anggaran pemerintah menjadi salah satu sumber daya politik yang sangat menentukan hubungan antara kepala daerah dan masyarakat.

Dalam konteks tersebut, patronase lebih sering muncul melalui hubungan personal, kedekatan keluarga, ikatan etnis, organisasi keagamaan, maupun jaringan komunitas lokal. Dukungan politik tidak selalu dibangun melalui transaksi ekonomi berskala besar sebagaimana banyak ditemukan di wilayah Indonesia Barat, tetapi lebih banyak melalui distribusi bantuan sosial, program pembangunan desa, pemberian akses terhadap pekerjaan pemerintah, serta representasi kelompok tertentu dalam struktur pemerintahan daerah. Berbagai penelitian mengenai politik lokal di Papua, Maluku, dan Nusa Tenggara menunjukkan bahwa identitas sosial dan jaringan kekerabatan masih menjadi faktor penting dalam pembentukan koalisi politik maupun distribusi jabatan pemerintahan (Aspinall & Sukmajati, 2016; Hadiz, 2010). Akibatnya, loyalitas personal sering kali memiliki pengaruh yang lebih besar dibandingkan mekanisme kelembagaan formal.

Meskipun memiliki karakteristik yang berbeda, baik Indonesia Barat maupun Indonesia Timur menghadapi persoalan mendasar yang sama, yaitu ketika institusi formal belum mampu mengendalikan penggunaan kekuasaan politik, maka hubungan informal akan menjadi mekanisme utama dalam distribusi sumber daya negara. Dalam perspektif *New Institutionalism*, kondisi tersebut menunjukkan bahwa perilaku aktor politik tidak hanya dipengaruhi oleh aturan hukum formal, tetapi juga oleh norma, jaringan sosial, dan insentif yang berkembang di lingkungan kelembagaan masing-masing (North, 1990; Peters, 2019). Dengan kata lain, bentuk patronase memang berbeda antarwilayah, tetapi mekanisme dasarnya tetap sama, yakni penggunaan hubungan informal untuk memperoleh, mempertahankan, dan memperluas akses terhadap sumber daya publik.

Perbedaan tersebut juga memperlihatkan bagaimana desentralisasi telah mengubah struktur patronase politik di Indonesia. Pada masa Orde Baru, pola patronase cenderung bersifat vertikal, dengan pemerintah pusat menjadi aktor utama yang mengendalikan birokrasi, distribusi anggaran, pembangunan daerah, serta pengangkatan pejabat melalui mekanisme yang sangat tersentralisasi. Kepala daerah lebih berfungsi sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat sehingga ruang politik lokal relatif terbatas. Reformasi 1998 dan penerapan desentralisasi melalui Undang-Undang

Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian disempurnakan menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengubah konfigurasi tersebut secara fundamental. Kewenangan politik, fiskal, dan administratif berpindah ke pemerintah daerah sehingga kepala daerah memperoleh posisi yang jauh lebih kuat dalam mengendalikan birokrasi, APBD, pembangunan daerah, serta hubungan dengan elite lokal (Hadiz, 2010; Republik Indonesia, 2014).

Konsekuensinya, patronase yang sebelumnya terkonsentrasi di tingkat nasional berubah menjadi lebih tersebar *(decentralized patronage)* dan beroperasi melalui berbagai jaringan kekuasaan lokal. Kepala daerah tidak hanya menjadi pelaksana kebijakan pemerintah pusat, tetapi juga aktor utama yang mengelola sumber daya politik di daerah. Mereka memiliki kewenangan terhadap manajemen ASN sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK), mengendalikan perencanaan APBD bersama DPRD, memengaruhi proyek pembangunan daerah, serta membangun hubungan dengan pengusaha lokal dan elite partai politik. Perubahan struktur kekuasaan tersebut menjelaskan mengapa dinamika patronase pada era desentralisasi jauh lebih kompleks dibandingkan masa Orde Baru karena pusat-pusat kekuasaan kini tersebar di berbagai daerah dengan karakteristik yang berbeda-beda.

Dalam perspektif buku ini, persoalan utama tidak terletak pada rendahnya moralitas individu elite politik semata, melainkan pada desain kelembagaan yang menciptakan struktur insentif tertentu bagi para aktor. Ketika kepala daerah memperoleh legitimasi politik melalui Pilkada, menguasai birokrasi sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian, mengendalikan APBD sebagai instrumen fiskal, serta menghadapi tingginya biaya kompetisi elektoral, maka muncul insentif yang kuat untuk menggunakan sumber daya negara sebagai sarana mempertahankan loyalitas politik. Oleh karena itu, patronase bukan dipahami sebagai penyimpangan yang bersifat insidental, melainkan sebagai mekanisme rasional yang muncul dari konfigurasi kelembagaan yang belum sepenuhnya mampu memisahkan kepentingan politik dari administrasi pemerintahan.

Dengan demikian, subbab ini menegaskan bahwa patronase merupakan mata rantai penghubung yang menjelaskan bagaimana Pilkada langsung, tingginya biaya politik, kebutuhan membangun loyalitas, pengendalian birokrasi, dan akhirnya *bureaucratic capture* saling berkaitan dalam satu mekanisme yang utuh. Variasi bentuk patronase di Indonesia Barat dan Timur menunjukkan bahwa meskipun ekspresinya berbeda sesuai konteks sosial dan ekonomi daerah, logika kelembagaan yang mendasarinya tetap

sama. Inilah alasan mengapa buku ini memperkenalkan kerangka teori *Institutional Incentive Trap*, yaitu situasi ketika desain institusi secara tidak langsung menciptakan insentif bagi aktor politik untuk memanfaatkan birokrasi dan sumber daya publik sebagai instrumen reproduksi kekuasaan, sehingga reformasi birokrasi menghadapi hambatan yang bersifat struktural, bukan semata-mata persoalan perilaku individu.

2.7.7 Komparasi Internasional

Pengalaman berbagai negara menunjukkan bahwa desentralisasi tidak selalu menghasilkan konsekuensi yang sama terhadap kualitas birokrasi dan tata kelola pemerintahan. Hasil desentralisasi sangat dipengaruhi oleh desain kelembagaan yang mengatur hubungan antara kekuasaan politik, birokrasi, sistem kepartaian, mekanisme pengawasan, dan penerapan sistem merit. Oleh karena itu, perbandingan dengan negara lain penting dilakukan untuk menunjukkan bahwa persoalan yang dihadapi Indonesia bukan merupakan konsekuensi yang bersifat universal dari desentralisasi, melainkan sangat bergantung pada kualitas institusi yang mengelilinginya. Perspektif komparatif juga memperkuat argumen utama buku ini bahwa *Institutional Incentive Trap* muncul ketika demokrasi lokal berkembang lebih cepat daripada kapasitas kelembagaan yang mengendalikan penggunaan kekuasaan (Grindle, 2017; Peters, 2019).

Brazil merupakan salah satu contoh negara yang berhasil mengombinasikan desentralisasi fiskal dan politik dengan penguatan kapasitas birokrasi. Konstitusi 1988 memberikan kewenangan yang luas kepada pemerintah negara bagian dan pemerintah kota dalam mengelola pelayanan publik, kesehatan, pendidikan, serta pembangunan lokal. Meskipun praktik patronase masih ditemukan, terutama pada tingkat pemerintahan lokal di beberapa wilayah, Brazil mampu menekan dampak negatifnya melalui penguatan lembaga pengawasan seperti *Tribunal de Contas*, *Ministério Público*, transparansi anggaran, serta sistem rekrutmen aparatur yang relatif berbasis kompetensi melalui *public competitive examination (concurso público)*. Kombinasi tersebut menyebabkan ruang intervensi politik terhadap birokrasi menjadi lebih terbatas dibandingkan banyak negara berkembang lainnya (Grindle, 2012; OECD, 2023).

Pengalaman Philippines menunjukkan dinamika yang berbeda. Sejak diterbitkannya *Local Government Code of 1991*, pemerintah daerah memperoleh otonomi yang luas dalam pengelolaan pelayanan publik dan pembangunan daerah. Namun, struktur politik lokal masih didominasi oleh

keluarga politik (*political dynasties*) yang menguasai sumber daya ekonomi sekaligus jaringan kekuasaan lokal. Kondisi tersebut memperkuat praktik patronase melalui distribusi jabatan, proyek pemerintah, dan bantuan sosial sebagai instrumen mempertahankan dukungan politik. Meskipun negara ini telah memiliki *Civil Service Commission* sebagai penjaga sistem merit, implementasinya sering menghadapi tekanan politik sehingga profesionalisme birokrasi belum sepenuhnya terlindungi dari intervensi elite lokal (Hutchcroft, 2014; World Bank, 2023).

Kasus Mexico memperlihatkan proses transisi yang menarik dari sistem patronase menuju birokrasi yang lebih profesional. Selama beberapa dekade dominasi *Institutional Revolutionary Party (PRI),* birokrasi menjadi bagian dari mesin politik yang menopang stabilitas rezim melalui distribusi jabatan dan sumber daya negara. Reformasi demokrasi sejak awal tahun 2000-an mendorong pembentukan *Professional Career Service (Servicio Profesional de Carrera)* untuk memperkuat merit system pada birokrasi federal. Namun, berbagai penelitian menunjukkan bahwa tantangan masih muncul pada tingkat pemerintahan negara bagian (*states*) dan pemerintah lokal, terutama dalam bentuk patronase politik, pengaruh gubernur terhadap birokrasi, serta lemahnya kapasitas pengawasan di beberapa wilayah. Dengan demikian, keberhasilan reformasi birokrasi di Mexico masih sangat bergantung pada konsistensi implementasi sistem merit dan penguatan institusi pengawasan (OECD, 2017; Grindle, 2012).

Sebaliknya, Korea Selatan sering dijadikan contoh keberhasilan membangun birokrasi profesional dalam sistem demokrasi yang terdesentralisasi. Reformasi administrasi publik yang dilakukan sejak dekade 1980-an berhasil mengembangkan birokrasi berbasis kompetensi, promosi karier yang relatif objektif, serta sistem evaluasi kinerja yang kuat. Desentralisasi yang diperkuat melalui *Local Autonomy Act* memberikan ruang yang luas bagi pemerintah daerah, tetapi tetap diimbangi oleh mekanisme akuntabilitas, transparansi, digitalisasi pelayanan publik, dan budaya administrasi yang menjunjung profesionalisme. Akibatnya, praktik patronase politik relatif lebih rendah dibandingkan banyak negara berkembang, sementara kepercayaan masyarakat terhadap birokrasi dan kualitas pelayanan publik cenderung lebih tinggi. Pengalaman Korea Selatan menunjukkan bahwa desentralisasi tidak harus berujung pada politisasi birokrasi apabila didukung oleh institusi merit yang matang dan mekanisme pengawasan yang efektif (OECD, 2021; Kim, 2020).

Tabel 2. 2 Komparasi Desentralisasi, Patronase Politik, dan Sistem Merit di Beberapa Negara



Komparasi Desentralisasi, Patronase Politik, dan Sistem Merit di Beberapa Negara

Negara	Desentralisasi	Patronase Politik	Sistem Merit	Karakteristik Utama
Indonesia	Tinggi	Tinggi	Sedang	Desentralisasi luas, biaya politik tinggi, birokrasi masih rentan terhadap intervensi politik lokal.
Brazil	Tinggi	Sedang	Tinggi	Otonomi daerah didukung sistem rekrutmen berbasis kompetensi dan pengawasan fiskal yang relatif kuat.
Philippines	Tinggi	Tinggi	Sedang	Dominasi dinasti politik dan patronase lokal masih memengaruhi profesionalisme birokrasi.
Mexico	Tinggi	Sedang	Sedang–Tinggi	Reformasi merit berkembang di tingkat federal, tetapi patronase masih muncul di beberapa pemerintah daerah.
Korea Selatan	Tinggi	Rendah	Tinggi	Desentralisasi diimbangi birokrasi profesional, digital governance, dan sistem merit yang kuat.

Apabila dibandingkan dengan keempat negara tersebut, Indonesia memiliki karakteristik yang unik. Tingkat desentralisasi politik dan fiskal tergolong tinggi sejak implementasi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian disempurnakan melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Namun, perluasan kewenangan kepala daerah berlangsung lebih cepat dibandingkan penguatan sistem merit, profesionalisasi birokrasi, dan kapasitas lembaga pengawasan. Di sisi lain, tingginya biaya politik Pilkada serta dominasi patronase dalam kompetisi politik lokal menciptakan insentif yang kuat bagi kepala daerah untuk memanfaatkan birokrasi sebagai instrumen konsolidasi kekuasaan. Kondisi ini berbeda dengan Korea Selatan yang memiliki institusi merit lebih mapan maupun Brazil yang relatif berhasil memperkuat mekanisme akuntabilitas fiskal di tingkat daerah.

Komparasi internasional tersebut memperkuat argumentasi utama buku ini bahwa hubungan antara desentralisasi dan kualitas birokrasi tidak bersifat linear. Desentralisasi dapat menghasilkan pemerintahan yang lebih demokratis sekaligus lebih profesional apabila didukung oleh sistem merit yang kuat, mekanisme pengawasan yang independen, serta desain kelembagaan yang membatasi penggunaan birokrasi untuk kepentingan politik. Sebaliknya, apabila desentralisasi berlangsung dalam lingkungan politik dengan biaya elektoral tinggi, patronase yang mengakar, dan kapasitas pengawasan yang lemah, maka peluang terjadinya *bureaucratic capture* akan semakin besar. Dalam konteks tersebut, *Institutional Incentive*

Trap menawarkan penjelasan bahwa kualitas pemerintahan daerah ditentukan bukan hanya oleh besarnya kewenangan yang didesentralisasikan, tetapi juga oleh struktur insentif kelembagaan yang mengatur penggunaan kewenangan tersebut.

2.8 Desentralisasi dan Kontradiksi Internal

Pembahasan dalam bab ini menunjukkan bahwa desentralisasi politik Indonesia merupakan proses perubahan kelembagaan yang sangat kompleks. Desentralisasi tidak hanya memindahkan kewenangan pemerintahan dari pusat ke daerah, tetapi juga mengubah konfigurasi kekuasaan, hubungan elite, dan mekanisme pengendalian sumber daya negara. Oleh karena itu, keberhasilan atau kegagalan desentralisasi tidak dapat hanya diukur dari luasnya kewenangan yang diberikan kepada pemerintah daerah, tetapi harus dilihat dari bagaimana institusi tersebut membentuk perilaku aktor politik dan birokrasi (North, 1990).

Secara normatif, desentralisasi memiliki tujuan demokratis yang kuat. Desentralisasi dirancang untuk mendekatkan pemerintah kepada masyarakat, meningkatkan partisipasi publik, memperkuat akuntabilitas politik, dan menghasilkan pelayanan publik yang lebih responsif. Dalam perspektif teori desentralisasi, pemerintah daerah dianggap memiliki keunggulan karena lebih memahami kebutuhan masyarakat lokal dibandingkan pemerintah pusat yang memiliki jarak administratif dan politik lebih jauh (Oates, 1972).

Namun, pengalaman Indonesia menunjukkan bahwa keberhasilan desentralisasi tidak hanya bergantung pada transfer kewenangan. Desentralisasi membutuhkan institusi pendukung yang mampu memastikan bahwa kewenangan tersebut digunakan untuk kepentingan publik. Tanpa mekanisme akuntabilitas, profesionalisme birokrasi, transparansi politik, dan pengawasan yang efektif, desentralisasi dapat menghasilkan bentuk baru konsentrasi kekuasaan di tingkat lokal (Faguet, 2014).

Dalam konteks Indonesia, persoalan tersebut muncul karena desentralisasi berlangsung dalam lingkungan institusional yang membawa warisan politik masa lalu. Birokrasi daerah yang dibentuk dalam sistem Orde Baru memiliki karakter hierarkis dan terbiasa bekerja dalam struktur komando pusat. Ketika sistem politik berubah menjadi demokrasi lokal, birokrasi tersebut tidak sepenuhnya mengalami transformasi menjadi institusi profesional

yang independen, tetapi memasuki arena politik baru dengan tekanan dari elite lokal (Hadiz, 2010).

Dengan demikian, Reformasi tidak sepenuhnya menggantikan logika lama hubungan politik dan birokrasi, tetapi mengubah aktor yang memiliki kemampuan untuk memengaruhi birokrasi. Jika pada masa Orde Baru birokrasi dikendalikan terutama melalui struktur kekuasaan pusat, maka pada era desentralisasi birokrasi menghadapi tekanan dari kepala daerah yang memiliki legitimasi elektoral langsung.

Perubahan tersebut menghasilkan sebuah paradoks kelembagaan. Di satu sisi, desentralisasi memperkuat demokrasi lokal dengan memberikan kewenangan kepada masyarakat untuk memilih pemimpinnya. Namun di sisi lain, desentralisasi memperbesar kapasitas elite lokal untuk menguasai sumber daya negara melalui institusi pemerintahan daerah.

Paradoks tersebut menjadi semakin kuat setelah penerapan Pilkada langsung pada tahun 2005. Pilkada langsung berhasil meningkatkan legitimasi politik kepala daerah, tetapi juga meningkatkan biaya kompetisi politik. Dalam sistem politik dengan biaya elektoral tinggi, kemenangan politik sering kali membutuhkan dukungan jaringan ekonomi dan sosial yang luas. Kondisi tersebut menciptakan tekanan bagi kepala daerah untuk mempertahankan jaringan pendukung melalui distribusi sumber daya negara setelah memperoleh kekuasaan (Aspinall & Berenschot, 2019).

2.8.1 Menuju Konsentrasi Kekuasaan Lokal

Salah satu temuan utama yang berkembang dari pembahasan pada bab ini adalah bahwa demokratisasi lokal tidak selalu menghasilkan distribusi kekuasaan yang semakin demokratis. Reformasi politik tahun 1998 beserta implementasi kebijakan desentralisasi memang membawa perubahan besar terhadap sistem pemerintahan Indonesia. Pemilihan kepala daerah secara langsung, penguatan kewenangan pemerintah daerah, meningkatnya partisipasi masyarakat dalam proses politik, serta berkembangnya institusi politik lokal merupakan capaian penting yang menandai berakhirnya sistem pemerintahan yang sangat sentralistis pada masa Orde Baru. Dari perspektif demokrasi prosedural, perubahan tersebut menunjukkan keberhasilan Indonesia dalam memperluas ruang partisipasi politik masyarakat dan memperkuat prinsip kedaulatan rakyat di tingkat lokal (Hadiz, 2010; Aspinall & Berenschot, 2019).

Sejak Pilkada langsung pertama kali dilaksanakan secara nasional pada tahun 2005, masyarakat memperoleh hak untuk memilih secara langsung gubernur, bupati, dan wali kota. Perubahan tersebut meningkatkan legitimasi politik kepala daerah karena kekuasaan yang diperoleh tidak lagi semata-mata berasal dari mekanisme representatif melalui DPRD, melainkan berasal langsung dari mandat elektoral masyarakat. Di sisi lain, pemerintah daerah juga memperoleh kewenangan yang semakin luas dalam mengelola birokrasi, menyusun kebijakan pembangunan, mengalokasikan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), serta mengelola berbagai urusan pemerintahan yang sebelumnya berada di bawah kendali pemerintah pusat (Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah). Kondisi tersebut secara normatif diharapkan mampu mempercepat pelayanan publik, meningkatkan responsivitas pemerintah daerah, serta mendorong inovasi kebijakan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat lokal (World Bank, 2024).

Namun demikian, berbagai penelitian menunjukkan bahwa demokratisasi prosedural tidak selalu diikuti oleh penguatan kualitas demokrasi substantif. Kebebasan memilih pemimpin daerah memang meningkat, tetapi distribusi kekuasaan setelah pemilihan justru dalam banyak kasus menjadi semakin terkonsentrasi pada kepala daerah sebagai aktor politik utama. Kepala daerah tidak hanya memperoleh legitimasi elektoral, tetapi juga menguasai berbagai sumber daya strategis, seperti kewenangan administratif terhadap Aparatur Sipil Negara (ASN), kewenangan fiskal melalui pengelolaan APBD, kewenangan politik sebagai pemimpin pemerintahan daerah, serta kewenangan simbolik sebagai representasi masyarakat lokal. Akumulasi berbagai sumber kekuasaan tersebut menjadikan posisi kepala daerah jauh lebih kuat dibandingkan aktor-aktor institusional lainnya di tingkat daerah (Peters, 2019; Fukuyama, 2014).

Fenomena tersebut menjelaskan mengapa dalam praktiknya desentralisasi sering kali diikuti oleh konsolidasi elite lokal. Hadiz (2010) berpendapat bahwa demokrasi lokal di Indonesia tidak menghapus struktur oligarki yang telah berkembang sebelumnya, melainkan menyediakan arena baru bagi elite politik dan ekonomi lokal untuk mereproduksi kekuasaan mereka melalui mekanisme demokrasi. Argumen serupa juga dikemukakan oleh Aspinall dan Berenschot (2019), yang menunjukkan bahwa kompetisi elektoral di Indonesia banyak dibentuk oleh hubungan patronase antara kandidat, partai politik, pengusaha, dan birokrasi. Dengan demikian, Pilkada bukan hanya menjadi mekanisme kompetisi politik, tetapi juga menjadi pintu masuk

pembentukan jaringan kekuasaan yang berlanjut setelah proses pemilihan selesai.

Data empiris mendukung kecenderungan tersebut. Sepanjang periode 2004–2025, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) telah menangani ratusan perkara tindak pidana korupsi yang melibatkan kepala daerah, baik gubernur, bupati, maupun wali kota. Sebagian besar perkara tersebut berkaitan dengan penyalahgunaan kewenangan dalam pengadaan barang dan jasa, pengelolaan APBD, perizinan usaha, pengelolaan sumber daya alam, serta praktik jual beli jabatan di lingkungan birokrasi daerah (KPK, 2024; Indonesia Corruption Watch, 2024). Fakta ini menunjukkan bahwa konsentrasi kewenangan politik, administratif, dan fiskal tanpa pengawasan kelembagaan yang efektif meningkatkan peluang terjadinya penyalahgunaan kekuasaan.

Pada saat yang sama, laporan Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) sebelum lembaga tersebut dilebur ke dalam Badan Kepegawaian Negara juga menunjukkan masih tingginya pelanggaran sistem merit dan netralitas ASN menjelang maupun setelah pelaksanaan Pilkada. Pelanggaran tersebut meliputi keterlibatan ASN dalam kegiatan politik praktis, penggunaan fasilitas pemerintah untuk kepentingan elektoral, promosi dan mutasi berbasis loyalitas politik, serta tekanan terhadap ASN agar mendukung kandidat tertentu. Meskipun regulasi formal telah mengatur sistem merit secara jelas melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, implementasinya di berbagai daerah masih menghadapi tantangan serius akibat kuatnya intervensi politik dalam manajemen birokrasi (KASN, 2023; BKN, 2024).

Temuan-temuan tersebut memperlihatkan adanya perbedaan mendasar antara demokrasi prosedural dan demokrasi substantif. Demokrasi prosedural terutama menjawab pertanyaan mengenai siapa yang memiliki hak memilih pemimpin, apakah proses pemilihan berlangsung bebas, adil, kompetitif, dan memberikan kesempatan yang sama kepada warga negara untuk menggunakan hak politiknya. Sebaliknya, demokrasi substantif berfokus pada bagaimana kekuasaan yang telah diperoleh melalui proses demokratis tersebut digunakan, dibatasi, dan dipertanggungjawabkan. Dengan kata lain, kualitas demokrasi tidak hanya ditentukan oleh keberhasilan menyelenggarakan pemilu, tetapi juga oleh efektivitas institusi dalam memastikan bahwa kekuasaan dijalankan sesuai prinsip negara hukum, akuntabilitas, transparansi, dan kepentingan publik (Diamond, 1999; Dahl, 1971).

Dalam konteks Indonesia, tantangan utama demokrasi lokal pada dekade kedua Reformasi bukan lagi terletak pada kemampuan menyelenggarakan Pilkada secara langsung, melainkan pada kemampuan membangun institusi yang mampu mengendalikan penggunaan kekuasaan setelah pemilihan selesai. Kepala daerah yang memperoleh legitimasi demokratis tetap memerlukan mekanisme checks and balances yang efektif melalui DPRD, lembaga pengawasan internal, sistem merit ASN, aparat penegak hukum, media massa, masyarakat sipil, dan partisipasi publik. Tanpa penguatan institusi-institusi tersebut, legitimasi demokratis justru dapat berubah menjadi legitimasi untuk memperluas kontrol terhadap birokrasi, anggaran, dan sumber daya publik.

Oleh karena itu, buku ini berargumentasi bahwa paradoks utama desentralisasi Indonesia bukan terletak pada keberadaan Pilkada langsung, melainkan pada ketidakseimbangan antara demokratisasi politik dan pembangunan institusi pengendali kekuasaan. Ketika biaya politik tinggi, sistem kepartaian belum sepenuhnya terkonsolidasi, mekanisme pengawasan masih lemah, dan sistem merit belum berjalan optimal, maka kemenangan elektoral menciptakan insentif bagi kepala daerah untuk menggunakan kewenangan administratif sebagai instrumen mempertahankan kekuasaan politik. Kondisi inilah yang dalam buku ini dikerangka menjadi teori *Institutional Incentive Trap*, yaitu situasi ketika desain kelembagaan secara tidak langsung menghasilkan insentif yang mendorong aktor politik memanfaatkan institusi negara bukan semata-mata untuk mencapai tujuan pelayanan publik, tetapi juga untuk mengonsolidasikan dan mereproduksi kekuasaan politiknya sendiri. Dengan demikian, pembahasan pada bab ini menjadi landasan konseptual yang menghubungkan proses demokratisasi lokal dengan munculnya fenomena *bureaucratic capture*, yang akan dianalisis lebih mendalam pada bab-bab berikutnya.

2.8.2 Sintesis Awal: Jebakan Insentif Kelembagaan

Pembahasan mengenai desentralisasi, demokratisasi lokal, dan hubungan politik–birokrasi pada bagian sebelumnya menunjukkan bahwa perubahan kelembagaan pasca-Reformasi tidak menghasilkan konsekuensi yang sepenuhnya linear. Desentralisasi telah membuka ruang yang lebih luas bagi pemerintah daerah untuk mengambil keputusan, mengelola sumber daya, serta merespons kebutuhan masyarakat. Pada saat yang sama, perluasan kewenangan tersebut juga mengubah arena kompetisi politik dan memperbesar nilai strategis penguasaan terhadap sumber daya

pemerintahan. Dalam perspektif kelembagaan, perubahan tersebut penting karena institusi tidak hanya membatasi tindakan aktor, tetapi juga membentuk struktur kesempatan dan insentif yang memengaruhi pilihan mereka (North, 1990; Peters, 2019). Dengan demikian, persoalan politik dan birokrasi di daerah tidak cukup dipahami hanya melalui kualitas individu pejabat atau kepatuhan terhadap regulasi, tetapi juga perlu dilihat dari insentif yang tercipta dari desain kelembagaan itu sendiri.

Dalam konteks tersebut, buku ini mulai memperkenalkan istilah *Institutional Incentive Trap* (IIT) sebagai sebuah konsep untuk membantu menjelaskan paradoks yang muncul dalam proses reformasi birokrasi di Indonesia. Istilah *trap* atau jebakan digunakan bukan untuk menunjukkan bahwa desentralisasi merupakan kegagalan, melainkan untuk menggambarkan situasi ketika institusi yang secara formal dirancang untuk menghasilkan pemerintahan yang lebih demokratis, responsif, dan efektif justru dapat menciptakan insentif yang mendorong sebagian aktor mempertahankan perilaku politik yang tidak sepenuhnya sejalan dengan tujuan reformasi. Dengan kata lain, persoalannya bukan terletak pada keberadaan institusi secara formal, tetapi pada kemungkinan adanya kesenjangan antara tujuan normatif institusi dan manfaat politik yang dapat diperoleh aktor melalui pemanfaatan institusi tersebut. Cara pandang ini sejalan dengan pemikiran institusional bahwa aturan formal selalu berinteraksi dengan kepentingan, strategi, dan struktur kekuasaan yang berkembang di dalamnya (North, 1990; Peters, 2019).

Desentralisasi menjadi penting dalam pembentukan situasi tersebut karena pemindahan kewenangan ke tingkat daerah sekaligus memperluas ruang diskresi bagi aktor politik lokal. Kepala daerah tidak hanya memperoleh legitimasi melalui proses elektoral, tetapi juga berhadapan dengan tanggung jawab dan sumber daya pemerintahan yang memiliki nilai politik. Dalam sistem demokrasi lokal, kewenangan tersebut pada dasarnya dibutuhkan agar pemerintah daerah dapat bekerja secara efektif dan memberikan pelayanan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Namun, kewenangan yang luas juga dapat menjadi sumber daya strategis apabila mekanisme pengawasan, akuntabilitas, dan pembatasan kekuasaan tidak berkembang secara seimbang. Karena itu, desentralisasi tidak dapat dipandang sebagai penyebab otomatis munculnya politisasi birokrasi. Desentralisasi lebih tepat dipahami sebagai kondisi kelembagaan yang mengubah ruang pilihan aktor dan, dalam konfigurasi tertentu, dapat memperbesar peluang penggunaan sumber daya birokrasi untuk kepentingan politik (Faguet, 2014; Hadiz, 2010).

Persoalan tersebut menjadi semakin kompleks ketika desentralisasi bertemu dengan kompetisi politik elektoral. Pilkada langsung memberikan legitimasi yang lebih kuat kepada kepala daerah karena mandat politik diperoleh secara langsung dari pemilih. Namun, kompetisi elektoral juga membutuhkan sumber daya, jaringan, organisasi, dan kemampuan mempertahankan koalisi politik. Literatur mengenai politik lokal Indonesia menunjukkan bahwa kompetisi tersebut tidak berlangsung dalam ruang yang sepenuhnya bebas dari hubungan patronase. Kandidat dan elite politik dapat membangun hubungan pertukaran dengan pengusaha, kelompok kepentingan, organisasi sosial, maupun jaringan birokrasi untuk memperoleh dukungan politik (Aspinall & Berenschot, 2019; Mietzner, 2013). Dalam situasi demikian, jabatan birokrasi dapat memperoleh nilai politik yang lebih besar karena penguasaan terhadap jabatan tertentu bukan hanya berkaitan dengan administrasi pemerintahan, tetapi juga dapat memengaruhi distribusi sumber daya, jaringan loyalitas, dan stabilitas politik seorang kepala daerah.

Di sinilah hubungan antara desentralisasi, kompetisi politik, patronase, dan birokrasi mulai memperlihatkan pola yang perlu mendapatkan perhatian. Ketika biaya politik meningkat sementara birokrasi memiliki posisi strategis dalam pengelolaan sumber daya publik, muncul insentif bagi aktor politik untuk membangun hubungan yang bersifat timbal balik dengan aparatur atau kelompok yang dianggap dapat memberikan dukungan. Dalam bentuk yang paling sederhana, hubungan tersebut dapat berupa pemberian akses, posisi, atau kesempatan tertentu sebagai imbalan atas loyalitas. Dalam perspektif patronase, pertukaran semacam ini bukan sekadar persoalan moral individual, melainkan bagian dari strategi politik yang berkembang dalam struktur kesempatan tertentu (Grindle, 2012; Aspinall & Berenschot, 2019). Karena itu, intervensi politik terhadap birokrasi perlu dipahami secara hati-hati: tidak setiap hubungan antara pejabat politik dan birokrasi merupakan patronase, tetapi hubungan tersebut menjadi problematis ketika pertimbangan loyalitas politik mulai menggeser prinsip kompetensi, kinerja, profesionalisme, dan kepentingan publik.

Persoalan tersebut kemudian berhadapan langsung dengan agenda reformasi birokrasi dan sistem merit. Reformasi administrasi berusaha membangun birokrasi yang profesional melalui standar kompetensi, manajemen kinerja, pengembangan karier, promosi dan mutasi berbasis merit, serta penguatan sistem informasi dan tata kelola ASN. Dalam kerangka kebijakan ASN, sistem merit memang dirancang untuk menempatkan kualifikasi, kompetensi, potensi, kinerja, integritas, dan

moralitas sebagai dasar pengelolaan ASN. Namun, keberadaan aturan dan instrumen merit belum dengan sendirinya menghilangkan insentif politik yang mungkin bekerja di luar atau di sekitar institusi formal. Bahkan, evaluasi pemerintah terhadap penerapan sistem merit menunjukkan bahwa aspek promosi dan mutasi serta pengembangan karier tetap menjadi area yang memerlukan perhatian serius. Hal ini menunjukkan pentingnya membedakan antara reformasi sebagai perubahan aturan dan kapasitas administratif dengan reformasi sebagai perubahan struktur insentif yang memengaruhi perilaku aktor.

Atas dasar itu, *Institutional Incentive Trap* pada tahap pembahasan ini dipahami sebagai hipotesis konseptual awal, bukan sebagai teori yang telah selesai dirumuskan. Gagasan dasarnya adalah bahwa ketika desentralisasi memperluas kewenangan politik dan administratif, kompetisi elektoral meningkatkan kebutuhan untuk mempertahankan dukungan, dan birokrasi memiliki sumber daya serta posisi strategis dalam pemerintahan, maka dapat terbentuk insentif bagi penggunaan kewenangan birokrasi sebagai bagian dari strategi politik. Apabila mekanisme pengawasan dan perlindungan merit belum cukup kuat, pola tersebut dapat berkembang menjadi patronase dan politisasi birokrasi. Sebaliknya, apabila sistem merit, pengawasan, akuntabilitas, dan institusi pembatas kekuasaan bekerja secara efektif, perluasan kewenangan daerah tidak harus menghasilkan jebakan tersebut. Dengan demikian, *Institutional Incentive Trap* tidak menyatakan bahwa desentralisasi pasti menghasilkan patronase, tetapi mengarahkan perhatian pada kondisi kelembagaan yang membuat perilaku patronase menjadi lebih menguntungkan, lebih mudah dilakukan, dan lebih mungkin berulang.

Dalam pengertian tersebut, sintesis awal ini menjadi jembatan antara pembahasan mengenai politik lokal pada BAB II dengan analisis empiris pada bab-bab berikutnya. Pertanyaan yang kemudian perlu dijawab bukan lagi sekadar apakah politisasi birokrasi terjadi, melainkan mengapa pola tersebut dapat bertahan ketika reformasi administratif terus dilakukan. Pertanyaan ini membawa analisis dari tingkat perilaku individual menuju tingkat struktur insentif kelembagaan. Pada tahap selanjutnya, buku akan menelaah evidensi mengenai sistem merit, netralitas ASN, mutasi dan promosi jabatan, patronase, serta *bureaucratic capture* untuk melihat apakah terdapat pola yang konsisten dengan dugaan awal tersebut. Dengan demikian, pembahasan *Institutional Incentive Trap* pada bagian ini sengaja ditempatkan sebagai pintu masuk analitis, sementara konstruksi konsep,

mekanisme, dimensi, operasionalisasi, dan proposisi teoritisnya akan dibangun secara lebih sistematis setelah evidensi empiris dibahas.

2.8.3 Desentralisasi dan Masalah *Principal-Agent*

Salah satu perspektif yang sangat relevan untuk menjelaskan paradoks desentralisasi di Indonesia adalah teori *principal–agent*. Teori ini pada awalnya berkembang dalam ilmu ekonomi kelembagaan dan kemudian diadopsi secara luas dalam ilmu politik dan administrasi publik untuk menjelaskan hubungan antara pemberi mandat (*principal*) dan pelaksana mandat (*agent*) (Jensen & Meckling, 1976; Moe, 1984). Dalam sistem demokrasi modern, masyarakat sebagai pemegang kedaulatan memberikan mandat politik kepada para pemimpin melalui mekanisme pemilihan umum. Mandat tersebut mengandung harapan bahwa pemimpin yang terpilih akan menggunakan kewenangan negara untuk mencapai kepentingan publik, meningkatkan kesejahteraan masyarakat, serta memberikan pelayanan pemerintahan yang efektif dan akuntabel.

Dalam konteks pemerintahan daerah di Indonesia, hubungan principal–agent dapat dipahami sebagai rangkaian hubungan kelembagaan yang dimulai dari masyarakat sebagai *principal,* yang melalui Pilkada memilih kepala daerah sebagai *agent.* Kepala daerah selanjutnya menggunakan birokrasi pemerintah daerah sebagai instrumen administratif untuk melaksanakan berbagai program pembangunan, pelayanan publik, dan kebijakan yang telah dijanjikan kepada masyarakat selama proses elektoral. Dengan demikian, secara normatif terdapat hubungan berjenjang yang sangat jelas, yaitu masyarakat memberikan legitimasi politik kepada kepala daerah, sedangkan kepala daerah memanfaatkan kapasitas birokrasi untuk merealisasikan mandat tersebut. Dalam kerangka ideal ini, birokrasi berfungsi sebagai organisasi profesional yang bekerja untuk kepentingan masyarakat melalui kepemimpinan politik yang memperoleh legitimasi demokratis (Lane, 2005; Peters, 2019).

Namun, teori principal–agent juga menjelaskan bahwa hubungan tersebut tidak selalu berjalan secara ideal. Salah satu persoalan utama adalah munculnya *agency problem*, yaitu kondisi ketika agen memiliki informasi, kewenangan, atau sumber daya yang jauh lebih besar dibandingkan principal sehingga memungkinkan agen bertindak berdasarkan kepentingannya sendiri. Jensen dan Meckling (1976) menyebut kondisi tersebut sebagai *information asymmetry*, yaitu ketidakseimbangan informasi antara pemberi mandat dan pelaksana mandat. Dalam praktik pemerintahan,

masyarakat tidak mungkin mengawasi seluruh keputusan kepala daerah secara langsung, sementara kepala daerah memiliki akses terhadap birokrasi, anggaran, informasi pemerintahan, serta kewenangan administratif yang jauh lebih besar. Ketimpangan informasi dan kekuasaan tersebut membuka peluang terjadinya penyimpangan orientasi kebijakan dari kepentingan publik menuju kepentingan politik.

Persoalan tersebut menjadi semakin kompleks dalam sistem desentralisasi Indonesia karena kepala daerah tidak hanya memperoleh legitimasi politik melalui Pilkada langsung, tetapi juga memiliki kewenangan administratif yang luas sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK), kewenangan fiskal melalui pengelolaan APBD, serta kewenangan strategis dalam menentukan prioritas pembangunan daerah. Kombinasi berbagai bentuk kewenangan tersebut menjadikan kepala daerah sebagai aktor yang memiliki posisi dominan dalam struktur pemerintahan daerah. Di satu sisi, konsentrasi kewenangan tersebut diperlukan agar pemerintah daerah mampu bekerja secara efektif dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Akan tetapi, di sisi lain, konsentrasi kewenangan tanpa mekanisme pengawasan yang memadai meningkatkan risiko terjadinya penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of discretion*) dan *agency drift*, yaitu pergeseran perilaku agen dari tujuan awal yang diberikan oleh principal (Moe, 1984; Peters, 2019).

Fenomena tersebut dapat diamati dalam berbagai praktik politik lokal pasca-Pilkada. Kepala daerah sering kali menghadapi tekanan untuk mempertahankan koalisi politik, memenuhi ekspektasi partai pengusung, mengakomodasi kepentingan kelompok pendukung, serta mengembalikan biaya politik yang telah dikeluarkan selama proses pemilihan. Dalam situasi demikian, orientasi penggunaan kewenangan tidak lagi semata-mata diarahkan untuk memenuhi kepentingan masyarakat sebagai principal, tetapi mulai bergeser menuju upaya mempertahankan stabilitas kekuasaan politik. Pergeseran orientasi tersebut dapat tercermin dalam penempatan pejabat berdasarkan loyalitas politik, pengalokasian anggaran kepada kelompok pendukung tertentu, distribusi proyek pembangunan, maupun pengendalian birokrasi sebagai instrumen konsolidasi kekuasaan (Aspinall & Berenschot, 2019; Hadiz, 2010).

Dalam perspektif buku ini, persoalan tersebut tidak dipahami sebagai kegagalan individu kepala daerah semata, melainkan sebagai konsekuensi dari desain kelembagaan yang belum mampu menciptakan mekanisme akuntabilitas yang efektif. Masyarakat sebagai principal hanya memiliki kesempatan memberikan penilaian terhadap kepala daerah pada saat

Pilkada berikutnya, sementara selama masa jabatan berlangsung kapasitas masyarakat untuk mengawasi ribuan keputusan administratif yang dibuat pemerintah daerah relatif terbatas. Di sisi lain, lembaga pengawas seperti DPRD, Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Ombudsman, maupun aparat penegak hukum sering kali menghadapi keterbatasan kapasitas, independensi, atau cakupan pengawasan. Akibatnya, ruang diskresi kepala daerah menjadi jauh lebih besar dibandingkan kemampuan institusi untuk mengendalikan penggunaannya (World Bank, 2024; OECD, 2020).

Konsekuensi paling nyata dari kegagalan hubungan principal–agent tersebut adalah berubahnya fungsi birokrasi pemerintah daerah. Secara normatif, birokrasi dibentuk sebagai instrumen pelayanan publik yang bekerja berdasarkan prinsip profesionalisme, netralitas politik, sistem merit, dan kepentingan umum. Namun ketika orientasi kepala daerah bergeser dari menjalankan mandat masyarakat menuju mempertahankan kekuasaan politik, birokrasi secara bertahap juga mengalami perubahan orientasi. Promosi jabatan, mutasi ASN, distribusi anggaran, hingga implementasi program pemerintah mulai dipengaruhi oleh pertimbangan loyalitas politik. Dalam kondisi demikian, birokrasi tidak lagi sepenuhnya berfungsi sebagai agen pelayanan publik, tetapi berkembang menjadi instrumen yang menopang keberlangsungan kekuasaan elite politik lokal. Proses inilah yang dalam buku ini dijelaskan sebagai tahapan menuju *bureaucratic capture.*

Oleh karena itu, buku ini mengembangkan argumentasi bahwa persoalan utama desentralisasi Indonesia bukan terletak pada mekanisme Pilkada langsung ataupun pemberian otonomi daerah, melainkan pada lemahnya desain hubungan principal–agent yang belum mampu memastikan bahwa agen tetap bekerja sesuai mandat principal. Ketika insentif politik, biaya elektoral, kewenangan administratif, dan lemahnya mekanisme pengawasan bertemu dalam satu struktur kelembagaan, maka terbentuklah *Institutional Incentive Trap*, yaitu kondisi ketika institusi secara tidak langsung menciptakan insentif yang mendorong aktor politik menggunakan birokrasi sebagai alat mempertahankan kekuasaan. Dengan demikian, reformasi birokrasi tidak cukup hanya memperbaiki kapasitas aparatur, tetapi juga harus memperkuat mekanisme akuntabilitas politik, pengawasan kelembagaan, transparansi pemerintahan, serta perlindungan terhadap sistem merit agar hubungan antara masyarakat sebagai principal, kepala daerah sebagai agent, dan birokrasi sebagai pelaksana kebijakan tetap berjalan sesuai tujuan demokrasi.



Gambar 2. 6 Model *Principal–Agent* dalam Pemerintahan Daerah

Gambar di atas menjelaskan bahwa dalam sistem desentralisasi, masyarakat bertindak sebagai *principal* yang memberikan mandat politik kepada kepala daerah melalui Pilkada langsung, sedangkan kepala daerah berperan sebagai *agent* yang bertanggung jawab menjalankan pemerintahan melalui birokrasi daerah untuk menghasilkan pelayanan publik yang efektif. Dalam kondisi ideal, hubungan tersebut menciptakan tata kelola yang akuntabel karena kewenangan politik, administratif, dan fiskal digunakan untuk memenuhi kepentingan masyarakat. Namun, ketika biaya politik tinggi, patronase politik menguat, dan mekanisme pengawasan kelembagaan serta sistem merit belum berjalan efektif, orientasi kepala daerah dapat bergeser dari menjalankan mandat publik menjadi mempertahankan kekuasaan politik. Pergeseran ini mendorong intervensi terhadap birokrasi melalui mutasi, promosi, dan penempatan jabatan berdasarkan loyalitas politik, sehingga birokrasi mengalami *bureaucratic capture* dan tidak lagi sepenuhnya bekerja untuk kepentingan publik. Dalam perspektif buku ini, kondisi tersebut merupakan manifestasi *Institutional Incentive Trap,* yaitu situasi ketika desain kelembagaan justru menciptakan insentif yang mendorong aktor politik memanfaatkan kewenangan negara untuk mengonsolidasikan kekuasaan, sehingga tantangan utama reformasi birokrasi bukan hanya meningkatkan kapasitas aparatur, tetapi juga membangun mekanisme akuntabilitas dan pengawasan yang mampu menjaga birokrasi tetap profesional, netral, dan

berorientasi pada pelayanan publik (Jensen & Meckling, 1976; Moe, 1984; Peters, 2019; Aspinall & Berenschot, 2019).

2.7.1 Sintesis Teori

Pembahasan mengenai hubungan antara politik dan birokrasi tidak dapat dipahami secara memadai apabila hanya bertumpu pada satu perspektif teoretis. Kompleksitas tata kelola pemerintahan modern menunjukkan bahwa perilaku birokrasi, dinamika politik, dan kualitas kelembagaan merupakan fenomena yang saling berinteraksi dan membentuk suatu sistem yang utuh. Oleh karena itu, penjelasan terhadap berbagai paradoks yang muncul dalam reformasi birokrasi Indonesia memerlukan pendekatan sintesis yang menghubungkan teori birokrasi, teori institusi, teori politik, serta perspektif ekonomi politik ke dalam satu kerangka analitis yang saling melengkapi. Pendekatan ini tidak dimaksudkan untuk menggantikan teori-teori yang telah berkembang, tetapi untuk menunjukkan bahwa masing-masing teori memiliki ruang penjelasan yang berbeda dan baru akan menghasilkan pemahaman yang komprehensif apabila dipandang sebagai bagian dari suatu sistem yang terintegrasi (March & Olsen, 1989; Peters, 2010).

Tradisi Weberian menjadi titik awal dalam memahami birokrasi sebagai organisasi yang dibangun atas prinsip rasionalitas hukum, spesialisasi fungsi, hierarki kewenangan, serta profesionalisme aparatur (Weber, 1978). Melalui pendekatan tersebut, birokrasi dipandang sebagai instrumen negara yang harus bekerja secara impersonal, netral, dan berorientasi pada kepentingan publik. Model birokrasi rasional ini menjadi fondasi bagi pembangunan administrasi publik modern dan menginspirasi berbagai agenda reformasi birokrasi di banyak negara, termasuk Indonesia. Dalam konteks tersebut, profesionalisme aparatur diyakini dapat diwujudkan melalui penerapan sistem merit, kepastian hukum, serta pemisahan yang jelas antara jabatan politik dan jabatan administratif.

Meskipun demikian, perkembangan praktik pemerintahan menunjukkan bahwa birokrasi tidak pernah benar-benar berada di ruang yang steril dari kepentingan politik. Dalam negara demokrasi, birokrasi merupakan bagian dari sistem pemerintahan yang secara terus-menerus berinteraksi dengan aktor politik, lembaga legislatif, partai politik, kelompok kepentingan, dan masyarakat. Dengan demikian, birokrasi tidak hanya berfungsi sebagai organisasi administratif, tetapi juga menjadi arena di mana berbagai kepentingan politik dipertemukan, dinegosiasikan, bahkan dipertentangkan

(Peters, 2010). Perspektif ini memperluas pandangan Weberian dengan menempatkan birokrasi sebagai institusi yang tidak dapat dipisahkan dari dinamika kekuasaan.

Hubungan tersebut menjadi semakin kompleks setelah berbagai negara mengadopsi demokrasi elektoral dan desentralisasi pemerintahan. Kompetisi politik yang semakin terbuka mendorong meningkatnya kebutuhan aktor politik untuk memperoleh dukungan, membangun koalisi, dan mempertahankan legitimasi kekuasaan. Dalam situasi demikian, birokrasi sering kali dipersepsikan bukan hanya sebagai pelaksana kebijakan publik, tetapi juga sebagai sumber daya politik yang memiliki nilai strategis. Jabatan birokrasi, distribusi kewenangan, serta penguasaan terhadap organisasi pemerintahan menjadi instrumen yang dapat digunakan untuk memperkuat posisi politik aktor tertentu (Grindle, 2012). Oleh karena itu, hubungan antara politik dan birokrasi tidak lagi dapat dipahami sebagai hubungan yang bersifat linear, melainkan sebagai hubungan timbal balik yang dipengaruhi oleh struktur institusional dan distribusi insentif kekuasaan.

Pada titik inilah teori institusi memberikan kontribusi yang sangat penting. North (1990) menjelaskan bahwa institusi merupakan seperangkat aturan formal maupun informal yang membentuk struktur insentif bagi individu dan organisasi. Institusi tidak hanya berfungsi sebagai perangkat pengatur perilaku, tetapi juga menentukan pilihan-pilihan rasional yang tersedia bagi setiap aktor. Dengan kata lain, perilaku politik maupun perilaku birokrasi tidak dapat dilepaskan dari insentif yang dibentuk oleh desain kelembagaan. Apabila suatu institusi memberikan penghargaan terhadap profesionalisme, maka perilaku profesional akan lebih mungkin berkembang. Sebaliknya, apabila institusi memberikan keuntungan yang lebih besar terhadap praktik patronase, maka aktor akan cenderung memilih strategi tersebut karena dianggap lebih menguntungkan secara politik maupun ekonomi.

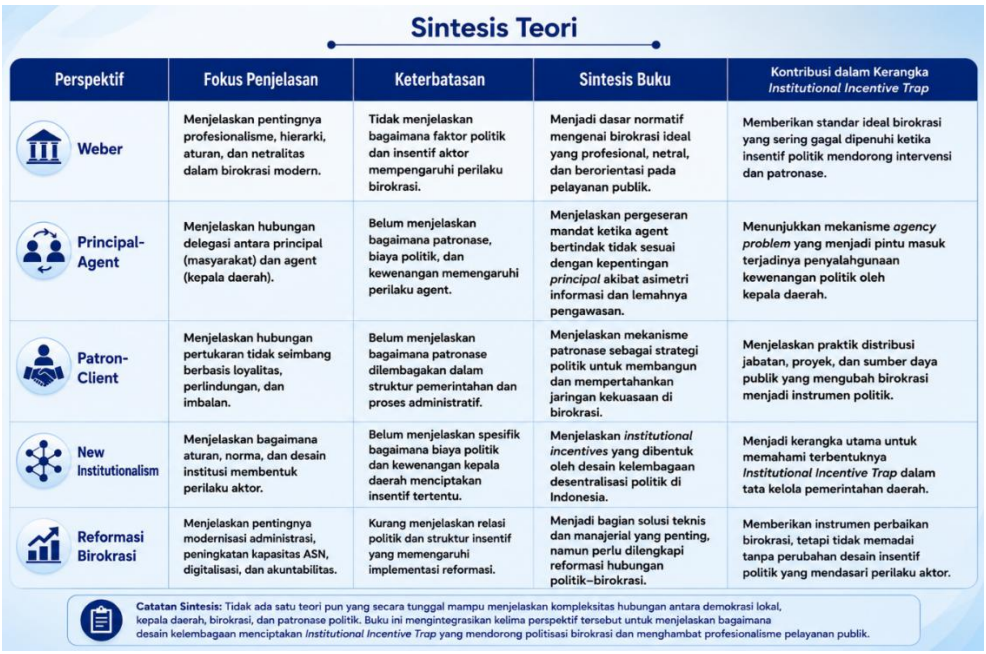
Pandangan North tersebut memperoleh penguatan melalui pendekatan *New Institutionalism* yang dikembangkan oleh March dan Olsen (1989). Mereka berargumentasi bahwa institusi bukan sekadar seperangkat aturan formal, tetapi juga membentuk nilai, norma, identitas, dan *logic of appropriateness* yang menjadi dasar tindakan para aktor. Dalam perspektif ini, perilaku individu tidak semata-mata dipengaruhi oleh kalkulasi untung-rugi sebagaimana diasumsikan dalam teori pilihan rasional, tetapi juga oleh kebiasaan, budaya organisasi, dan ekspektasi kelembagaan yang berkembang dalam suatu sistem politik. Oleh karena itu, perubahan regulasi

belum tentu menghasilkan perubahan perilaku apabila norma dan logika kelembagaan yang melandasinya tidak ikut berubah.

Sintesis antara Weber, North, serta March dan Olsen memberikan pemahaman penting bahwa kualitas birokrasi tidak hanya ditentukan oleh desain organisasi maupun kualitas sumber daya manusia, tetapi juga oleh struktur institusi yang membentuk perilaku birokrasi. Reformasi birokrasi yang hanya berorientasi pada penyempurnaan prosedur administratif berpotensi menghasilkan perubahan yang bersifat teknokratis, tetapi belum tentu mampu mengubah hubungan kekuasaan yang berkembang di balik organisasi pemerintahan. Dalam konteks inilah birokrasi harus dipahami sebagai hasil interaksi antara organisasi, institusi, dan politik. Ketiga unsur tersebut membentuk suatu sistem yang saling memengaruhi sehingga perubahan pada satu aspek tidak akan menghasilkan transformasi yang berkelanjutan apabila aspek lainnya tetap mempertahankan pola insentif yang sama.

Selanjutnya, perspektif politik birokrasi yang dikembangkan Peters (2010) dan kajian patronase politik oleh Grindle (2012) memperlihatkan bahwa birokrasi bukan hanya dipengaruhi oleh institusi, tetapi juga menjadi objek perebutan kepentingan politik. Aktor politik memanfaatkan birokrasi untuk membangun loyalitas, mengonsolidasikan kekuasaan, serta menjaga keberlangsungan koalisi politik. Dalam kondisi tersebut, jabatan birokrasi berubah menjadi sumber daya strategis yang diperebutkan, sedangkan keputusan-keputusan administratif sering kali dipengaruhi oleh pertimbangan politik. Fenomena tersebut menjelaskan mengapa birokrasi yang secara normatif dirancang berdasarkan sistem merit tetap rentan terhadap intervensi politik apabila struktur insentif yang melandasi hubungan antara politik dan birokrasi tidak mengalami perubahan.

Tabel 2. 3 Sintesis Seluruh Teori



Sintesis Teori

Perspektif	Fokus Penjelasan	Keterbatasan	Sintesis Buku	Kontribusi dalam Kerangka *Institutional Incentive Trap*
Weber	Menjelaskan pentingnya profesionalisme, hierarki, aturan, dan netralitas dalam birokrasi modern.	Tidak menjelaskan bagaimana faktor politik dan insentif aktor mempengaruhi perilaku birokrasi.	Menjadi dasar normatif mengenai birokrasi ideal yang profesional, netral, dan berorientasi pada pelayanan publik.	Memberikan standar ideal birokrasi yang sering gagal dipenuhi ketika insentif politik mendorong intervensi dan patronase.
Principal-Agent	Menjelaskan hubungan delegasi antara principal (masyarakat) dan agent (kepala daerah).	Belum menjelaskan bagaimana patronase, biaya politik, dan kewenangan memengaruhi perilaku agent.	Menjelaskan pergeseran mandat ketika agent bertindak tidak sesuai dengan kepentingan *principal* akibat asimetri informasi dan lemahnya pengawasan.	Menunjukkan mekanisme *agency problem* yang menjadi pintu masuk terjadinya penyalahgunaan kewenangan politik oleh kepala daerah.
Patron-Client	Menjelaskan hubungan pertukaran tidak seimbang berbasis loyalitas, perlindungan, dan imbalan.	Belum menjelaskan bagaimana patronase dilembagakan dalam struktur pemerintahan dan proses administratif.	Menjelaskan mekanisme patronase sebagai strategi politik untuk membangun dan mempertahankan jaringan kekuasaan di birokrasi.	Menjelaskan praktik distribusi jabatan, proyek, dan sumber daya publik yang mengubah birokrasi menjadi instrumen politik.
New Institutionalism	Menjelaskan bagaimana aturan, norma, dan desain institusi membentuk perilaku aktor.	Belum menjelaskan spesifik bagaimana biaya politik dan kewenangan kepala daerah menciptakan insentif tertentu.	Menjelaskan *institutional incentives* yang dibentuk oleh desain kelembagaan desentralisasi politik di Indonesia.	Menjadi kerangka utama untuk memahami terbentuknya *Institutional Incentive Trap* dalam tata kelola pemerintahan daerah.
Reformasi Birokrasi	Menjelaskan pentingnya modernisasi administrasi, peningkatan kapasitas ASN, digitalisasi, dan akuntabilitas.	Kurang menjelaskan relasi politik dan struktur insentif yang memengaruhi implementasi reformasi.	Menjadi bagian solusi teknis dan manajerial yang penting, namun perlu dilengkapi reformasi hubungan politik–birokrasi.	Memberikan instrumen perbaikan birokrasi, tetapi tidak memadai tanpa perubahan desain insentif politik yang mendasari perilaku aktor.

Catatan Sintesis: Tidak ada satu teori pun yang secara tunggal mampu menjelaskan kompleksitas hubungan antara demokrasi lokal, kepala daerah, birokrasi, dan patronase politik. Buku ini mengintegrasikan kelima perspektif tersebut untuk menjelaskan bagaimana desain kelembagaan menciptakan *Institutional Incentive Trap* yang mendorong politisasi birokrasi dan menghambat profesionalisme pelayanan publik.

Sintesis tersebut menunjukkan bahwa tidak ada satu teori yang secara individual mampu menjelaskan kompleksitas hubungan antara demokrasi lokal, birokrasi, dan patronase politik di Indonesia. Oleh karena itu, buku ini mengintegrasikan berbagai perspektif tersebut ke dalam satu kerangka analitis yang menjelaskan bagaimana desain kelembagaan membentuk struktur insentif politik yang kemudian menghasilkan *Institutional Incentive Trap.*

2.9 Sintesis Teori Desentralisasi, Ekonomi Politik, dan Kapasitas Negara

Apabila teori birokrasi dan teori institusi menjelaskan bagaimana organisasi publik dibentuk serta bagaimana institusi memengaruhi perilaku para aktor, maka teori desentralisasi memberikan perspektif mengenai bagaimana distribusi kewenangan dalam sistem pemerintahan mengubah konfigurasi hubungan antara negara, pemerintah daerah, dan masyarakat. Dalam konteks ini, desentralisasi tidak hanya dipahami sebagai proses administratif berupa pelimpahan urusan pemerintahan kepada daerah, tetapi juga sebagai perubahan mendasar dalam struktur kekuasaan yang menghasilkan aktor, sumber daya, dan insentif politik baru. Oleh karena itu, konsekuensi desentralisasi tidak dapat dipahami hanya dari aspek efisiensi pelayanan publik, melainkan juga dari perubahan dinamika politik yang mengiringinya (Oates, 1999).

Secara normatif, desentralisasi dirancang untuk memperkuat demokrasi lokal melalui peningkatan partisipasi masyarakat, perluasan akuntabilitas politik, serta peningkatan kualitas pelayanan publik. Argumentasi tersebut berangkat dari asumsi bahwa pemerintah daerah memiliki informasi yang lebih baik mengenai kebutuhan masyarakat dibandingkan pemerintah pusat, sehingga keputusan publik akan menjadi lebih responsif apabila kewenangan didekatkan kepada warga negara (Oates, 1999). Dalam kerangka ini, desentralisasi dipandang sebagai instrumen untuk meningkatkan efektivitas pemerintahan sekaligus memperkuat legitimasi demokrasi.

Namun perkembangan empiris di berbagai negara menunjukkan bahwa desentralisasi tidak selalu menghasilkan konsekuensi sebagaimana diharapkan. Pelimpahan kewenangan kepada pemerintah daerah juga berarti terjadinya redistribusi sumber daya politik, ekonomi, dan administratif kepada elite lokal. Perubahan tersebut menciptakan arena kompetisi baru yang mempertemukan kepentingan partai politik, kelompok ekonomi, birokrasi, serta jaringan patronase dalam ruang politik lokal. Dengan demikian, desentralisasi tidak hanya memperluas ruang demokrasi, tetapi juga memperbesar peluang terjadinya kompetisi untuk menguasai sumber daya pemerintahan. Perspektif ini menunjukkan bahwa keberhasilan desentralisasi sangat bergantung pada bagaimana institusi politik mengatur distribusi insentif di antara para aktor.

Kondisi tersebut dapat dipahami lebih mendalam melalui pendekatan *political economy*. Perspektif ekonomi politik memandang bahwa kebijakan publik maupun desain kelembagaan merupakan hasil interaksi antara kepentingan politik, distribusi sumber daya ekonomi, dan kalkulasi rasional para aktor. Dalam kerangka ini, keputusan politik tidak semata-mata diarahkan untuk mencapai efisiensi administrasi, tetapi juga dipengaruhi oleh upaya aktor untuk memperoleh manfaat politik, mempertahankan dukungan, serta mengonsolidasikan kekuasaan. Oleh karena itu, birokrasi tidak hanya berfungsi sebagai organisasi pelayanan publik, tetapi juga menjadi aset strategis yang memiliki nilai politik tinggi karena mampu menyediakan akses terhadap jabatan, anggaran, informasi, dan jaringan kekuasaan (Grindle, 2012).

Sintesis antara teori desentralisasi dan perspektif ekonomi politik memperlihatkan bahwa kompetisi politik lokal secara tidak langsung meningkatkan nilai strategis birokrasi. Semakin tinggi intensitas kompetisi elektoral, semakin besar kebutuhan aktor politik untuk membangun loyalitas

dan mempertahankan koalisi pendukung. Dalam situasi tersebut, birokrasi berpotensi bergeser dari institusi administratif menjadi instrumen politik. Pengangkatan pejabat, mutasi aparatur, distribusi proyek pembangunan, maupun pengendalian organisasi perangkat daerah tidak lagi dipandang semata sebagai keputusan administratif, tetapi juga sebagai bagian dari strategi mempertahankan kekuasaan. Fenomena inilah yang menjelaskan mengapa praktik patronase sering kali tetap bertahan meskipun kerangka regulasi mengenai sistem merit terus diperkuat.

Perspektif mengenai kapasitas negara (*state capacity*) yang dikembangkan Fukuyama (2014) melengkapi penjelasan tersebut. Menurut Fukuyama, kualitas negara tidak hanya ditentukan oleh tingkat demokrasi, tetapi juga oleh kemampuan birokrasi dalam merumuskan dan melaksanakan kebijakan secara efektif, profesional, serta bebas dari intervensi kepentingan sempit. Negara yang memiliki kapasitas tinggi ditandai oleh birokrasi yang mampu menjalankan fungsi pelayanan publik secara konsisten, memiliki aparatur yang kompeten, serta memperoleh legitimasi dari masyarakat. Sebaliknya, ketika birokrasi menjadi objek kompetisi politik yang berlebihan, kapasitas negara cenderung melemah karena keputusan administratif tidak lagi sepenuhnya didasarkan pada pertimbangan profesional.

Pandangan Fukuyama memperlihatkan bahwa demokrasi dan kapasitas negara merupakan dua dimensi yang harus berkembang secara seimbang. Demokrasi yang berkembang tanpa didukung birokrasi profesional berpotensi menghasilkan instabilitas kebijakan, sedangkan birokrasi yang kuat tanpa mekanisme demokrasi berisiko melahirkan pemerintahan yang tertutup dan tidak akuntabel. Dalam konteks Indonesia, sintesis ini menjadi sangat penting karena reformasi politik pasca-1998 berhasil memperluas demokrasi melalui desentralisasi dan pemilihan kepala daerah secara langsung, tetapi peningkatan kualitas birokrasi tidak selalu berkembang pada kecepatan yang sama. Akibatnya, ruang demokrasi yang semakin terbuka justru diikuti oleh meningkatnya kompetisi politik terhadap penguasaan sumber daya birokrasi.

Hubungan antara kualitas institusi dan kualitas pemerintahan juga dijelaskan secara komprehensif oleh Acemoglu dan Robinson (2012). Mereka membedakan institusi menjadi institusi yang inklusif (*inclusive institutions*) dan institusi yang ekstraktif (*extractive institutions*). Institusi inklusif menciptakan kesempatan yang luas bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam aktivitas ekonomi maupun politik serta membatasi konsentrasi kekuasaan pada kelompok tertentu. Sebaliknya, institusi ekstraktif

memungkinkan elite memanfaatkan kekuasaan politik untuk memperoleh keuntungan pribadi melalui penguasaan sumber daya negara. Meskipun dikembangkan dalam konteks pembangunan ekonomi, konsep tersebut memberikan perspektif penting dalam memahami hubungan antara politik dan birokrasi. Ketika birokrasi dikuasai melalui mekanisme patronase dan loyalitas politik, institusi pemerintahan berpotensi bergeser menuju karakter yang lebih ekstraktif karena fungsi pelayanan publik mulai dikalahkan oleh kepentingan mempertahankan kekuasaan.

Apabila pandangan Weber, North, March dan Olsen, Peters, Oates, Fukuyama, serta Acemoglu dan Robinson dipandang secara terpadu, tampak bahwa masing-masing teori sesungguhnya menjelaskan bagian-bagian dari suatu mekanisme yang sama. Weber menjelaskan bagaimana birokrasi seharusnya dibangun; North menjelaskan bagaimana institusi membentuk struktur insentif; March dan Olsen menerangkan bagaimana institusi membentuk norma dan perilaku; Peters menunjukkan hubungan antara birokrasi dan politik; Oates menjelaskan perubahan distribusi kewenangan melalui desentralisasi; Fukuyama menerangkan pentingnya kapasitas negara; sedangkan Acemoglu dan Robinson menjelaskan bagaimana kualitas institusi menentukan arah pembangunan politik dan ekonomi. Akan tetapi, belum ada satu pun dari teori-teori tersebut yang secara eksplisit menghubungkan keseluruhan elemen tersebut ke dalam mekanisme kausal yang menjelaskan bagaimana desain kelembagaan politik menghasilkan struktur insentif yang secara berulang mereproduksi patronase politik, politisasi birokrasi, dan pelemahan sistem merit.

Dengan demikian, sintesis berbagai teori tersebut memperlihatkan adanya ruang teoritis dan konseptual yang belum sepenuhnya terisi dalam literatur. Kekosongan tersebut bukan terletak pada kurangnya teori mengenai birokrasi ataupun politik, melainkan pada belum adanya teori yang menjelaskan hubungan kausal antara desain institusi politik, pembentukan insentif aktor, reproduksi patronase, dan paradoks reformasi birokrasi sebagai satu rangkaian proses yang saling berkaitan. Kesadaran atas kekosongan inilah yang menjadi dasar bagi pengembangan kerangka teori *Institutional Incentive Trap,* yang akan diuraikan secara lebih sistematis pada Bab V sebagai sintesis dari keseluruhan pembahasan dalam buku ini.

2.10 Konvergensi Teoretis Menuju *Institutional Incentive Trap*

Uraian berbagai perspektif teoretis pada bagian sebelumnya memperlihatkan bahwa tidak ada satu pun teori yang secara mandiri mampu menjelaskan kompleksitas hubungan antara politik, birokrasi, dan reformasi kelembagaan di Indonesia. Setiap teori memberikan kontribusi yang penting, tetapi masing-masing memiliki ruang penjelasan yang berbeda. Teori birokrasi menjelaskan bagaimana organisasi publik seharusnya dibangun. Teori institusi menerangkan bagaimana aturan membentuk perilaku aktor. Perspektif politik birokrasi menjelaskan bagaimana kekuasaan memengaruhi organisasi pemerintahan. Teori desentralisasi menguraikan perubahan distribusi kewenangan, sedangkan perspektif kapasitas negara dan kualitas institusi menunjukkan bahwa keberhasilan pembangunan pemerintahan sangat ditentukan oleh kemampuan negara membangun institusi yang profesional, efektif, dan akuntabel. Oleh karena itu, pemahaman yang utuh terhadap paradoks reformasi birokrasi hanya dapat diperoleh melalui sintesis atas keseluruhan perspektif tersebut.

Sintesis tersebut berangkat dari asumsi bahwa institusi politik bukan sekadar seperangkat aturan formal yang mengatur hubungan antarorganisasi negara, melainkan juga merupakan mekanisme yang membentuk struktur insentif bagi para aktor politik dan birokrasi. Dalam perspektif ini, perubahan institusi tidak hanya menghasilkan perubahan prosedur, tetapi juga mengubah kalkulasi rasional, preferensi, dan strategi yang dipilih oleh aktor dalam mencapai tujuan politiknya (North, 1990). Dengan demikian, setiap perubahan desain kelembagaan membawa konsekuensi terhadap pola perilaku yang berkembang di dalam sistem pemerintahan.

Dalam konteks Indonesia, desentralisasi dan pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan contoh perubahan institusional yang sangat mendasar. Reformasi tersebut berhasil memperluas ruang demokrasi, meningkatkan partisipasi masyarakat, serta memperkuat legitimasi politik pemerintah daerah. Namun pada saat yang sama, perubahan tersebut juga menciptakan arena kompetisi politik yang jauh lebih intensif dibandingkan periode sebelumnya. Kepala daerah tidak lagi memperoleh legitimasi melalui mekanisme administratif, tetapi melalui kontestasi elektoral yang membutuhkan dukungan politik, sumber daya finansial, organisasi partai, jaringan sosial, serta kemampuan mempertahankan koalisi setelah pemilihan berlangsung.

Perubahan tersebut menghasilkan transformasi terhadap fungsi birokrasi. Dalam kondisi ideal sebagaimana dirumuskan Weber (1978), birokrasi merupakan institusi profesional yang bekerja berdasarkan kompetensi, kepastian hukum, dan kepentingan publik. Akan tetapi, dalam sistem politik yang ditandai oleh kompetisi elektoral berbiaya tinggi, birokrasi mulai memperoleh nilai strategis sebagai sumber daya politik. Jabatan struktural, mutasi pegawai, distribusi anggaran, pengendalian organisasi perangkat daerah, bahkan akses terhadap pelayanan publik dapat berubah menjadi instrumen yang digunakan untuk memperkuat posisi politik penguasa. Dengan demikian, birokrasi tidak hanya menjalankan fungsi administratif, tetapi juga berperan sebagai sumber daya yang diperebutkan dalam kompetisi politik.

Fenomena tersebut tidak dapat dipahami semata-mata sebagai penyimpangan individu ataupun lemahnya integritas aparatur negara. Pendekatan semacam itu cenderung menyederhanakan persoalan menjadi masalah moral atau kepemimpinan. Padahal, apabila ditelaah melalui perspektif institusional, perilaku aktor lebih tepat dipahami sebagai respons terhadap struktur insentif yang berkembang di dalam sistem politik. Ketika penguasaan birokrasi memberikan keuntungan elektoral maupun keuntungan politik yang signifikan, maka intervensi terhadap birokrasi akan menjadi pilihan yang rasional bagi aktor politik. Sebaliknya, apabila institusi menciptakan biaya politik yang tinggi terhadap praktik tersebut, maka perilaku patronase akan cenderung menurun. Dengan kata lain, persoalan utama bukan terletak pada karakter individu, tetapi pada desain kelembagaan yang membentuk pilihan-pilihan rasional para aktor.

Pandangan tersebut memperlihatkan bahwa teori birokrasi, teori institusi, dan politik birokrasi sesungguhnya saling melengkapi. Weber menjelaskan kondisi ideal birokrasi; North menjelaskan mengapa perilaku birokrasi dipengaruhi oleh struktur insentif; Peters menunjukkan bagaimana birokrasi menjadi arena interaksi politik; sementara Grindle (2012) memperlihatkan bagaimana patronase berkembang sebagai strategi mempertahankan kekuasaan. Di sisi lain, Oates (1999) menunjukkan bahwa desentralisasi memperluas distribusi kewenangan, sedangkan Fukuyama (2014) menegaskan bahwa kapasitas negara hanya dapat berkembang apabila birokrasi mampu mempertahankan profesionalismenya di tengah dinamika politik. Seluruh teori tersebut saling berkaitan dalam menjelaskan proses yang sama, yaitu hubungan antara desain kelembagaan, perilaku aktor, dan kualitas pemerintahan.

Meskipun demikian, literatur yang ada masih menyisakan satu ruang teoritis yang belum sepenuhnya dijelaskan, yaitu bagaimana seluruh proses tersebut berlangsung sebagai suatu mekanisme yang bersifat siklikal. Sebagian besar penelitian menjelaskan patronase sebagai konsekuensi kompetisi politik, sedangkan penelitian lain menjelaskan lemahnya birokrasi sebagai akibat dari patronase. Namun hubungan timbal balik antara institusi politik, struktur insentif, patronase, birokrasi, dan reproduksi kekuasaan masih belum dijelaskan sebagai satu kesatuan mekanisme yang terus berulang. Padahal, dalam praktik pemerintahan, setiap keberhasilan aktor politik menguasai birokrasi akan memperkuat kapasitasnya untuk mempertahankan kekuasaan pada periode berikutnya. Sebaliknya, keberhasilan mempertahankan kekuasaan akan semakin memperbesar peluang untuk mengendalikan birokrasi. Siklus tersebut membentuk proses reproduksi yang berlangsung secara terus-menerus sehingga perubahan administratif yang dilakukan melalui reformasi birokrasi sering kali tidak mampu menghasilkan perubahan substantif.

Atas dasar sintesis tersebut, buku ini mengajukan argumentasi bahwa persoalan mendasar reformasi birokrasi di Indonesia bukan semata-mata terletak pada lemahnya implementasi kebijakan, rendahnya kapasitas aparatur, ataupun kurangnya regulasi. Persoalan yang lebih fundamental justru berada pada struktur insentif yang dihasilkan oleh desain kelembagaan politik. Struktur tersebut menciptakan kondisi di mana pemanfaatan birokrasi sebagai instrumen politik menjadi pilihan yang rasional bagi aktor, sementara upaya mempertahankan profesionalisme birokrasi sering kali menghadapi tekanan politik yang jauh lebih besar. Dalam situasi demikian, reformasi birokrasi cenderung menghasilkan perubahan prosedural, tetapi tidak selalu mengubah pola hubungan politik dan birokrasi yang menjadi akar persoalan.

Berdasarkan argumentasi tersebut, buku ini menawarkan *Institutional Incentive Trap* sebagai kerangka teori tingkat menengah yang menjelaskan bagaimana desain kelembagaan politik dapat menghasilkan struktur insentif yang secara sistematis mereproduksi patronase politik, politisasi birokrasi, *bureaucratic capture*, dan pelemahan sistem merit. Kerangka ini tidak dimaksudkan untuk menggantikan teori birokrasi, teori institusi, maupun teori politik yang telah berkembang, melainkan menjadi kerangka sintesis yang menghubungkan seluruh perspektif tersebut ke dalam satu mekanisme kausal yang utuh. Dengan demikian, *Institutional Incentive Trap* diposisikan sebagai kerangka teoritis yang menjelaskan mengapa reformasi birokrasi

sering kali menghadapi paradoks: semakin banyak regulasi dan program reformasi yang dibangun, semakin tampak bahwa perubahan administratif belum mampu menghilangkan pola hubungan politik yang terus direproduksi oleh struktur insentif kelembagaan.

Sintesis ini sekaligus menjadi dasar argumentasi bagi pembahasan pada bab-bab berikutnya. Bab III akan menunjukkan bagaimana perubahan institusi politik melalui desentralisasi membentuk konfigurasi baru hubungan antara kepala daerah, partai politik, dan birokrasi. Bab IV menyajikan bukti empiris mengenai reproduksi patronase, mutasi aparatur, dan *bureaucratic capture*. Selanjutnya, Bab V mengembangkan *Institutional Incentive Trap* secara sistematis sebagai kontribusi kerangka teori utama buku ini. Dengan demikian, keseluruhan struktur buku disusun secara bertahap, dimulai dari pengembangan landasan teoritis, pengujian melalui bukti empiris, hingga perumusan teori analitis yang diharapkan dapat memperkaya kajian politik, administrasi publik, dan tata kelola pemerintahan.

2.11 Implikasi Teoretis

Salah satu implikasi teoretis terpenting dari pembahasan Bab II adalah bahwa persoalan birokrasi daerah di Indonesia tidak dapat dipahami semata-mata sebagai persoalan administrasi publik, melainkan sebagai persoalan kelembagaan (*institutional problem*) yang berakar pada hubungan antara politik dan birokrasi. Selama lebih dari dua dekade pasca-Reformasi, pemerintah telah melaksanakan berbagai agenda reformasi birokrasi melalui penyederhanaan struktur organisasi, digitalisasi pelayanan publik, penerapan Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE), penguatan Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP), pembangunan Zona Integritas, serta pengembangan sistem merit dalam manajemen Aparatur Sipil Negara (ASN). Reformasi tersebut memberikan berbagai kemajuan, terutama dalam peningkatan kualitas pelayanan publik, efisiensi administrasi, transparansi pemerintahan, dan pemanfaatan teknologi digital. Data Kementerian PANRB menunjukkan bahwa nilai Indeks Reformasi Birokrasi nasional mengalami peningkatan dalam beberapa tahun terakhir, sementara implementasi SPBE di berbagai kementerian, lembaga, dan pemerintah daerah juga terus berkembang sebagai bagian dari transformasi tata kelola pemerintahan berbasis digital (Kementerian PANRB, 2024; BKN, 2024).

Namun demikian, berbagai indikator tata kelola menunjukkan bahwa keberhasilan reformasi administratif tersebut belum sepenuhnya diikuti oleh penguatan kualitas institusi pemerintahan daerah. Indikator *Government Effectiveness, Rule of Law*, dan *Control of Corruption* dari *Worldwide Governance Indicators* (WGI) memang memperlihatkan tren perbaikan dibandingkan kondisi pasca-Reformasi, tetapi capaian Indonesia masih berada di bawah banyak negara dengan kualitas institusi yang lebih matang. Pada saat yang sama, praktik korupsi kepala daerah, politisasi birokrasi, pelanggaran netralitas ASN, serta tingginya angka mutasi pejabat pasca-Pilkada masih terus menjadi persoalan berulang di berbagai daerah. KPK mencatat bahwa sejak berdiri hingga tahun 2024, ratusan kepala daerah telah diproses dalam perkara tindak pidana korupsi, sementara laporan KASN sebelum pengalihan tugas pengawasan ASN menunjukkan bahwa pelanggaran netralitas ASN meningkat setiap kali berlangsung Pilkada maupun Pemilu nasional. Fakta tersebut memperlihatkan bahwa peningkatan kapasitas administratif belum secara otomatis mengubah pola hubungan kekuasaan yang melatarbelakangi perilaku birokrasi (KPK, 2024; KASN, 2023; World Bank, 2024).

Temuan tersebut memiliki implikasi teoretis yang penting. Selama ini, sebagian besar pendekatan reformasi birokrasi berangkat dari asumsi bahwa rendahnya kualitas birokrasi terutama disebabkan oleh lemahnya kapasitas organisasi dan sumber daya manusia. Oleh karena itu, solusi yang ditawarkan cenderung berfokus pada penyederhanaan organisasi, peningkatan kompetensi ASN, digitalisasi pelayanan publik, penyusunan standar operasional prosedur (SOP), serta penguatan sistem pengawasan internal. Pendekatan tersebut memang diperlukan karena mampu meningkatkan efisiensi administrasi, memperbaiki proses pelayanan, dan memperkuat akuntabilitas organisasi. Akan tetapi, pendekatan administratif memiliki keterbatasan ketika persoalan birokrasi bukan hanya berasal dari kapasitas organisasi, melainkan juga dari struktur insentif politik yang memengaruhi perilaku para aktor di dalamnya (Peters, 2019; Pollitt & Bouckaert, 2017).

Dalam konteks pemerintahan daerah Indonesia, persoalan utama justru terletak pada dimensi politik yang membentuk perilaku birokrasi. Pertanyaan mendasar bukan lagi hanya bagaimana meningkatkan kompetensi ASN, tetapi siapa yang mengendalikan birokrasi, bagaimana jabatan strategis didistribusikan, bagaimana hubungan antara kepala daerah dan ASN dibangun, serta bagaimana insentif politik memengaruhi

keputusan-keputusan administratif. Ketika kepala daerah memiliki legitimasi elektoral yang kuat, kewenangan sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK), kewenangan fiskal melalui pengelolaan APBD, serta menghadapi biaya politik yang tinggi, maka birokrasi berpotensi diperlakukan sebagai sumber daya politik yang dapat digunakan untuk membangun loyalitas, mempertahankan koalisi pendukung, dan mengonsolidasikan kekuasaan. Dalam kondisi seperti ini, keputusan mengenai promosi, mutasi, rotasi, maupun distribusi jabatan tidak selalu didasarkan pada kompetensi dan kinerja, tetapi dapat dipengaruhi oleh pertimbangan politik dan hubungan patronase (Aspinall & Berenschot, 2019; Hadiz, 2010).

Analisis tersebut menunjukkan bahwa kelemahan birokrasi daerah bukan semata-mata merupakan kegagalan individu atau rendahnya kapasitas administratif, melainkan konsekuensi dari desain hubungan antara institusi politik dan institusi birokrasi. Reformasi birokrasi yang hanya memperbaiki prosedur administratif tanpa menyentuh struktur insentif politik akan menghasilkan perubahan yang bersifat parsial. Sistem merit, misalnya, dapat dirancang secara baik dalam regulasi, tetapi implementasinya akan tetap menghadapi tekanan apabila mekanisme politik masih memberikan ruang yang besar bagi intervensi kepala daerah terhadap manajemen ASN. Demikian pula digitalisasi pelayanan publik tidak otomatis menghilangkan praktik patronase apabila proses pengambilan keputusan strategis tetap dikendalikan oleh hubungan politik informal. Dengan kata lain, persoalan birokrasi bukan hanya berkaitan dengan *administrative capacity*, tetapi juga berkaitan dengan *political incentives* yang memengaruhi perilaku aktor dalam institusi pemerintahan (North, 1990; Peters, 2019).

Dalam perspektif buku ini, kondisi tersebut dijelaskan melalui kerangka teori *Institutional Incentive Trap*, yaitu keadaan ketika desain kelembagaan secara tidak langsung menciptakan insentif yang mendorong aktor politik menggunakan kewenangan administratif sebagai instrumen mempertahankan kekuasaan. Kerangka teori ini menjelaskan bahwa birokrasi dapat mengalami *bureaucratic capture* bukan semata-mata karena lemahnya integritas ASN, tetapi karena struktur kelembagaan memberikan peluang yang besar bagi aktor politik untuk mengintervensi birokrasi melalui distribusi jabatan, pengelolaan anggaran, maupun pengendalian sumber daya organisasi. Oleh karena itu, reformasi birokrasi perlu dipahami sebagai bagian dari reformasi institusi politik yang lebih luas, bukan hanya sebagai agenda modernisasi administrasi pemerintahan.

2.12 Posisi Institutional Incentive Trap dalam Literatur

Kajian mengenai hubungan antara politik dan birokrasi telah berkembang melalui berbagai perspektif teoretis yang menjelaskan dimensi yang berbeda dari tata kelola pemerintahan. Sebagian teori berfokus pada bagaimana birokrasi ideal seharusnya dibangun, sebagian lainnya menjelaskan bagaimana institusi membentuk perilaku aktor, sementara perspektif lain menekankan pengaruh kompetisi politik, desentralisasi, dan kapasitas negara terhadap kualitas pemerintahan. Meskipun demikian, literatur yang berkembang hingga saat ini cenderung menjelaskan setiap dimensi tersebut secara parsial. Belum banyak kajian yang mengintegrasikan keseluruhannya ke dalam satu mekanisme kausal yang mampu menjelaskan mengapa reformasi birokrasi di Indonesia sering menghasilkan perubahan administratif, tetapi belum mampu menghilangkan patronase politik dan politisasi birokrasi secara berkelanjutan.

Sebagai fondasi normatif, pemikiran Max Weber menempatkan birokrasi sebagai organisasi rasional-legal yang dibangun atas dasar profesionalisme, spesialisasi, hierarki, aturan formal, dan sistem karier berbasis kompetensi (Weber, 1978). Perspektif Weber memberikan standar ideal mengenai bagaimana birokrasi seharusnya berfungsi dalam negara modern. Akan tetapi, pendekatan ini lebih menekankan bentuk ideal birokrasi (*ideal type*) daripada menjelaskan mengapa birokrasi dalam praktik sering menjadi arena kontestasi politik dan perebutan sumber daya kekuasaan.

Perspektif tersebut kemudian diperkaya oleh Douglass C. North melalui teori institusi yang menegaskan bahwa institusi merupakan seperangkat aturan formal maupun informal yang membentuk struktur insentif bagi para aktor (North, 1990). Dalam pandangan ini, perilaku politik dan birokrasi tidak semata-mata dipengaruhi oleh karakter individu, tetapi oleh insentif yang diciptakan oleh sistem kelembagaan. Dengan demikian, kualitas tata kelola pemerintahan sangat bergantung pada bagaimana desain institusi mengarahkan pilihan rasional para aktor.

Pandangan North selanjutnya diperluas oleh March dan Olsen melalui perspektif *New Institutionalism*. Mereka menjelaskan bahwa institusi tidak hanya membentuk insentif, tetapi juga membangun norma, nilai, identitas organisasi, dan *logic of appropriateness* yang memengaruhi perilaku individu (March & Olsen, 1989). Perspektif ini memperlihatkan bahwa perubahan kelembagaan tidak cukup dilakukan melalui pembentukan regulasi baru,

tetapi juga memerlukan perubahan terhadap pola perilaku yang telah mengakar dalam institusi.

Sementara itu, B. Guy Peters menempatkan birokrasi sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari dinamika politik. Dalam perspektif politik birokrasi, birokrasi bukan sekadar organisasi administratif, melainkan arena interaksi berbagai kepentingan politik yang saling berkompetisi (Peters, 2019). Akibatnya, keputusan birokrasi sering kali dipengaruhi oleh hubungan kekuasaan, kepentingan elite, dan strategi mempertahankan dukungan politik. Perspektif ini menjelaskan mengapa birokrasi tidak selalu mampu mempertahankan netralitas sebagaimana diasumsikan dalam teori Weberian.

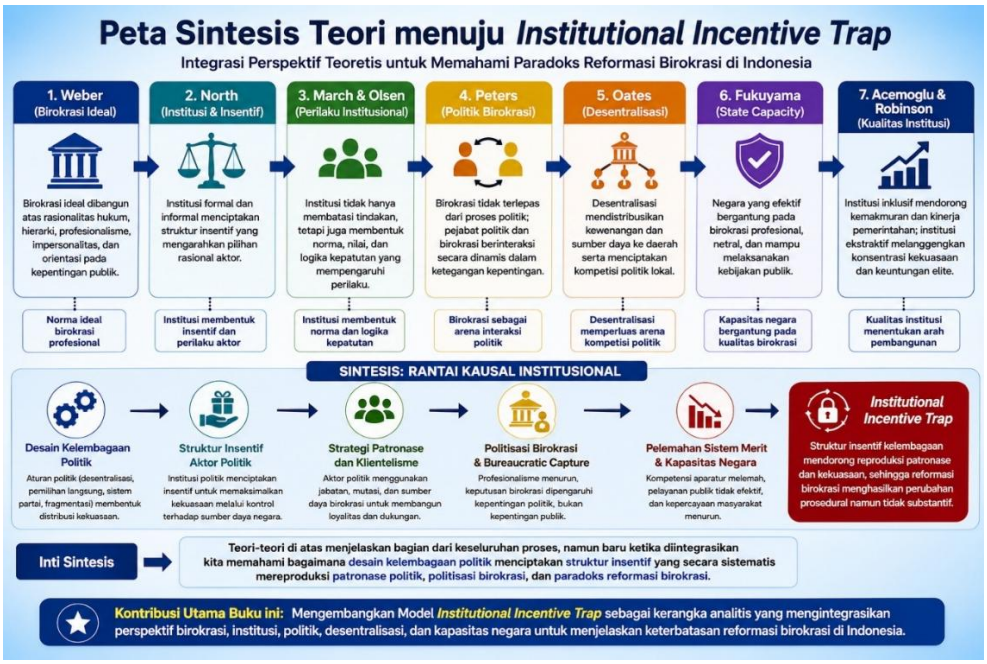
Pada level kelembagaan pemerintahan, teori desentralisasi yang dikembangkan Wallace E. Oates menjelaskan bahwa pelimpahan kewenangan politik, administrasi, dan fiskal kepada pemerintah daerah memperluas ruang pengambilan keputusan di tingkat lokal (Oates, 1999). Desentralisasi meningkatkan responsivitas pemerintahan, tetapi pada saat yang sama juga menciptakan arena kompetisi politik baru. Dalam konteks demokrasi lokal, kewenangan yang semakin besar tersebut meningkatkan nilai strategis birokrasi sebagai sumber daya politik yang dapat dimanfaatkan untuk mempertahankan kekuasaan.

Selanjutnya, Francis Fukuyama menegaskan bahwa efektivitas negara bergantung pada kapasitas birokrasi yang profesional, netral, dan mampu menjalankan kebijakan publik secara konsisten (Fukuyama, 2014). Menurutnya, demokrasi tidak akan menghasilkan pemerintahan yang efektif apabila birokrasi kehilangan independensi akibat intervensi politik. Oleh karena itu, kualitas birokrasi menjadi faktor utama yang menentukan kapasitas negara dalam menyediakan pelayanan publik dan menjaga legitimasi pemerintahan.

Pada tingkat yang lebih luas, Acemoglu dan Robinson menunjukkan bahwa kualitas pembangunan sangat ditentukan oleh karakter institusi yang berkembang dalam suatu negara (Acemoglu & Robinson, 2012). Institusi yang inklusif menciptakan distribusi kekuasaan yang lebih seimbang, mendorong akuntabilitas, dan memperkuat pembangunan. Sebaliknya, institusi yang bersifat ekstraktif memungkinkan konsentrasi kekuasaan pada kelompok tertentu sehingga sumber daya negara lebih mudah dimanfaatkan untuk kepentingan politik elite. Perspektif ini memperlihatkan bahwa

kualitas institusi pada akhirnya menentukan arah perkembangan birokrasi dan pemerintahan.

Masing-masing perspektif tersebut memberikan kontribusi yang sangat penting, tetapi juga memiliki batas penjelasan. Weber menjelaskan bentuk ideal birokrasi, North menjelaskan struktur insentif, March dan Olsen menjelaskan norma kelembagaan, Peters menjelaskan interaksi politik dan birokrasi, Oates menjelaskan desentralisasi sebagai perubahan distribusi kewenangan, Fukuyama menjelaskan kapasitas negara, sedangkan Acemoglu dan Robinson menjelaskan kualitas institusi. Akan tetapi, belum terdapat suatu teori yang secara eksplisit menghubungkan seluruh perspektif tersebut ke dalam satu mekanisme yang menjelaskan bagaimana desain kelembagaan menghasilkan struktur insentif yang kemudian mereproduksi patronase politik, politisasi birokrasi, *bureaucratic capture*, dan melemahnya sistem merit secara simultan.



Gambar 2. 7 Peta Sintesis Teori menuju *Institutional Incentive Trap*

Buku ini mengisi ruang tersebut melalui pengembangan kerangka teori *Institutional Incentive Trap*. Sebagaimana ditunjukkan pada Gambar di atas kerangka teori ini menyusun berbagai teori ke dalam satu rantai kausal institusional (*institutional causal chain*). Rantai tersebut dimulai dari desain kelembagaan politik, yang membentuk struktur insentif aktor politik.

Struktur insentif tersebut kemudian mendorong berkembangnya strategi patronase dan klientelisme, yang berlanjut pada politisasi birokrasi dan bureaucratic capture. Kondisi tersebut selanjutnya menyebabkan pelemahan sistem merit dan kapasitas negara, hingga akhirnya membentuk Institutional Incentive Trap, yaitu kondisi ketika desain kelembagaan secara terus-menerus mereproduksi insentif bagi intervensi politik terhadap birokrasi meskipun reformasi birokrasi telah dilaksanakan.

Dengan demikian, *Institutional Incentive Trap* tidak diposisikan sebagai teori yang menggantikan Weber, North, Peters, Oates, Fukuyama, ataupun Acemoglu dan Robinson. Sebaliknya, kerangka teori ini merupakan kerangka sintesis (*integrative framework*) yang menghubungkan seluruh perspektif tersebut ke dalam satu kerangka teori yang utuh. Kontribusi utama buku ini bukan terletak pada penambahan satu teori baru, melainkan pada penyusunan sebuah mekanisme penjelasan yang menunjukkan bagaimana desain kelembagaan membentuk struktur insentif politik yang secara sistematis menghasilkan patronase, politisasi birokrasi, paradoks reformasi birokrasi, dan pada akhirnya menurunkan kinerja pemerintahan daerah serta kepercayaan publik.

2.13 Kesenjangan Reformasi Administratif dan Transformasi Politik–Birokrasi

Pembahasan pada bagian-bagian sebelumnya memperlihatkan bahwa desentralisasi telah membawa perubahan mendasar dalam struktur pemerintahan Indonesia. Kewenangan yang sebelumnya terkonsentrasi di tingkat pusat didistribusikan kepada pemerintah daerah, sementara kepala daerah memperoleh legitimasi politik melalui mekanisme elektoral yang semakin langsung. Perubahan tersebut merupakan bagian penting dari proses demokratisasi dan memberikan ruang yang lebih besar bagi masyarakat untuk menentukan arah pemerintahan di daerah. Namun, perluasan kewenangan politik tersebut juga menghasilkan konsekuensi yang tidak sederhana. Kepala daerah berada pada posisi strategis karena memiliki legitimasi elektoral sekaligus kewenangan administratif dan fiskal yang besar. Dalam kondisi tertentu, kombinasi kewenangan tersebut dapat memperkuat kapasitas pemerintahan, tetapi dalam kondisi kelembagaan yang kurang seimbang juga dapat memperbesar ruang intervensi terhadap birokrasi.

Pada saat yang sama, Indonesia telah menjalankan berbagai agenda reformasi administrasi untuk membangun birokrasi yang lebih profesional, efektif, akuntabel, dan berorientasi pada pelayanan publik. Reformasi tersebut berlangsung melalui penyempurnaan regulasi, penguatan sistem merit, pengembangan manajemen ASN, digitalisasi pemerintahan, peningkatan akuntabilitas kinerja, serta berbagai instrumen pengawasan. Secara normatif, arah perubahan tersebut menunjukkan adanya kesungguhan untuk memisahkan pengelolaan birokrasi dari kepentingan politik praktis. Sistem merit, misalnya, dirancang agar pengelolaan ASN didasarkan pada kualifikasi, kompetensi, kinerja, integritas, dan prinsip profesionalisme, bukan pada kedekatan politik atau preferensi kekuasaan. Dengan demikian, secara formal terdapat perubahan yang cukup berarti dalam cara negara mendesain dan mengelola birokrasi. Namun, sebagaimana ditunjukkan dalam pembahasan sebelumnya, penguatan institusi administratif tersebut belum selalu diikuti oleh perubahan yang sebanding dalam hubungan kekuasaan antara aktor politik dan birokrasi.

Kesenjangan inilah yang menjadi persoalan penting. Reformasi administratif dan transformasi politik–birokrasi ternyata tidak selalu bergerak dengan kecepatan dan arah yang sama. Reformasi administratif cenderung lebih mudah dilakukan melalui perubahan regulasi, prosedur, struktur organisasi, teknologi, dan instrumen manajemen. Sebaliknya, perubahan dalam hubungan kekuasaan membutuhkan perubahan yang lebih mendalam karena menyangkut kepentingan aktor, distribusi kewenangan, pola pertukaran politik, serta manfaat yang diperoleh dari penguasaan terhadap sumber daya birokrasi. North (1990) mengingatkan bahwa perubahan aturan formal tidak dengan sendirinya menghilangkan aturan informal dan struktur insentif yang telah berkembang di dalam suatu institusi. Karena itu, suatu sistem pemerintahan dapat mengalami modernisasi administratif tanpa sepenuhnya mengalami transformasi pada pola hubungan kekuasaan yang memengaruhi perilaku aktornya.

Dalam konteks pemerintahan daerah, persoalan tersebut terlihat ketika birokrasi berada di antara dua tuntutan yang berbeda. Di satu sisi, birokrasi dituntut untuk bekerja berdasarkan profesionalisme, netralitas, kompetensi, dan kepentingan publik. Di sisi lain, birokrasi berada dalam lingkungan politik yang menuntut kepala daerah mempertahankan legitimasi, membangun koalisi, menjaga dukungan, dan memastikan stabilitas kekuasaan. Ketika biaya politik tinggi dan jabatan birokrasi memiliki nilai strategis, muncul kemungkinan bahwa kewenangan administratif

dipandang bukan hanya sebagai instrumen untuk menjalankan pemerintahan, tetapi juga sebagai sumber daya yang dapat digunakan untuk mempertahankan dukungan politik. Literatur mengenai politik lokal Indonesia menunjukkan bahwa patronase dan pertukaran sumber daya tetap menjadi bagian penting dari kompetisi politik, sehingga hubungan antara kemenangan elektoral dan penguasaan sumber daya negara perlu dilihat sebagai persoalan kelembagaan, bukan sekadar persoalan perilaku individual (Hadiz, 2010; Aspinall & Berenschot, 2019).

Situasi tersebut tidak berarti bahwa setiap kepala daerah akan menggunakan birokrasi untuk kepentingan politik atau bahwa desentralisasi secara otomatis menghasilkan politisasi birokrasi. Kesimpulan semacam itu justru akan terlalu menyederhanakan kompleksitas politik lokal. Konsentrasi kewenangan dapat menghasilkan pemerintahan yang efektif apabila disertai pengawasan yang kuat, sistem merit yang berjalan, partai politik yang relatif terinstitusionalisasi, serta mekanisme *checks and balances* yang efektif. Sebaliknya, risiko meningkat ketika kewenangan yang besar bertemu dengan biaya kompetisi politik yang tinggi, lemahnya pengawasan, dan kuatnya hubungan patronase. Dengan demikian, yang perlu dijelaskan bukan sekadar keberadaan kewenangan, melainkan bagaimana desain kelembagaan mengubah manfaat, biaya, peluang, dan risiko yang dihadapi aktor politik dan birokrasi. Perspektif ini sejalan dengan pendekatan institusional yang menempatkan institusi sebagai lingkungan yang membentuk pilihan dan strategi aktor (North, 1990; Peters, 2019).

Dari sudut pandang tersebut, persoalan reformasi birokrasi tidak cukup dijelaskan melalui pertanyaan mengenai apakah regulasi sudah tersedia atau apakah kapasitas administratif sudah meningkat. Pertanyaan yang lebih mendasar adalah: apakah perubahan administratif tersebut telah mengubah struktur insentif yang membuat intervensi politik terhadap birokrasi tetap menarik bagi aktor tertentu? Pertanyaan ini penting karena reformasi dapat menghasilkan birokrasi yang lebih modern secara prosedural tanpa sepenuhnya menghasilkan birokrasi yang lebih independen secara politik. Digitalisasi dapat memperbaiki proses pelayanan, sistem merit dapat memperbaiki prosedur pengelolaan ASN, dan pengawasan dapat meningkatkan kepatuhan administratif; tetapi apabila jabatan birokrasi tetap memiliki nilai politik yang tinggi, maka aktor politik masih memiliki alasan untuk mencari ruang pengaruh terhadap birokrasi. Di sinilah terlihat adanya perbedaan antara perubahan kapasitas administratif dan perubahan struktur insentif politik.

Kesenjangan tersebut juga menunjukkan bahwa hubungan politik dan birokrasi perlu dipahami sebagai hubungan yang bersifat dinamis. Perilaku aktor tidak hanya menghasilkan konsekuensi jangka pendek, tetapi dapat membentuk kembali lingkungan kelembagaan yang memengaruhi pilihan pada masa berikutnya. Ketika loyalitas politik memberikan manfaat bagi karier birokrasi, sementara intervensi politik tidak menghasilkan konsekuensi yang berarti bagi aktor yang melakukannya, pola tersebut dapat menjadi semakin sulit diubah. Sebaliknya, apabila sistem merit, pengawasan, akuntabilitas, dan perlindungan terhadap netralitas ASN mampu meningkatkan biaya politik dari intervensi birokrasi, maka perilaku aktor dapat bergerak ke arah yang berbeda. Dengan demikian, perubahan kelembagaan perlu dilihat bukan hanya sebagai perubahan aturan, tetapi sebagai proses perubahan struktur peluang dan insentif yang membentuk perilaku politik dan administratif.

Pada titik ini, pembahasan BAB II sampai pada sebuah *puzzle* yang menjadi dasar bagi analisis dalam bab-bab selanjutnya. Mengapa reformasi birokrasi dapat terus berkembang secara administratif, sementara patronase, politisasi jabatan, dan intervensi politik terhadap birokrasi masih dapat muncul kembali? Pertanyaan tersebut tidak dimaksudkan untuk meniadakan capaian reformasi birokrasi. Sebaliknya, pertanyaan ini justru mengajak melihat reformasi secara lebih utuh: perubahan administrasi memang penting, tetapi keberlanjutan perubahan tersebut bergantung pada lingkungan politik dan kelembagaan tempat birokrasi bekerja. Reformasi yang berhasil mengubah prosedur tetapi tidak mengubah insentif dapat menghasilkan perubahan yang bersifat parsial; sebaliknya, perubahan administratif yang disertai transformasi struktur insentif memiliki peluang lebih besar untuk menghasilkan perubahan yang berkelanjutan.

2.14 Proposisi Awal

Berdasarkan sintesis teori birokrasi Weberian, *principal–agent*, patronase politik, *New Institutionalism*, dan reformasi administrasi yang telah dibahas pada bagian sebelumnya, buku ini memandang bahwa hubungan antara politik dan birokrasi tidak dapat dijelaskan hanya melalui kualitas organisasi, kepatuhan terhadap regulasi, atau perilaku individual aktor. Institusi tidak hanya berfungsi sebagai seperangkat aturan formal, tetapi juga membentuk lingkungan yang memengaruhi cara aktor memahami kepentingan, memperhitungkan risiko, dan menentukan pilihan strategis (March & Olsen, 1989; North, 1990; Peters, 2019). Dalam kerangka tersebut,

perubahan kelembagaan tidak selalu menghasilkan perubahan perilaku apabila struktur insentif yang mendasari perilaku aktor tetap bertahan. Reformasi dapat memperbaiki regulasi, memperkuat sistem merit, meningkatkan kapasitas administratif, dan memodernisasi organisasi, tetapi perubahan tersebut belum tentu menghilangkan manfaat politik yang melekat pada penguasaan sumber daya birokrasi.

Dalam konteks demokrasi lokal yang kompetitif, birokrasi memiliki nilai strategis karena menguasai jabatan, informasi, program, anggaran, dan berbagai sumber daya administratif yang dapat digunakan untuk membangun serta mempertahankan jaringan politik. Karena itu, semakin besar manfaat politik yang tersedia dari pengaruh terhadap birokrasi, semakin kuat pula kemungkinan aktor politik mempertahankan akses dan pengaruh tersebut. Kajian mengenai politik elektoral Indonesia menunjukkan bahwa institusi formal sering berinteraksi dengan jaringan informal, pertukaran kepentingan, dan penguasaan sumber daya negara (Aspinall & Berenschot, 2019).

Apabila intervensi semacam itu berlangsung secara berulang, hubungan yang pada awalnya bersifat transaksional dapat berkembang menjadi patronase, ketergantungan, dan pola perilaku yang semakin mengakar. Dalam perspektif historical institutionalism, pola yang telah menghasilkan manfaat bagi aktor cenderung memiliki kemampuan untuk bertahan karena pengalaman masa lalu membentuk ekspektasi dan pilihan pada periode berikutnya (Pierson, 2004). Dengan demikian, reformasi formal dapat berjalan bersamaan dengan keberlanjutan praktik informal ketika struktur insentif yang mendasari perilaku aktor tidak mengalami perubahan yang sepadan.

Atas dasar pemikiran tersebut, proposisi pada tahap ini masih ditempatkan sebagai ekspektasi teoretis yang bersifat abstrak, bukan sebagai proposisi final *Institutional Incentive Trap*. Ekspektasi tersebut mengarahkan perhatian pada kemungkinan adanya hubungan berantai antara desain kelembagaan, struktur insentif politik, kalkulasi aktor, intervensi terhadap birokrasi, patronase dan politisasi, hingga terbentuknya bureaucratic capture serta reproduksi pola hubungan politik–birokrasi. Namun, hubungan tersebut belum diperlakukan sebagai kesimpulan yang telah selesai, melainkan sebagai arah analitis yang perlu diperdalam melalui sintesis evidensi dan penelusuran mekanisme pada bab-bab berikutnya. Pendekatan ini penting agar kerangka teori tingkat menengah *Institutional Incentive Trap* tidak dipaksakan sejak awal, tetapi berkembang melalui proses pembangunan

teori yang menghubungkan konsep, mekanisme, dan evidensi secara sistematis (Dubin, 1978; Eisenhardt, 1989).

Dengan cara demikian, perhatian analitis bergeser dari pertanyaan sederhana mengenai apakah reformasi birokrasi berhasil atau gagal menuju pertanyaan yang lebih mendasar: apakah reformasi tersebut mengubah struktur insentif yang membuat intervensi politik terhadap birokrasi tetap menguntungkan? Jika manfaat politik tersebut tetap tersedia, intervensi dapat terus berlangsung; intervensi dapat memperkuat patronase dan capture; sementara capture pada gilirannya dapat mereproduksi struktur insentif yang membuat intervensi kembali rasional bagi aktor politik. Rangkaian pemikiran inilah yang menjadi dasar bagi pengembangan *Institutional Incentive Trap* sebagai kerangka teori untuk kontribusi buku, sekaligus memperluas perspektif *New Institutionalism* dengan menempatkan struktur insentif politik sebagai mekanisme penghubung antara perubahan kelembagaan dan reproduksi perilaku politik–birokrasi.

2.15 Penutup

Pembahasan dalam Bab II memperlihatkan bahwa desentralisasi politik Indonesia merupakan institusi yang memiliki dua wajah (*dual character of decentralization*). Di satu sisi, desentralisasi merupakan instrumen penting demokratisasi yang memperluas partisipasi masyarakat, memperkuat legitimasi politik pemerintah daerah, serta memberikan ruang bagi daerah untuk mengelola kepentingan lokal sesuai kebutuhan dan karakteristik masing-masing wilayah. Melalui Pilkada langsung, masyarakat memperoleh hak yang lebih besar untuk menentukan pemimpin daerah, sementara pemerintah daerah memperoleh kewenangan yang lebih luas dalam menyusun kebijakan, mengelola anggaran, dan melaksanakan pembangunan. Dalam perspektif demokrasi, perubahan tersebut merupakan salah satu capaian terbesar Reformasi 1998 karena mengurangi sentralisasi kekuasaan yang sebelumnya terkonsentrasi di pemerintah pusat (Nordholt & Van Klinken, 2007; World Bank, 2003).

Di sisi lain, desentralisasi juga membuka ruang yang lebih luas bagi kompetisi kekuasaan di tingkat lokal. Kewenangan politik, fiskal, dan administratif yang terpusat pada kepala daerah menciptakan peluang bagi elite lokal untuk membangun jaringan patronase, mengonsolidasikan dukungan politik, serta memanfaatkan sumber daya negara sebagai instrumen mempertahankan kekuasaan. Dalam situasi ketika biaya politik tinggi, kapasitas partai politik lemah, sistem merit belum sepenuhnya

mapan, dan mekanisme pengawasan belum efektif, birokrasi berpotensi mengalami politisasi dan *bureaucratic capture*. Dengan demikian, kontradiksi antara demokratisasi dan konsentrasi kekuasaan lokal menjadi salah satu akar persoalan tata kelola pemerintahan daerah di Indonesia (Hadiz, 2010; Aspinall & Berenschot, 2019).

Berdasarkan analisis tersebut, buku ini berargumen bahwa persoalan birokrasi daerah tidak dapat diselesaikan hanya melalui pembenahan administrasi internal, peningkatan kompetensi ASN, atau digitalisasi pelayanan publik. Solusi yang lebih mendasar memerlukan rekonstruksi hubungan antara demokrasi lokal, desain kekuasaan kepala daerah, sistem kepartaian, mekanisme pengawasan, dan profesionalisme birokrasi. Reformasi birokrasi harus berjalan beriringan dengan reformasi institusi politik agar struktur insentif yang selama ini mendorong patronase, politisasi birokrasi, dan *bureaucratic capture* dapat diperbaiki. Inilah kontribusi utama buku ini, yaitu menawarkan perspektif bahwa kualitas birokrasi daerah pada akhirnya sangat ditentukan oleh kualitas desain hubungan antara politik dan administrasi publik. Selama struktur insentif kelembagaan belum berubah, berbagai agenda reformasi birokrasi berpotensi hanya menghasilkan perbaikan administratif tanpa mampu mengatasi akar persoalan tata kelola pemerintahan daerah secara berkelanjutan.

Berdasarkan sintesis teoritis dan analisis yang telah diuraikan pada Bab II, buku ini menghasilkan tujuh temuan utama yang menjelaskan bagaimana desain kelembagaan desentralisasi membentuk dinamika hubungan politik dan birokrasi di Indonesia. Temuan-temuan tersebut menunjukkan adanya hubungan kausal yang berujung pada terbentuknya *Institutional Incentive Trap* sebagai inti argumentasi buku ini.

a. Desentralisasi meningkatkan legitimasi demokrasi lokal. Desentralisasi memperluas ruang demokrasi dengan memberikan hak kepada masyarakat untuk memilih kepala daerah secara langsung, sehingga memperkuat legitimasi politik pemerintah daerah melalui mandat elektoral.
b. Legitimasi tersebut meningkatkan konsentrasi kekuasaan kepala daerah. Mandat politik yang kuat, disertai kewenangan administratif dan fiskal, menempatkan kepala daerah sebagai aktor dengan kapasitas yang sangat besar dalam mengendalikan arah pemerintahan daerah.
c. Biaya politik mendorong pembentukan patronase. Tingginya biaya kontestasi politik menciptakan kebutuhan bagi kepala daerah untuk

membangun dan memelihara jaringan loyalitas sebagai strategi mempertahankan kekuasaan setelah memenangkan Pilkada.

d. Patronase mengintervensi birokrasi. Jaringan patronase kemudian memanfaatkan birokrasi sebagai instrumen politik melalui pengaruh terhadap promosi, mutasi, distribusi jabatan, maupun pengalokasian sumber daya pemerintahan.
e. Intervensi birokrasi menghasilkan bureaucratic capture. Ketika keputusan administratif lebih dipengaruhi oleh kepentingan politik daripada prinsip profesionalisme, birokrasi mengalami *bureaucratic capture* dan kehilangan independensinya sebagai institusi publik.
f. Bureaucratic capture membentuk *Institutional Incentive Trap.* Dominasi kepentingan politik terhadap birokrasi menciptakan struktur insentif yang mendorong aktor politik terus mereproduksi praktik patronase, sehingga politisasi birokrasi menjadi bagian dari mekanisme kelembagaan yang berulang.
g. Reformasi birokrasi memerlukan perubahan desain hubungan politik–birokrasi, bukan hanya pembenahan administrasi. Perbaikan birokrasi tidak akan efektif apabila hanya berfokus pada aspek manajerial dan administratif. Reformasi yang berkelanjutan harus mencakup penataan ulang hubungan antara kekuasaan politik, sistem merit, mekanisme pengawasan, dan tata kelola kelembagaan agar birokrasi dapat kembali menjalankan fungsi profesional dan berorientasi pada kepentingan publik.

Ketujuh temuan tersebut memperlihatkan bahwa persoalan utama birokrasi daerah di Indonesia tidak semata-mata terletak pada kelemahan kapasitas administratif, melainkan pada desain kelembagaan yang menciptakan insentif bagi aktor politik untuk memanfaatkan birokrasi sebagai instrumen kekuasaan. Atas dasar itu, kerangka teori *Institutional Incentive Trap* yang dikembangkan dalam buku ini menawarkan perspektif baru bahwa reformasi birokrasi akan lebih efektif apabila diiringi dengan reformasi hubungan politik–birokrasi, penguatan sistem merit, serta pembatasan insentif politik yang mendorong terjadinya *bureaucratic capture.* Dengan demikian, kerangka teori ini menjadi kontribusi utama buku dalam menjelaskan paradoks desentralisasi dan reformasi birokrasi di Indonesia.

Institutional Incentive Trap merupakan kondisi ketika desain kelembagaan hasil desentralisasi mempertemukan legitimasi politik kepala daerah, biaya politik elektoral, kewenangan administratif terhadap birokrasi, dan lemahnya mekanisme pengawasan sehingga menciptakan insentif rasional

bagi aktor politik untuk mengendalikan birokrasi sebagai instrumen mempertahankan kekuasaan. Dalam kondisi tersebut, politisasi birokrasi bukan merupakan penyimpangan individual, melainkan konsekuensi logis dari struktur insentif kelembagaan yang terbentuk. Kerangka teori *Institutional Incentive Trap* adalah Suatu kondisi ketika desain kelembagaan secara sistematis menciptakan insentif bagi aktor politik untuk menggunakan kewenangan administratif, sumber daya fiskal, dan kontrol birokrasi sebagai instrumen mempertahankan kekuasaan, sehingga birokrasi kehilangan independensi profesional dan orientasi pelayanan publik.

Kerangka teori yang dibangun dalam Bab II menjadi landasan analitis bagi pembahasan pada Bab III. Apabila Bab II menjelaskan bagaimana desain kelembagaan menciptakan struktur insentif yang mendorong patronase politik dan *bureaucratic capture*, maka Bab III akan menguji argumentasi tersebut melalui berbagai bukti empiris mengenai dinamika desentralisasi, pola mutasi ASN, pelanggaran sistem merit, korupsi kepala daerah, kualitas tata kelola pemerintahan, serta perkembangan indikator pemerintahan daerah di Indonesia. Dengan demikian, kerangka teori *Institutional Incentive Trap* yang dikembangkan dalam buku ini tidak berhenti sebagai konstruksi teoretis, tetapi diuji melalui fakta empiris untuk menunjukkan relevansi dan daya jelasnya dalam menjelaskan persoalan birokrasi daerah pasca-reformasi.

BAB III
MODEL POLITIK DAN BIROKRASI DAERAH

3.1 Perspektif Awal

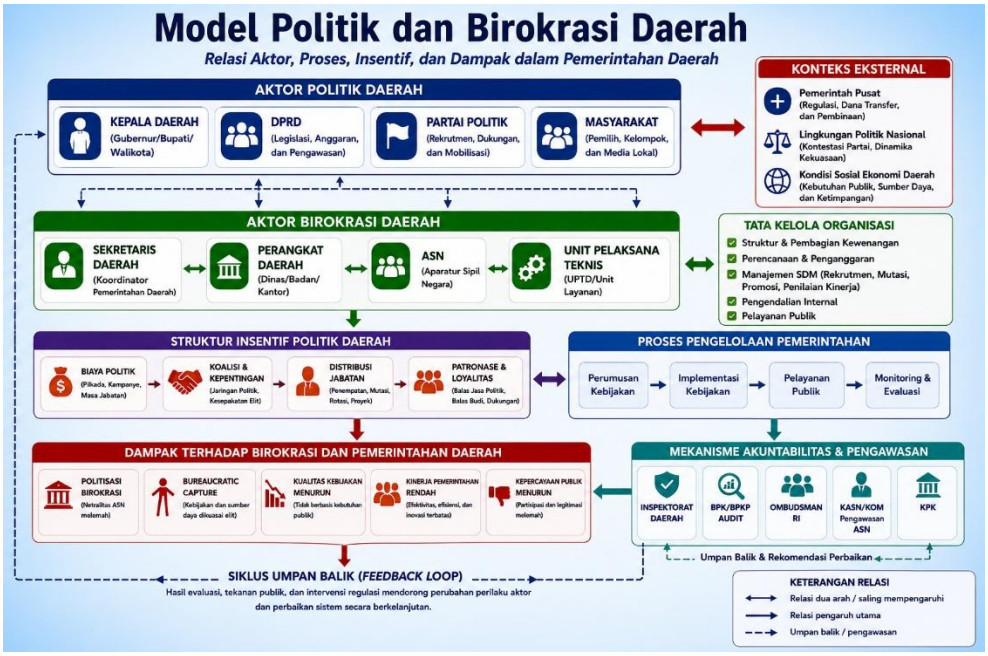
Bab ini menelaah paradoks reformasi birokrasi Indonesia dengan menempatkan hubungan antara demokrasi elektoral, desentralisasi, kewenangan kepala daerah, manajemen ASN, sistem merit, dan mekanisme pengawasan sebagai satu kesatuan kelembagaan. Fokus analisis bukan sekadar mengukur keberhasilan atau kegagalan reformasi administratif, melainkan menelusuri apakah peningkatan kapasitas birokrasi telah diikuti oleh perubahan struktur insentif politik yang memengaruhi hubungan antara pejabat politik dan aparatur birokrasi.

Untuk menjawab persoalan tersebut, bab ini menggunakan sintesis berbagai evidensi empiris yang berasal dari sumber kelembagaan nasional dan internasional, data tata kelola, regulasi, serta penelitian akademik. Evidensi tersebut dianalisis secara triangulatif untuk menelusuri rangkaian mekanisme yang telah dirumuskan dalam Bab II, mulai dari struktur kewenangan dan insentif politik hingga intervensi, patronase, *bureaucratic capture*, dan kemungkinan reproduksi struktur insentif.

Berbeda dengan Bab II yang berfokus pada pembangunan kerangka teori dan sintesis berbagai perspektif teoritis, Bab III bertujuan menguji relevansi kerangka tersebut melalui analisis terhadap dinamika birokrasi pemerintahan daerah di Indonesia. Fokus utama bab ini bukan sekadar mendeskripsikan berbagai kebijakan reformasi birokrasi, tetapi menelusuri bagaimana perubahan kelembagaan yang terjadi setelah era desentralisasi membentuk hubungan baru antara kekuasaan politik dan birokrasi. Dengan demikian, pembahasan dalam bab ini diarahkan untuk menjawab pertanyaan yang lebih mendasar, yaitu mengapa reformasi birokrasi yang telah berlangsung lebih dari dua dekade masih menghadapi persoalan politisasi birokrasi, patronase politik, dan lemahnya independensi aparatur sipil negara.

Dalam perspektif buku ini, berbagai data empiris mengenai mutasi jabatan, pelanggaran sistem merit, kasus korupsi kepala daerah, maupun dinamika pengawasan birokrasi tidak dipandang sebagai fenomena yang berdiri sendiri. Seluruh fenomena tersebut dianalisis sebagai bagian dari satu mekanisme kelembagaan yang saling berhubungan. Oleh karena itu, setiap bagian dalam Bab III tidak hanya menyajikan fakta empiris, tetapi juga

membangun argumentasi mengenai bagaimana insentif politik yang melekat pada sistem pemerintahan daerah dapat mengubah orientasi birokrasi dari institusi pelayanan publik menjadi instrumen konsolidasi kekuasaan politik. Analisis inilah yang selanjutnya menjadi dasar bagi pengembangan kerangka teori *Institutional Incentive Trap (IIT)* sebagai kontribusi teoretis utama buku ini.



Gambar 3. 1 Model Politik dan Birokrasi Daerah

Gambar di atas menjelaskan kerangka teori hubungan antara aktor politik, birokrasi, struktur insentif, dan tata kelola pemerintahan daerah dalam sistem desentralisasi di Indonesia. Teori ini menunjukkan bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan hasil interaksi yang dinamis antara aktor politik daerah, aktor birokrasi, lingkungan eksternal, serta mekanisme tata kelola organisasi. Interaksi tersebut membentuk proses pengambilan keputusan yang pada akhirnya menentukan kualitas penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik.

Pada sisi politik, kepala daerah, DPRD, partai politik, dan masyarakat merupakan aktor utama yang memiliki kepentingan, kewenangan, dan pengaruh yang berbeda dalam proses pemerintahan daerah. Di sisi lain, birokrasi daerah yang terdiri atas sekretaris daerah, perangkat daerah, aparatur sipil negara (ASN), dan unit pelaksana teknis berfungsi sebagai pelaksana kebijakan publik. Hubungan kedua kelompok aktor tersebut tidak

bersifat linier, melainkan saling memengaruhi melalui proses koordinasi, pengambilan keputusan, implementasi kebijakan, serta pengelolaan sumber daya pemerintahan.

Model ini juga menunjukkan bahwa hubungan politik dan birokrasi tidak berlangsung dalam ruang yang netral. Dinamika tersebut dipengaruhi oleh struktur insentif politik daerah, seperti tingginya biaya politik, kebutuhan membangun koalisi, distribusi jabatan, serta praktik patronase dan loyalitas politik. Struktur insentif inilah yang sering kali memengaruhi perilaku aktor politik maupun birokrasi dalam menggunakan kewenangan administratif. Dengan demikian, keputusan yang diambil tidak selalu didasarkan pada prinsip profesionalisme dan sistem merit, tetapi juga mempertimbangkan kepentingan politik yang berkembang dalam lingkungan kelembagaan.

Selanjutnya, seluruh interaksi tersebut bermuara pada proses penyelenggaraan pemerintahan daerah yang meliputi perumusan kebijakan, implementasi kebijakan, pelayanan publik, serta monitoring dan evaluasi. Efektivitas proses tersebut dipengaruhi oleh kualitas tata kelola organisasi dan diperkuat melalui mekanisme akuntabilitas yang melibatkan Inspektorat Daerah, BPK, BPKP, Ombudsman RI, BKN, serta Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Mekanisme pengawasan tersebut diharapkan mampu menjaga keseimbangan antara kewenangan politik dan profesionalisme birokrasi.

Apabila struktur insentif politik lebih dominan dibandingkan mekanisme akuntabilitas, maka hubungan politik dan birokrasi berpotensi menghasilkan berbagai konsekuensi negatif, seperti politisasi birokrasi, *bureaucratic capture*, menurunnya kualitas kebijakan, rendahnya kinerja pemerintah daerah, dan berkurangnya kepercayaan publik. Sebaliknya, apabila sistem merit, pengawasan, dan tata kelola kelembagaan berjalan secara efektif, hubungan politik dan birokrasi dapat berkembang menjadi hubungan yang saling melengkapi dalam mewujudkan pemerintahan daerah yang profesional, responsif, dan akuntabel.

Oleh karena itu, gambar ini menjadi landasan analitis bagi pembahasan pada bab ini. Pembaca akan diajak memahami bahwa kualitas birokrasi daerah tidak hanya ditentukan oleh kapasitas aparatur atau integritas individu, tetapi juga oleh desain kelembagaan, struktur insentif politik, serta pola interaksi antarakor yang berkembang dalam sistem pemerintahan daerah. Kerangka ini selanjutnya menjadi pijakan untuk menjelaskan bagaimana

dinamika politik lokal dapat berkembang menuju *Institutional Incentive Trap*, yang menjadi kontribusi teoritis utama dalam buku ini.

3.2 Metode dan Strategi Sintesis Evidensi

Bab ini menggunakan sintesis evidensi integratif untuk menelaah hubungan antara perubahan kelembagaan, dinamika politik lokal, pengelolaan birokrasi, dan kualitas tata kelola pemerintahan daerah di Indonesia. Pendekatan ini dipilih karena persoalan yang dibahas dalam buku tidak dapat dijelaskan secara memadai hanya melalui satu jenis data atau satu indikator. Desentralisasi, biaya politik, kewenangan kepala daerah, sistem merit, patronase, intervensi terhadap birokrasi, dan kualitas pemerintahan merupakan fenomena yang berada pada tingkat analisis yang berbeda, tetapi saling berhubungan dalam satu lingkungan kelembagaan. Karena itu, evidensi dalam bab ini tidak diperlakukan sebagai kumpulan fakta yang berdiri sendiri, melainkan sebagai bagian-bagian yang perlu dibaca secara bersama untuk menemukan pola, hubungan, dan mekanisme yang relevan dengan kerangka *Institutional Incentive Trap*.

Pendekatan tersebut berangkat dari pandangan bahwa institusi tidak hanya terdiri atas aturan formal, tetapi juga mencakup pola hubungan, norma, dan struktur insentif yang memengaruhi pilihan para aktor. Dalam perspektif *New Institutionalism*, institusi membentuk konteks di mana aktor mengambil keputusan, sementara tindakan para aktor pada gilirannya dapat mempertahankan atau mengubah institusi tersebut (March & Olsen, 1989; North, 1990; Peters, 2019). Perspektif ini menjadi penting bagi analisis buku karena perubahan formal dalam sistem pemerintahan daerah belum tentu menghasilkan perubahan perilaku apabila struktur insentif yang mendasari perilaku tersebut tetap bertahan. Dengan kata lain, perubahan regulasi dan peningkatan kapasitas administratif perlu dibaca bersama dengan perubahan distribusi kewenangan, peluang politik, dan manfaat yang diterima aktor dari penguasaan sumber daya birokrasi.

Atas dasar itu, sintesis evidensi dalam bab ini tidak diarahkan untuk mencari satu variabel tunggal yang dapat menjelaskan politisasi birokrasi. Fokusnya adalah menelusuri rangkaian mekanisme yang telah dibangun dalam Bab II: desain kelembagaan membentuk struktur insentif; struktur tersebut memengaruhi kalkulasi aktor politik; kalkulasi tersebut dapat mendorong intervensi terhadap birokrasi; intervensi dapat berkembang menjadi patronase dan politisasi; patronase dan politisasi dapat menghasilkan *bureaucratic capture*; dan *capture* pada gilirannya dapat menghasilkan manfaat

politik yang memperkuat kembali insentif untuk melakukan intervensi. Logika semacam ini sejalan dengan pendekatan kelembagaan historis yang menempatkan konsekuensi pilihan masa lalu sebagai faktor yang dapat membentuk pilihan berikutnya dan menghasilkan proses yang bersifat *self-reinforcing* (Pierson, 2004).

3.2.1 Sumber dan Karakter Evidensi

Evidensi yang digunakan dalam bab ini berasal dari beberapa kelompok sumber. Pertama, data dan publikasi kelembagaan nasional, termasuk laporan dan informasi yang diterbitkan oleh lembaga-lembaga yang memiliki mandat dalam pengelolaan aparatur, pengawasan pemerintahan, penyelenggaraan pemilu, serta pemberantasan korupsi. Sumber tersebut digunakan terutama untuk membaca perkembangan sistem merit, netralitas ASN, pengelolaan jabatan, penyalahgunaan kewenangan, serta dinamika pemerintahan daerah. Kedua, digunakan data dan indikator tata kelola internasional, terutama *Worldwide Governance Indicators* (WGI), untuk memberikan gambaran mengenai perubahan kualitas pemerintahan dalam perspektif yang lebih luas. Ketiga, digunakan regulasi dan dokumen kebijakan untuk menelusuri perubahan desain kelembagaan dan distribusi kewenangan. Keempat, evidensi dilengkapi dengan literatur akademik yang digunakan untuk memberikan konteks, menjelaskan mekanisme, serta menghubungkan temuan empiris dengan perkembangan teori mengenai institusi, negara, birokrasi, patronase, dan reformasi administrasi.

Keragaman sumber tersebut merupakan bagian penting dari strategi analisis. Tidak semua sumber memiliki tujuan, unit analisis, periode pengamatan, dan metode pengukuran yang sama. Karena itu, data tidak diperlakukan seolah-olah memiliki tingkat keterbandingan yang identik. Perbedaan tersebut justru diperhatikan agar setiap sumber digunakan sesuai dengan fungsi analitisnya. Data mengenai pelanggaran merit, misalnya, lebih tepat digunakan untuk membaca persoalan pengelolaan ASN, sedangkan indikator *Government Effectiveness* lebih tepat digunakan untuk melihat kecenderungan umum kapasitas pemerintahan. Dengan cara demikian, satu jenis data tidak dibebani untuk menjelaskan seluruh fenomena yang menjadi perhatian buku.

Hal tersebut terutama penting dalam penggunaan WGI. WGI merupakan indikator komposit yang menyajikan enam dimensi tata kelola dan dibangun dari berbagai sumber survei serta penilaian ahli. Dalam metodologi terbarunya, WGI menggunakan 35 sumber data dan menggabungkannya

melalui *Unobserved Components Model*; setiap estimasi juga disertai ukuran ketidakpastian. Karena sifatnya sebagai indikator agregat, WGI berguna untuk membaca arah dan pola umum tata kelola, tetapi tidak dirancang untuk menjelaskan secara langsung mekanisme politik tertentu pada tingkat pemerintahan daerah.

Karena itu, dalam buku ini WGI tidak digunakan sebagai bukti langsung mengenai keberadaan *Institutional Incentive Trap*. WGI digunakan sebagai evidensi konteks dan kapasitas pemerintahan, yang kemudian dibaca bersama dengan data yang lebih dekat dengan hubungan politik-birokrasi. Sikap metodologis ini penting agar peningkatan atau penurunan suatu indikator tidak secara berlebihan ditafsirkan sebagai bukti sebab-akibat. Bahkan World Bank sendiri menekankan bahwa WGI lebih tepat digunakan sebagai lensa untuk melihat perbandingan dan kecenderungan umum, sedangkan diagnosis reformasi pada konteks tertentu membutuhkan data yang lebih rinci dan spesifik.

3.2.2 Prinsip Pemilihan dan Pembacaan Evidensi

Pemilihan evidensi dalam buku ini didasarkan pada tiga pertimbangan utama: relevansi terhadap pertanyaan analitis, kredibilitas sumber, dan kemampuan evidensi untuk menerangi mekanisme yang sedang ditelusuri. Relevansi berarti bahwa data atau informasi yang digunakan harus memiliki hubungan dengan salah satu bagian dari rantai argumentasi *Institutional Incentive Trap*. Kredibilitas berkaitan dengan asal-usul data, kejelasan metode pengumpulan, otoritas kelembagaan, dan konsistensi dokumentasinya. Sementara itu, kemampuan menerangi mekanisme berarti bahwa suatu data tidak hanya dipilih karena menunjukkan adanya masalah, tetapi karena dapat membantu menjelaskan bagaimana masalah tersebut terbentuk atau bertahan.

Prinsip ini membedakan evidensi tentang kondisi dari evidensi tentang mekanisme. Tingginya pelanggaran sistem merit, misalnya, dapat menunjukkan bahwa prinsip merit belum sepenuhnya berjalan, tetapi belum dengan sendirinya menjelaskan mengapa pelanggaran tersebut terjadi. Untuk sampai pada penjelasan mengenai mekanisme, evidensi tersebut perlu dibaca bersama dengan informasi mengenai kewenangan pengelolaan ASN, proses politik lokal, pola mutasi dan promosi, kapasitas pengawasan, serta hubungan antara pejabat politik dan aparatur. Dengan demikian, analisis tidak berhenti pada pertanyaan *"apa yang terjadi?"*, tetapi bergerak menuju pertanyaan *"mengapa pola tersebut dapat terjadi dan mengapa ia dapat bertahan?"*

Pendekatan ini juga membuat sintesis lebih dekat dengan tujuan pengembangan teori. Merton (1968) dan Dubin (1978) menempatkan konstruksi teori sebagai proses yang membutuhkan hubungan logis antara konsep, mekanisme, dan konsekuensi. Dalam konteks buku ini, temuan empiris tidak langsung dinaikkan statusnya menjadi proposisi. Temuan terlebih dahulu dibandingkan, ditempatkan dalam konteks kelembagaan, kemudian dihubungkan dengan kerangka teori yang telah dibangun pada Bab II. Dengan demikian, sintesis menjadi ruang pertemuan antara evidensi empiris dan argumentasi teoretis.

3.2.3 Strategi Triangulasi Evidensi

Strategi utama yang digunakan adalah triangulasi evidensi. Triangulasi dalam konteks ini tidak berarti bahwa setiap sumber harus menghasilkan angka atau kesimpulan yang sama. Sebaliknya, triangulasi digunakan untuk melihat apakah berbagai jenis evidensi yang berasal dari sumber berbeda menunjukkan pola yang saling mendukung, saling melengkapi, atau justru memberikan gambaran yang berbeda.

Misalnya, peningkatan kapasitas administrasi dapat terlihat melalui perbaikan prosedur, digitalisasi layanan, penguatan akuntabilitas, atau peningkatan indikator tertentu. Pada saat yang sama, data mengenai pelanggaran sistem merit, netralitas ASN, mutasi jabatan, atau penyalahgunaan kewenangan dapat menunjukkan bahwa tekanan politik terhadap birokrasi belum sepenuhnya hilang. Kedua kelompok evidensi tersebut tidak harus dianggap kontradiktif. Justru perbedaan antara keduanya merupakan bagian penting dari persoalan yang hendak dijelaskan oleh *Institutional Incentive Trap*.

Dengan strategi tersebut, buku ini tidak mengajukan argumentasi sederhana bahwa reformasi birokrasi gagal. Sebaliknya, evidensi dibaca untuk membedakan dua proses yang dapat berlangsung secara bersamaan: peningkatan kapasitas administratif dan persistensi struktur insentif politik. Pemerintahan dapat menjadi lebih digital, lebih terukur, dan lebih administratif dalam cara kerjanya, sementara aktor politik masih memiliki insentif untuk memengaruhi birokrasi ketika penguasaan birokrasi memberikan manfaat politik. OECD juga menempatkan tata kelola yang baik sebagai kombinasi nilai, kapasitas pendukung, serta instrumen dan mekanisme pengambilan keputusan; kerangka tersebut memperlihatkan bahwa kualitas administrasi tidak dapat dipisahkan dari kualitas pengaturan kelembagaan dan proses pengambilan keputusan.

Dengan demikian, kontras antara kemajuan administratif dan persistensi intervensi politik bukan gangguan terhadap analisis, melainkan justru objek utama analisis. Di sinilah sintesis evidensi memberikan kontribusi penting terhadap argumentasi buku. Apabila reformasi administratif meningkatkan kapasitas birokrasi tetapi tidak menghilangkan manfaat politik dari penguasaan birokrasi, maka peningkatan kapasitas tersebut belum cukup untuk mengubah struktur insentif. Manfaat politik tersebut dapat mempertahankan intervensi; intervensi menghasilkan patronase dan *capture*; dan *capture* kemudian memperkuat kembali struktur yang membuat intervensi tetap menguntungkan. Pola berulang inilah yang menjadi inti mekanisme *Institutional Incentive Trap*.

3.2.4 Dari Evidensi Menuju Mekanisme

Sintesis dalam buku ini bergerak secara bertahap dari deskripsi, perbandingan, interpretasi, hingga penjelasan mekanisme. Tahap pertama mengidentifikasi perubahan dan pola yang terlihat dalam data. Tahap kedua membandingkan pola tersebut antarsumber dan antarperiode. Tahap ketiga menempatkan temuan dalam konteks institusional dan politik. Tahap keempat menghubungkan temuan dengan konsep dan teori yang telah dibangun pada Bab II. Tahap terakhir adalah menilai apakah hubungan yang ditemukan cukup konsisten untuk mendukung mekanisme yang diajukan dalam kerangka teori *Institutional Incentive Trap*.

Proses tersebut penting karena hubungan statistik atau korelasi tidak selalu menjelaskan mekanisme sosial dan politik yang mendasarinya. Sebuah daerah, misalnya, dapat menunjukkan kualitas tata kelola yang rendah tanpa berarti bahwa seluruh persoalan tersebut disebabkan oleh patronase. Demikian pula, keberadaan seorang kepala daerah yang memiliki kewenangan besar tidak secara otomatis berarti birokrasi telah mengalami *capture*. Yang perlu ditelusuri adalah kondisi yang menghubungkan kewenangan dengan perilaku, serta bagaimana perilaku tersebut menghasilkan konsekuensi yang kemudian memengaruhi perilaku berikutnya.

Dengan demikian, sintesis evidensi diarahkan untuk menemukan urutan dan hubungan antarkeadaan. Dalam tradisi pengembangan teori berbasis evidensi, kekuatan penjelasan tidak hanya terletak pada banyaknya data, tetapi pada kemampuan menghubungkan data dengan konstruksi teoretis secara logis dan meyakinkan (Eisenhardt, 1989). Dalam buku ini, logika tersebut digunakan untuk menelusuri rangkaian, yang dimulai dari: desain

kelembagaan, struktur insentif, kalkulasi aktor, intervensi, patronase/politisasi, *bureaucratic capture*, manfaat politik, hingga ke reproduksi struktur insentif.

Karena itu, evidensi empiris Bab III berfungsi bukan hanya sebagai ilustrasi terhadap teori yang telah dibangun sebelumnya. Evidensi digunakan untuk mengidentifikasi bagian mana dari mekanisme yang memperoleh dukungan, bagian mana yang membutuhkan penjelasan lebih lanjut, dan kondisi apa yang membatasi keberlakuannya. Pendekatan semacam ini juga membantu mencegah teori menjadi terlalu luas. Sebuah teori akan lebih kuat apabila mampu menjelaskan bukan hanya kapan suatu mekanisme bekerja, tetapi juga kapan mekanisme tersebut mungkin melemah atau tidak bekerja.

3.2.5 Sintesis Evidensi

Sintesis evidensi dalam bab ini dilakukan dengan membaca berbagai data dan temuan berdasarkan konstruk utama *Institutional Incentive Trap*, yaitu desain kelembagaan, struktur insentif politik, intervensi terhadap birokrasi, patronase dan politisasi, *bureaucratic capture*, kapasitas administratif, serta reproduksi struktur insentif. Setiap evidensi tidak diperlakukan sebagai fakta yang berdiri sendiri, tetapi ditempatkan dalam rangkaian mekanisme yang menjelaskan bagaimana desain kelembagaan membentuk insentif politik, bagaimana insentif tersebut memengaruhi perilaku aktor, dan bagaimana perilaku tersebut dapat menghasilkan intervensi serta patronase dalam birokrasi. Dengan demikian, analisis tidak hanya mempertanyakan apa yang terjadi, tetapi juga bagaimana dan mengapa pola tersebut dapat terbentuk dan bertahan (March & Olsen, 1989; North, 1990; Peters, 2019).

Sintesis dilakukan secara kumulatif dan mekanistik dengan membandingkan berbagai jenis evidensi, seperti data tata kelola, sistem merit, netralitas ASN, mutasi dan promosi, pengawasan, serta informasi mengenai penyalahgunaan kewenangan. Perbedaan karakter dan metode pengukuran setiap sumber diperhatikan sehingga data tidak dipaksakan untuk menghasilkan kesimpulan yang tidak didukung. Peningkatan kapasitas administratif, misalnya, tidak secara otomatis dipahami sebagai berkurangnya intervensi politik. Sebaliknya, keduanya dapat berlangsung secara bersamaan. Birokrasi dapat semakin modern dalam prosedur, teknologi, dan manajemen, sementara struktur insentif politik yang membuat penguasaan birokrasi menguntungkan tetap bertahan. Dalam kondisi tersebut, intervensi dapat berkembang menjadi patronase dan *bureaucratic capture*, yang kemudian menghasilkan manfaat politik dan memperkuat

kembali insentif untuk melakukan intervensi. Pola *self-reinforcing* tersebut menjadi inti mekanisme *Institutional Incentive Trap* dan sejalan dengan perspektif *path dependence* yang dikembangkan Pierson (2004).

Dengan demikian, evidensi dalam Bab III tidak sekadar berfungsi sebagai ilustrasi teori, tetapi digunakan untuk menelusuri rangkaian mekanisme desain kelembagaan, struktur insentif, kalkulasi aktor, intervensi, patronase/politisasi, *bureaucratic capture*, manfaat politik, dan reproduksi struktur insentif. *Institutional Incentive Trap* tidak menyatakan bahwa setiap intervensi politik pasti menghasilkan *capture* atau bahwa setiap kelemahan sistem merit merupakan akibat patronase. Yang dianalisis adalah kondisi ketika berbagai unsur tersebut saling berinteraksi dan membentuk pola yang dapat bertahan. Dengan pendekatan ini, sintesis evidensi menjadi jembatan antara temuan empiris dan pengembangan kerangka teori *Institutional Incentive Trap*, sekaligus menjadi dasar untuk menilai daya jelaskan mekanisme tersebut dalam konteks desentralisasi dan politik birokrasi Indonesia.

3.2.6 Batas Inferensi

Strategi sintesis ini memiliki konsekuensi metodologis yang perlu dinyatakan secara terbuka. Pertama, data yang digunakan memiliki karakter dan tingkat agregasi yang berbeda. Kedua, sebagian indikator merupakan ukuran persepsi atau agregasi, sementara sebagian lainnya merupakan catatan administratif atau laporan kelembagaan. Ketiga, hubungan temporal antara dua fenomena tidak dengan sendirinya mengindikasikan hubungan kausal. Keempat, tidak semua praktik patronase, mutasi, korupsi, atau pelanggaran netralitas ASN dapat langsung dikategorikan sebagai *bureaucratic capture*.

Karena itu, buku ini menggunakan istilah seperti "menunjukkan pola", "mengindikasikan", "memperkuat argumentasi", dan "konsisten dengan mekanisme" ketika menarik kesimpulan dari sintesis evidensi. Pilihan bahasa ini bukan untuk mengurangi kekuatan argumentasi, melainkan untuk menjaga agar klaim tetap sebanding dengan kualitas evidensi yang tersedia. Pendekatan semacam ini juga sejalan dengan prinsip bahwa indikator tata kelola agregat perlu dibaca dengan memperhatikan keterbatasan pengukuran dan ketidakpastiannya. Dalam WGI, misalnya, setiap estimasi disertai *standard error* dan pengguna dianjurkan memperhatikan ketidakpastian ketika membandingkan perubahan skor.

Batas inferensi juga diperlukan agar buku tidak jatuh pada determinisme kelembagaan. Desain institusi dapat menciptakan insentif, tetapi tidak menentukan perilaku aktor secara mekanis. Aktor tetap memiliki ruang untuk memilih, menegosiasikan, menolak, atau mengubah aturan yang ada. Demikian pula, birokrasi tidak dipandang sebagai korban pasif. Aparatur memiliki kepentingan, strategi, kapasitas, dan ruang agensi yang dapat memengaruhi hasil interaksi politik-administratif. Karena itu, *Institutional Incentive Trap* tidak menyatakan bahwa desentralisasi dengan sendirinya menghasilkan patronase, atau bahwa kewenangan kepala daerah pasti menghasilkan *capture*. Kerangka ini menjelaskan kondisi ketika struktur kelembagaan membuat intervensi menjadi pilihan yang relatif menguntungkan dan memungkinkan pola tersebut direproduksi.

3.2.7 Posisi Sintesis Evidensi

Metode dan strategi sintesis evidensi dalam buku ini pada akhirnya berfungsi sebagai jembatan antara teori dan temuan empiris. Bab II telah menunjukkan bahwa hubungan politik dan birokrasi tidak dapat dijelaskan hanya melalui kapasitas administratif atau perilaku individual, tetapi perlu ditempatkan dalam konteks institusi dan struktur insentif. Bab III kemudian membawa argumentasi tersebut ke dalam evidensi mengenai desentralisasi, politik lokal, manajemen ASN, sistem merit, patronase, pengawasan, korupsi, dan kualitas tata kelola. Bab IV selanjutnya mengolah hubungan tersebut menjadi konstruk, mekanisme kausal, dan kondisi batas, sebelum Bab V merumuskannya dalam enam proposisi utama *Institutional Incentive Trap*. Struktur ini konsisten dengan posisi *Institutional Incentive Trap* dalam buku sebagai mekanisme kausal kelembagaan, bukan sekadar label untuk menggambarkan politisasi birokrasi.

Dengan demikian, sintesis evidensi tidak ditempatkan sebagai tahap tambahan yang terpisah dari argumentasi utama buku. Ia merupakan cara untuk mempertemukan teori dengan kenyataan kelembagaan yang kompleks. Data membantu menunjukkan apa yang terjadi; teori membantu menjelaskan mengapa hal itu terjadi; sementara sintesis memungkinkan keduanya dibaca dalam satu kerangka yang koheren. Dari proses tersebut, buku tidak hanya berusaha menunjukkan bahwa intervensi politik terhadap birokrasi masih berlangsung, tetapi menjelaskan mengapa intervensi tersebut dapat tetap rasional bagi aktor politik meskipun reformasi administratif terus berkembang.

Pada titik inilah paradoks reformasi birokrasi memperoleh makna yang lebih jelas. Reformasi administratif dapat memperbaiki kemampuan pemerintah tanpa serta-merta mengubah hubungan kekuasaan yang mengatur penggunaan kemampuan tersebut. Birokrasi dapat menjadi lebih profesional dalam prosedur, lebih modern dalam teknologi, dan lebih terukur dalam kinerja, tetapi tetap rentan apabila penguasaan atas birokrasi masih memberikan manfaat politik yang besar. Oleh karena itu, pertanyaan utama Bab III bukan hanya apakah birokrasi Indonesia mengalami perbaikan, melainkan apakah perubahan administratif tersebut telah mengubah struktur insentif yang membuat intervensi politik terhadap birokrasi menguntungkan.

Pertanyaan inilah yang menjadi dasar bagi sintesis pada bagian akhir bab dan sekaligus membuka jalan menuju pengembangan kerangka teori *Institutional Incentive Trap*. Dengan cara tersebut, Bab III tidak berhenti pada penyajian data, tetapi menghasilkan argumentasi empiris mengenai mekanisme yang menghubungkan desentralisasi, politik lokal, birokrasi, dan keberlanjutan patronase. Temuan tersebut kemudian menjadi pijakan bagi pembahasan Bab IV mengenai konstruksi teori dan bagi perumusan enam proposisi *Institutional Incentive Trap* pada Bab V.

3.3 Aktor Politik Daerah

Penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan hasil interaksi berbagai aktor yang memiliki kewenangan, kepentingan, dan sumber daya yang berbeda. Dalam sistem desentralisasi, hubungan antara aktor politik tidak hanya menentukan arah kebijakan publik, tetapi juga memengaruhi cara birokrasi menjalankan fungsi administrasi pemerintahan. Oleh karena itu, dinamika politik daerah perlu dipahami sebagai proses interaksi antaraktor yang berlangsung dalam kerangka kelembagaan, bukan semata-mata sebagai kompetisi memperoleh kekuasaan. Perspektif *new institutionalism* menjelaskan bahwa perilaku aktor politik dipengaruhi oleh aturan formal, norma, serta struktur insentif yang dibangun oleh institusi (North, 1990; Peters, 2019).

Dalam konteks pemerintahan daerah, aktor politik utama terdiri atas kepala daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), partai politik, dan masyarakat sebagai pemegang kedaulatan demokrasi. Keempat aktor tersebut memiliki fungsi yang berbeda, tetapi saling berhubungan dalam proses penyelenggaraan pemerintahan daerah. Interaksi di antara mereka membentuk konfigurasi kekuasaan yang menentukan arah pembangunan

daerah, pengelolaan sumber daya publik, serta hubungan dengan birokrasi daerah.

3.3.1 Kepala Daerah

Kepala daerah merupakan aktor politik yang menempati posisi sentral dalam sistem pemerintahan daerah. Gubernur, bupati, dan wali kota memperoleh legitimasi melalui pemilihan langsung sehingga memiliki mandat politik untuk menyelenggarakan pemerintahan, melaksanakan pembangunan, dan memberikan pelayanan kepada masyarakat. Selain menjalankan fungsi kepemimpinan politik, kepala daerah juga memiliki kewenangan administratif yang luas, termasuk menetapkan kebijakan strategis, mengelola organisasi perangkat daerah, serta melakukan pembinaan terhadap aparatur sipil negara sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

Besarnya kewenangan tersebut menjadikan kepala daerah sebagai titik temu antara kepentingan politik dan administrasi pemerintahan. Di satu sisi, kewenangan tersebut diperlukan agar kepala daerah mampu mewujudkan visi pembangunan yang dijanjikan kepada masyarakat. Namun, di sisi lain, kewenangan yang luas juga berpotensi menimbulkan konflik kepentingan apabila digunakan untuk memenuhi kebutuhan politik jangka pendek, seperti mempertahankan dukungan elite atau memperkuat posisi dalam kontestasi politik berikutnya. Dengan demikian, posisi kepala daerah menjadi sangat menentukan dalam menjaga keseimbangan antara kepentingan politik dan profesionalisme birokrasi.

3.3.2 Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

DPRD merupakan lembaga politik yang menjalankan fungsi legislasi, penganggaran, dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Keberadaan DPRD menjadi salah satu pilar utama dalam sistem *checks and balances* di tingkat daerah. Melalui fungsi tersebut, DPRD diharapkan mampu memastikan bahwa kebijakan pemerintah daerah disusun secara akuntabel, sesuai dengan kebutuhan masyarakat, serta dilaksanakan secara transparan (Mardiasmo, 2018).

Dalam praktiknya hubungan antara DPRD dan kepala daerah tidak selalu bersifat pengawasan yang independen. Konfigurasi politik, koalisi partai, maupun kepentingan elite lokal sering kali memengaruhi efektivitas fungsi pengawasan DPRD. Dalam beberapa kondisi, hubungan tersebut berkembang menjadi hubungan yang bersifat transaksional sehingga

mengurangi kemampuan DPRD dalam menjalankan fungsi kontrol terhadap kebijakan pemerintah daerah. Kondisi ini menunjukkan bahwa kualitas demokrasi lokal tidak hanya ditentukan oleh keberadaan institusi formal, tetapi juga oleh bagaimana institusi tersebut dijalankan dalam praktik politik sehari-hari.

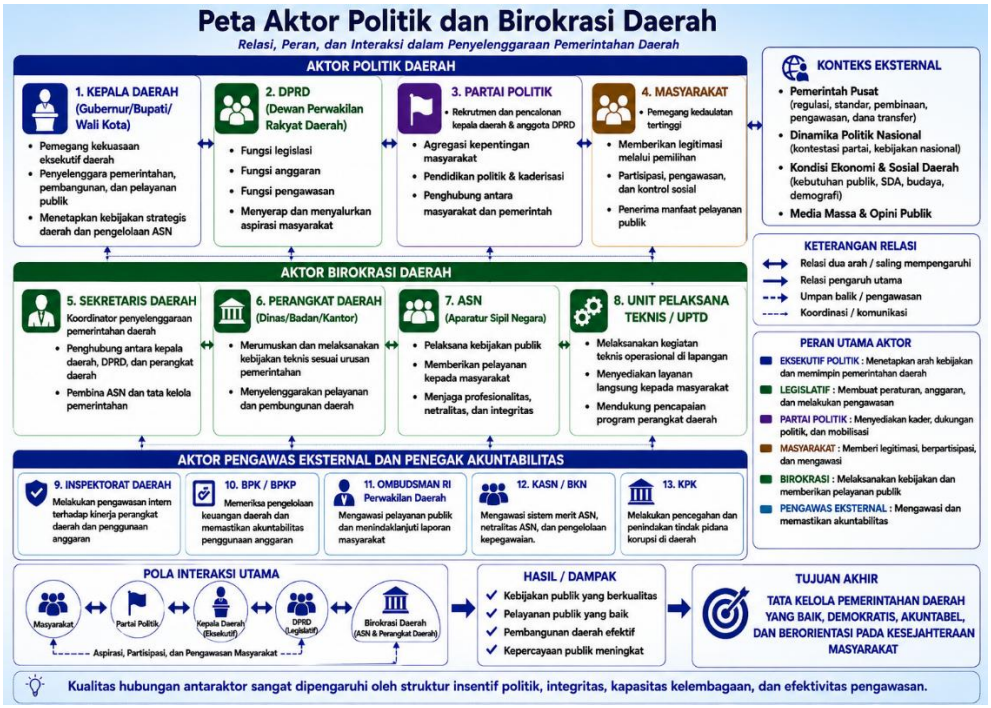
3.3.3 Partai Politik

Partai politik merupakan aktor yang memiliki peran strategis dalam proses rekrutmen kepemimpinan daerah. Melalui mekanisme pencalonan kepala daerah, partai politik menjadi pintu masuk utama bagi individu yang ingin memperoleh jabatan politik di daerah. Selain itu, partai juga berfungsi sebagai sarana agregasi kepentingan masyarakat, pendidikan politik, dan artikulasi aspirasi publik sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik.

Kompetisi elektoral yang semakin intensif menyebabkan partai politik tidak hanya berperan sebagai institusi demokrasi, tetapi juga sebagai organisasi yang membutuhkan sumber daya politik dan finansial untuk mempertahankan eksistensinya. Dalam situasi tertentu, kebutuhan tersebut dapat mendorong terbentuknya hubungan patronase antara partai politik, kepala daerah, dan jaringan pendukung politik. Akibatnya, keputusan politik sering kali tidak hanya mempertimbangkan kepentingan publik, tetapi juga kebutuhan menjaga stabilitas koalisi dan dukungan politik.

3.3.4 Masyarakat

Dalam sistem demokrasi, masyarakat merupakan pemegang kedaulatan tertinggi sekaligus sumber legitimasi bagi pemerintahan daerah. Partisipasi masyarakat melalui pemilihan kepala daerah, pengawasan publik, penyampaian aspirasi, maupun keterlibatan dalam proses perencanaan pembangunan menjadi faktor penting dalam menciptakan pemerintahan yang responsif dan akuntabel. Semakin tinggi kualitas partisipasi masyarakat, semakin besar pula peluang terciptanya pemerintahan daerah yang berorientasi pada kepentingan publik (Putnam, 1993).



Gambar 3. 2 Peta Aktor Politik dan Birokrasi Daerah

Namun demikian, hubungan antara masyarakat dan aktor politik tidak selalu berlangsung secara ideal. Ketimpangan informasi, praktik politik uang, maupun hubungan patron-klien masih menjadi tantangan dalam demokrasi lokal di berbagai daerah. Oleh karena itu, penguatan kapasitas masyarakat sipil menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari upaya membangun tata kelola pemerintahan daerah yang demokratis dan berintegritas.

3.3.5 Interaksi Aktor Politik dalam Pemerintahan Daerah

Keempat aktor tersebut tidak bekerja secara terpisah, melainkan membentuk jaringan hubungan yang saling memengaruhi. Kepala daerah membutuhkan dukungan politik dari partai dan DPRD untuk menjalankan agenda pemerintahannya, sementara DPRD memerlukan informasi dan kerja sama pemerintah daerah dalam menjalankan fungsi legislasi dan pengawasan. Pada saat yang sama, masyarakat menjadi sumber legitimasi sekaligus pengawas terhadap seluruh proses penyelenggaraan pemerintahan. Interaksi tersebut berlangsung dalam lingkungan kelembagaan yang dipengaruhi oleh regulasi, budaya politik, kondisi sosial ekonomi, serta dinamika kontestasi politik lokal.

Dari perspektif kelembagaan, perilaku para aktor tidak dapat dipahami hanya berdasarkan karakter individu. Keputusan politik sering kali merupakan respons rasional terhadap struktur insentif yang berkembang dalam sistem pemerintahan daerah. Oleh karena itu, kualitas hubungan antara aktor politik dan birokrasi sangat dipengaruhi oleh desain institusi yang mengatur distribusi kewenangan, mekanisme akuntabilitas, serta sistem pengawasan. Pemahaman terhadap konfigurasi aktor politik ini menjadi landasan penting untuk menjelaskan pembentukan struktur insentif politik daerah yang akan dibahas pada subbab berikutnya. Struktur insentif tersebut pada akhirnya menentukan apakah hubungan politik dan birokrasi berkembang menuju tata kelola pemerintahan yang profesional atau justru mengarah pada praktik patronase, politisasi birokrasi, dan *Institutional Incentive Trap*.

3.4 Paradoks Reformasi Birokrasi di Era Desentralisasi

Reformasi birokrasi merupakan salah satu agenda strategis yang terus dikembangkan pemerintah Indonesia sejak bergulirnya Reformasi 1998. Agenda ini lahir dari kesadaran bahwa birokrasi yang diwariskan oleh rezim Orde Baru menghadapi berbagai persoalan mendasar, antara lain sentralisasi kewenangan, rendahnya akuntabilitas, lemahnya kualitas pelayanan publik, tingginya praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN), serta kuatnya intervensi politik terhadap administrasi negara. Oleh karena itu, reformasi birokrasi tidak hanya diposisikan sebagai program administratif, tetapi sebagai bagian dari upaya membangun tata kelola pemerintahan yang demokratis, profesional, dan berorientasi pada pelayanan publik (Kementerian PANRB, 2010; World Bank, 2020).

Komitmen tersebut diwujudkan melalui berbagai kebijakan nasional, antara lain Grand Design Reformasi Birokrasi 2010–2025 yang ditetapkan melalui Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010. Dokumen ini menetapkan delapan area perubahan, yaitu organisasi, tata laksana, peraturan perundang-undangan, sumber daya manusia aparatur, pengawasan, akuntabilitas, pelayanan publik, serta pola pikir dan budaya kerja aparatur. Sasaran akhirnya adalah terwujudnya birokrasi yang bersih dan akuntabel, birokrasi yang efektif dan efisien, serta birokrasi yang memberikan pelayanan publik berkualitas (Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010).

Selama lebih dari dua dekade, pemerintah juga telah mengembangkan berbagai instrumen untuk mendukung agenda tersebut. Digitalisasi pelayanan publik melalui Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE),

penerapan zona integritas, penyederhanaan birokrasi, penguatan sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah (SAKIP), pengembangan sistem merit dalam manajemen ASN, serta peningkatan kualitas pelayanan publik merupakan beberapa contoh reformasi yang menunjukkan adanya modernisasi administrasi pemerintahan (Kementerian PANRB, 2024).

Secara kuantitatif, berbagai indikator nasional memperlihatkan adanya kemajuan. Nilai Indeks Reformasi Birokrasi kementerian, lembaga, dan pemerintah daerah menunjukkan tren peningkatan dalam satu dekade terakhir. Demikian pula dengan implementasi SPBE yang terus mengalami perbaikan, peningkatan kualitas SAKIP, serta bertambahnya jumlah instansi yang memperoleh predikat Wilayah Bebas dari Korupsi (WBK) dan Wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani (WBBM). Perbaikan tersebut menunjukkan bahwa kapasitas administratif pemerintah Indonesia mengalami perkembangan yang signifikan dibandingkan awal era Reformasi (Kementerian PANRB, 2024).



Gambar 3. 3 Tren Indeks Reformasi Birokrasi Periode 2010-2024

Grafik di atas memperlihatkan terjadinya peningkatan Indeks Reformasi Birokrasi secara nasional selama lebih dari satu dekade. Kenaikan tersebut menunjukkan bahwa pemerintah berhasil memperbaiki berbagai aspek administrasi pemerintahan, termasuk tata kelola organisasi, sistem akuntabilitas, pelayanan publik, serta digitalisasi administrasi. Dengan

demikian, dari perspektif administratif, reformasi birokrasi menunjukkan perkembangan yang relatif positif.



Gambar 3. 4 *Government Effectiveness* Indonesia Periode 2010-2024

Peningkatan indikator *Government Effectiveness* memperlihatkan bahwa kapasitas pemerintahan Indonesia secara umum mengalami perbaikan dibandingkan awal era Reformasi. Indikator ini mencerminkan peningkatan kualitas pelayanan publik, efektivitas implementasi kebijakan, serta kapasitas birokrasi dalam menjalankan fungsi pemerintahan. Namun posisi Indonesia masih berada di bawah beberapa negara ASEAN seperti Singapura dan Malaysia sehingga menunjukkan masih adanya ruang perbaikan dalam kualitas tata kelola pemerintahan. Sampai pada titik ini, seluruh indikator administratif menunjukkan bahwa reformasi birokrasi dapat dikatakan berhasil meningkatkan kapasitas administratif negara.

Keberhasilan administratif tersebut tidak sepenuhnya diikuti oleh perbaikan pada dimensi politik birokrasi. Berbagai indikator justru menunjukkan bahwa birokrasi daerah masih menghadapi tingkat intervensi politik yang tinggi, terutama pada momentum Pilkada dan pergantian kepala daerah. Fenomena mutasi pejabat secara masif setelah Pilkada, pelanggaran netralitas ASN, praktik patronase jabatan, hingga kasus korupsi yang melibatkan kepala daerah memperlihatkan bahwa reformasi birokrasi belum sepenuhnya mampu melindungi birokrasi dari tekanan politik elektoral (KASN, 2023; KPK, 2025).

Paradoks tersebut menunjukkan bahwa reformasi birokrasi Indonesia menghasilkan dua sisi yang berlangsung secara bersamaan. Pada satu sisi, birokrasi menjadi semakin modern dalam aspek prosedur, teknologi, dan tata kelola administratif. Pada sisi lain, birokrasi tetap menghadapi persoalan struktural berupa politisasi yang berasal dari desain hubungan antara kekuasaan politik dan administrasi pemerintahan. Dengan kata lain, modernisasi administrasi tidak secara otomatis menghasilkan independensi birokrasi.

Fenomena ini dapat dipahami melalui perspektif *historical institutionalism*. Teori ini menjelaskan bahwa perubahan kelembagaan sering kali berlangsung secara tidak seimbang karena institusi baru harus berinteraksi dengan struktur lama yang masih bertahan (Pierson, 2004; Thelen, 1999). Dalam konteks Indonesia, reformasi birokrasi berhasil mengubah berbagai prosedur administratif, tetapi tidak secara bersamaan mengubah struktur insentif politik yang memengaruhi perilaku kepala daerah dan birokrasi. Akibatnya, dua logika kelembagaan berjalan berdampingan: logika profesionalisme birokrasi dan logika patronase politik.

Paradoks tersebut semakin terlihat apabila dibandingkan dengan indikator tata kelola global. Berdasarkan Worldwide Governance Indicators (WGI) yang diterbitkan oleh World Bank, indikator *Government Effectiveness* Indonesia menunjukkan tren perbaikan sejak awal 2000-an, meskipun peningkatannya berlangsung secara bertahap dan masih berada di bawah beberapa negara ASEAN seperti Singapura dan Malaysia (World Bank, 2024). Di sisi lain, skor *Corruption Perceptions Index* (CPI) Indonesia yang diterbitkan oleh Transparency International mengalami fluktuasi dalam beberapa tahun terakhir dan belum menunjukkan perbaikan yang konsisten, mencerminkan bahwa peningkatan kapasitas administrasi belum sepenuhnya diikuti oleh penguatan integritas sektor publik (Transparency International, 2025).



Gambar 3. 5 *Corruption Perceptions Index* Indonesia Tahun 2010-2024

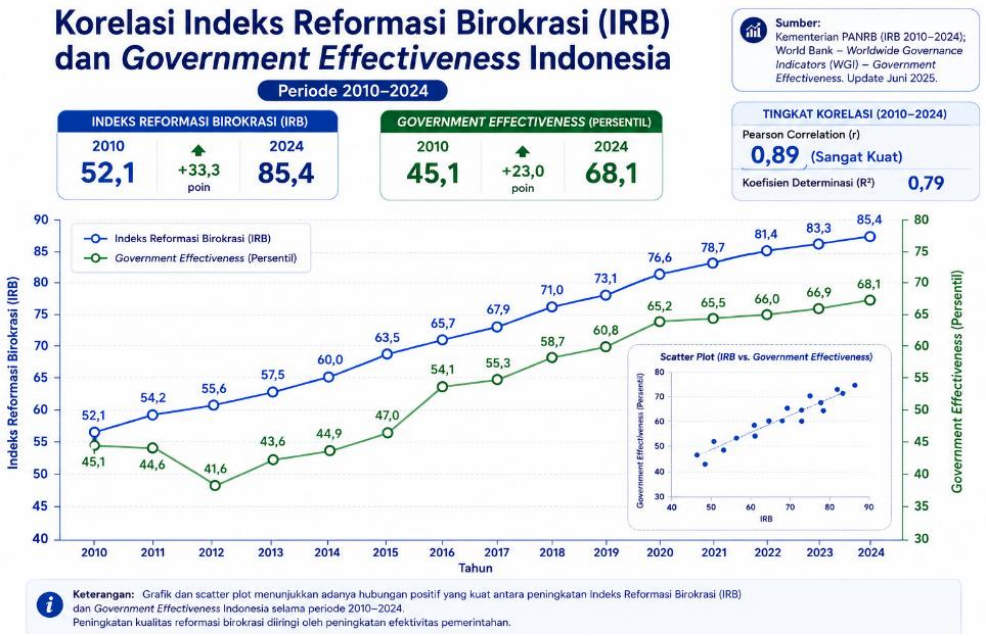
Berbeda dengan tren Indeks Reformasi Birokrasi dan *Government Effectiveness* yang meningkat, perkembangan skor CPI tidak menunjukkan pola peningkatan yang konsisten. Fluktuasi skor tersebut mengindikasikan bahwa peningkatan kapasitas administrasi belum secara otomatis diikuti oleh peningkatan integritas sektor publik. Kondisi ini menunjukkan bahwa modernisasi birokrasi tidak selalu identik dengan berkurangnya risiko korupsi dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Paradoks yang sama juga tercermin dalam data penegakan hukum. KPK secara konsisten menunjukkan bahwa sektor pemerintah daerah tetap menjadi salah satu locus utama tindak pidana korupsi. Banyak perkara melibatkan kepala daerah dalam bentuk suap pengadaan barang dan jasa, jual beli jabatan, perizinan, maupun pengelolaan anggaran daerah. Fakta ini memperlihatkan bahwa modernisasi prosedur administrasi belum mampu menghilangkan insentif politik yang mendorong penyalahgunaan kewenangan di tingkat lokal (KPK, 2025).



Gambar 3. 6 Tren Penindakan Korupsi Kepala Daerah Periode 2005-2024

Data penindakan KPK memperlihatkan bahwa pemerintah daerah tetap menjadi salah satu pusat kerentanan korupsi. Tingginya jumlah kepala daerah yang diproses dalam perkara suap, pengadaan barang dan jasa, perizinan, serta jual beli jabatan menunjukkan bahwa kompetisi politik lokal masih menghasilkan insentif yang mendorong penyalahgunaan kewenangan. Fenomena tersebut mengindikasikan bahwa keberhasilan reformasi administratif belum sepenuhnya diikuti oleh penguatan integritas politik di tingkat lokal.



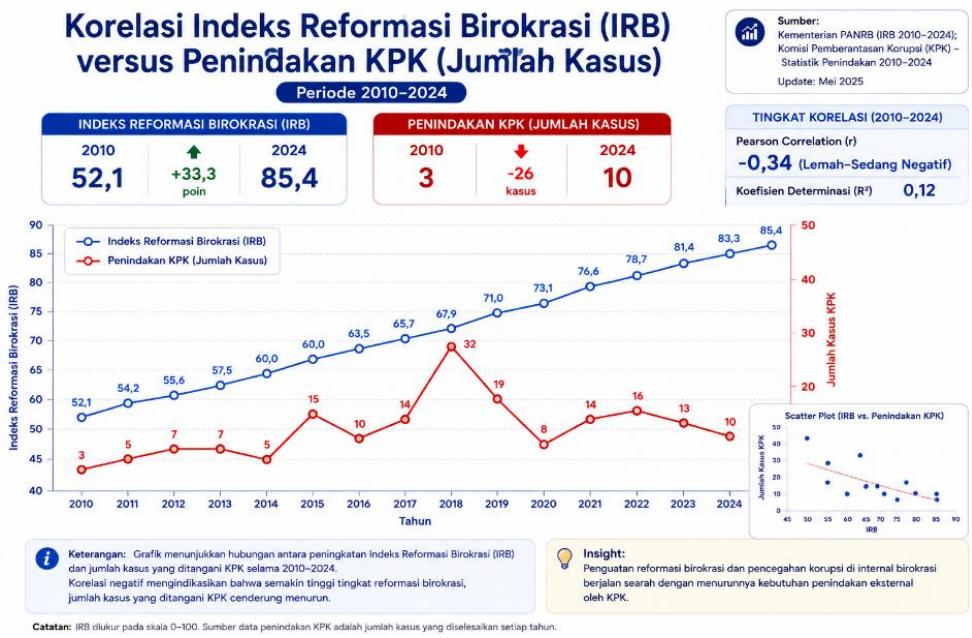
Gambar 3. 7 Korelasi IRB dan *Government Effectiveness*

Gambar tersebut memperlihatkan kecenderungan hubungan positif antara Indeks Reformasi Birokrasi (IRB) dan *Government Effectiveness* Indonesia selama periode 2010–2024. Ketika IRB meningkat secara bertahap, indikator *Government Effectiveness* juga menunjukkan kecenderungan membaik. Pola ini memberikan indikasi bahwa penguatan kapasitas administratif melalui reformasi organisasi, akuntabilitas, digitalisasi pelayanan, penyederhanaan birokrasi, dan pengembangan kapasitas aparatur berjalan searah dengan meningkatnya efektivitas penyelenggaraan pemerintahan. Temuan ini sejalan dengan kerangka WGI yang menempatkan efektivitas pemerintah tidak sekadar pada keberadaan institusi, tetapi juga pada kemampuan birokrasi menyediakan pelayanan publik, melaksanakan kebijakan, dan menghasilkan keputusan pemerintahan yang kredibel (World Bank, 2025).

Namun, pola positif tersebut tidak dapat langsung ditafsirkan sebagai bukti hubungan sebab-akibat. IRB dan *Government Effectiveness* merupakan dua instrumen pengukuran yang memiliki konstruksi, sumber data, dan tujuan pengukuran berbeda. IRB terutama merefleksikan kemajuan reformasi administrasi dalam konteks sistem pemerintahan Indonesia, sedangkan WGI merupakan indikator agregat lintas negara yang dibangun dari berbagai sumber persepsi, termasuk survei rumah tangga, survei perusahaan, dan penilaian ahli. Karena itu, korelasi yang terlihat dalam gambar lebih tepat dipahami sebagai indikasi bahwa peningkatan kapasitas administratif

berjalan beriringan dengan peningkatan persepsi terhadap efektivitas pemerintahan, bukan sebagai bukti bahwa kenaikan IRB secara otomatis menghasilkan kenaikan *Government Effectiveness*. Bahkan, World Bank menekankan bahwa WGI merupakan indikator komposit yang memiliki ketidakpastian pengukuran (*margin of error*), sehingga perubahan kecil antarperiode perlu dibaca secara hati-hati (Kaufmann & Kraay, 2024).

Dalam konteks argumentasi buku, justru di sinilah letak paradoks reformasi birokrasi Indonesia. Peningkatan IRB dan *Government Effectiveness* menunjukkan bahwa reformasi administratif telah menghasilkan kemajuan nyata pada cara birokrasi bekerja, tetapi kemajuan tersebut belum dengan sendirinya menyelesaikan persoalan hubungan politik–birokrasi. Artinya, birokrasi dapat menjadi semakin tertata secara prosedural, semakin terdigitalisasi, dan semakin terukur kinerjanya, sementara pada saat yang sama masih menghadapi patronase, politisasi jabatan, intervensi politik, dan ketergantungan terhadap aktor politik. Dengan demikian, hubungan positif dalam gambar lebih tepat dibaca sebagai bukti adanya peningkatan kapasitas administratif, tetapi sekaligus sebagai dasar untuk mempertanyakan apakah peningkatan kapasitas tersebut telah menghasilkan birokrasi yang benar-benar otonom dan profesional. Pertanyaan inilah yang kemudian memperkuat argumentasi *Institutional Incentive Trap*: reformasi administratif dapat meningkatkan *how government works*, tetapi efektivitas jangka panjang tetap bergantung pada kemampuan institusi politik mengubah insentif yang membentuk perilaku aktor politik dan birokrasi (North, 1990; Peters, 2019).



Gambar 3. 8 Korelasi IRB versus Penindakan KPK

Gambar Korelasi Indeks Reformasi Birokrasi (IRB) versus Penindakan KPK periode 2010–2024 memperlihatkan hubungan yang tidak sederhana antara peningkatan kapasitas administratif dan penindakan korupsi di tingkat daerah. Pada fase awal, ketika IRB mengalami peningkatan, jumlah kepala daerah yang diproses KPK juga cenderung meningkat dan mencapai puncak pada 2018. Pola tersebut tidak tepat dibaca sebagai bukti bahwa reformasi birokrasi menyebabkan meningkatnya korupsi. Sebaliknya, peningkatan penindakan dapat menunjukkan semakin kuatnya kapasitas deteksi, penyelidikan, dan penegakan hukum terhadap praktik korupsi yang sebelumnya tidak terungkap. KPK sendiri mencatat bahwa korupsi merupakan persoalan yang kompleks dan tidak disebabkan oleh satu faktor tunggal. Dengan demikian, kenaikan angka penindakan perlu dibedakan dari kenaikan prevalensi korupsi karena jumlah perkara yang terungkap juga dipengaruhi oleh kapasitas lembaga penegak hukum (KPK, 2024).

Memasuki periode setelah 2018, hubungan kedua indikator tersebut memperlihatkan perubahan arah yang menarik. IRB terus meningkat, sedangkan jumlah kepala daerah yang diproses KPK berfluktuasi dan secara umum lebih rendah dibandingkan puncak 2018. Perubahan ini dapat dibaca sebagai indikasi awal bahwa penguatan kapasitas administratif mulai berjalan bersamaan dengan upaya pencegahan penyalahgunaan

kewenangan. Penguatan sistem merit, digitalisasi pelayanan, SPBE, pengawasan internal, dan transparansi pengelolaan keuangan dapat mempersempit ruang diskresi yang tidak terkontrol serta meningkatkan jejak administratif dalam proses pemerintahan. Namun, interpretasi ini tetap harus berhati-hati karena penurunan jumlah penindakan tidak dengan sendirinya berarti korupsi menurun. Statistik penindakan merupakan hasil interaksi antara tingkat pelanggaran, kemampuan deteksi, prioritas penegakan hukum, dan strategi operasional KPK. Karena itu, angka penindakan lebih tepat diperlakukan sebagai indikator kerentanan dan respons penegakan hukum, bukan sebagai ukuran langsung tingkat korupsi (KPK, 2025).

Temuan tersebut menjadi semakin penting ketika dibandingkan dengan kondisi integritas pemerintahan daerah. Peningkatan IRB belum menghilangkan kerentanan korupsi, terutama karena pemerintah daerah memiliki kewenangan besar dalam pengelolaan anggaran, pengadaan barang dan jasa, perizinan, pengelolaan sumber daya, serta pengisian jabatan birokrasi. Data KPK menunjukkan bahwa hingga 31 Desember 2025 telah diproses 31 gubernur serta 176 bupati/wali kota beserta wakilnya, sementara perkara yang berkaitan dengan pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota juga mencapai jumlah yang besar. Pada saat yang sama, SPI 2024 mencatat Indeks Integritas Nasional sebesar 71,53 dan masih berada dalam kategori "Rentan", dengan pemerintah daerah menjadi salah satu area yang membutuhkan perhatian serius. Fakta ini memperlihatkan adanya kesenjangan antara kapasitas administratif dan integritas politik: birokrasi dapat semakin tertata, tetapi struktur insentif yang mendorong pertukaran kepentingan, patronase, dan penyalahgunaan kewenangan belum sepenuhnya berubah (KPK, 2025).

Dalam kerangka argumentasi buku ini, pola tersebut memperkuat kerangka teori *Institutional Incentive Trap*. Persoalannya bukan semata-mata apakah reformasi birokrasi berhasil meningkatkan nilai IRB, tetapi apakah peningkatan kapasitas administratif tersebut mampu mengubah insentif yang mengatur perilaku politik dan birokrasi. Korelasi IRB dengan penindakan KPK menunjukkan bahwa reformasi administratif dan pemberantasan korupsi tidak bergerak dalam hubungan yang linier: pada satu fase, meningkatnya IRB berjalan bersama peningkatan penindakan karena kapasitas deteksi dan penegakan hukum menguat; pada fase berikutnya, peningkatan IRB berjalan ketika penindakan berfluktuasi dan cenderung menurun. Karena itu, keberhasilan reformasi birokrasi

seharusnya tidak hanya diukur melalui kenaikan indeks, tetapi melalui kemampuan institusi mengurangi ruang pertukaran kepentingan, memperkuat akuntabilitas, dan membatasi intervensi politik terhadap birokrasi. Di sinilah reformasi administratif perlu bertemu dengan reformasi politik: tanpa perubahan struktur insentif, modernisasi birokrasi berisiko menghasilkan institusi yang semakin modern secara prosedural tetapi belum sepenuhnya mampu memutus reproduksi patronase dan penyalahgunaan kekuasaan (North, 1990; Peters, 2019).

Temuan tersebut memperkuat argumentasi bahwa hubungan antara reformasi birokrasi dan korupsi sangat dipengaruhi oleh desain kelembagaan politik. Reformasi administratif memang mampu mengurangi peluang korupsi, tetapi efektivitasnya akan terbatas apabila masih terdapat biaya politik yang tinggi, patronase politik, intervensi kepala daerah terhadap birokrasi, serta lemahnya mekanisme pengawasan politik dan administratif. Oleh karena itu, penurunan jumlah kasus korupsi tidak cukup dijelaskan hanya oleh meningkatnya nilai IRB, tetapi juga harus dipahami sebagai hasil interaksi antara reformasi administrasi, penegakan hukum, dan perubahan insentif politik. Analisis ini sejalan dengan tesis utama buku bahwa persoalan korupsi daerah tidak semata-mata merupakan kegagalan individu, melainkan merupakan konsekuensi dari *Institutional Incentive Trap,* yaitu kondisi ketika struktur kelembagaan masih menyediakan insentif bagi aktor politik untuk memanfaatkan kewenangan administratif demi mempertahankan kekuasaan. Karena itu, reformasi birokrasi akan menghasilkan dampak yang lebih berkelanjutan apabila diiringi dengan reformasi hubungan politik–birokrasi, penguatan sistem merit, serta pengawasan yang independen terhadap penggunaan kewenangan kepala daerah (North, 1990; Peters, 2019; Aspinall & Berenschot, 2019).

Secara teoritis, apabila reformasi birokrasi berhasil mengurangi intervensi politik terhadap birokrasi, maka peningkatan IRB semestinya diikuti oleh menurunnya jumlah kepala daerah yang diproses KPK. Apabila hubungan tersebut lemah atau tidak konsisten, maka temuan tersebut mengindikasikan bahwa reformasi birokrasi lebih berhasil memperbaiki kapasitas administrasi dibandingkan mengubah struktur insentif politik yang melahirkan korupsi dan patronase.

Persoalan tersebut menunjukkan adanya kesenjangan antara *administrative reform* dan *political institutional reform*. Reformasi birokrasi lebih banyak diarahkan pada penyempurnaan organisasi, prosedur, dan manajemen aparatur, sedangkan reformasi terhadap struktur hubungan antara kepala

daerah, partai politik, birokrasi, dan sistem pengawasan berkembang lebih lambat. Akibatnya, birokrasi memang menjadi lebih profesional dalam menjalankan proses administratif, tetapi belum sepenuhnya memiliki perlindungan institusional terhadap tekanan politik.

Dalam perspektif buku ini, kondisi tersebut tidak dapat dijelaskan hanya melalui pendekatan perilaku individu atau lemahnya etika aparatur. Persoalan utamanya terletak pada desain kelembagaan yang mempertemukan dua sistem dengan logika yang berbeda. Di satu sisi, birokrasi dituntut bekerja berdasarkan sistem merit, netralitas, dan profesionalisme. Di sisi lain, kepala daerah sebagai aktor politik memperoleh legitimasi elektoral, menghadapi biaya politik yang tinggi, dan memiliki kewenangan yang luas dalam pengelolaan birokrasi. Ketika kedua logika tersebut bertemu tanpa mekanisme penyeimbang yang memadai, maka birokrasi berada dalam posisi yang rentan terhadap intervensi politik.

Oleh karena itu, buku ini berargumentasi bahwa paradoks reformasi birokrasi Indonesia bukan merupakan kegagalan implementasi semata, melainkan konsekuensi dari ketidakselarasan desain institusional (*institutional misalignment*). Reformasi administrasi telah berkembang lebih cepat dibandingkan reformasi politik yang mengatur hubungan antara kekuasaan elektoral dan birokrasi. Selama ketidakselarasan tersebut belum diperbaiki, peningkatan indeks reformasi birokrasi tidak akan secara otomatis menghasilkan birokrasi daerah yang benar-benar independen, profesional, dan bebas dari praktik *bureaucratic capture*.

3.5 Desain Kewenangan Kepala Daerah

Pembahasan sebelumnya menunjukkan bahwa reformasi birokrasi Indonesia menghasilkan kemajuan yang cukup signifikan dalam aspek administrasi pemerintahan. Berbagai indikator nasional dan internasional memperlihatkan peningkatan kapasitas birokrasi, efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, dan kualitas pelayanan publik. Namun, perbaikan tersebut belum sepenuhnya diikuti oleh penurunan politisasi birokrasi maupun berkurangnya praktik patronase dalam manajemen aparatur sipil negara. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa persoalan utama reformasi birokrasi tidak semata-mata berada pada implementasi kebijakan administratif, tetapi juga berkaitan dengan desain kelembagaan yang mengatur hubungan antara kekuasaan politik dan birokrasi (North, 1990; Peters, 2019).

Dalam negara demokrasi modern, birokrasi pada dasarnya berada dalam posisi yang unik. Di satu sisi, birokrasi harus tunduk kepada pemerintahan yang memperoleh legitimasi melalui proses demokratis. Di sisi lain, birokrasi juga dituntut bekerja secara profesional, netral, dan bebas dari intervensi politik partisan agar mampu menjamin keberlangsungan pelayanan publik secara adil dan berkesinambungan (Weber, 1978; Peters, 2019). Oleh karena itu, hampir seluruh negara demokrasi membangun mekanisme kelembagaan yang berupaya menyeimbangkan akuntabilitas politik (*political accountability*) dengan profesionalisme administrasi (*administrative professionalism*).

Dalam konteks Indonesia, keseimbangan tersebut menghadapi tantangan yang cukup kompleks akibat desain hubungan antara kepala daerah dan aparatur sipil negara. Sejak diberlakukannya desentralisasi politik dan pemilihan kepala daerah secara langsung, kepala daerah tidak hanya memperoleh legitimasi politik sebagai pemimpin hasil pemilihan umum, tetapi juga memperoleh kewenangan yang sangat besar dalam mengelola organisasi pemerintahan daerah, termasuk manajemen kepegawaian. Kombinasi kewenangan politik dan administratif ini menciptakan struktur insentif yang berbeda dibandingkan sistem birokrasi yang sepenuhnya berbasis merit (Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014; Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023).

Secara normatif, kewenangan tersebut dimaksudkan untuk memastikan bahwa kepala daerah memiliki kapasitas mengelola sumber daya aparatur guna melaksanakan visi, misi, dan program pembangunan yang telah memperoleh mandat dari masyarakat. Dalam perspektif demokrasi, pejabat publik yang dipilih secara langsung memang memerlukan instrumen administratif agar kebijakan yang dijanjikan selama proses elektoral dapat diimplementasikan secara efektif. Oleh karena itu, pemberian kewenangan kepada kepala daerah sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) memiliki dasar rasional dalam kerangka akuntabilitas demokratis (Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014).



Gambar 3. 9 Struktur Hubungan Kepala Daerah–PPK–ASN–BKN–Kementerian PANRB

Namun demikian, dari perspektif kelembagaan, penggabungan kewenangan politik dan kewenangan kepegawaian dalam satu aktor juga menciptakan potensi konflik kepentingan (*institutional conflict of interest*). Kepala daerah merupakan aktor politik yang harus mempertahankan dukungan politik, memenuhi ekspektasi partai pengusung, membangun koalisi pemerintahan, serta menghadapi siklus elektoral berikutnya. Pada saat yang sama, kepala daerah juga memiliki kewenangan menentukan arah manajemen aparatur, termasuk pengangkatan, mutasi, rotasi, dan pembinaan pegawai sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Kondisi ini menempatkan birokrasi pada persimpangan antara tuntutan profesionalisme administratif dan kepentingan politik elektoral (Peters, 2019; Grindle, 2012).

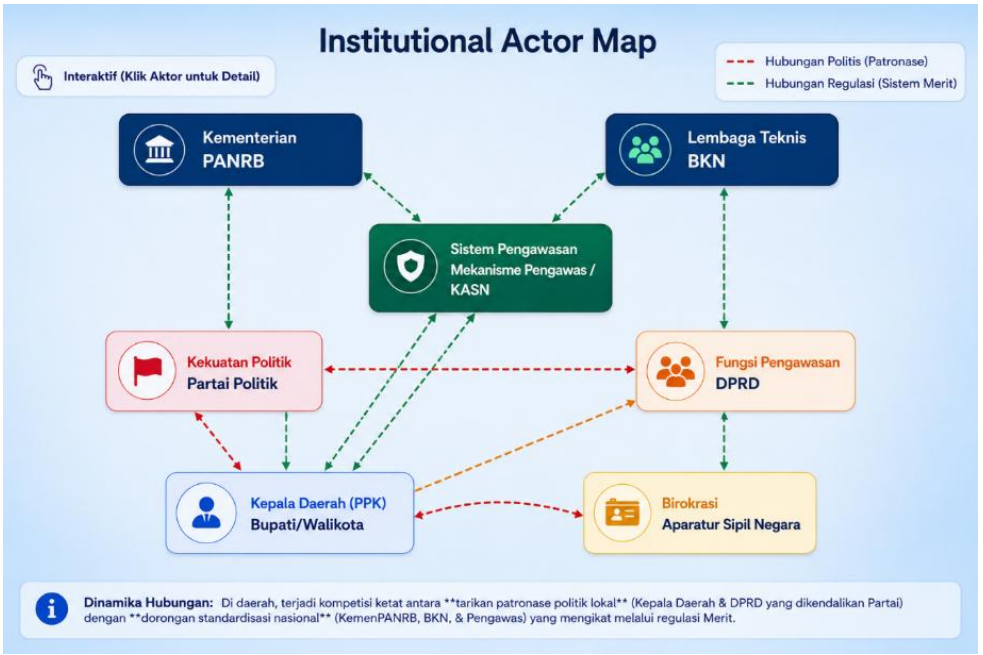
Perspektif *principal–agent theory* membantu menjelaskan dilema tersebut. Dalam hubungan ideal, masyarakat bertindak sebagai *principal* yang memberikan mandat kepada kepala daerah sebagai *agent* untuk menyelenggarakan pemerintahan. Selanjutnya, birokrasi berfungsi sebagai perangkat administratif yang membantu kepala daerah melaksanakan kebijakan publik. Namun, ketika kepala daerah memperoleh kewenangan yang sangat luas terhadap birokrasi tanpa mekanisme pengawasan yang efektif, hubungan tersebut akan berubah. Birokrasi tidak lagi semata-mata

bertanggung jawab kepada kepentingan publik, tetapi juga menghadapi tekanan untuk memenuhi kepentingan politik kepala daerah sebagai pemberi kewenangan administratif (Moe, 1984).

Dari perspektif historical institutionalism, desain kelembagaan semacam ini juga dipengaruhi oleh *path dependency*. Tradisi birokrasi Indonesia sejak masa Orde Baru dibangun dalam struktur yang sangat hierarkis, dengan loyalitas vertikal kepada pemegang kekuasaan sebagai salah satu karakter utamanya. Reformasi politik memang mengubah mekanisme rekrutmen kepala daerah menjadi lebih demokratis, tetapi tidak secara otomatis mengubah budaya hubungan antara pejabat politik dan birokrasi. Akibatnya, sebagian pola hubungan lama tetap bertahan dalam bentuk baru, yakni loyalitas birokrasi kepada kepala daerah yang memperoleh legitimasi melalui pemilihan langsung (Pierson, 2004; Thelen, 1999).

Kondisi tersebut semakin kompleks ketika dikaitkan dengan tingginya biaya politik dalam penyelenggaraan Pilkada. Berbagai penelitian menunjukkan bahwa kompetisi elektoral di tingkat lokal sering kali membutuhkan sumber daya politik dan finansial yang besar. Setelah terpilih, kepala daerah menghadapi insentif untuk mengonsolidasikan dukungan politik melalui pengendalian sumber daya pemerintahan, termasuk birokrasi. Dalam konteks inilah kewenangan sebagai PPK akan bergeser dari instrumen manajemen organisasi menjadi instrumen konsolidasi politik apabila tidak diimbangi dengan sistem merit dan mekanisme pengawasan yang kuat (Aspinall & Berenschot, 2019).

Data empiris menunjukkan bahwa praktik mutasi, rotasi, dan promosi jabatan masih menjadi salah satu isu dominan dalam pengawasan manajemen ASN. Selama KASN masih menjalankan fungsi pengawasan sebelum pengalihan kewenangannya berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023, lembaga tersebut secara berkala menerima laporan dugaan pelanggaran sistem merit dan intervensi politik terhadap manajemen ASN. Banyak kasus berkaitan dengan mutasi pejabat pasca-Pilkada, pengangkatan pejabat tanpa mempertimbangkan kompetensi, maupun pelanggaran terhadap prinsip netralitas aparatur sipil negara (KASN, 2023). Temuan tersebut menunjukkan bahwa tantangan utama bukan terletak pada ketiadaan regulasi, melainkan pada bagaimana struktur kewenangan menciptakan insentif yang memungkinkan terjadinya penyimpangan.



Gambar 3. 10 Peta Aktor

Berdasarkan gambar di atas, manajemen kepegawaian di tingkat daerah pada dasarnya merupakan panggung tarik-menarik kepentingan yang sangat dinamis antara desakan politik praktis lokal dan standar regulasi nasional. Hubungan ini mempertemukan berbagai aktor dengan motivasi yang saling bertolak belakang, di mana nasib karier dan profesionalisme Aparatur Sipil Negara (ASN) kerap berada di tengah pusaran konflik tersebut. Di satu sisi, terdapat poros kekuasaan lokal yang digerakkan oleh kepala daerah (Bupati atau Walikota), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), dan partai politik. Poros lokal ini digerakkan oleh insentif patronase politik, di mana jabatan-jabatan strategis di birokrasi kerap dijadikan sebagai instrumen transaksional untuk membalas jasa kampanye pemilu atau mengamankan pengaruh politik jangka panjang. Akibatnya, ASN sering kali dihadapkan pada tekanan informal untuk menunjukkan loyalitas politik praktis kepada penguasa daerah demi mengamankan atau menaikkan posisi karier mereka.

Di sisi berlawanan, terdapat poros regulator nasional yang dipimpin oleh Kementerian PANRB, Badan Kepegawaian Negara (BKN), dan mekanisme pengawas independen lainnya yang bertugas menegakkan meritokrasi. Poros nasional ini berupaya keras mengontrol perilaku politik lokal melalui standarisasi aturan main seperti seleksi jabatan terbuka dan penilaian kinerja

yang objektif. Untuk memastikan kepatuhan daerah, lembaga pusat dibekali instrumen penegakan hukum yang konkret, salah satunya adalah kewenangan BKN untuk memblokir data administrasi kepegawaian secara digital apabila kepala daerah melakukan mutasi sepihak yang menyalahi prosedur. Pengawasan ketat serta ancaman pemblokiran dan sanksi dari kementerian terkait ini berfungsi sebagai pembatas (disinsentif) yang meredam dominasi kekuasaan politik lokal agar tidak bertindak ugal-ugalan dalam mengelola kepegawaian daerah.

Pada akhirnya, struktur insentif yang terbentuk di dalam birokrasi daerah sangat bergantung pada poros mana yang lebih kuat mendominasi di lapangan. Ketika sistem pengawasan nasional melemah, ASN di daerah secara rasional akan memilih untuk mendekati pusat kekuasaan politik lokal demi keselamatan kariernya, sekalipun harus mengorbankan profesionalisme. Sebaliknya, apabila pengawasan nasional berjalan secara efektif dan konsisten, sistem merit akan menjadi panglima utama yang memberikan jaminan perlindungan karier, sehingga mendorong ASN untuk fokus meningkatkan kapasitas diri dan memberikan pelayanan publik terbaik bagi masyarakat tanpa perlu khawatir terhadap badai politik pasca-Pilkada.

Dari sudut pandang buku ini, persoalan tersebut tidak dapat dijelaskan hanya melalui lemahnya integritas individu kepala daerah atau rendahnya profesionalisme ASN. Permasalahan utamanya berada pada desain kelembagaan yang mempertemukan dua logika berbeda dalam satu institusi. Di satu sisi, kepala daerah didorong oleh logika kompetisi politik yang menuntut konsolidasi dukungan. Di sisi lain, birokrasi dituntut bekerja berdasarkan logika merit, netralitas, dan profesionalisme. Ketika kedua logika tersebut bertemu dalam struktur kewenangan yang sama tanpa mekanisme penyeimbang yang memadai, maka risiko politisasi birokrasi meningkat secara sistematis.

Dengan demikian, kewenangan kepala daerah sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian pada dasarnya merupakan pedang bermata dua. Kewenangan tersebut diperlukan agar pemerintah daerah mampu bekerja secara efektif dan akuntabel terhadap mandat demokrasi. Namun, pada saat yang sama, kewenangan tersebut juga membuka peluang terjadinya intervensi politik terhadap birokrasi apabila tidak diimbangi dengan institusi pengawasan yang independen, penerapan sistem merit yang konsisten, serta pembatasan kewenangan yang proporsional. Paradoks inilah yang menjadi salah satu

penjelasan mengapa reformasi birokrasi di Indonesia sering menghasilkan kemajuan administratif tanpa diikuti penguatan independensi birokrasi.

Semakin tinggi intensitas mutasi jabatan menjelang Pilkada, semakin besar kemungkinan birokrasi digunakan sebagai instrumen konsolidasi kekuasaan politik.

Subbab ini menegaskan bahwa akar persoalan bukan terletak pada keberadaan kewenangan kepala daerah sebagai PPK, melainkan pada desain kelembagaan yang belum mampu menyeimbangkan tiga prinsip utama, yaitu: Akuntabilitas demokratis, agar kepala daerah dapat menjalankan mandat yang diperoleh melalui Pilkada; Profesionalisme birokrasi, agar keputusan kepegawaian didasarkan pada kompetensi dan sistem merit; dan Checks and balances kelembagaan, agar kewenangan kepegawaian tidak berubah menjadi instrumen patronase politik.

3.6 Sistem Merit dalam Persimpangan Politik Lokal

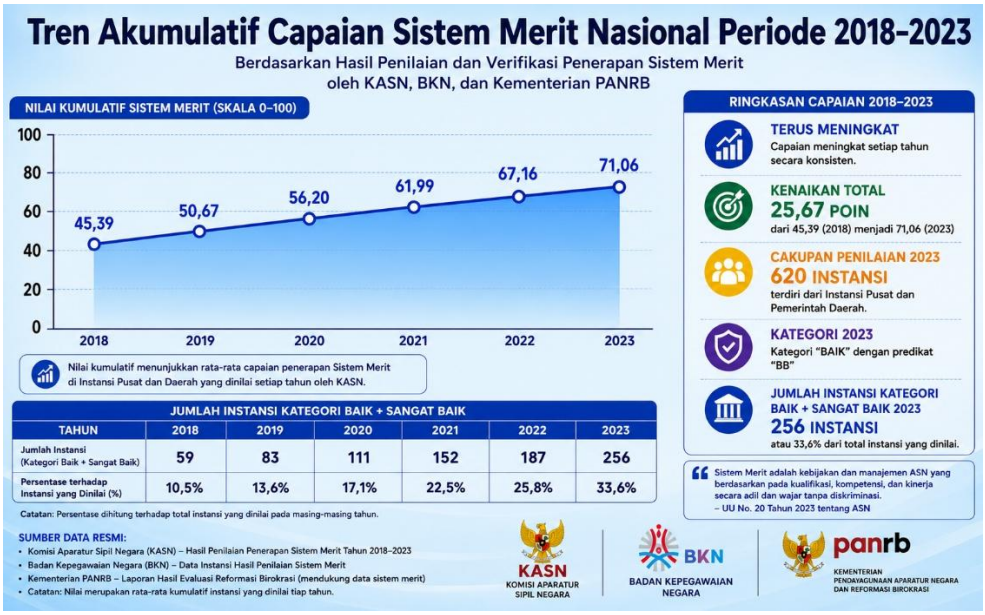
Reformasi birokrasi Indonesia menempatkan sistem merit sebagai salah satu fondasi utama dalam membangun aparatur sipil negara yang profesional, berintegritas, dan bebas dari intervensi politik. Kerangka teori ini berkembang dari pandangan bahwa birokrasi modern harus mengelola sumber daya manusia berdasarkan kompetensi, kualifikasi, kinerja, dan integritas, bukan berdasarkan kedekatan politik, hubungan personal, ataupun pertimbangan patronase. Dalam konteks negara demokrasi, sistem merit dipandang sebagai mekanisme kelembagaan yang menjaga keseimbangan antara legitimasi politik pemerintah yang dipilih melalui pemilu dan independensi birokrasi sebagai pelaksana administrasi negara (OECD, 2017; Weber, 1978).

Prinsip sistem merit di Indonesia mulai memperoleh landasan hukum yang kuat melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, yang kemudian diperbarui melalui Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara. Kedua regulasi tersebut menegaskan bahwa seluruh proses manajemen ASN, mulai dari perencanaan kebutuhan, rekrutmen, pengembangan kompetensi, promosi, mutasi, penilaian kinerja, hingga pemberhentian, harus dilaksanakan berdasarkan sistem merit. Tujuan utamanya adalah memastikan bahwa birokrasi mampu menjalankan fungsi pemerintahan secara profesional sekaligus terlindungi dari intervensi politik yang akan mengganggu netralitas aparatur (Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023).

Secara konseptual, sistem merit memiliki tiga dimensi utama. Pertama, merit sebagai prinsip keadilan, yaitu setiap ASN memperoleh kesempatan yang sama berdasarkan kompetensi dan prestasi. Kedua, merit sebagai mekanisme peningkatan kapasitas organisasi, karena penempatan pejabat yang sesuai kompetensi diyakini akan meningkatkan efektivitas pemerintahan. Ketiga, merit sebagai instrumen perlindungan birokrasi dari patronase politik, sehingga keputusan kepegawaian tidak bergantung pada loyalitas kepada aktor politik, melainkan pada kebutuhan organisasi (OECD, 2017; Peters, 2019).

Dalam praktiknya, pemerintah Indonesia telah melakukan berbagai langkah untuk memperkuat implementasi sistem merit. Seleksi terbuka untuk Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT), penyusunan standar kompetensi jabatan, pengembangan manajemen talenta (*talent management*), digitalisasi manajemen ASN melalui platform nasional, serta evaluasi berkala terhadap penerapan sistem merit merupakan bagian dari upaya tersebut. Selain itu, selama periode 2014–2023, Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) menjalankan fungsi pengawasan terhadap penerapan sistem merit dan memberikan rekomendasi atas dugaan pelanggaran dalam manajemen ASN (KASN, 2023).

Secara kelembagaan, KASN berakhir pada 2024 setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara dan diterbitkannya Peraturan Presiden Nomor 91 Tahun 2024 serta Peraturan Presiden Nomor 92 Tahun 2024 yang mengalihkan tugas dan fungsi KASN kepada Kementerian PANRB dan Badan Kepegawaian Negara (BKN). Perubahan ini bukan sekadar perubahan administratif, tetapi merupakan perubahan penting dalam desain kelembagaan pengawasan sistem merit. Pergeseran tersebut menunjukkan bahwa efektivitas sistem merit tidak hanya ditentukan oleh keberadaan norma dan instrumen pengawasan, tetapi juga oleh desain kelembagaan yang menjamin konsistensi, independensi, dan efektivitas pengawasan terhadap praktik manajemen ASN. Dalam konteks ini, data dan rekomendasi KASN sampai dengan 2023 menjadi penting untuk memahami kondisi sistem merit sebelum terjadinya perubahan kelembagaan pada 2024, sekaligus menjadi pijakan untuk menilai apakah perubahan desain pengawasan mampu mengatasi kesenjangan antara *formal institutional design* dan *actual institutional practice*.



Gambar 3. 11 Tren Akumulatif Capaian Sistem Merit Nasional Periode 2018–2023

Grafik di atas memperlihatkan arah perkembangan penerapan sistem merit dalam manajemen Aparatur Sipil Negara (ASN) di Indonesia. Secara umum, grafik menunjukkan kecenderungan peningkatan capaian dari tahun ke tahun, yang dapat dibaca sebagai indikasi semakin kuatnya upaya pemerintah membangun tata kelola ASN yang berbasis kualifikasi, kompetensi, dan kinerja. Sistem merit sendiri ditempatkan sebagai instrumen penting dalam reformasi manajemen ASN karena bertujuan memastikan bahwa pengelolaan pegawai berlangsung secara objektif, adil, dan bebas dari diskriminasi maupun intervensi kepentingan non-merit (KASN, 2023; UU No. 20 Tahun 2023). KASN melalui Meritopedia juga menempatkan penerapan sistem merit sebagai bagian dari agenda penguatan manajemen ASN dan reformasi birokrasi nasional.

Perkembangan tersebut tampak dari kenaikan nilai yang divisualisasikan dalam grafik, yakni dari 45,39 pada 2018 menjadi 50,67 pada 2019, 56,20 pada 2020, 61,99 pada 2021, 67,16 pada 2022, dan 71,06 pada 2023. Dengan demikian, terdapat kecenderungan peningkatan yang relatif konsisten selama periode enam tahun tersebut. Namun, angka tersebut sebaiknya dipahami sebagai indikator agregatif dalam visualisasi, bukan sebagai skor yang dapat secara langsung disamakan dengan skor Sistem Merit pada masing-masing instansi, karena penilaian KASN terhadap instansi

menggunakan instrumen dan rentang nilai tersendiri. KASN secara resmi menyediakan seri *Sistem Merit dalam Angka* untuk 2021, 2022, dan 2023 serta bank data penerapan sistem merit sebagai sumber informasi mengenai nilai penerapan sistem merit di instansi pemerintah (KASN, 2021; KASN, 2022; KASN, 2023).

Peningkatan capaian tersebut menjadi lebih bermakna apabila dilihat bersama perkembangan jumlah instansi yang memperoleh kategori Baik dan Sangat Baik. Data yang divisualisasikan menunjukkan kenaikan jumlah instansi dari 59 instansi pada 2018 menjadi 83 pada 2019, 111 pada 2020, 152 pada 2021, 187 pada 2022, dan 256 pada 2023. Arah perubahan ini menunjukkan bahwa penerapan sistem merit tidak hanya bergerak pada level kebijakan, tetapi mulai semakin banyak diadopsi dan dilembagakan oleh instansi pemerintah. KASN sendiri pada 2023 melakukan monitoring dan evaluasi terhadap instansi yang telah memperoleh kategori Baik dan Sangat Baik; pada periode tersebut tercatat 103 instansi menjadi sasaran monev, yang menunjukkan bahwa setelah suatu instansi mencapai tingkat kematangan tertentu, perhatian kebijakan bergeser dari sekadar pemenuhan administratif menuju konsistensi penerapan dan keberlanjutan kualitas sistem merit (KASN, 2023).

Jika dibaca secara substantif, pertumbuhan jumlah instansi berkategori Baik dan Sangat Baik merupakan perkembangan penting karena sistem merit pada hakikatnya tidak berhenti pada keberadaan regulasi atau kelengkapan dokumen. Sistem tersebut harus tercermin dalam keseluruhan siklus manajemen ASN, mulai dari perencanaan kebutuhan, pengadaan, pengembangan karier, promosi dan mutasi, manajemen kinerja, pemberian penghargaan dan disiplin, perlindungan serta pelayanan pegawai, sampai dengan dukungan sistem informasi. Dalam konteks ini, peningkatan capaian nasional perlu dipahami sebagai proses pelembagaan nilai-nilai meritokrasi ke dalam praktik birokrasi. Studi mengenai penerapan sistem merit di Indonesia juga menunjukkan bahwa meskipun terdapat kemajuan pada sejumlah aspek, pengembangan karier dan promosi masih menjadi area yang membutuhkan penguatan karena berkaitan langsung dengan manajemen talenta, kualitas pengambilan keputusan kepegawaian, dan konsistensi penerapan prinsip merit (Roziqin et al., 2026).

Meskipun demikian, tren positif tersebut tidak semestinya dibaca sebagai tanda bahwa persoalan sistem merit telah selesai. Justru, semakin banyak instansi yang masuk kategori Baik dan Sangat Baik menimbulkan tuntutan baru agar capaian tersebut tidak berhenti sebagai *compliance*, penghargaan,

atau pemenuhan indikator administratif. KASN secara eksplisit menekankan pentingnya konsistensi penerapan sistem merit agar hasil penilaian benar-benar berdampak terhadap kualitas birokrasi dan pelayanan masyarakat. Dalam perspektif yang lebih kritis, sistem merit harus mampu memastikan bahwa ASN yang memiliki kompetensi dan kinerja terbaik memperoleh kesempatan pengembangan karier yang objektif, sementara organisasi memperoleh aparatur yang tepat untuk menjalankan fungsi pemerintahan. Dengan demikian, keberhasilan sistem merit pada akhirnya tidak cukup diukur dari jumlah instansi yang memperoleh predikat Baik dan Sangat Baik, tetapi juga dari sejauh mana prinsip merit menghasilkan birokrasi yang profesional, netral, responsif, dan mampu memberikan pelayanan publik yang berkualitas (KASN, 2023; Nugroho, Warsono, & Yuniningsih, 2020).

Dengan demikian, grafik periode 2018–2023 dapat dibaca sebagai gambaran mengenai proses institusionalisasi meritokrasi dalam birokrasi Indonesia. Peningkatan nilai agregatif dan bertambahnya instansi berkategori Baik dan Sangat Baik menunjukkan adanya kemajuan dalam membangun fondasi manajemen ASN yang lebih objektif dan profesional. Namun, tahap berikutnya membutuhkan pendalaman kualitas, terutama melalui penguatan manajemen talenta, pemanfaatan hasil penilaian kompetensi dalam keputusan karier, penguatan sistem pengawasan, serta konsistensi implementasi di tingkat pusat maupun daerah. Perubahan kelembagaan setelah berlakunya UU No. 20 Tahun 2023 juga menjadikan keberlanjutan pengawasan sistem merit sebagai isu strategis; pemerintah kemudian mengatur pengalihan pelaksanaan pengawasan sistem merit dari KASN kepada Kementerian PANRB dan BKN. Karena itu, capaian 2018–2023 sebaiknya ditempatkan bukan sebagai titik akhir, melainkan sebagai modal kelembagaan untuk membangun birokrasi yang semakin meritokratis dan pada akhirnya lebih mampu menghadirkan pelayanan publik yang adil serta berkualitas bagi masyarakat (BKN, 2024; UU No. 20 Tahun 2023).

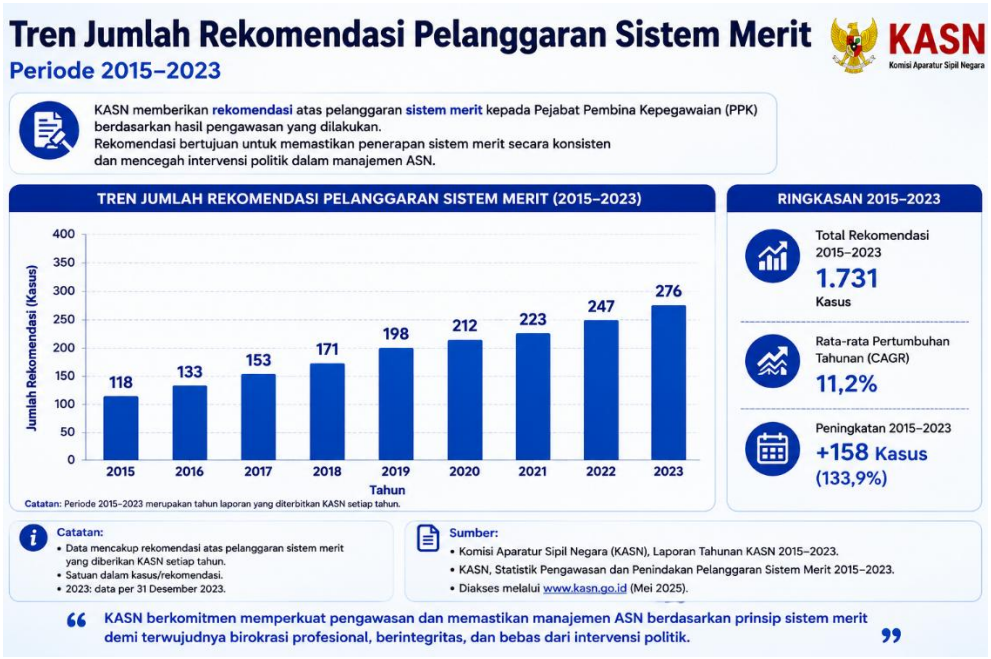
Dalam perspektif politik dan birokrasi, kesenjangan antara kemajuan indeks dan praktik kekuasaan menjadi persoalan yang tidak dapat diabaikan. Sistem merit secara normatif dirancang untuk mengurangi ketergantungan keputusan kepegawaian pada hubungan personal dan kepentingan politik. Namun, sebagaimana telah dibahas dalam BAB sebelumnya, keberadaan regulasi dan instrumen evaluasi tidak secara otomatis mengubah perilaku aktor apabila struktur insentif politik masih memberikan keuntungan bagi patronase. Draft buku juga menunjukkan bahwa praktik mutasi pasca-Pilkada, rotasi pejabat strategis, tekanan politik terhadap ASN, dan

penggunaan jabatan untuk kepentingan politik masih menjadi persoalan meskipun sejumlah instansi telah memperoleh kategori Baik atau Sangat Baik. Karena itu, peningkatan capaian sistem merit sebaiknya dibaca sebagai kemajuan kapasitas kelembagaan, bukan sebagai bukti final bahwa birokrasi telah terbebas dari politisasi. Di sinilah kerangka teori *Institutional Incentive Trap* menjadi relevan: institusi dapat semakin baik secara formal dan administratif, tetapi perilaku aktor tetap dapat dipengaruhi oleh insentif politik yang berada di luar mekanisme formal institusi.

Dengan demikian, tren 2018–2023 memberikan dua pesan sekaligus. *Pesan pertama bersifat positif:* meritokrasi mengalami pelembagaan yang semakin luas, tercermin dari meningkatnya jumlah instansi berkategori Baik dan Sangat Baik serta meningkatnya rata-rata indeks nasional. *Pesan kedua bersifat kritis:* peningkatan tersebut belum dapat diperlakukan sebagai bukti bahwa seluruh birokrasi telah memiliki otonomi profesional yang kuat. Bahkan, keberadaan ratusan instansi yang pada 2023 masih berada di bawah kategori Baik menunjukkan bahwa kualitas penerapan merit masih tidak merata. Oleh sebab itu, agenda berikutnya bukan sekadar meningkatkan jumlah instansi yang memperoleh predikat tinggi, tetapi memastikan bahwa prinsip merit benar-benar menjadi aturan yang membentuk perilaku, terutama dalam pengisian jabatan, promosi, mutasi, pengembangan karier, dan perlindungan ASN dari intervensi politik. Dengan perspektif tersebut, keberhasilan reformasi birokrasi tidak cukup diukur dari kenaikan indeks; ukuran yang lebih substantif adalah apakah reformasi tersebut mampu mengubah struktur insentif yang selama ini memungkinkan patronase dan politisasi birokrasi terus direproduksi (North, 1990; Peters, 2019).

Temuan ini menunjukkan bahwa akar persoalan birokrasi daerah tidak hanya terletak pada lemahnya kapasitas administrasi, melainkan juga pada desain hubungan politik–birokrasi yang menciptakan *Institutional Incentive Trap*, yaitu kondisi ketika legitimasi politik kepala daerah, kewenangan sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK), biaya politik Pilkada yang tinggi, dan lemahnya mekanisme pengawasan berinteraksi sehingga membuka ruang bagi intervensi politik terhadap birokrasi. Oleh karena itu, penguatan sistem merit perlu diiringi dengan reformasi kelembagaan yang mampu membatasi penyalahgunaan kewenangan politik dalam pengelolaan ASN, sehingga profesionalisme birokrasi akan terlindungi secara berkelanjutan (North, 1990; Peters, 2019; KASN, 2023).

Keberadaan regulasi dan berbagai instrumen administratif tersebut belum sepenuhnya mampu menghilangkan praktik politisasi birokrasi di daerah. Laporan tahunan KASN selama beberapa tahun terakhir menunjukkan masih ditemukannya berbagai pelanggaran dalam proses mutasi, promosi, dan pengisian jabatan, terutama menjelang dan setelah pelaksanaan Pilkada. Banyak rekomendasi KASN berkaitan dengan pembatalan mutasi, pengembalian pejabat pada jabatan semula, maupun perbaikan prosedur pengisian jabatan yang dinilai tidak sesuai dengan prinsip sistem merit (KASN, 2023).



Gambar 3. 12 Tren Jumlah Rekomendasi Pelanggaran Sistem Merit Periode 2015–2023

Gambar di atas memperlihatkan kecenderungan peningkatan yang konsisten, dari 118 rekomendasi pada 2015 menjadi 276 rekomendasi pada 2023. Artinya, dalam sembilan tahun jumlah rekomendasi meningkat tajam sebesar 133,9%. Kenaikan ini menunjukkan bahwa persoalan penerapan sistem merit belum bersifat sporadis, tetapi muncul secara berulang dalam praktik manajemen ASN. KASN memang memiliki fungsi pengawasan terhadap penerapan sistem merit dan menyediakan mekanisme pengaduan serta pemeriksaan atas dugaan pelanggaran sebelum rekomendasi diterbitkan. Karena itu, tren tersebut perlu dibaca sebagai gambaran interaksi antara masih berlangsungnya pelanggaran dan semakin terlembaganya

mekanisme pengawasan. Dengan kata lain, semakin tingginya jumlah rekomendasi tidak secara otomatis berarti kualitas birokrasi semakin buruk; sebagian kenaikan juga dapat menunjukkan bahwa pelanggaran semakin mampu ditemukan, diperiksa, dan ditindaklanjuti melalui mekanisme kelembagaan yang lebih sistematis (KASN, 2023).

Kecenderungan peningkatan tersebut tetap memberikan sinyal kritis mengenai kesenjangan antara desain kelembagaan dan praktik politik-birokrasi. Peningkatan rekomendasi hingga 276 pada 2023 menunjukkan bahwa keberadaan regulasi sistem merit belum sepenuhnya mengubah perilaku para aktor yang memiliki kewenangan dalam manajemen ASN. Pelanggaran yang berkaitan dengan mutasi, promosi, pengisian jabatan, dan keputusan kepegawaian menunjukkan bahwa jabatan birokrasi masih memiliki nilai strategis dalam relasi kekuasaan, khususnya ketika kewenangan administratif berinteraksi dengan kepentingan politik kepala daerah. Draft buku juga menempatkan fenomena tersebut sebagai bagian dari *Institutional Incentive Trap*: institusi formal telah semakin lengkap, tetapi struktur insentif politik masih memungkinkan birokrasi digunakan untuk membangun loyalitas dan mengonsolidasikan kekuasaan. Dengan demikian, tantangan utama reformasi birokrasi bukan lagi semata-mata membangun aturan merit, tetapi memastikan bahwa aturan tersebut mampu mengubah insentif perilaku. Selama keputusan kepegawaian masih memiliki manfaat politik bagi aktor yang menguasai sumber daya birokrasi, rekomendasi pengawasan berpotensi terus muncul meskipun perangkat regulasi dan sistem merit semakin berkembang (North, 1990; Peters, 2019).

Data di atas tidak hanya memperlihatkan adanya peningkatan jumlah pelanggaran sistem merit, tetapi juga menjelaskan mekanisme yang melatarbelakanginya. Tingginya intensitas mutasi jabatan setelah Pilkada menunjukkan bahwa kewenangan administratif kepala daerah memiliki nilai strategis dalam proses konsolidasi kekuasaan. Dalam konteks tersebut, birokrasi menjadi arena distribusi loyalitas politik melalui pengisian jabatan yang lebih mempertimbangkan kedekatan politik dibandingkan kompetensi profesional. Mekanisme inilah yang menjelaskan mengapa pelanggaran sistem merit terus berulang meskipun regulasi mengenai manajemen ASN semakin lengkap.

Dari perspektif politik administrasi, tren tersebut memperlihatkan bahwa reformasi birokrasi di Indonesia masih menghadapi tantangan serius pada tingkat implementasi, khususnya di pemerintah daerah. Meskipun sistem merit telah memperoleh landasan hukum yang kuat melalui Undang-

Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dan diperkuat kembali dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang ASN, praktik politik patronase masih menjadi faktor dominan yang memengaruhi pengelolaan birokrasi daerah. Banyak rekomendasi KASN berkaitan dengan mutasi dan rotasi pejabat setelah Pilkada, pengangkatan pejabat yang tidak memenuhi persyaratan kompetensi, serta pelanggaran terhadap prosedur pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT). Fenomena tersebut menunjukkan adanya kesenjangan antara *formal institutional design* dan *actual institutional practice.* Secara normatif, sistem merit menghendaki keputusan kepegawaian didasarkan pada kompetensi, kinerja, dan integritas; namun dalam praktiknya, keputusan administratif masih sering dipengaruhi oleh kepentingan politik kepala daerah sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK). Kondisi ini memperlihatkan bahwa desain kelembagaan yang baik belum tentu menghasilkan perilaku kelembagaan yang sesuai apabila struktur insentif politik masih mendorong praktik patronase (North, 1990; Peters, 2019).

Peningkatan jumlah rekomendasi pelanggaran sistem merit justru memperkuat tesis mengenai *Institutional Incentive Trap.* Tingginya jumlah pelanggaran menunjukkan bahwa persoalan birokrasi daerah bukan sekadar disebabkan oleh rendahnya kapasitas administrasi atau kurangnya regulasi, melainkan oleh konfigurasi kelembagaan yang memberikan insentif politik bagi kepala daerah untuk mengintervensi birokrasi. Legitimasi elektoral yang diperoleh melalui Pilkada, kewenangan sebagai PPK ASN, tingginya biaya politik, serta lemahnya efektivitas mekanisme pengawasan menciptakan lingkungan yang memungkinkan keputusan kepegawaian digunakan sebagai instrumen konsolidasi kekuasaan politik. Oleh karena itu, keberhasilan reformasi birokrasi tidak cukup diukur dari bertambahnya regulasi atau meningkatnya skor sistem merit, tetapi harus dilihat dari sejauh mana reformasi tersebut mampu mengubah struktur insentif yang selama ini mendorong politisasi birokrasi. Dengan kata lain, penguatan sistem merit perlu disertai reformasi hubungan politik–birokrasi, peningkatan independensi mekanisme pengawasan, serta pembatasan ruang intervensi politik dalam manajemen ASN agar profesionalisme birokrasi dapat terjaga secara berkelanjutan (OECD, 2021; World Bank, 2024; KASN, 2023).

Temuan tersebut menunjukkan bahwa persoalan utama bukan lagi terletak pada kekosongan regulasi, melainkan pada kesenjangan antara desain normatif dan implementasi kelembagaan. Secara normatif, sistem merit dirancang untuk membatasi ruang intervensi politik terhadap birokrasi.

Akan tetapi, dalam praktiknya, keputusan manajemen ASN masih dipengaruhi oleh konfigurasi politik daerah, hubungan patronase, dan kepentingan konsolidasi kekuasaan kepala daerah. Dengan demikian, birokrasi sering berada dalam situasi di mana aturan formal menuntut profesionalisme, sementara lingkungan politik mendorong loyalitas personal.



Gambar 3. 13 Kerangka *Institutional Gap* antara Sistem Merit vs Struktur Insentif Politik Daerah

Perspektif *new institutionalism* memberikan penjelasan bahwa institusi formal tidak selalu menentukan perilaku aktor secara otomatis. Aturan formal memang menciptakan batasan dan prosedur, tetapi efektivitasnya sangat dipengaruhi oleh struktur insentif, norma informal, dan distribusi kekuasaan di dalam organisasi (Peters, 2019). Dalam konteks pemerintahan daerah Indonesia, sistem merit berhadapan dengan lingkungan politik yang masih didominasi oleh patronase. Akibatnya, mekanisme formal sering kali tidak cukup kuat untuk mengubah praktik yang telah mengakar dalam hubungan antara elite politik dan birokrasi.

Analisis ini juga dapat dipahami melalui konsep *institutional layering*, yaitu situasi ketika institusi baru dibangun di atas struktur lama tanpa mengubah logika dasar yang menggerakkan institusi tersebut (Thelen, 2004). Sistem merit merupakan institusi baru yang diperkenalkan untuk meningkatkan

profesionalisme birokrasi. Akan tetapi, sistem tersebut diimplementasikan dalam lingkungan kelembagaan yang masih memberikan kewenangan luas kepada kepala daerah sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian. Dengan demikian, institusi baru tidak sepenuhnya menggantikan praktik lama, melainkan hidup berdampingan dengan pola patronase yang telah terbentuk sebelumnya.

Kondisi tersebut menjelaskan mengapa berbagai daerah dapat memperoleh penilaian yang baik dalam implementasi reformasi birokrasi, tetapi pada saat yang sama masih menghadapi persoalan mutasi pejabat yang kontroversial, pelanggaran netralitas ASN, maupun dugaan intervensi politik dalam promosi jabatan. Fenomena ini memperlihatkan bahwa keberhasilan administratif tidak selalu identik dengan keberhasilan kelembagaan. Dalam banyak kasus, prosedur formal telah dipenuhi, tetapi substansi sistem merit belum sepenuhnya terwujud.

Dari perspektif buku ini, sistem merit seharusnya dipahami bukan hanya sebagai instrumen manajemen sumber daya manusia, melainkan sebagai mekanisme pengaman institusional (*institutional safeguard*) yang bertujuan menjaga independensi birokrasi dari tekanan politik. Oleh karena itu, keberhasilan sistem merit tidak cukup diukur melalui jumlah regulasi yang diterbitkan atau tingkat kepatuhan administratif, tetapi harus diukur dari kemampuannya membatasi intervensi politik dalam pengambilan keputusan kepegawaian. Selama birokrasi masih menjadi instrumen konsolidasi kekuasaan politik di tingkat daerah, maka sistem merit belum sepenuhnya menjalankan fungsi kelembagaannya.

Bagian ini menunjukkan bahwa persoalan sistem merit di Indonesia bukan terutama disebabkan oleh lemahnya konsep atau kurangnya regulasi. Justru, Indonesia telah memiliki kerangka hukum yang relatif lengkap untuk mendukung profesionalisme ASN. Persoalan mendasarnya terletak pada ketidaksesuaian antara institusi formal dan struktur insentif politik. Sistem merit mengandaikan bahwa keputusan kepegawaian didasarkan pada rasionalitas administratif, sementara sistem politik lokal masih memberikan insentif bagi kepala daerah untuk menggunakan birokrasi sebagai instrumen konsolidasi kekuasaan. Ketika kedua logika tersebut bertemu dalam satu struktur kelembagaan, maka implementasi sistem merit menjadi rentan mengalami distorsi.

Semakin tinggi pelanggaran sistem merit, semakin rendah independensi birokrasi dalam menjalankan fungsi pelayanan publik. Penguatan sistem

merit tidak cukup melalui penyempurnaan prosedur dan kapasitas ASN, tetapi harus disertai rekonstruksi hubungan kelembagaan politik–birokrasi agar sistem merit dapat bekerja secara efektif sesuai tujuannya.

Atas dasar itu, buku ini berpendapat bahwa penguatan sistem merit tidak dapat hanya dilakukan melalui penyempurnaan prosedur administrasi atau peningkatan kapasitas ASN. Reformasi yang lebih mendasar harus diarahkan pada rekonstruksi hubungan kelembagaan antara pejabat politik dan birokrasi, sehingga sistem merit memperoleh ruang yang memadai untuk bekerja sesuai tujuan pembentukannya.

3.7 Politik Jabatan dalam Pemerintahan Daerah

3.7.1 Politik Jabatan dalam Perspektif Kelembagaan

Salah satu konsekuensi paling nyata dari hubungan yang erat antara kekuasaan politik dan birokrasi daerah adalah berkembangnya praktik politik jabatan, yaitu penggunaan kewenangan kepegawaian sebagai instrumen untuk membangun, mempertahankan, atau memperkuat dukungan politik. Dalam perspektif kelembagaan, politik jabatan tidak hanya dipahami sebagai tindakan individual kepala daerah, tetapi sebagai konsekuensi dari struktur insentif yang memberikan aktor politik kewenangan luas terhadap pengelolaan aparatur sipil negara. Ketika pengangkatan, mutasi, rotasi, dan promosi jabatan berada dalam ruang diskresi pejabat politik, birokrasi akan berubah dari instrumen pelayanan publik menjadi instrumen konsolidasi kekuasaan (Grindle, 2012; Peters, 2019).

Konsep politik jabatan memiliki keterkaitan yang erat dengan teori patron–client dan political patronage. Dalam sistem patronase, distribusi jabatan bukan semata-mata didasarkan pada kompetensi, melainkan digunakan sebagai bentuk imbalan (*reward*) atas loyalitas politik, dukungan elektoral, atau kedekatan personal dengan elite yang berkuasa. Praktik ini menciptakan hubungan timbal balik antara patron dan klien, di mana pejabat memperoleh posisi strategis sebagai balas jasa politik, sementara patron memperoleh dukungan birokrasi untuk mempertahankan kekuasaan (Kopecký, Mair, & Spirova, 2012; Aspinall & Berenschot, 2019).

Dalam konteks Indonesia, desentralisasi politik dan pemilihan kepala daerah secara langsung memperluas ruang terjadinya patronase birokrasi di tingkat lokal. Kepala daerah yang memperoleh legitimasi melalui Pilkada tidak hanya menghadapi tuntutan untuk memenuhi janji politik kepada

masyarakat, tetapi juga harus menjaga stabilitas koalisi politik, mengakomodasi kepentingan partai pengusung, dan mempertahankan dukungan menjelang siklus elektoral berikutnya. Dalam situasi seperti ini, jabatan birokrasi sering kali dipandang sebagai sumber daya politik yang dapat digunakan untuk mengonsolidasikan kekuasaan (Aspinall & Sukmajati, 2016).

3.7.2 Politik Jabatan di Pemerintah Daerah

Berbagai laporan resmi menunjukkan bahwa praktik politik jabatan bukan merupakan fenomena yang bersifat insidental, melainkan terjadi secara berulang di banyak daerah. Selama menjalankan fungsi pengawasan terhadap sistem merit, Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) menerima dan menindaklanjuti ratusan laporan setiap tahun yang berkaitan dengan dugaan pelanggaran dalam pengisian jabatan, mutasi, rotasi, promosi, maupun pelanggaran netralitas ASN. Sebagian besar kasus tersebut berkaitan dengan keputusan kepegawaian yang diduga tidak didasarkan pada kompetensi dan prosedur sistem merit, tetapi dipengaruhi oleh pertimbangan nonprofesional (KASN, 2023).

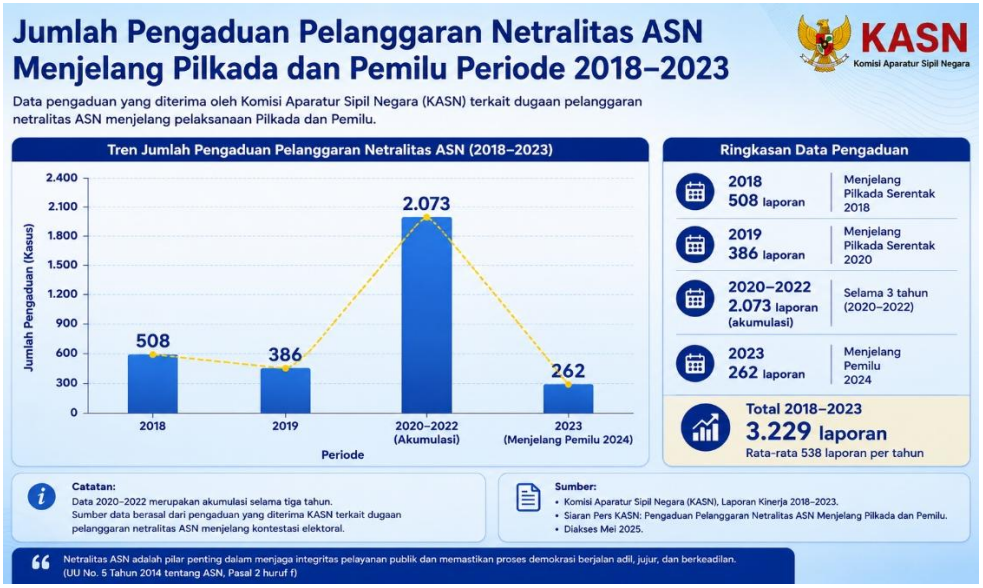
Tabel 3. 1 Jumlah Laporan Dugaan Pelanggaran Sistem Merit dan Manajemen ASN (2015–2023)



Gambar di atas menunjukkan tren peningkatan yang konsisten dalam jumlah laporan dugaan pelanggaran sistem merit dan manajemen ASN, dari 118

laporan pada 2015 menjadi 276 laporan pada 2023, atau meningkat 158 laporan (133,9%). Kenaikan yang berlangsung hampir setiap tahun menunjukkan bahwa persoalan meritokrasi bukan sekadar kasus individual, melainkan mencerminkan persoalan kelembagaan yang berulang dalam pengelolaan ASN. Namun, peningkatan jumlah laporan tidak dapat langsung dimaknai sebagai memburuknya birokrasi, karena angka tersebut juga dapat menunjukkan semakin terbukanya mekanisme pengaduan dan meningkatnya kapasitas pengawasan KASN dalam mengidentifikasi dugaan pelanggaran.

Dalam kerangka teori *Institutional Incentive Trap*, temuan ini menjadi penting karena memperlihatkan adanya kesenjangan antara penguatan institusi formal dan perubahan perilaku aktor: regulasi, sistem merit, dan mekanisme pengawasan semakin berkembang, tetapi praktik yang berpotensi menyimpang tetap muncul secara berulang. Dengan demikian, tantangan reformasi birokrasi bukan hanya memperbanyak instrumen pengawasan, melainkan memastikan bahwa aturan merit benar-benar mampu mengubah insentif yang mendasari keputusan promosi, mutasi, pengisian jabatan, dan pengelolaan karier ASN sehingga birokrasi semakin profesional, objektif, dan terlindungi dari intervensi kepentingan politik (KASN, 2023; North, 1990).



Gambar 3. 14 Jumlah Pengaduan Pelanggaran Netralitas ASN Menjelang Pilkada dan Pemilu Periode 2018–2023

Selain pelanggaran sistem merit, Badan Kepegawaian Negara (BKN) secara berkala juga melaporkan berbagai kasus pelanggaran netralitas ASN,

khususnya pada periode menjelang Pilkada maupun Pemilu. Bentuk pelanggaran meliputi keterlibatan ASN dalam kampanye, penggunaan fasilitas negara untuk kepentingan politik, penyebaran dukungan terhadap pasangan calon melalui media sosial, hingga tindakan administratif yang menguntungkan kandidat tertentu. Fenomena ini menunjukkan bahwa birokrasi masih menghadapi tekanan politik yang kuat selama proses elektoral (BKN, 2023; Bawaslu, 2024).

Gambar di atas menunjukkan bahwa pelanggaran netralitas ASN merupakan persoalan yang berulang dan memiliki keterkaitan kuat dengan momentum politik elektoral. Pada periode 2020–2022, KASN menerima 2.073 aduan dugaan pelanggaran netralitas ASN. KASN juga melaporkan bahwa 1.605 ASN terbukti melakukan pelanggaran dan 1.420 di antaranya telah dijatuhi hukuman disiplin (KASN, 2023). Angka tersebut memperlihatkan bahwa persoalan netralitas bukan sekadar penyimpangan individual, melainkan menunjukkan adanya kerentanan struktural birokrasi ketika berhadapan dengan kompetisi politik. KASN sendiri mengidentifikasi intervensi politik yang kuat terhadap ASN dan birokrasi sebagai salah satu faktor yang mendorong pelanggaran, dan memperkirakan tekanan tersebut meningkat menjelang maupun setelah Pemilu dan Pilkada. Dengan demikian, tingginya pengaduan perlu dipahami sebagai indikator adanya tarik-menarik antara tuntutan profesionalisme birokrasi dan kepentingan politik yang berusaha memengaruhi perilaku ASN.

Temuan tersebut semakin memperkuat argumentasi bahwa penguatan aturan formal belum otomatis menghasilkan birokrasi yang sepenuhnya netral. Sistem pengaduan KASN memang telah menyediakan mekanisme mulai dari pelaporan, verifikasi, pemeriksaan hingga penerbitan rekomendasi, sehingga peningkatan jumlah pengaduan juga dapat mencerminkan semakin terbukanya kanal pengawasan dan meningkatnya kemampuan institusi mendeteksi pelanggaran. Namun, dari perspektif *Institutional Incentive Trap*, persoalan yang lebih mendasar terletak pada struktur insentif yang dihadapi ASN: ketika dukungan politik, kedekatan dengan pejabat berkuasa, atau kepentingan mempertahankan posisi birokratis memberikan keuntungan tertentu, kepatuhan terhadap prinsip netralitas dapat berhadapan dengan tekanan informal yang lebih kuat daripada aturan formal.

Karena itu, keberhasilan reformasi birokrasi tidak cukup diukur dari banyaknya regulasi atau jumlah rekomendasi pelanggaran yang diterbitkan, tetapi dari kemampuan institusi mengubah insentif perilaku sehingga

netralitas menjadi pilihan yang rasional dan aman bagi ASN. Dalam konteks ini, data 2020–2022 sangat penting karena tingkat pembuktian sebesar 77,5% menunjukkan bahwa sebagian besar pengaduan yang masuk memiliki dasar pelanggaran yang kuat, sekaligus memperlihatkan masih besarnya pekerjaan institusional untuk membangun birokrasi yang profesional dan terlindungi dari intervensi politik (KASN, 2023).

Dari perspektif tata kelola pemerintahan, temuan tersebut memperlihatkan bahwa birokrasi daerah masih berada dalam posisi yang rentan terhadap tekanan politik, khususnya ketika kepala daerah atau elite politik memiliki kepentingan mempertahankan maupun memperluas kekuasaan. ASN pada tingkat daerah sering kali berada dalam dilema antara menjalankan prinsip netralitas sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang ASN dan tuntutan loyalitas terhadap pejabat politik yang memiliki kewenangan dalam pembinaan karier, mutasi, promosi, maupun pemberhentian pegawai.

Dalam kondisi seperti ini, hubungan *principal–agent* mengalami distorsi karena birokrasi tidak lagi sepenuhnya bertindak sebagai agen negara yang melayani kepentingan publik, tetapi akan berubah menjadi instrumen politik bagi aktor elektoral. Oleh karena itu, tingginya angka pengaduan netralitas ASN bukan sekadar mencerminkan pelanggaran etika individu, melainkan merupakan indikator adanya persoalan struktural dalam relasi politik–birokrasi yang masih belum sepenuhnya mampu dikendalikan oleh mekanisme sistem merit dan pengawasan kelembagaan (OECD, 2021; World Bank, 2020).

Dalam konteks argumentasi buku ini, grafik tersebut memperkuat proposisi bahwa biaya politik yang tinggi dan kompetisi elektoral yang intensif menciptakan insentif kuat bagi aktor politik untuk memobilisasi birokrasi sebagai sumber daya politik. Semakin besar tekanan untuk memenangkan kontestasi politik, semakin tinggi pula intervensi terhadap ASN melalui mobilisasi dukungan, mutasi jabatan, maupun penggunaan jaringan birokrasi dalam aktivitas politik praktis. Fenomena ini memperlihatkan bahwa reformasi birokrasi yang hanya berorientasi pada peningkatan kapasitas administratif belum cukup untuk menjamin netralitas ASN apabila struktur insentif politik yang melingkupi birokrasi tidak mengalami perubahan. Dengan demikian, pola fluktuasi pengaduan netralitas ASN pada periode 2018–2023 memberikan bukti empiris yang konsisten dengan teori *Institutional Incentive Trap*, yaitu kondisi ketika legitimasi elektoral, kewenangan pembinaan ASN, lemahnya pengawasan, dan tingginya biaya

politik berinteraksi membentuk tekanan institusional yang mendorong terjadinya politisasi birokrasi serta meningkatkan risiko *bureaucratic capture*.

3.7.3 Politik Jabatan, Korupsi Politik, dan *Bureaucratic Capture*

Hubungan antara politik jabatan dan korupsi politik tidak selalu bersifat langsung, tetapi keduanya memiliki akar kelembagaan yang sama, yaitu penggunaan kewenangan publik untuk kepentingan politik. Ketika jabatan birokrasi didistribusikan berdasarkan loyalitas, maka orientasi aparatur akan bergeser dari pelayanan publik menuju pemenuhan kepentingan patron politik. Dalam jangka panjang, kondisi ini meningkatkan risiko terjadinya bureaucratic capture, yaitu situasi ketika birokrasi tidak lagi bekerja terutama untuk kepentingan negara dan masyarakat, melainkan menjadi instrumen bagi kepentingan kelompok politik tertentu (Hellman, Jones, & Kaufmann, 2000).

Data penindakan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) memperlihatkan bahwa sejumlah perkara korupsi yang melibatkan kepala daerah berkaitan dengan penyalahgunaan kewenangan dalam pengisian jabatan, praktik suap promosi jabatan, pengelolaan proyek pemerintah, serta perizinan. Meskipun karakter setiap perkara berbeda, pola tersebut menunjukkan bahwa penguasaan terhadap birokrasi sering kali menjadi bagian dari strategi mempertahankan kekuasaan sekaligus mengendalikan distribusi sumber daya publik (KPK, 2024).



Gambar 3. 15 Tipologi Perkara Korupsi Kepala Daerah Periode 2004–2024

Berdasarkan gambar di atas, tipologi korupsi kepala daerah sepanjang dua dekade terakhir (2004–2024) yang didominasi oleh modus suap-menyuap dan manipulasi pengadaan barang/jasa (PBJ) merupakan manifestasi nyata dari korupsi politik yang terlembaga akibat tingginya biaya kontestasi elektoral di Indonesia. Dalam lanskap ini, penyalahgunaan kekuasaan tidak lagi sekadar didorong oleh keserakahan individu, melainkan kebutuhan struktural untuk membiayai mesin politik dan melunasi utang budi kepada para penyokong dana kampanye (*political payback*). Korupsi politik ini mengubah otoritas regulasi dan anggaran publik di daerah menjadi komoditas transaksional, di mana kebijakan perizinan komoditas serta alokasi proyek infrastruktur sengaja dirancang demi menguntungkan kelompok kepentingan tertentu (*rent-seeking*) dan melestarikan jaringan klientelisme lokal.

Lebih jauh lagi, modus operandi yang menyasar penataan aparatur sipil negara melalui praktik politik jabatan—seperti jual-beli kursi jabatan, mutasi non-prosedural, dan nepotisme—menjadi hulu dari terjadinya *bureaucratic capture* (penawanan birokrasi) oleh elit penguasa. Melalui politik jabatan ini, kepala daerah secara sistematis menempatkan kroni atau figur yang loyal secara personal pada posisi-posisi strategis pengelola keuangan daerah demi mengamankan agenda koruptifnya. Akibatnya, birokrasi yang seharusnya bertindak sebagai pelayan publik yang netral berhasil "ditawan" dan dikompromikan fungsinya, sehingga memandulkan sistem pengawasan internal (inspektorat) serta meruntuhkan fondasi sistem merit secara absolut. Kombinasi antara korupsi politik di tingkat kebijakan dan *bureaucratic capture* di tingkat pelaksana inilah yang membuat lingkaran setan korupsi di tingkat daerah terus bertahan secara terstruktur.

Berdasarkan visualisasi data berdasarkan kategori perkara, dapat dilihat bahwa korupsi tidak hanya berkaitan dengan pengadaan barang dan jasa, tetapi juga melibatkan aspek manajemen pemerintahan, termasuk penyalahgunaan kewenangan administratif. Hal ini memperkuat argumentasi bahwa persoalan birokrasi dan korupsi politik tidak dapat dipisahkan secara konseptual.

3.7.4 Analisis Kelembagaan

Dari perspektif *historical institutionalism*, praktik politik jabatan merupakan hasil interaksi antara institusi formal dan norma informal. Regulasi mengenai sistem merit, netralitas ASN, dan pengawasan kepegawaian memang telah dibangun secara relatif komprehensif. Namun, aturan formal tersebut

beroperasi dalam lingkungan politik yang masih didominasi oleh patronase, biaya politik yang tinggi, serta kebutuhan elite untuk mempertahankan koalisi kekuasaan. Akibatnya, aturan formal sering kali mengalami *institutional displacement*, yaitu tidak sepenuhnya mampu menggantikan praktik lama karena berhadapan dengan struktur insentif yang tetap bertahan (Thelen, 2004).

Dalam kerangka buku ini, politik jabatan dipahami bukan sebagai penyimpangan individual semata, melainkan sebagai mekanisme reproduksi patronase politik. Jabatan birokrasi menjadi sumber daya strategis yang digunakan untuk membangun loyalitas, memperkuat kontrol terhadap organisasi pemerintahan, serta mengonsolidasikan kekuasaan politik di tingkat lokal. Oleh karena itu, selama desain kelembagaan masih memberikan ruang yang besar bagi penggunaan diskresi politik dalam manajemen ASN tanpa mekanisme pengawasan yang efektif, praktik politik jabatan akan terus berulang meskipun reformasi birokrasi terus mengalami kemajuan administratif.

Temuan tersebut memperkuat tesis utama buku ini bahwa kegagalan reformasi birokrasi di Indonesia bukan terutama disebabkan oleh lemahnya regulasi atau kurangnya instrumen manajemen ASN. Persoalan yang lebih mendasar terletak pada ketidaksesuaian antara institusi administrasi dan institusi politik. Reformasi birokrasi telah berhasil memperbaiki prosedur, tetapi belum sepenuhnya mengubah struktur insentif yang mendorong penggunaan birokrasi sebagai instrumen politik.

Apabila politik jabatan merupakan mekanisme yang memungkinkan patronase berkembang di dalam birokrasi, maka pertanyaan berikutnya adalah: bagaimana dampak jangka panjang dari praktik tersebut terhadap kualitas tata kelola pemerintahan? Untuk menjawab pertanyaan tersebut, Subbab selanjutnya akan mengembangkan konsep *bureaucratic capture* sebagai kerangka analitis utama yang menjelaskan bagaimana birokrasi secara bertahap kehilangan independensinya dan semakin dikendalikan oleh kepentingan politik.

3.8 *Bureaucratic Capture*

3.8.1 Dari State Capture Menuju *Bureaucratic Capture*

Kajian mengenai hubungan antara politik dan birokrasi selama ini lebih banyak menggunakan konsep *state capture*, yaitu kondisi ketika aktor-aktor ekonomi atau politik mampu memengaruhi pembentukan kebijakan publik demi kepentingan privat. Konsep ini pertama kali dikembangkan secara sistematis oleh Hellman, Jones, dan Kaufmann (2000) dalam kajian transisi politik dan ekonomi di negara-negara Eropa Timur. Mereka mendefinisikan *state capture* sebagai bentuk korupsi sistemik ketika aktor tertentu tidak hanya menyalahgunakan kebijakan yang telah ada, tetapi juga memengaruhi proses pembentukan aturan, regulasi, dan keputusan pemerintah untuk memperoleh keuntungan tertentu (Hellman et al., 2000).

Perkembangan literatur tata kelola pemerintahan kemudian menunjukkan bahwa penguasaan terhadap negara tidak selalu terjadi melalui perubahan kebijakan atau regulasi. Dalam banyak negara berkembang, pengaruh politik justru bekerja melalui pengendalian terhadap institusi birokrasi. Aktor politik tidak harus mengubah undang-undang untuk mempertahankan kekuasaan; mereka cukup mengendalikan organisasi pemerintahan, proses pengambilan keputusan administratif, dan distribusi jabatan birokrasi. Dalam konteks seperti ini, birokrasi berubah menjadi instrumen politik yang melayani kepentingan elite daripada kepentingan publik (Grindle, 2012; Peters, 2019).

Buku ini mengembangkan konsep *bureaucratic capture* untuk menjelaskan fenomena tersebut. Berbeda dengan *state capture* yang berfokus pada penguasaan proses kebijakan negara secara luas, *bureaucratic capture* merujuk pada kondisi ketika struktur, fungsi, dan perilaku birokrasi secara bertahap dikendalikan oleh kepentingan politik melalui mekanisme formal maupun informal. Pengendalian tersebut tidak selalu melanggar hukum secara eksplisit, tetapi terjadi melalui penggunaan kewenangan administratif, pengaturan promosi jabatan, mutasi pegawai, distribusi sumber daya organisasi, serta pembentukan pola loyalitas birokrasi kepada aktor politik tertentu.

> *Bureaucratic capture didefinisikan sebagai suatu kondisi ketika birokrasi kehilangan independensi kelembagaannya karena keputusan-keputusan administratif lebih dipengaruhi oleh kepentingan politik daripada prinsip profesionalisme, sistem merit, dan kepentingan publik.*

Definisi ini menempatkan *bureaucratic capture* bukan sebagai peristiwa sesaat, melainkan sebagai proses kelembagaan (institutional process) yang berkembang secara bertahap melalui akumulasi keputusan politik dalam manajemen birokrasi.

3.8.2 Mekanisme Terjadinya *Bureaucratic Capture*

Dalam perspektif *historical institutionalism, bureaucratic capture* bukan merupakan fenomena yang muncul secara spontan ataupun sekadar akibat penyimpangan perilaku individu. Sebaliknya, fenomena tersebut berkembang melalui proses kelembagaan yang berlangsung secara bertahap, ketika aturan formal, norma informal, distribusi kewenangan, dan struktur insentif politik saling berinteraksi dalam kurun waktu yang panjang (Pierson, 2004; Thelen, 2004). Institusi pada dasarnya tidak hanya mengatur bagaimana aktor bertindak, tetapi juga membentuk pilihan-pilihan yang dianggap paling menguntungkan oleh para aktor. Oleh karena itu, ketika struktur insentif politik lebih memberikan keuntungan terhadap penggunaan birokrasi sebagai instrumen kekuasaan dibandingkan sebagai organisasi profesional, maka praktik *bureaucratic capture* akan berkembang secara perlahan dan akan direproduksi dari satu periode pemerintahan ke periode berikutnya.

Dalam konteks Indonesia, reformasi birokrasi sejak awal era Reformasi telah berhasil membangun berbagai institusi formal yang bertujuan meningkatkan profesionalisme aparatur, seperti penerapan sistem merit, seleksi terbuka Jabatan Pimpinan Tinggi, evaluasi kinerja berbasis SAKIP, digitalisasi pelayanan publik melalui SPBE, serta penguatan berbagai mekanisme pengawasan internal. Akan tetapi, institusi formal tersebut beroperasi di dalam lingkungan politik yang masih memberikan ruang cukup besar bagi kepala daerah untuk menggunakan kewenangan administratif sebagai bagian dari strategi mempertahankan kekuasaan. Akibatnya, terjadi ketidakseimbangan antara perubahan administratif dan perubahan institusional. Reformasi berhasil memperkuat prosedur birokrasi, tetapi belum sepenuhnya mengubah struktur insentif politik yang membentuk perilaku para aktor (North, 1990; Peters, 2019; Pollitt & Bouckaert, 2017).

Atas dasar tersebut, mekanisme terjadinya *bureaucratic capture* dalam pemerintahan daerah Indonesia dapat dipahami sebagai suatu rangkaian proses yang saling berkaitan dan membentuk hubungan sebab-akibat. Setiap tahapan menghasilkan kondisi yang memperbesar kemungkinan munculnya

tahapan berikutnya, sehingga pada akhirnya terbentuk suatu pola kelembagaan yang relatif stabil.

Tahap Pertama: Kompetisi Politik Elektoral. Tahap awal dimulai dari kompetisi politik dalam pemilihan kepala daerah secara langsung. Desentralisasi politik memberikan ruang yang lebih luas bagi masyarakat untuk memilih pemimpinnya secara demokratis, namun pada saat yang sama meningkatkan intensitas kompetisi politik di tingkat lokal. Untuk memenangkan Pilkada, calon kepala daerah membutuhkan dukungan finansial yang besar, jaringan partai politik, organisasi relawan, tokoh masyarakat, serta berbagai bentuk mobilisasi politik lainnya. Berbagai penelitian menunjukkan bahwa biaya politik yang tinggi menyebabkan kemenangan elektoral tidak hanya dipandang sebagai mandat publik, tetapi juga sebagai investasi politik yang harus dipertahankan setelah pemilihan selesai (Aspinall & Berenschot, 2019). Konsekuensinya, kepala daerah memiliki insentif yang kuat untuk membangun dan memelihara koalisi politik yang telah mendukung kemenangan tersebut.

Tahap Kedua: Konsolidasi Kekuasaan Politik. Setelah memperoleh legitimasi melalui Pilkada, kepala daerah memasuki fase konsolidasi kekuasaan. Pada tahap ini, prioritas utama bukan hanya menjalankan program pemerintahan, tetapi juga memastikan stabilitas politik selama masa jabatan berlangsung. Kepala daerah perlu menjaga dukungan partai politik, elite lokal, kelompok kepentingan, dan jaringan pendukung yang telah berkontribusi terhadap kemenangan politiknya. Dalam situasi demikian, birokrasi memiliki posisi yang sangat strategis karena menguasai sumber daya administratif, anggaran, informasi, serta implementasi kebijakan publik. Oleh sebab itu, penguasaan terhadap birokrasi dipandang sebagai bagian penting dari strategi mempertahankan stabilitas pemerintahan sekaligus memperkuat posisi politik kepala daerah. Dengan kata lain, birokrasi mulai bergeser dari institusi pelayanan publik menjadi salah satu instrumen dalam konsolidasi kekuasaan.

Tahap Ketiga: Intervensi terhadap Manajemen ASN. Tahap berikutnya ditandai dengan pemanfaatan kewenangan kepala daerah dalam pengelolaan Aparatur Sipil Negara. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang ASN, kepala daerah sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian memiliki kewenangan dalam pengangkatan, promosi, rotasi, mutasi, dan pemberhentian pegawai sesuai ketentuan yang berlaku. Secara normatif, kewenangan tersebut dimaksudkan untuk menjamin efektivitas manajemen organisasi. Namun, dalam praktiknya, kewenangan administratif tersebut

dapat dimanfaatkan untuk membangun loyalitas politik melalui distribusi jabatan strategis. Tidak semua keputusan mutasi atau promosi merupakan bentuk pelanggaran hukum, tetapi apabila keputusan tersebut secara konsisten lebih mempertimbangkan kedekatan politik dibandingkan kompetensi profesional, maka sistem merit mulai mengalami erosi secara bertahap. Pada tahap inilah batas antara kewenangan administratif dan kepentingan politik mulai menjadi semakin kabur.

Tahap Keempat: Adaptasi dan Perubahan Perilaku Birokrasi. Intervensi yang berlangsung secara berulang akan memengaruhi cara birokrasi memahami sistem kariernya. Aparatur sipil negara pada dasarnya merupakan aktor rasional yang menyesuaikan perilakunya terhadap lingkungan kelembagaan yang dihadapi. Ketika promosi jabatan dipersepsikan lebih ditentukan oleh loyalitas kepada kepala daerah daripada prestasi kerja, maka aparatur akan mengubah strategi kariernya. Loyalitas politik menjadi lebih bernilai dibandingkan inovasi, kompetensi, atau peningkatan kualitas pelayanan publik. Perubahan tersebut secara perlahan membentuk budaya organisasi baru yang menempatkan kepatuhan terhadap kekuasaan politik sebagai faktor dominan dalam pengambilan keputusan birokrasi. Dalam jangka panjang, profesionalisme birokrasi mengalami penurunan bukan karena rendahnya kapasitas aparatur, melainkan karena struktur insentif yang memberikan penghargaan lebih besar terhadap loyalitas politik.

Tahap Kelima: Institutionalization of Capture. Tahap terakhir merupakan fase ketika praktik-praktik tersebut tidak lagi dipandang sebagai penyimpangan, melainkan menjadi pola yang berulang dan diterima sebagai bagian dari mekanisme pemerintahan. *Bureaucratic capture* telah mengalami proses institusionalisasi (*institutionalization of capture*), yaitu kondisi ketika hubungan patronase antara aktor politik dan birokrasi direproduksi secara terus-menerus tanpa bergantung pada figur kepala daerah tertentu. Pergantian kepemimpinan tidak otomatis mengubah pola hubungan tersebut karena aktor baru justru memasuki struktur insentif yang telah terbentuk sebelumnya. Dengan demikian, yang direproduksi bukan hanya perilaku individu, tetapi juga mekanisme kelembagaan yang terus menciptakan insentif bagi penggunaan birokrasi sebagai instrumen politik. Pada tahap inilah reformasi birokrasi menghadapi tantangan paling mendasar, karena perubahan prosedur administrasi tidak lagi cukup untuk mengubah perilaku organisasi yang telah mengakar.

Secara keseluruhan, lima tahapan tersebut menunjukkan bahwa *bureaucratic capture* merupakan hasil dari proses institusional yang berkembang secara evolusioner. Setiap tahapan memperkuat tahapan berikutnya melalui mekanisme *path dependence*, sehingga semakin lama suatu pola patronase berlangsung, semakin besar pula biaya politik dan kelembagaan yang diperlukan untuk mengubahnya (Pierson, 2004). Temuan ini menjelaskan bahwa akar persoalan birokrasi daerah di Indonesia bukan semata-mata terletak pada lemahnya kapasitas administrasi atau rendahnya integritas individu, tetapi pada struktur insentif yang secara sistematis mendorong interaksi transaksional antara kekuasaan politik dan birokrasi. Oleh karena itu, reformasi birokrasi yang berorientasi pada prosedur administratif saja tidak akan memadai apabila tidak disertai reformasi institusi politik yang mampu membatasi diskresi politik, memperkuat sistem merit, dan menciptakan mekanisme pengawasan yang independen. Sintesis inilah yang menjadi landasan bagi pengembangan kerangka teori *Institutional Incentive Trap*, yaitu kondisi ketika desain kelembagaan secara terus-menerus mereproduksi *bureaucratic capture* meskipun berbagai instrumen reformasi administrasi telah berhasil dibangun.

3.8.3 *Bureaucratic Capture* di Indonesia

Fenomena *bureaucratic capture* di Indonesia tidak dapat dijelaskan hanya melalui satu jenis data atau satu indikator kelembagaan. Berbeda dengan indikator administrasi yang umumnya dapat diukur melalui ukuran kuantitatif tertentu, *bureaucratic capture* merupakan fenomena yang bersifat multidimensional karena melibatkan interaksi antara kekuasaan politik, tata kelola birokrasi, perilaku aparatur, dan kualitas institusi publik. Oleh sebab itu, buku ini menggunakan pendekatan triangulasi indikator, yaitu menggabungkan berbagai sumber data yang berasal dari lembaga nasional maupun internasional untuk memperoleh gambaran yang lebih komprehensif mengenai tingkat kerentanan birokrasi terhadap intervensi politik. Pendekatan ini memungkinkan setiap indikator saling melengkapi sehingga kesimpulan yang dihasilkan tidak bergantung pada satu ukuran tertentu, melainkan pada konsistensi pola yang muncul dari berbagai sumber informasi (Yin, 2018).

Pendekatan tersebut juga didasarkan pada pemahaman bahwa *bureaucratic capture* bukan merupakan variabel yang dapat diamati secara langsung (*latent institutional phenomenon*). Tidak ada satu indikator yang secara eksplisit mengukur sejauh mana birokrasi telah dikuasai oleh kepentingan politik. Oleh karena itu, keberadaannya harus diidentifikasi melalui berbagai gejala

yang muncul secara berulang, seperti meningkatnya pelanggaran sistem merit, tingginya intervensi terhadap netralitas ASN, penyalahgunaan kewenangan dalam manajemen aparatur, hingga lemahnya konsistensi antara peningkatan kapasitas administrasi dan kualitas tata kelola pemerintahan. Apabila berbagai indikator tersebut menunjukkan arah yang sama, maka dapat disimpulkan bahwa terdapat mekanisme kelembagaan yang secara sistematis memengaruhi hubungan antara politik dan birokrasi.

Indikator pertama yang digunakan adalah *pelanggaran sistem merit* sebagaimana didokumentasikan oleh Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) sebelum fungsi pengawasan sistem merit dialihkan berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang ASN. Selama hampir satu dekade pelaksanaan pengawasan, KASN secara konsisten menemukan tingginya jumlah rekomendasi perbaikan terhadap proses mutasi, promosi, rotasi, maupun pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi di berbagai pemerintah daerah. Temuan tersebut menunjukkan bahwa prinsip kompetensi, kualifikasi, dan kinerja belum sepenuhnya menjadi dasar utama dalam pengambilan keputusan kepegawaian. Sebaliknya, masih terdapat ruang yang cukup besar bagi pertimbangan nonprofesional untuk memengaruhi proses manajemen ASN (KASN, 2023). Kondisi ini mengindikasikan bahwa institusi formal berupa sistem merit telah tersedia, tetapi implementasinya masih menghadapi tekanan yang berasal dari kepentingan politik lokal.

Indikator kedua adalah *pelanggaran netralitas Aparatur Sipil Negara* yang terdokumentasi oleh Badan Kepegawaian Negara (BKN) dan Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu). Data kedua lembaga tersebut memperlihatkan pola yang sangat menarik, yaitu meningkatnya laporan dugaan pelanggaran netralitas ASN setiap kali memasuki tahapan Pemilu maupun Pilkada. Fenomena yang terus berulang dalam berbagai siklus elektoral tersebut menunjukkan bahwa keterlibatan ASN dalam aktivitas politik praktis bukan merupakan kejadian insidental yang hanya melibatkan individu tertentu, melainkan mencerminkan adanya tekanan politik yang bersifat struktural. ASN sering berada pada posisi dilematis antara kewajiban menjaga netralitas sebagaimana diamanatkan undang-undang dan tuntutan loyalitas kepada kepala daerah sebagai atasan langsung. Situasi tersebut memperlihatkan bagaimana struktur kekuasaan politik mampu memengaruhi perilaku birokrasi melalui mekanisme yang tidak selalu bersifat formal, tetapi sangat efektif dalam membentuk keputusan aparatur (BKN, 2023; Bawaslu, 2024).

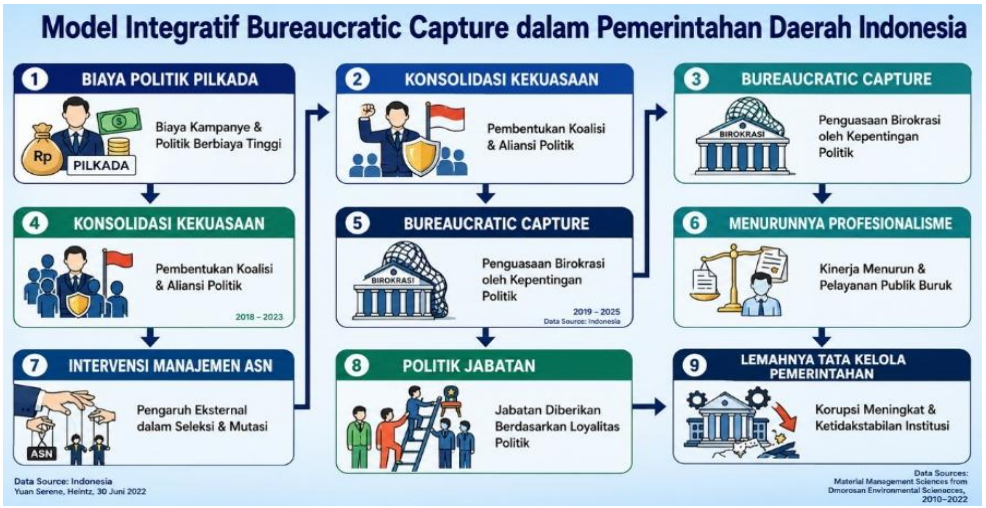
Indikator ketiga adalah *perkara korupsi yang melibatkan kepala daerah,* khususnya kasus yang berkaitan dengan penyalahgunaan kewenangan administratif, jual beli jabatan, pengaturan proyek pemerintah, dan distribusi sumber daya publik sebagai bagian dari transaksi politik. Data Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) menunjukkan bahwa modus-modus tersebut terus muncul dalam berbagai perkara korupsi yang melibatkan pemerintah daerah selama dua dekade terakhir (KPK, 2024). Yang perlu digarisbawahi bukan semata-mata tingginya jumlah kepala daerah yang terjerat perkara korupsi, melainkan adanya pola penyalahgunaan kewenangan yang berulang pada sektor-sektor strategis birokrasi. Hal ini menunjukkan bahwa birokrasi tidak hanya dimanfaatkan sebagai instrumen administrasi pemerintahan, tetapi juga sebagai sarana distribusi rente politik dan ekonomi. Dengan demikian, praktik korupsi dalam konteks ini memiliki dimensi kelembagaan yang erat kaitannya dengan proses *bureaucratic capture*.

Indikator keempat berasal dari *indikator tata kelola internasional*, khususnya *Government Effectiveness* yang dikembangkan oleh World Bank dan *Corruption Perceptions Index* (CPI) yang diterbitkan oleh Transparency International. Kedua indikator tersebut memberikan perspektif makro mengenai kualitas tata kelola pemerintahan Indonesia. Sebagaimana telah dibahas pada Subbab 3.1, tren *Government Effectiveness* menunjukkan adanya perbaikan kapasitas administrasi pemerintahan selama dua dekade terakhir. Namun, peningkatan tersebut tidak selalu diikuti oleh perbaikan yang sebanding pada indikator persepsi korupsi maupun kualitas integritas pemerintahan. Kesenjangan ini memperlihatkan bahwa peningkatan efektivitas administrasi belum secara otomatis menghasilkan birokrasi yang lebih independen dari intervensi politik. Dengan kata lain, keberhasilan reformasi administratif belum sepenuhnya mampu mengubah hubungan kekuasaan yang berkembang di dalam institusi birokrasi (World Bank, 2024; Transparency International, 2025).

Apabila keempat indikator tersebut dibaca secara terpisah, masing-masing hanya menjelaskan sebagian dari persoalan birokrasi di Indonesia. Namun, ketika dianalisis secara terpadu, muncul pola yang relatif konsisten. Pelanggaran sistem merit menunjukkan adanya intervensi dalam pengelolaan ASN; pelanggaran netralitas ASN menggambarkan tekanan politik terhadap aparatur; perkara korupsi kepala daerah memperlihatkan penyalahgunaan kewenangan administratif untuk kepentingan politik dan ekonomi; sementara indikator tata kelola internasional menunjukkan bahwa kemajuan administrasi belum diikuti oleh penguatan integritas institusi.

Konsistensi pola tersebut memperkuat argumentasi bahwa berbagai fenomena tersebut bukanlah persoalan yang berdiri sendiri, melainkan manifestasi dari mekanisme kelembagaan yang sama, yaitu *bureaucratic capture*.

Dengan demikian, *bureaucratic capture* di Indonesia tidak dapat dipahami sebagai penyimpangan perilaku individu semata ataupun sekadar kegagalan implementasi reformasi birokrasi. Fenomena tersebut merupakan hasil interaksi antara struktur politik lokal, distribusi kewenangan administratif, sistem insentif yang berkembang dalam pemerintahan daerah, serta lemahnya mekanisme pengawasan yang memungkinkan praktik patronase terus direproduksi. Temuan ini sekaligus memperkuat tesis utama buku bahwa keberhasilan reformasi birokrasi tidak cukup diukur melalui peningkatan kapasitas administrasi, tetapi juga harus dinilai berdasarkan kemampuannya menjaga independensi birokrasi dari pengaruh politik. Oleh karena itu, *bureaucratic capture* merupakan lensa analitis yang mampu menghubungkan berbagai indikator empiris tersebut ke dalam satu penjelasan yang utuh mengenai paradoks reformasi birokrasi di Indonesia.



Gambar 3. 16 Model *Integratif Bureaucratic Capture* dalam Pemerintahan Daerah Indonesia

Gambar di atas menjelaskan bahwa *bureaucratic capture* bukan merupakan peristiwa yang muncul secara tiba-tiba, melainkan hasil dari proses politik yang berlangsung secara bertahap dan saling berkaitan. Proses tersebut diawali oleh tingginya biaya politik Pilkada yang mendorong kepala daerah membangun koalisi politik sebagai upaya memperoleh dan mempertahankan dukungan politik. Setelah kekuasaan diperoleh, muncul

kebutuhan untuk mengonsolidasikan kekuasaan melalui pembentukan jaringan loyalitas, yang kemudian membuka ruang bagi intervensi terhadap manajemen Aparatur Sipil Negara (ASN), terutama dalam proses pengangkatan, mutasi, dan promosi jabatan. Intervensi tersebut menggeser orientasi birokrasi dari prinsip sistem merit menuju kepentingan politik, sehingga birokrasi secara bertahap berada di bawah pengaruh aktor politik (Weber, 1978; Peters & Pierre, 2021; Aspinall & Berenschot, 2019).

Tahap akhir dari proses tersebut memperlihatkan konsekuensi yang bersifat sistemik terhadap tata kelola pemerintahan daerah. Ketika jabatan birokrasi semakin ditentukan oleh loyalitas politik dibandingkan kompetensi dan profesionalisme, kualitas pelayanan publik, efektivitas organisasi, dan akuntabilitas pemerintahan terlihat mengalami penurunan. Dalam jangka panjang, kondisi ini tidak hanya meningkatkan risiko korupsi, konflik kepentingan, dan penyalahgunaan kewenangan, tetapi juga melemahkan kapasitas institusi pemerintah daerah dalam menjalankan fungsi pelayanan publik secara netral dan profesional. Oleh karena itu, gambar ini menegaskan argumen utama buku bahwa *bureaucratic capture* merupakan mata rantai penghubung antara biaya politik yang tinggi, patronase politik, politik jabatan, dan menurunnya kualitas tata kelola pemerintahan daerah. Temuan tersebut sekaligus memperkuat proposisi bahwa reformasi birokrasi tidak akan efektif apabila hanya berfokus pada aspek administratif tanpa disertai reformasi terhadap struktur insentif politik yang membentuk hubungan antara kepala daerah, birokrasi, dan aktor-aktor politik lokal.

3.8.4 *Bureaucratic Capture* dan Paradoks Reformasi Birokrasi

Berdasarkan keseluruhan uraian teoritis pada bab ini, buku ini berargumentasi bahwa *bureaucratic capture* merupakan mekanisme kausal yang mampu menjelaskan mengapa reformasi birokrasi di Indonesia menghasilkan berbagai kemajuan administratif, namun pada saat yang sama belum mampu mengurangi politisasi birokrasi secara signifikan. Selama lebih dari satu dekade terakhir, pemerintah telah melaksanakan berbagai agenda reformasi melalui penyederhanaan struktur organisasi, penerapan Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE), penguatan Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP), pembangunan Zona Integritas, serta implementasi sistem merit dalam manajemen Aparatur Sipil Negara (ASN). Berbagai kebijakan tersebut terbukti meningkatkan kualitas tata kelola administrasi, yang tercermin dari meningkatnya Indeks Reformasi Birokrasi, Indeks SPBE, maupun semakin luasnya penerapan sistem digital dalam pelayanan publik (Kementerian PANRB, 2024; BKN, 2024). Namun

demikian, capaian administratif tersebut belum sepenuhnya diikuti oleh menurunnya praktik intervensi politik terhadap birokrasi, khususnya pada tingkat pemerintahan daerah, sebagaimana tercermin dari masih tingginya kasus mutasi nonprosedural, pelanggaran netralitas ASN, serta praktik jual beli jabatan yang terus ditemukan dalam berbagai laporan pengawasan (KASN, 2023; KPK, 2024).

Temuan tersebut menunjukkan bahwa reformasi birokrasi selama ini lebih banyak diarahkan pada pembenahan aspek administratif (*administrative reform*) dibandingkan perubahan terhadap struktur insentif politik (*political incentive structure*) yang membentuk perilaku para aktor pemerintahan. Reformasi administratif memang berhasil memperbaiki prosedur kerja, memperkuat sistem informasi pemerintahan, meningkatkan transparansi pelayanan, serta menyusun standar pengelolaan organisasi yang semakin modern. Akan tetapi, reformasi tersebut belum menyentuh akar persoalan berupa konfigurasi hubungan kekuasaan antara kepala daerah, birokrasi, partai politik, dan jaringan kepentingan lokal yang menjadi sumber utama munculnya patronase politik. Dalam perspektif *New Institutionalism*, perubahan aturan formal tidak secara otomatis mengubah perilaku aktor apabila struktur insentif yang melatarbelakanginya tetap memberikan keuntungan bagi praktik lama (North, 1990; Peters, 2019). Oleh karena itu, birokrasi dapat mengalami modernisasi secara administratif, tetapi tetap rentan mengalami politisasi apabila aktor politik masih memperoleh manfaat yang besar dari penguasaan terhadap sumber daya birokrasi.

Dengan demikian, paradoks reformasi birokrasi di Indonesia tidak semata-mata disebabkan oleh lemahnya implementasi kebijakan, rendahnya kapasitas aparatur, atau kurangnya komitmen terhadap reformasi administratif. Persoalan yang lebih mendasar justru terletak pada ketidakselarasan antara reformasi administrasi dan reformasi institusi politik. Desentralisasi politik memberikan kepala daerah legitimasi elektoral yang kuat, kewenangan luas dalam pengelolaan anggaran daerah, serta posisi strategis sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK). Kombinasi kewenangan tersebut menciptakan insentif politik yang besar untuk menggunakan birokrasi sebagai instrumen konsolidasi kekuasaan, terutama dalam menghadapi dinamika kompetisi elektoral yang semakin mahal dan kompetitif. Selama biaya politik Pilkada tetap tinggi, mekanisme pengawasan belum efektif, dan sistem merit belum sepenuhnya terlindungi dari intervensi politik, maka praktik patronase akan terus direproduksi melalui mutasi jabatan, promosi berbasis loyalitas, distribusi proyek,

maupun pengendalian sumber daya birokrasi. Dalam kondisi demikian, *bureaucratic capture* bukan lagi dipahami sebagai penyimpangan individual, melainkan sebagai konsekuensi rasional dari desain kelembagaan yang menciptakan insentif bagi aktor politik untuk mengendalikan birokrasi (Aspinall & Berenschot, 2019; Peters & Pierre, 2021).

Konsep *bureaucratic capture* yang dikembangkan dalam buku ini sekaligus memperluas perspektif dalam kajian reformasi birokrasi dengan menghubungkan teori birokrasi Weberian, teori *Principal–Agent*, teori Patron–Client, dan *New Institutionalism* ke dalam satu kerangka analitis yang terpadu. Sintesis tersebut menunjukkan bahwa persoalan birokrasi Indonesia tidak dapat dijelaskan secara memadai apabila hanya menggunakan satu perspektif teoritis. Weber menjelaskan pentingnya profesionalisme birokrasi, tetapi belum menerangkan bagaimana birokrasi dapat dikooptasi oleh kepentingan politik. Teori *Principal–Agent* mampu menjelaskan hubungan delegasi kewenangan, tetapi belum menguraikan bagaimana patronase mengubah orientasi agen dari kepentingan publik menjadi kepentingan politik. Sementara itu, teori Patron–Client menjelaskan mekanisme pertukaran loyalitas politik, namun belum sepenuhnya menjelaskan bagaimana desain institusi menciptakan insentif yang memungkinkan patronase terus berlangsung. Melalui konsep *bureaucratic capture*, buku ini mengintegrasikan berbagai perspektif tersebut untuk menjelaskan mekanisme transformasi birokrasi dari institusi pelayanan publik menjadi instrumen politik yang berfungsi mempertahankan dan mereproduksi kekuasaan.

Implikasi teoretis dari argumentasi tersebut adalah bahwa keberhasilan reformasi birokrasi tidak lagi memadai apabila hanya diukur melalui indikator administratif, seperti peningkatan nilai Indeks Reformasi Birokrasi (IRB), implementasi SPBE, capaian SAKIP, atau kepatuhan terhadap standar pelayanan publik. Indikator-indikator tersebut memang penting sebagai ukuran kapasitas administrasi negara, tetapi belum mampu menggambarkan tingkat independensi birokrasi dari intervensi politik. Oleh karena itu, evaluasi reformasi birokrasi perlu diperluas dengan memasukkan indikator kelembagaan (*institutional indicators*) yang mengukur kualitas hubungan politik–birokrasi, tingkat perlindungan sistem merit, intensitas politisasi ASN, independensi proses promosi dan mutasi jabatan, efektivitas pengawasan terhadap Pejabat Pembina Kepegawaian, serta kemampuan institusi negara membatasi penggunaan birokrasi sebagai instrumen kepentingan politik (OECD, 2023; World Bank, 2017). Dengan demikian,

reformasi birokrasi tidak hanya menghasilkan birokrasi yang efisien secara administratif, tetapi juga birokrasi yang profesional, netral, akuntabel, dan mampu menjalankan fungsi pelayanan publik tanpa tekanan politik.

Lebih jauh lagi, buku ini mengajukan argumentasi bahwa kondisi tersebut pada akhirnya membentuk suatu *Institutional Incentive Trap*, yaitu situasi ketika aturan formal reformasi birokrasi berjalan beriringan dengan struktur insentif politik yang justru mendorong reproduksi patronase dan *bureaucratic capture*. Dalam kondisi ini, setiap aktor bertindak rasional sesuai dengan insentif yang dihadapi, meskipun tindakan tersebut secara kolektif menghasilkan pelemahan profesionalisme birokrasi dan penurunan kualitas tata kelola pemerintahan. Oleh karena itu, solusi terhadap persoalan birokrasi daerah tidak cukup dilakukan melalui penyempurnaan prosedur administrasi, tetapi memerlukan rekonstruksi desain kelembagaan yang mampu menyelaraskan demokrasi lokal, sistem politik, tata kelola ASN, dan mekanisme pengawasan sehingga birokrasi benar-benar menjadi institusi publik yang bekerja berdasarkan prinsip merit, profesionalisme, dan kepentingan masyarakat luas.

Temuan empiris pada bagian ini memperlihatkan bahwa perubahan kelembagaan yang terjadi dalam birokrasi daerah tidak dapat dipahami hanya sebagai persoalan administratif. Berbagai indikator menunjukkan bahwa dinamika pengelolaan aparatur sipil negara sangat dipengaruhi oleh konfigurasi kekuasaan politik yang berkembang di tingkat lokal. Dengan demikian, kualitas birokrasi bukan semata-mata ditentukan oleh keberadaan regulasi ataupun kapasitas organisasi, melainkan juga oleh struktur insentif yang memengaruhi perilaku para aktor pemerintahan.

Dalam perspektif teori yang dikembangkan dalam buku ini, kondisi tersebut memperkuat argumentasi bahwa *bureaucratic capture* merupakan konsekuensi dari interaksi antara legitimasi politik, kewenangan administratif, biaya politik, dan lemahnya mekanisme pengawasan. Oleh sebab itu, reformasi birokrasi tidak cukup diarahkan pada penyempurnaan prosedur administrasi, tetapi juga harus menyentuh desain hubungan antara politik dan birokrasi.

3.9 Akar Persoalan Reformasi Birokrasi

3.9.1 Reformasi dan Paradoks Institusional

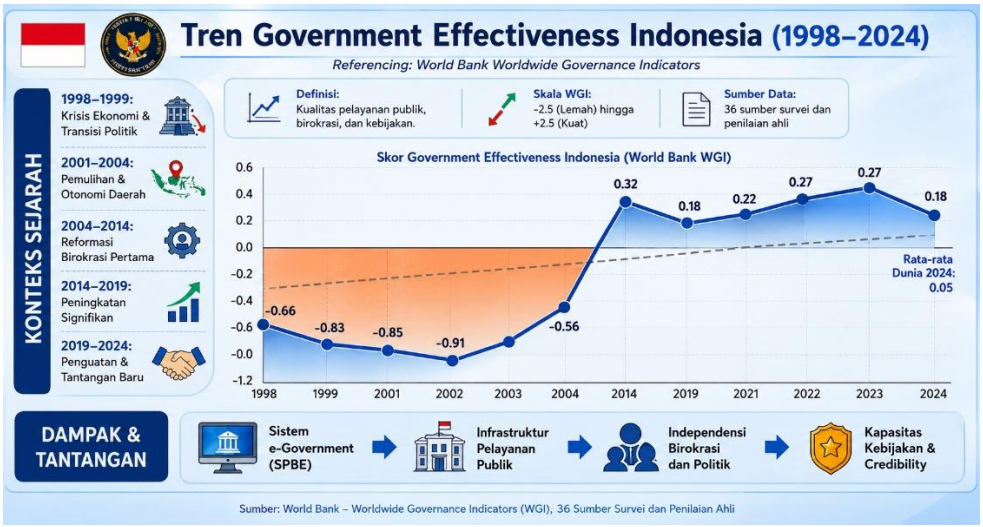
Sejak dicanangkan secara sistematis melalui Grand Design Reformasi Birokrasi 2010–2025, reformasi birokrasi di Indonesia diarahkan untuk mewujudkan birokrasi yang bersih, efektif, akuntabel, dan mampu memberikan pelayanan publik yang berkualitas. Agenda tersebut tidak hanya berorientasi pada penyederhanaan prosedur administrasi, tetapi juga mencakup penataan organisasi, penguatan akuntabilitas kinerja, pembangunan budaya kerja, digitalisasi pemerintahan, penguatan pengawasan, serta pengembangan manajemen aparatur sipil negara berbasis sistem merit (Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010; Kementerian PANRB, 2024). Reformasi ini merupakan salah satu agenda strategis pasca-Reformasi 1998 yang bertujuan membangun kapasitas negara (*state capacity*) agar penyelenggaraan pemerintahan menjadi lebih responsif, efisien, dan berorientasi pada kepentingan publik (Kementerian PANRB, 2024).

Secara global, perkembangan *Government Effectiveness* Indonesia menunjukkan perubahan yang cukup signifikan dalam jangka panjang. Berdasarkan *Worldwide Governance Indicators* (WGI) Bank Dunia, skor *Government Effectiveness* Indonesia berada pada −0,66 pada 1998 dan terus mengalami pelemahan hingga mencapai −0,91 pada 2003. Kondisi tersebut menggambarkan periode ketika kapasitas pemerintahan, kualitas pelayanan publik, dan efektivitas institusi masih menghadapi tekanan kuat akibat krisis ekonomi dan transisi politik. Setelah 2004, terjadi perbaikan yang lebih nyata, dengan skor meningkat menjadi −0,56 pada 2004 dan kemudian mencapai 0,32 pada 2014. Perubahan tersebut menunjukkan adanya perbaikan kapasitas kelembagaan dan kualitas administrasi publik setelah periode reformasi, meskipun peningkatannya tidak berlangsung secara linear (World Bank, 2025).

Perkembangan setelah 2014 memperlihatkan bahwa peningkatan efektivitas pemerintahan belum sepenuhnya stabil. Skor *Government Effectiveness* turun dari 0,32 pada 2014 menjadi 0,18 pada 2019, kemudian meningkat menjadi 0,22 pada 2021 dan 0,27 pada 2023, sebelum kembali berada pada 0,18 pada 2024. Meskipun skor Indonesia pada beberapa tahun terakhir berada di atas rata-rata dunia yang ditampilkan dalam gambar (0,05), fluktuasi tersebut menunjukkan bahwa peningkatan kapasitas birokrasi belum sepenuhnya menghasilkan konsistensi efektivitas pemerintahan. Dengan demikian, capaian reformasi birokrasi tidak cukup dinilai dari keberadaan berbagai

program dan instrumen administratif, tetapi perlu dilihat dari kemampuan institusi mempertahankan kualitas pelayanan publik, kapasitas birokrasi, koordinasi kebijakan, dan efektivitas implementasi secara berkelanjutan (World Bank, 2025).

Peningkatan tersebut juga tercermin dalam berbagai indikator tata kelola global. Kementerian PANRB mencatat bahwa posisi Indonesia pada indikator *Government Effectiveness* yang diterbitkan oleh World Bank mengalami perbaikan dibandingkan beberapa tahun sebelumnya. Selain itu, Indonesia juga menunjukkan peningkatan pada *Regulatory Quality, Electronic Government Development Index (EGDI),* dan *Global Innovation Index*, yang mengindikasikan adanya kemajuan kapasitas administrasi dan transformasi digital pemerintahan (Kementerian PANRB, 2024; World Bank, 2025).



Gambar 3. 17 Tren *Government Effectiveness* Indonesia Periode 1998–2024

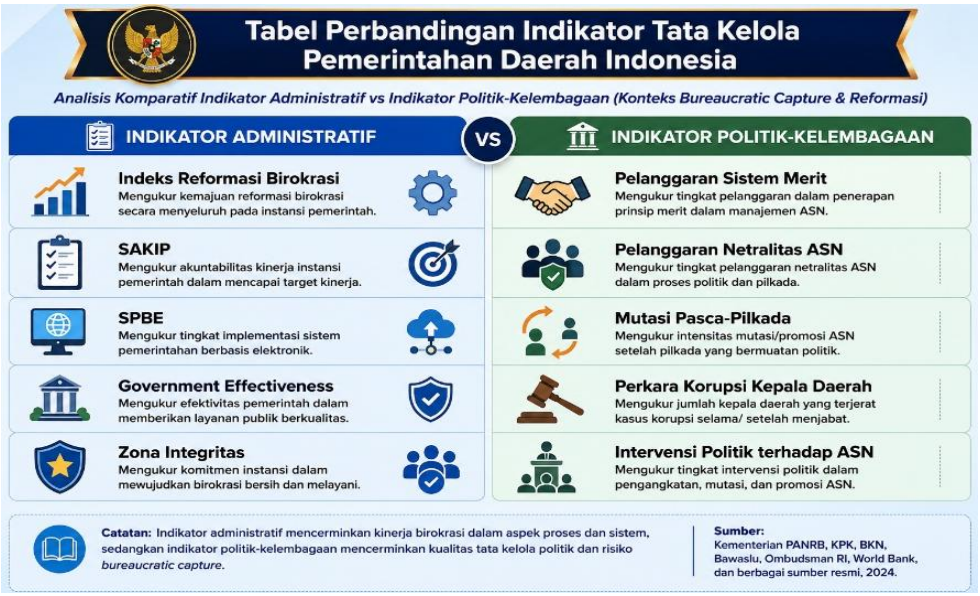
Grafik ini akan menunjukkan bahwa kualitas efektivitas pemerintahan Indonesia mengalami perbaikan dalam jangka panjang, meskipun peningkatannya berlangsung secara bertahap dan belum mampu menyamai negara-negara seperti Singapura atau Malaysia. Dengan demikian, dari perspektif kapasitas administrasi, terdapat bukti bahwa reformasi birokrasi memberikan dampak positif terhadap kemampuan pemerintah dalam menjalankan fungsi-fungsi administratif.

Akan tetapi, kemajuan administratif tersebut belum sepenuhnya diikuti oleh perbaikan kualitas hubungan antara politik dan birokrasi. Data yang dipublikasikan oleh Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) sebelum pengalihan fungsinya menunjukkan bahwa pelanggaran terhadap sistem

merit dalam proses promosi, mutasi, dan pengisian jabatan masih terus ditemukan di berbagai instansi pemerintah daerah (KASN, 2023). Pada saat yang sama, Badan Kepegawaian Negara (BKN) dan Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) secara berkala melaporkan adanya pelanggaran netralitas ASN yang terlihat meningkat pada periode penyelenggaraan Pemilu dan Pilkada, mengindikasikan bahwa birokrasi masih menghadapi tekanan politik yang kuat dalam proses elektoral (BKN, 2023; Bawaslu, 2024).

Lebih jauh lagi, data penindakan yang dipublikasikan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) menunjukkan bahwa pemerintah daerah tetap menjadi salah satu sektor yang rentan terhadap praktik korupsi, termasuk penyalahgunaan kewenangan, pengadaan barang dan jasa, perizinan, dan praktik suap yang melibatkan kepala daerah maupun pejabat publik lainnya (KPK, 2024). Meskipun tidak seluruh perkara korupsi berkaitan langsung dengan manajemen ASN, pola tersebut memperlihatkan bahwa peningkatan kapasitas administrasi belum secara otomatis menghilangkan penyalahgunaan kewenangan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Tabel 3. 2 Perbandingan Indikator Tata Kelola Pemerintah Daerah di Indonesia



Perbandingan tersebut menunjukkan bahwa terdapat dua wajah reformasi birokrasi di Indonesia. Pada satu sisi, negara berhasil membangun kapasitas administratif yang semakin baik melalui digitalisasi, penguatan

akuntabilitas, dan modernisasi manajemen pemerintahan. Namun, pada sisi lain, struktur hubungan politik–birokrasi belum mengalami perubahan yang sepadan. Akibatnya, capaian administratif hidup berdampingan dengan berbagai bentuk intervensi politik terhadap birokrasi. Fenomena ini mengindikasikan bahwa keberhasilan reformasi birokrasi tidak dapat dievaluasi hanya melalui indikator administratif, tetapi juga harus memperhatikan kualitas institusi politik yang membentuk perilaku birokrasi.

Dalam perspektif *historical institutionalism*, kondisi tersebut mencerminkan paradoks perubahan institusional, yaitu situasi ketika institusi formal mengalami pembaruan, sementara logika politik yang menggerakkan perilaku aktor tetap bertahan. Peters menegaskan bahwa efektivitas institusi tidak hanya ditentukan oleh kualitas aturan formal, tetapi juga oleh insentif yang membentuk tindakan aktor di dalamnya (Peters, 2019). Senada dengan itu, Thelen menjelaskan bahwa perubahan institusional sering berlangsung melalui proses *institutional layering*, yaitu penambahan institusi baru tanpa sepenuhnya menggantikan praktik lama yang telah mengakar (Thelen, 2004). Dalam konteks Indonesia, reformasi birokrasi berhasil membangun institusi administratif modern, tetapi institusi tersebut masih beroperasi dalam lingkungan politik yang memberikan ruang bagi patronase, politik jabatan, dan intervensi terhadap birokrasi.

Atas dasar itu, buku ini berpendapat bahwa paradoks reformasi birokrasi Indonesia tidak dapat dijelaskan hanya melalui perspektif administrasi publik. Penjelasan yang lebih memadai harus mengintegrasikan dimensi politik, kelembagaan, dan tata kelola pemerintahan. Reformasi administrasi telah meningkatkan kapasitas birokrasi, tetapi belum mengubah struktur insentif politik yang membentuk hubungan antara kepala daerah dan aparatur sipil negara. Paradoks inilah yang menjadi titik tolak bagi pengembangan kerangka teori *Institutional Incentive Trap*, yang akan dibahas secara lebih mendalam pada Subbab selanjutnya.

3.9.2 Dari Reformasi Administrasi Menuju Reformasi Institusi Politik

Reformasi birokrasi di Indonesia selama lebih dari dua dekade menunjukkan capaian yang tidak dapat diabaikan. Berbagai indikator administrasi publik memperlihatkan tren perbaikan yang konsisten, antara lain meningkatnya Indeks Reformasi Birokrasi, penguatan Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP), perluasan implementasi Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE), serta semakin berkembangnya praktik pelayanan publik berbasis digital. Reformasi tersebut berhasil membangun standar prosedur

yang lebih jelas, memperkuat mekanisme pengawasan administratif, serta meningkatkan kapasitas organisasi pemerintahan dalam memberikan layanan kepada masyarakat (Kementerian PANRB, 2024; OECD, 2023). Dari perspektif administrasi publik, capaian tersebut menunjukkan bahwa negara telah melakukan modernisasi birokrasi secara bertahap dan sistematis.

Meskipun demikian, keberhasilan administratif tersebut belum sepenuhnya diikuti oleh perubahan dalam hubungan antara kekuasaan politik dan birokrasi. Berbagai kasus mutasi aparatur sipil negara yang bermuatan politik, pelanggaran sistem merit, penyalahgunaan kewenangan oleh kepala daerah, hingga praktik patronase dalam pengisian jabatan strategis menunjukkan bahwa reformasi administrasi belum mampu menghilangkan insentif politik yang mendorong birokrasi menjadi instrumen kekuasaan. Dengan kata lain, reformasi telah berhasil memperbaiki cara birokrasi bekerja, tetapi belum berhasil mengubah aturan permainan politik yang membentuk perilaku para aktor di dalamnya (Grindle, 2012; Peters, 2019).

Fenomena tersebut memperlihatkan bahwa reformasi birokrasi di Indonesia masih didominasi oleh pendekatan *administrative reform*, yaitu perubahan yang berfokus pada penyempurnaan prosedur, struktur organisasi, sistem informasi, dan mekanisme pengelolaan sumber daya aparatur. Pendekatan ini berangkat dari asumsi bahwa peningkatan kualitas administrasi akan secara otomatis menghasilkan pemerintahan yang lebih efektif dan akuntabel. Oleh karena itu, berbagai kebijakan reformasi lebih banyak diarahkan pada penyusunan standar operasional, digitalisasi layanan publik, penyederhanaan struktur organisasi, peningkatan kompetensi aparatur, dan penguatan sistem evaluasi kinerja. Pendekatan tersebut terbukti mampu meningkatkan efisiensi organisasi, tetapi belum cukup untuk mengubah dinamika politik yang mengelilingi birokrasi (Pollitt & Bouckaert, 2017).

Dalam praktiknya, birokrasi tidak hanya bekerja di bawah aturan administratif, tetapi juga berada dalam lingkungan politik yang penuh dengan kepentingan, negosiasi, dan pertukaran sumber daya. Kepala daerah yang memperoleh legitimasi melalui pemilihan langsung menghadapi tekanan untuk mempertahankan koalisi politik, mengakomodasi kepentingan pendukung, serta memastikan keberlanjutan kekuasaan pada periode berikutnya. Dalam situasi seperti itu, jabatan birokrasi sering kali diperlakukan sebagai sumber daya politik yang dapat digunakan untuk membangun loyalitas, memberikan imbalan kepada jaringan pendukung, atau memperkuat pengaruh terhadap proses pemerintahan. Akibatnya,

logika politik sering kali lebih dominan dibandingkan logika profesionalisme birokrasi (Geddes, 1994; Fukuyama, 2014).

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa akar persoalan reformasi birokrasi sesungguhnya tidak hanya terletak pada kelemahan administrasi, tetapi juga pada desain institusi politik yang membentuk insentif para aktor. Perspektif New Institutionalism menjelaskan bahwa perilaku organisasi publik tidak hanya ditentukan oleh aturan formal, melainkan juga oleh struktur insentif, norma, distribusi kekuasaan, dan mekanisme pengambilan keputusan yang berkembang di dalam institusi (North, 1990; Hall & Taylor, 1996). Oleh karena itu, perubahan prosedur administratif tidak akan menghasilkan perubahan perilaku apabila struktur insentif politik yang mendasarinya tetap dipertahankan.

Atas dasar tersebut, reformasi birokrasi perlu bergerak menuju *institutional reform*, yaitu reformasi yang tidak hanya memperbaiki tata kelola administratif, tetapi juga mereformasi hubungan antara aktor politik dan birokrasi. Reformasi institusional diarahkan pada penguatan independensi lembaga pengawas, pembatasan diskresi politik dalam manajemen aparatur sipil negara, penguatan sistem merit secara substantif, peningkatan transparansi promosi jabatan, serta pembangunan mekanisme *checks and balances* yang mampu membatasi dominasi kepentingan politik terhadap birokrasi. Dengan demikian, orientasi reformasi bergeser dari sekadar meningkatkan efisiensi organisasi menuju pembentukan institusi yang mampu menciptakan perilaku birokrasi yang profesional, netral, dan berorientasi pada kepentingan publik (OECD, 2023; Peters, 2019).

Perbedaan antara kedua pendekatan tersebut dapat dipahami melalui dua lintasan reformasi. *Administrative reform pathway* berupaya memperbaiki cara birokrasi bekerja melalui penyempurnaan prosedur, teknologi, dan sistem manajemen. Sebaliknya, *institutional reform pathway* berupaya mengubah struktur insentif yang menentukan mengapa aktor birokrasi dan aktor politik bertindak dengan cara tertentu. Dalam perspektif ini, keberhasilan reformasi tidak lagi diukur semata-mata dari peningkatan nilai Indeks Reformasi Birokrasi, SAKIP, atau SPBE, tetapi juga dari berkurangnya intervensi politik dalam promosi jabatan, menurunnya pelanggaran sistem merit, menguatnya independensi birokrasi, serta meningkatnya kepercayaan publik terhadap pemerintahan.



Gambar 3. 18 Lintasan Reformasi Birokrasi

Gambar di atas memperlihatkan secara komparatif kedua lintasan reformasi tersebut. Jalur pertama menunjukkan bahwa reformasi administratif menghasilkan efisiensi organisasi, pelayanan publik yang lebih baik, serta peningkatan akuntabilitas administrasi. Namun, jalur ini masih menyisakan kelemahan mendasar berupa tetap kuatnya patronase politik, besarnya diskresi kepala daerah dalam pengelolaan aparatur, dan tingginya risiko *bureaucratic capture*. Sebaliknya, jalur reformasi institusional berupaya mengubah struktur insentif politik melalui penguatan merit system, independensi lembaga pengawas, transparansi manajemen ASN, serta pembangunan budaya integritas. Perubahan tersebut tidak hanya memperbaiki birokrasi secara administratif, tetapi juga memperkuat kualitas demokrasi dan tata kelola pemerintahan dalam jangka panjang.

> *Paradoks reformasi birokrasi muncul karena Indonesia lebih banyak menempuh administrative reform pathway daripada institutional reform pathway. Reformasi administratif memperbaiki tata kelola internal birokrasi, sedangkan reformasi institusional mengubah struktur insentif politik yang menentukan perilaku aktor. Selama struktur insentif tersebut tidak berubah, patronase dan bureaucratic capture akan terus direproduksi meskipun indikator reformasi birokrasi menunjukkan perbaikan.*

Dengan demikian, paradoks reformasi birokrasi di Indonesia tidak dapat dijelaskan semata-mata sebagai persoalan implementasi kebijakan atau

rendahnya kapasitas aparatur. Paradoks tersebut lahir karena reformasi lebih banyak diarahkan pada dimensi administratif, sementara struktur insentif politik yang membentuk hubungan antara kepala daerah dan birokrasi relatif tidak mengalami perubahan yang berarti. Selama birokrasi masih dipandang sebagai instrumen konsolidasi kekuasaan politik, maka berbagai capaian administratif hanya akan menghasilkan kemajuan yang bersifat parsial. Reformasi birokrasi baru akan mencapai tujuan substantif apabila reformasi administrasi berjalan seiring dengan reformasi institusi politik yang mampu membatasi patronase, memperkuat sistem merit, dan menjaga independensi birokrasi. Argumentasi inilah yang menjadi landasan bagi pengembangan kerangka teori *Institutional Incentive Trap*, yang akan dibahas pada subbab berikutnya sebagai sintesis utama dalam buku ini.

3.9.3 Pendekatan dalam Reformasi Birokrasi

Sejak diterbitkannya Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010–2025, arah reformasi birokrasi Indonesia berfokus pada pembentukan birokrasi yang bersih, efektif, akuntabel, dan berorientasi pada pelayanan publik. Agenda tersebut diterjemahkan ke dalam berbagai kebijakan seperti penyederhanaan organisasi, penguatan akuntabilitas kinerja, pengembangan Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE), penerapan Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP), pembangunan Zona Integritas, serta penguatan manajemen ASN berbasis sistem merit (Perpres Nomor 81 Tahun 2010; Kementerian PANRB, 2024).

Pendekatan tersebut menunjukkan bahwa reformasi birokrasi Indonesia dibangun di atas paradigma *administrative reform*, yaitu paradigma yang menempatkan peningkatan efisiensi organisasi, penyempurnaan prosedur, digitalisasi layanan, dan penguatan kapasitas aparatur sebagai instrumen utama untuk meningkatkan kualitas pemerintahan. Dalam perspektif administrasi publik modern, pendekatan ini memiliki dasar yang kuat karena birokrasi yang efektif memang memerlukan organisasi yang adaptif, sistem kerja yang efisien, dan aparatur yang profesional (Pollitt & Bouckaert, 2017; Peters, 2019).

Kemajuan tersebut tercermin dalam berbagai indikator nasional. Laporan Kinerja Kementerian PANRB Tahun 2024 menunjukkan bahwa pemerintah menetapkan target peningkatan kualitas pelaksanaan reformasi birokrasi nasional melalui berbagai indikator, antara lain peningkatan nilai Reformasi Birokrasi, Indeks SPBE, Indeks Profesionalitas ASN, Indeks Sistem Merit, dan

nilai SAKIP. Hal ini menunjukkan bahwa fokus utama reformasi diarahkan pada peningkatan kapasitas administrasi pemerintahan dan kualitas tata kelola internal birokrasi (Kementerian PANRB, 2024).

Di tingkat implementasi, penguatan sistem merit juga terus dilakukan. Evaluasi pengawasan penerapan sistem merit tahun 2024 yang dilaksanakan oleh Badan Kepegawaian Negara (BKN) menunjukkan adanya peningkatan jumlah instansi pemerintah yang memperoleh kategori "Sangat Baik" dan "Baik" dalam penerapan sistem merit. Sebanyak 98 kementerian, lembaga, dan pemerintah daerah memperoleh predikat tersebut, yang menunjukkan adanya kemajuan dalam pengelolaan manajemen ASN berbasis kompetensi (BKN, 2024).



Gambar 3. 19 Perkembangan Reformasi Birokrasi Indonesia 2010–2025

Gambar di atas menunjukkan bahwa agenda reformasi birokrasi Indonesia berkembang secara bertahap melalui empat fase yang saling berkaitan, dimulai dari pembangunan fondasi kelembagaan (2010–2014), penguatan sistem merit dan akuntabilitas kinerja (2015–2019), percepatan transformasi digital dan penyederhanaan birokrasi (2020–2024), hingga proyeksi menuju birokrasi berkelas dunia berbasis layanan digital terintegrasi pada tahun 2025. Setiap fase memperlihatkan adanya perluasan fokus kebijakan, dari pembenahan struktur organisasi menuju penguatan tata kelola, pemanfaatan teknologi digital, dan peningkatan kualitas pelayanan publik.

Meskipun demikian, rangkaian reformasi tersebut pada dasarnya masih lebih banyak diarahkan pada dimensi administratif, seperti penyusunan regulasi, pengembangan sistem merit, implementasi SPBE, penyederhanaan organisasi, serta digitalisasi proses pemerintahan. Berbagai kebijakan tersebut terbukti meningkatkan kapasitas organisasi dan efisiensi administrasi negara. Namun, capaian administratif belum sepenuhnya diikuti oleh penguatan independensi birokrasi dari pengaruh kepentingan politik, khususnya pada level pemerintahan daerah yang memiliki dinamika politik elektoral lebih kompleks.

Gambar tersebut memperlihatkan bahwa reformasi birokrasi Indonesia telah mengalami kemajuan yang signifikan dalam aspek tata kelola administratif, tetapi belum secara memadai menyentuh reformasi hubungan antara politik dan birokrasi. Kesenjangan inilah yang menjadi dasar argumen bahwa keberhasilan reformasi birokrasi tidak cukup diukur melalui peningkatan indeks administrasi atau digitalisasi pemerintahan semata, melainkan juga melalui kemampuan sistem untuk membatasi intervensi politik, memperkuat sistem merit, dan mencegah terjadinya *bureaucratic capture*. Dengan demikian, agenda reformasi pada tahap berikutnya perlu diarahkan tidak hanya pada modernisasi administrasi, tetapi juga pada pembenahan desain kelembagaan yang mampu menyelaraskan demokrasi lokal dengan profesionalisme birokrasi.

Meskipun berbagai capaian tersebut menunjukkan kemajuan administratif, buku ini berpendapat bahwa desain reformasi birokrasi Indonesia masih didominasi oleh paradigma *administrative capacity building*. Fokus kebijakan lebih banyak diarahkan pada penyempurnaan mekanisme internal birokrasi dibandingkan pada perubahan hubungan kelembagaan antara aktor politik dan birokrasi. Dengan kata lain, reformasi berhasil memperbaiki cara birokrasi bekerja, tetapi belum secara memadai mengubah struktur insentif politik yang memengaruhi perilaku birokrasi.

Douglas North menegaskan bahwa institusi bukan sekadar kumpulan aturan formal, melainkan "*the rules of the game*" yang membentuk insentif dan perilaku para aktor. Oleh karena itu, perubahan regulasi tidak otomatis menghasilkan perubahan perilaku apabila struktur insentif yang mendasarinya tetap sama (North, 1990). Peters juga menjelaskan bahwa efektivitas reformasi kelembagaan bergantung pada kemampuan institusi mengubah pola interaksi para aktor, bukan hanya memperbaiki prosedur administrasi (Peters, 2019).

Dalam konteks Indonesia, reformasi birokrasi memperkenalkan sistem merit sebagai prinsip utama pengelolaan ASN. Namun, pada saat yang sama kepala daerah tetap memiliki kewenangan yang besar dalam pembinaan kepegawaian sesuai dengan kerangka hukum ASN. Kondisi ini menciptakan situasi ketika mekanisme meritokrasi harus beroperasi di dalam struktur politik yang masih menyediakan ruang bagi intervensi administratif terhadap promosi, mutasi, dan rotasi jabatan.

Perspektif *historical institutionalism* menjelaskan bahwa perubahan kelembagaan semacam ini sering berlangsung melalui proses *institutional layering*, yaitu penambahan institusi baru tanpa sepenuhnya menghilangkan logika institusi lama. Akibatnya, sistem merit berkembang berdampingan dengan praktik patronase politik yang telah lama berakar dalam birokrasi daerah (Thelen, 2004; Pierson, 2004).

Kesenjangan antara reformasi administrasi dan perubahan politik kelembagaan tercermin dalam berbagai indikator empiris. Pemerintah terus memperkuat penerapan sistem merit sebagai fondasi profesionalisme ASN. Bahkan Menteri PANRB menegaskan bahwa meritokrasi merupakan prinsip dasar reformasi birokrasi dan harus menjadi dasar dalam rekrutmen, promosi, serta pengembangan karier ASN (Kementerian PANRB, 2024).

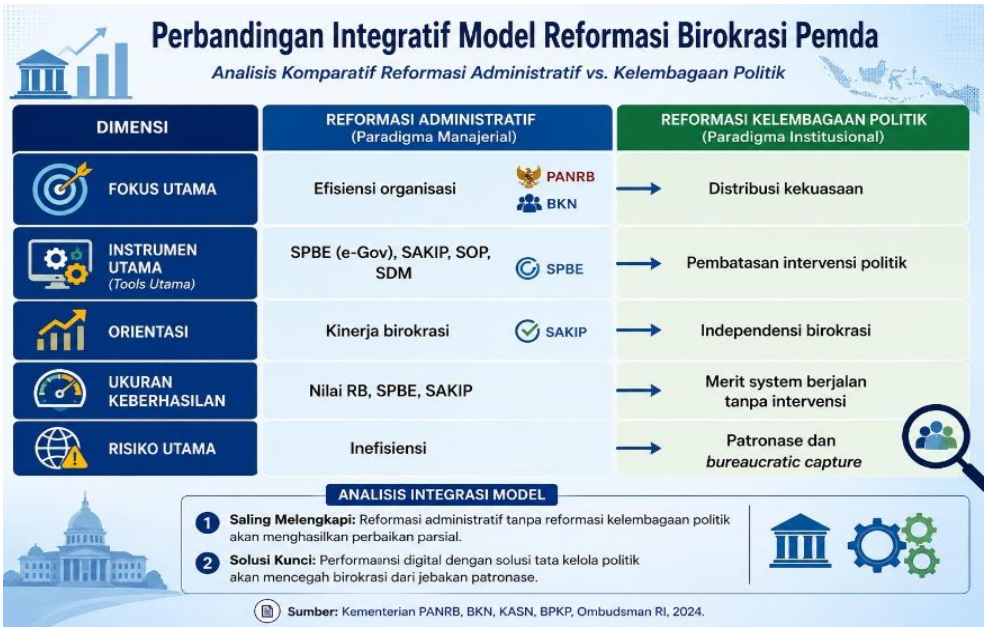
Namun demikian, pemerintah juga secara bersamaan mengakui bahwa netralitas ASN masih menjadi tantangan besar dalam penyelenggaraan Pemilu dan Pilkada. Menteri PANRB menegaskan bahwa netralitas ASN merupakan implementasi langsung dari sistem merit dan menjadi prasyarat bagi birokrasi yang profesional karena promosi maupun pengelolaan pegawai tidak boleh dipengaruhi oleh kepentingan politik (Kementerian PANRB, 2024).

Data BKN menunjukkan bahwa sejak tahapan Pemilu 2024 dimulai, telah ditemukan berbagai laporan pelanggaran netralitas ASN yang meliputi pemberian dukungan kepada pasangan calon, keterlibatan dalam kegiatan kampanye, penggunaan media sosial untuk mendukung kandidat tertentu, hingga aktivitas politik lainnya. Temuan tersebut menunjukkan bahwa tekanan politik terhadap birokrasi tetap muncul meskipun sistem merit terus diperkuat (BKN, 2024).

Fakta tersebut memperlihatkan bahwa keberhasilan reformasi birokrasi dalam membangun instrumen administrasi belum sepenuhnya diikuti oleh transformasi hubungan politik–birokrasi. Dengan kata lain, reformasi telah

memperbaiki *administrative capacity*, tetapi belum sepenuhnya mengubah *political incentives* yang memengaruhi perilaku birokrasi.

Tabel 3. 3 Perbandingan Reformasi Administratif dan Reformasi Kelembagaan



Kedua teori ini bukanlah pilihan yang terpisah (*trade-off*), melainkan dua sisi dari koin yang sama. Reformasi Administratif (kanan pada diagram alur kausalitas) menyediakan alat operasional, sedangkan Reformasi Kelembagaan Politik (kiri) menciptakan ekosistem yang bersih untuk alat tersebut bekerja. Untuk mengatasi masalah sistemik seperti "bureaucratic capture", pemerintah daerah tidak bisa hanya mengandalkan *e-Government* (SPBE) atau sistem e-Kinerja. Harus ada komitmen politik untuk menegakkan sistem merit dan netralitas ASN agar struktur birokrasi tidak dikuasai oleh kepentingan elit politik lokal.

Berdasarkan uraian di atas, buku ini berargumentasi bahwa reformasi birokrasi Indonesia telah menghasilkan modernisasi administrasi, tetapi belum secara memadai melakukan transformasi kelembagaan politik. Perbaikan prosedur, digitalisasi layanan, dan penguatan sistem merit merupakan capaian penting, tetapi efektivitasnya dibatasi oleh struktur insentif politik yang masih memberikan ruang bagi patronase, politisasi birokrasi, dan intervensi terhadap manajemen ASN.

Dalam perspektif *new institutionalism,* kondisi tersebut menunjukkan bahwa perubahan organisasi tidak otomatis menghasilkan perubahan perilaku apabila struktur insentif yang mengatur hubungan antaraktor tetap dipertahankan (North, 1990; Peters, 2019). Dengan demikian, akar persoalan reformasi birokrasi Indonesia tidak hanya terletak pada kapasitas administrasi, tetapi juga pada desain institusi politik yang membentuk hubungan antara kepala daerah, elite politik, dan birokrasi.

Sintesis ini menjadi landasan bagi pengembangan kerangka teori Institutional Incentive Trap pada Subbab sebelumnya yang berpendapat bahwa paradoks reformasi birokrasi Indonesia muncul karena reformasi administrasi berlangsung lebih cepat daripada reformasi insentif kelembagaan. Selama struktur politik masih memberikan keuntungan bagi penggunaan birokrasi sebagai instrumen konsolidasi kekuasaan, maka profesionalisme birokrasi akan terus menghadapi tekanan politik, meskipun kualitas administrasi negara mengalami peningkatan.

3.10 Kerangka Teori Politik Birokrasi

3.10.1 Kebutuhan Kerangka Teori Baru

Pembahasan pada BAB I hingga BAB III menunjukkan bahwa reformasi birokrasi di Indonesia menghasilkan paradoks kelembagaan. Di satu sisi, pemerintah berhasil meningkatkan berbagai indikator kapasitas administrasi melalui reformasi birokrasi, digitalisasi pemerintahan, penguatan akuntabilitas kinerja, dan penerapan sistem merit. Di sisi lain, berbagai studi dan data empiris memperlihatkan bahwa politisasi birokrasi, patronase politik, pelanggaran netralitas ASN, serta intervensi terhadap manajemen aparatur masih terus ditemukan, terutama pada tingkat pemerintahan daerah. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa peningkatan kapasitas administrasi belum selalu diikuti oleh peningkatan independensi birokrasi maupun kualitas tata kelola politik.

Literatur administrasi publik telah lama menjelaskan pentingnya modernisasi organisasi birokrasi melalui peningkatan efisiensi, akuntabilitas, manajemen kinerja, dan orientasi pelayanan publik. Paradigma ini berkembang kuat melalui pendekatan *New Public Management* (NPM) yang menempatkan reformasi administrasi sebagai instrumen utama peningkatan kualitas pemerintahan (Pollitt & Bouckaert, 2017). Namun demikian, pendekatan tersebut lebih banyak menaruh perhatian pada cara birokrasi

bekerja, sementara hubungan antara birokrasi dan struktur kekuasaan politik sering kali ditempatkan sebagai variabel eksternal.

Sebaliknya, perspektif *new institutionalism* memandang bahwa perilaku organisasi publik tidak hanya dipengaruhi oleh prosedur administratif, tetapi juga oleh struktur insentif yang dibentuk oleh institusi politik. Douglas North menegaskan bahwa institusi merupakan *"the rules of the game"* yang membentuk pilihan rasional para aktor melalui kombinasi aturan formal, norma informal, dan mekanisme insentif (North, 1990). Dengan demikian, perubahan regulasi administratif tidak akan secara otomatis menghasilkan perubahan perilaku apabila struktur insentif politik tetap memberikan keuntungan bagi praktik patronase.

Pendekatan tersebut diperkuat oleh perspektif *historical institutionalism*. Pierson menjelaskan bahwa institusi memiliki karakter *path dependence*, yaitu akan mempertahankan pola hubungan yang telah terbentuk melalui mekanisme *increasing returns*. Akibatnya, reformasi sering kali berlangsung secara bertahap tanpa mengubah logika dasar distribusi kekuasaan (Pierson, 2004). Thelen kemudian menunjukkan bahwa perubahan institusional lebih sering berlangsung melalui *institutional layering*, yakni penambahan aturan baru di atas institusi lama tanpa menggantikan mekanisme yang telah mengakar (Thelen, 2004).

Dalam konteks Indonesia, argumentasi tersebut membantu menjelaskan mengapa reformasi birokrasi dapat berjalan beriringan dengan bertahannya praktik patronase politik. Perbaikan administrasi tidak otomatis menghilangkan insentif politik yang mendorong penggunaan birokrasi sebagai instrumen konsolidasi kekuasaan. Oleh karena itu, buku ini berpendapat bahwa diperlukan suatu kerangka teoritis yang mampu mengintegrasikan dimensi administrasi, politik, dan kelembagaan ke dalam satu kerangka analitis.

3.10.2 Sintesis Teoretis

Pembahasan mengenai aktor politik daerah, kewenangan kepala daerah, sistem merit, politik jabatan, *bureaucratic capture*, dan paradoks reformasi birokrasi menunjukkan bahwa persoalan birokrasi dalam konteks desentralisasi tidak cukup dijelaskan sebagai persoalan administrasi. Reformasi birokrasi Indonesia telah memperkenalkan berbagai instrumen untuk meningkatkan kapasitas dan profesionalisme aparatur, tetapi perubahan tersebut berlangsung di dalam lingkungan kelembagaan yang tetap dipengaruhi oleh kompetisi politik, distribusi kekuasaan, kepentingan

elite, dan hubungan patronase. Karena itu, terdapat kemungkinan bahwa perubahan pada institusi administratif berjalan lebih cepat daripada perubahan pada struktur insentif politik yang mengelilinginya. Perspektif *New Institutionalism* membantu menjelaskan persoalan ini dengan menempatkan institusi sebagai seperangkat aturan formal, norma informal, dan pola hubungan yang membentuk pilihan serta perilaku aktor (North, 1990; March & Olsen, 1989; Peters, 2019). Dalam kerangka tersebut, efektivitas reformasi tidak hanya ditentukan oleh apakah aturan baru telah dibentuk atau prosedur telah diperbaiki, tetapi juga oleh apakah perubahan tersebut mengubah kalkulasi aktor dan pola hubungan kekuasaan yang mendasari perilaku mereka. Dengan demikian, birokrasi perlu dipahami bukan sebagai organisasi administratif yang berdiri di luar politik, melainkan sebagai institusi yang beroperasi di dalam struktur kekuasaan dan karena itu terus berinteraksi dengan kepentingan politik.

Perspektif *historical institutionalism* memperdalam penjelasan tersebut dengan menunjukkan bahwa perubahan kelembagaan tidak selalu berlangsung melalui penggantian institusi lama secara menyeluruh. Institusi baru dapat berkembang melalui proses *layering*, ketika aturan dan prosedur baru ditambahkan di atas pola kelembagaan yang telah ada sebelumnya (Thelen, 2004). Dalam konteks reformasi birokrasi, sistem merit, digitalisasi, penguatan akuntabilitas, dan berbagai instrumen modernisasi administrasi dapat berkembang tanpa sepenuhnya menghilangkan pola informal yang menghubungkan jabatan birokrasi dengan kepentingan politik. Kondisi tersebut menjelaskan mengapa peningkatan kapasitas administratif tidak selalu berjalan searah dengan peningkatan independensi birokrasi. Reformasi dapat memperbaiki cara organisasi bekerja, sementara struktur politik yang menentukan bagaimana kewenangan digunakan tetap relatif bertahan. Dalam perspektif *path dependence*, pola yang telah menghasilkan manfaat bagi aktor memiliki kecenderungan untuk dipertahankan karena pilihan pada masa sebelumnya membentuk ekspektasi, kepentingan, dan biaya perubahan pada periode berikutnya (Pierson, 2004). Oleh karena itu, keberadaan institusi formal yang semakin modern tidak dengan sendirinya menunjukkan bahwa logika politik yang bekerja di balik institusi tersebut telah berubah.

Dari perspektif politik, persoalan tersebut menjadi semakin penting ketika birokrasi memiliki nilai strategis bagi aktor yang berusaha mempertahankan kekuasaan. Dalam demokrasi lokal yang kompetitif, biaya memperoleh dan mempertahankan dukungan politik dapat mendorong aktor untuk

membangun hubungan pertukaran dengan berbagai kelompok pendukung. Birokrasi kemudian dapat memiliki nilai politik karena menguasai jabatan, sumber daya administratif, informasi, program, anggaran, serta akses terhadap keputusan pemerintah. Literatur mengenai patronase politik di Indonesia menunjukkan bahwa demokrasi elektoral tidak menghilangkan jaringan pertukaran kepentingan, tetapi dapat menciptakan bentuk-bentuk baru hubungan antara elite politik, sumber daya negara, dan jaringan pendukung (Aspinall & Berenschot, 2019). Dalam situasi demikian, kewenangan administratif yang secara formal diberikan untuk memastikan efektivitas pemerintahan dapat memiliki fungsi politik apabila digunakan untuk membangun loyalitas, mengelola koalisi, atau mempertahankan dukungan. Hal ini tidak berarti bahwa setiap penggunaan kewenangan administratif merupakan intervensi politik. Persoalan muncul ketika keputusan mengenai birokrasi semakin dipengaruhi oleh pertimbangan loyalitas dan keuntungan politik sehingga prinsip profesionalisme, merit, dan kepentingan publik kehilangan posisi dominannya.

Sintesis tersebut memperlihatkan bahwa hubungan antara institusi dan perilaku aktor perlu dijelaskan melalui struktur insentif yang menghubungkan keduanya. Institusi menentukan ruang pilihan yang tersedia, tetapi aktor menentukan tindakan berdasarkan manfaat, biaya, risiko, dan peluang yang mereka persepsikan dalam ruang kelembagaan tersebut. Ketika penguasaan atau pengaruh terhadap birokrasi memberikan manfaat politik yang nyata, sementara biaya intervensi relatif rendah karena mekanisme pengawasan dan pengimbang belum cukup kuat, maka intervensi dapat menjadi pilihan yang secara politik rasional. Intervensi yang berlangsung berulang dapat mendorong terbentuknya patronase; patronase kemudian menciptakan ketergantungan antara aktor politik dan sebagian aparatur; dan ketergantungan tersebut dapat menggeser orientasi birokrasi dari kepatuhan terhadap prinsip profesional menuju responsivitas terhadap kepentingan politik. Pada tahap tertentu, proses tersebut dapat berkembang menjadi *bureaucratic capture*, yaitu keadaan ketika keputusan, perilaku, atau orientasi birokrasi semakin dipengaruhi oleh kepentingan politik sehingga kapasitas birokrasi untuk bertindak secara independen dalam menjalankan fungsi publik menjadi melemah (Grindle, 2012; Hellman, Jones, & Kaufmann, 2000). Dengan demikian, *capture* bukan semata-mata hasil dari tindakan seorang aktor, melainkan dapat dipahami sebagai konsekuensi kumulatif dari interaksi antara kewenangan, insentif, strategi politik, dan respons birokrasi.

Atas dasar sintesis tersebut, buku ini memperkenalkan *Institutional Incentive Trap* sebagai kerangka analitis untuk menjelaskan mengapa reformasi birokrasi dapat menghasilkan kemajuan administratif tetapi pada saat yang sama belum sepenuhnya menghilangkan politisasi birokrasi. *Institutional Incentive Trap* merujuk pada kondisi ketika desain kelembagaan menghasilkan struktur insentif yang membuat penguasaan atau intervensi terhadap birokrasi tetap memberikan manfaat politik, sehingga aktor memiliki alasan untuk mempertahankan pola tersebut meskipun institusi administratif telah mengalami reformasi. Dalam konteks desentralisasi Indonesia, kondisi ini terbentuk melalui pertemuan antara legitimasi elektoral kepala daerah, kompetisi dan biaya politik, kewenangan administratif dalam pengelolaan ASN, kapasitas mekanisme pengawasan, serta keberadaan jaringan patronase. Reformasi administratif dapat memperkuat kapasitas organisasi, tetapi apabila manfaat politik dari penguasaan birokrasi tidak berubah, maka peningkatan kapasitas tersebut tidak otomatis menghasilkan peningkatan independensi birokrasi. Dengan kata lain, reformasi dapat mengubah kapasitas birokrasi tanpa sepenuhnya mengubah insentif politik yang menentukan bagaimana kapasitas tersebut digunakan.

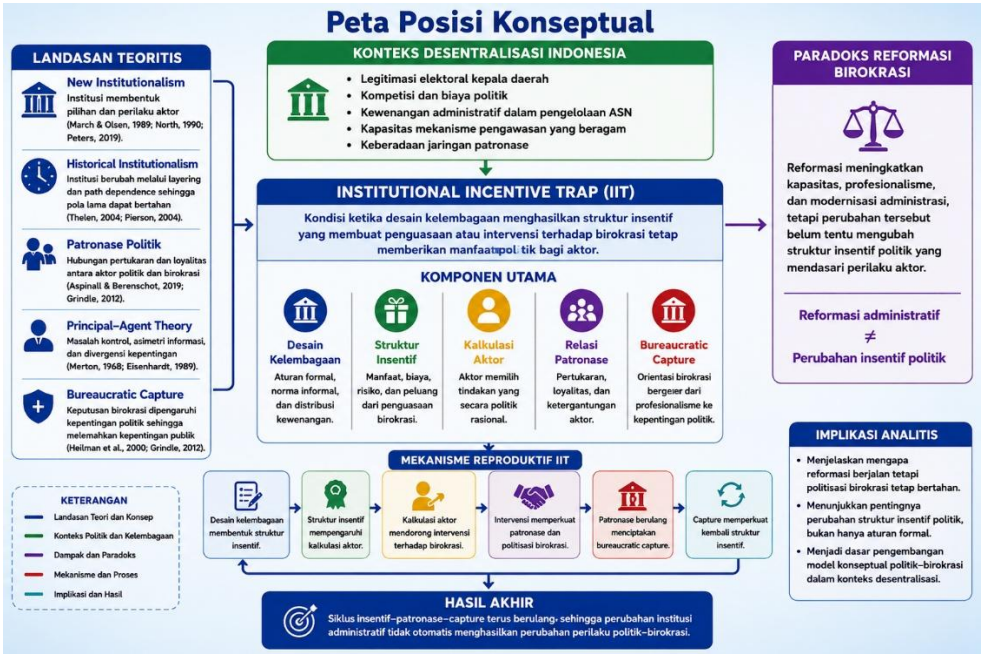
Logika tersebut menghasilkan suatu mekanisme reproduktif yang menjadi inti penjelasan *Institutional Incentive Trap*. Desain kelembagaan membentuk struktur insentif; struktur insentif memengaruhi kalkulasi aktor; kalkulasi tersebut dapat mendorong intervensi terhadap birokrasi; intervensi memperkuat patronase dan politisasi; patronase yang berlangsung secara berulang dapat menghasilkan *bureaucratic capture*; dan *capture* kemudian memperkuat kembali struktur insentif yang membuat intervensi tetap menguntungkan. Dengan demikian, hubungan tersebut tidak berhenti pada pola sederhana institusi–perilaku–hasil, tetapi membentuk mekanisme yang bersifat *self-reinforcing*. Ketika birokrasi telah menjadi bagian dari jaringan patronase, perubahan perilaku menjadi lebih sulit karena aktor politik memperoleh manfaat dari pola yang ada, sementara aparatur menghadapi insentif untuk menyesuaikan diri dengan pola tersebut. Inilah yang membedakan *Institutional Incentive Trap* dari penjelasan yang semata-mata berfokus pada kegagalan implementasi. Persoalannya bukan hanya bahwa aturan merit tidak dijalankan secara konsisten, melainkan bahwa struktur kelembagaan dapat membuat penyimpangan terhadap prinsip merit tetap memiliki nilai politik bagi aktor tertentu. Oleh sebab itu, reformasi yang hanya memperbaiki prosedur administratif tanpa mengubah struktur

insentif berisiko menghasilkan perubahan yang bersifat parsial (Pollitt & Bouckaert, 2017; Fukuyama, 2014).

Dengan kerangka tersebut, *Institutional Incentive Trap* tidak dimaksudkan untuk menggantikan *New Institutionalism*, *historical institutionalism*, teori patronase, teori *principal–agent*, ataupun literatur *bureaucratic capture*. Kontribusinya terletak pada upaya mengintegrasikan perspektif-perspektif tersebut ke dalam satu mekanisme penjelas yang berpusat pada struktur insentif politik. *New Institutionalism* menjelaskan bagaimana institusi membentuk perilaku; perspektif *historical institutionalism* membantu menjelaskan mengapa pola tersebut dapat bertahan; teori patronase menjelaskan hubungan pertukaran dan loyalitas; pendekatan *principal–agent* membantu memahami persoalan kontrol dan asimetri kepentingan; sementara konsep *capture* menjelaskan konsekuensi ketika kepentingan politik semakin memengaruhi institusi publik. *Institutional Incentive Trap* menghubungkan seluruh perspektif tersebut dengan menunjukkan bagaimana interaksi antara desain institusi dan insentif politik dapat menghasilkan mekanisme yang mereproduksi dirinya sendiri. Dengan demikian, fokus analisis bergeser dari pertanyaan "mengapa reformasi tidak dilaksanakan?" menuju pertanyaan yang lebih mendasar, yaitu "insentif kelembagaan apa yang membuat perilaku politik tertentu tetap rasional meskipun reformasi administratif telah dilakukan?"

Sintesis ini sekaligus memberikan landasan bagi kerangka teoritis politik–birokrasi yang akan dikembangkan lebih lanjut. Kerangka tersebut tidak dimaksudkan untuk menyatakan bahwa seluruh pemerintahan daerah mengalami *bureaucratic capture* dengan tingkat yang sama, ataupun bahwa setiap interaksi antara politik dan birokrasi merupakan bentuk patronase. Sebaliknya, *Institutional Incentive Trap* bekerja dalam kondisi kelembagaan tertentu, terutama ketika terdapat kombinasi antara kompetisi politik, manfaat politik dari penguasaan birokrasi, ruang diskresi administratif, dan mekanisme pengimbang yang belum cukup kuat. Karena itu, variasi kapasitas birokrasi, kekuatan institusi pengawasan, profesionalisme aparatur, dan konfigurasi politik lokal tetap penting untuk diperhatikan. Pendekatan ini memungkinkan buku membedakan antara intervensi administratif yang sah, pengaruh politik yang melekat dalam pemerintahan demokratis, patronase, dan *bureaucratic capture*. Pembedaan tersebut penting agar analisis tidak jatuh pada kesimpulan bahwa birokrasi harus dipisahkan sepenuhnya dari politik, melainkan menunjukkan bahwa persoalan utamanya adalah ketika hubungan politik tersebut mengubah struktur

insentif sedemikian rupa sehingga loyalitas kepada aktor politik menjadi lebih menguntungkan daripada kepatuhan terhadap prinsip profesionalisme dan kepentingan publik.

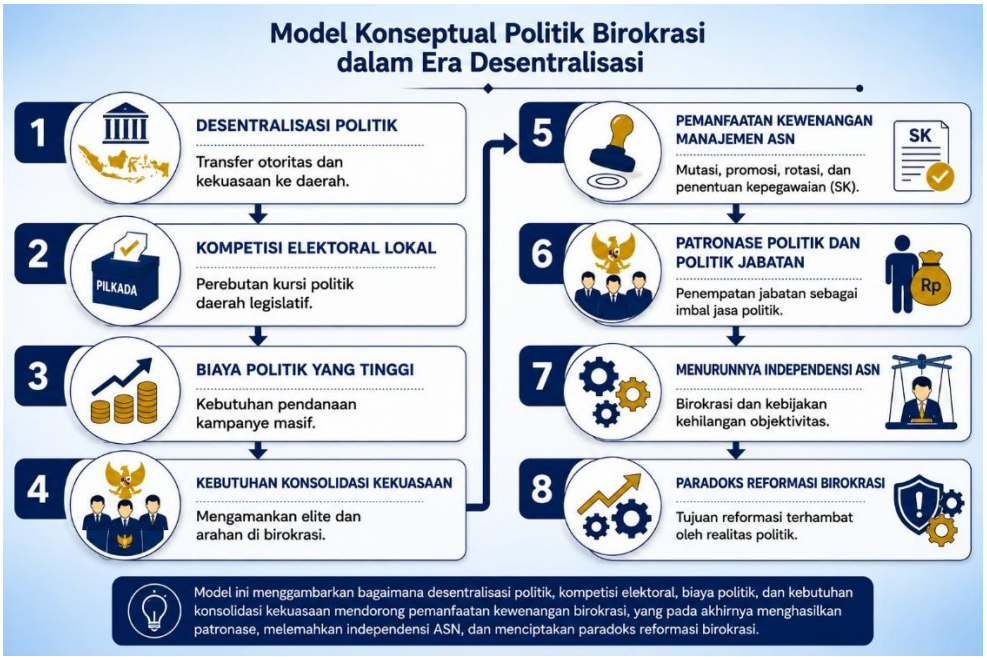


Gambar 3. 20 Peta Posisi Konseptual

Dengan demikian, sintesis teoretis pada bagian ini menempatkan *Institutional Incentive Trap* sebagai jembatan analitis antara desain kelembagaan, struktur insentif, perilaku politik, dan reproduksi *bureaucratic capture*. Bab ini belum dimaksudkan untuk memformalkan seluruh proposisi *Institutional Incentive Trap*, karena perumusan tersebut akan dilakukan setelah mekanisme dan evidensi dibahas secara lebih sistematis. Pada tahap ini, yang penting adalah menunjukkan bahwa paradoks reformasi birokrasi Indonesia tidak berhenti pada kesenjangan antara aturan dan implementasi, tetapi berkaitan dengan kemungkinan adanya ketidaksesuaian antara logika reformasi administratif dan logika insentif politik. Reformasi administratif dapat meningkatkan kapasitas birokrasi, tetapi selama struktur politik masih memberikan manfaat dari penguasaan birokrasi, intervensi tetap memiliki daya tarik politik. Ketika intervensi menghasilkan patronase dan *capture*, sementara *capture* memperkuat kembali manfaat politik tersebut, reformasi justru berhadapan dengan suatu lingkaran kelembagaan yang sulit diputus. Di sinilah letak persoalan yang hendak dijelaskan oleh *Institutional Incentive Trap*.

3.10.3 Kerangka Konseptual Politik Birokrasi dalam Era Desentralisasi

Berdasarkan sintesis teori dan temuan empiris pada subbab-subbab sebelumnya, buku ini mengajukan Kerangka Konseptual Politik Birokrasi dalam Era Desentralisasi. Kerangka ini tidak dimaksudkan sebagai teori baru, melainkan sebagai kerangka analitis yang menjelaskan mekanisme hubungan antara kompetisi politik lokal, struktur insentif kelembagaan, dan kualitas birokrasi.



Gambar 3. 21 Kerangka Konseptual Politik Birokrasi dalam Era Desentralisasi

Gambar di atas memperlihatkan bahwa *bureaucratic capture* bukanlah suatu peristiwa yang muncul secara tiba-tiba, melainkan merupakan hasil dari rangkaian mekanisme kelembagaan yang terbentuk sejak diterapkannya desentralisasi politik dan pemilihan kepala daerah secara langsung. Desentralisasi memberikan transfer kewenangan yang lebih luas kepada pemerintah daerah, sementara kompetisi elektoral menciptakan kebutuhan yang semakin besar terhadap sumber daya politik untuk memenangkan dan mempertahankan kekuasaan. Dalam konteks tersebut, biaya politik yang tinggi mendorong kepala daerah membangun koalisi elite dan jaringan patronase sebagai strategi mempertahankan dukungan politik. Setelah memperoleh legitimasi elektoral, kepala daerah kemudian memanfaatkan kewenangan sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) untuk

mengendalikan proses mutasi, promosi, rotasi, dan pengisian jabatan birokrasi. Praktik tersebut menggeser orientasi manajemen ASN dari prinsip merit menuju loyalitas politik sehingga birokrasi secara bertahap kehilangan independensinya. Pada titik inilah *bureaucratic capture* bekerja sebagai mekanisme kausal yang menjelaskan bagaimana struktur insentif politik mampu mengubah birokrasi menjadi instrumen konsolidasi kekuasaan, bukan semata-mata organisasi profesional yang melayani kepentingan publik (Grindle, 2012; Peters, 2019; Fukuyama, 2013).

Kerangka ini sekaligus menunjukkan bahwa paradoks reformasi birokrasi di Indonesia tidak dapat dipahami hanya melalui evaluasi terhadap implementasi kebijakan administratif. Selama dua dekade terakhir, berbagai instrumen reformasi seperti Indeks Reformasi Birokrasi, Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP), Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE), serta pembangunan Zona Integritas telah berhasil meningkatkan kualitas prosedur administrasi, transparansi, dan kapasitas organisasi. Namun, capaian administratif tersebut belum secara otomatis mengurangi intervensi politik terhadap birokrasi. Hal ini menunjukkan bahwa akar persoalan tidak terletak pada kelemahan desain administrasi semata, melainkan pada belum berubahnya struktur insentif politik yang membentuk perilaku para aktor. Dengan kata lain, reformasi administrasi telah memperbaiki *the way government works*, tetapi belum mengubah *the rules of the political game* yang menentukan bagaimana kekuasaan didistribusikan dan digunakan dalam birokrasi (North, 1990; Pollitt & Bouckaert, 2017; Acemoglu & Robinson, 2012).

Lebih jauh, kerangka teoritis ini memperkuat argumentasi utama buku bahwa analisis reformasi birokrasi harus bergeser dari perspektif administratif menuju perspektif kelembagaan-politik (*institutional political perspective*). Birokrasi tidak dapat diposisikan sebagai organisasi yang berdiri netral di luar dinamika politik, melainkan sebagai institusi yang selalu berinteraksi dengan distribusi kekuasaan, kepentingan elite, dan konfigurasi insentif yang berkembang dalam sistem politik daerah. Oleh karena itu, keberhasilan reformasi tidak cukup diukur melalui peningkatan nilai indikator administratif, tetapi juga harus dinilai dari kemampuan sistem dalam membatasi ruang patronase, memperkuat independensi ASN, menjaga integritas sistem merit, dan memutus hubungan transaksional antara kekuasaan politik dengan pengelolaan aparatur negara. Perspektif ini memperluas kerangka analisis reformasi birokrasi dengan menempatkan *bureaucratic capture* sebagai variabel penjelas yang menghubungkan antara

desentralisasi politik, kompetisi elektoral, dan kualitas tata kelola pemerintahan daerah.

Kerangka tersebut juga konsisten dengan pendekatan yang digunakan dalam *Worldwide Governance Indicators* (WGI) yang dikembangkan oleh World Bank. WGI, khususnya indikator *Government Effectiveness,* memang memberikan gambaran mengenai kualitas birokrasi, kapasitas pelayanan publik, independensi aparatur sipil, serta kredibilitas implementasi kebijakan pada tingkat makro. Akan tetapi, World Bank menegaskan bahwa indikator tersebut tidak dirancang untuk menjelaskan mekanisme kausal yang melatarbelakangi perubahan kualitas tata kelola di setiap negara. WGI berfungsi sebagai instrumen diagnostik untuk mengidentifikasi kecenderungan (*governance trends*), bukan sebagai alat yang mampu menjelaskan mengapa suatu reformasi berhasil atau gagal dalam konteks politik tertentu (Kaufmann, Kraay, & Mastruzzi, 2010; World Bank, 2024).

Atas dasar itu, buku ini memandang bahwa indikator global seperti WGI perlu dipadukan dengan analisis institusional yang lebih mendalam mengenai struktur kekuasaan domestik. Diagnosis terhadap kualitas pemerintahan tidak cukup berhenti pada pengukuran efektivitas birokrasi atau kualitas layanan publik, tetapi harus menelusuri bagaimana insentif politik, desain kelembagaan, hubungan patronase, dan distribusi kewenangan membentuk perilaku aktor di dalam birokrasi. Dengan mengintegrasikan indikator tata kelola global dengan analisis politik kelembagaan, kerangka teoritis yang ditawarkan dalam buku ini berupaya menjelaskan mengapa Indonesia mampu menunjukkan kemajuan administratif yang cukup signifikan, tetapi pada saat yang sama masih menghadapi tingginya politisasi birokrasi, pelanggaran sistem merit, serta praktik *bureaucratic capture* di berbagai daerah. Inilah kontribusi utama buku ini, yaitu menghadirkan kerangka analitis yang tidak hanya mendeskripsikan keberhasilan reformasi birokrasi, tetapi juga menjelaskan mekanisme yang menyebabkan keberhasilan tersebut belum sepenuhnya menghasilkan birokrasi yang profesional, independen, dan berorientasi pada kepentingan publik.

3.10.4 Ekspektasi Teoretis

Ekspektasi teoritis dalam buku ini berangkat dari asumsi bahwa hubungan antara politik dan birokrasi di era desentralisasi tidak berlangsung dalam ruang kelembagaan yang netral. Desentralisasi memperluas kewenangan pemerintah daerah, sementara Pilkada memberikan legitimasi elektoral

kepada kepala daerah dan menempatkannya dalam lingkungan politik yang kompetitif. Pada saat yang sama, kepala daerah memiliki kewenangan administratif yang penting dalam pengelolaan birokrasi dan ASN. Kombinasi tersebut menciptakan ruang interaksi yang memungkinkan kepentingan politik bertemu dengan sumber daya administratif. Namun, hubungan tersebut tidak dengan sendirinya menghasilkan politisasi birokrasi. Dampaknya sangat bergantung pada struktur insentif, kekuatan mekanisme pengawasan, profesionalisme birokrasi, serta keberadaan institusi formal dan informal yang mengatur perilaku aktor.

Perspektif *New Institutionalism* menegaskan bahwa institusi membentuk pilihan dan perilaku melalui aturan formal, norma, serta struktur insentif, sedangkan perspektif *Historical Institutionalism* menunjukkan bahwa pola kelembagaan yang telah menghasilkan manfaat tertentu dapat bertahan dan berkembang melalui proses yang bersifat *self-reinforcing* (North, 1990; March & Olsen, 1989; Peters, 2019; Pierson, 2004). Karena itu, ekspektasi teoritis buku ini bukan bahwa desentralisasi atau Pilkada secara otomatis menyebabkan patronase, melainkan bahwa ketika desain kelembagaan memberikan manfaat politik dari penguasaan birokrasi, sementara biaya intervensi relatif rendah dan mekanisme pembatas belum cukup kuat, aktor politik memiliki insentif untuk mempertahankan pengaruh terhadap birokrasi. Ekspektasi ini konsisten dengan pembahasan sebelumnya bahwa persoalan utama tidak terletak pada keberadaan Pilkada sebagai mekanisme demokratis, tetapi pada struktur insentif yang terbentuk di sekeliling kompetisi politik, termasuk tingginya biaya politik, tuntutan konsolidasi kekuasaan, jaringan patronase, dan penguasaan sumber daya administratif.

Atas dasar itu, ekspektasi teoritis berikutnya diarahkan pada kemungkinan terbentuknya suatu mekanisme berantai dan reproduktif. Reformasi administratif diperkirakan dapat meningkatkan kapasitas birokrasi melalui perbaikan prosedur, digitalisasi, sistem merit, akuntabilitas, dan modernisasi manajemen, tetapi peningkatan kapasitas tersebut tidak selalu mengubah kalkulasi politik yang mendasari hubungan antara aktor politik dan birokrasi. Apabila intervensi terhadap birokrasi tetap memberikan keuntungan politik, intervensi dapat berkembang menjadi patronase dan politisasi; ketika patronase berlangsung berulang, birokrasi dapat menjadi semakin bergantung pada aktor politik; ketergantungan tersebut kemudian membuka ruang bagi *bureaucratic capture*; dan *capture* pada gilirannya dapat memperkuat kembali kondisi yang membuat intervensi politik tetap menguntungkan. Dengan demikian, ekspektasi utama *Institutional Incentive*

Trap bukan sekadar hubungan linear institusi, perilaku, dan hasil, tetapi suatu lingkaran desain kelembagaan, struktur insentif politik, kalkulasi aktor, intervensi birokrasi, patronase/politisasi, *bureaucratic capture*, hingga ke reproduksi struktur insentif. Pola ini menjelaskan mengapa reformasi formal dapat berjalan bersamaan dengan keberlanjutan patronase: perubahan institusi administratif dapat meningkatkan kapasitas birokrasi, sementara struktur insentif politik yang menopang intervensi tetap relatif bertahan.

Dengan demikian, ekspektasi teoritis dalam Bab III bukanlah enam proposisi final, melainkan seperangkat harapan analitis yang akan digunakan untuk membaca konsistensi antara teori, evidensi, dan mekanisme yang ditemukan. Pendekatan ini sejalan dengan gagasan *theory building* yang menempatkan konstruksi teoretis sebagai proses yang harus terus berhubungan dengan evidensi, menjaga koherensi logis, dan memungkinkan konsep serta hubungan antarkonstruk dipertajam melalui proses analisis (Dubin, 1978; Eisenhardt, 1989). Dengan posisi tersebut, Bab III berfungsi sebagai ruang untuk menilai apakah pola empiris yang ditemukan mendukung arah mekanisme *Institutional Incentive Trap*, sementara perumusan enam proposisi yang lebih formal ditempatkan pada tahap pengembangan teori berikutnya. Hal ini juga konsisten dengan struktur buku yang menempatkan Bab III sebagai dasar empiris dan teoritis sebelum proposisi *Institutional Incentive Trap* diformalkan pada bab selanjutnya.

3.10.5 Sintesis Penyebab Terjadinya *Bureaucratic Capture*

Seluruh temuan empiris yang dipaparkan dalam Bab III memperlihatkan bahwa persoalan birokrasi daerah di Indonesia tidak dapat dipahami hanya sebagai akibat dari lemahnya implementasi reformasi administrasi. Berbagai indikator menunjukkan bahwa reformasi birokrasi berhasil meningkatkan kapasitas organisasi pemerintah melalui penyederhanaan prosedur, digitalisasi layanan publik, penguatan akuntabilitas, serta penerapan sistem merit. Namun, pada saat yang sama, berbagai indikator politik-kelembagaan justru memperlihatkan sesuatu yang berbeda. Pelanggaran sistem merit, mutasi aparatur pasca-pemilihan kepala daerah, meningkatnya pengaduan pelanggaran netralitas ASN, hingga berulangnya perkara korupsi kepala daerah menunjukkan bahwa ruang intervensi politik terhadap birokrasi masih tetap terbuka. Kontras antara keberhasilan administratif dan stagnasi kelembagaan inilah yang membentuk paradoks reformasi birokrasi Indonesia, yaitu kondisi ketika kualitas tata kelola administratif mengalami

perbaikan, tetapi independensi birokrasi belum mengalami penguatan yang sebanding (World Bank, 2024; Kementerian PANRB, 2024).

Analisis terhadap berbagai data tersebut menunjukkan adanya pola hubungan yang relatif konsisten antara tingginya biaya kompetisi politik lokal, besarnya kewenangan kepala daerah sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK), belum optimalnya efektivitas pengawasan eksternal, serta bertahannya praktik patronase dalam pengelolaan birokrasi daerah. Masing-masing faktor tidak bekerja secara terpisah, melainkan saling memperkuat melalui suatu mekanisme kelembagaan yang bersifat kumulatif. Kompetisi elektoral menciptakan kebutuhan memperoleh sumber daya politik; kewenangan pengelolaan ASN menyediakan instrumen untuk memenuhi kebutuhan tersebut; sementara lemahnya mekanisme pengawasan meningkatkan peluang penyalahgunaan kewenangan. Interaksi ketiga unsur tersebut menjadikan birokrasi semakin rentan diposisikan bukan sebagai institusi pelayanan publik yang netral, melainkan sebagai aset politik yang dapat dimanfaatkan untuk memperkuat posisi kekuasaan pemerintah daerah. Dengan demikian, *bureaucratic capture* bukan merupakan peristiwa yang muncul secara tiba-tiba, tetapi hasil dari proses institusional yang berkembang secara bertahap dan berulang.

Dalam perspektif *New Institutionalism*, perilaku para aktor tidak hanya dipengaruhi oleh preferensi pribadi atau kualitas moral individu, tetapi terutama dibentuk oleh struktur insentif yang melekat dalam institusi tempat mereka berinteraksi (North, 1990; Peters, 2019). Kepala daerah, sebagai aktor yang memperoleh legitimasi melalui pemilihan langsung, menghadapi tekanan politik untuk mempertahankan koalisi, membalas dukungan politik, dan mengamankan keberlanjutan kekuasaan. Dalam konteks tersebut, kewenangan administratif atas pengangkatan, promosi, rotasi, dan mutasi ASN dapat dipersepsikan sebagai sumber daya strategis untuk membangun loyalitas birokrasi. Di sisi lain, aparatur sipil negara juga bertindak secara rasional dalam merespons struktur insentif tersebut. Ketika promosi jabatan lebih dipengaruhi oleh kedekatan politik daripada prestasi kerja, sebagian aparatur akan terdorong membangun loyalitas kepada aktor politik dibandingkan meningkatkan kompetensi profesional. Akibatnya, hubungan profesional antara pejabat politik dan birokrasi perlahan bergeser menjadi hubungan patron-klien yang melemahkan prinsip meritokrasi.

Sintesis ini sekaligus menunjukkan bahwa *bureaucratic capture* tidak dapat direduksi sebagai persoalan etika individu atau sekadar praktik penyalahgunaan jabatan oleh segelintir pejabat. Fenomena tersebut

merupakan konsekuensi logis dari konfigurasi kelembagaan yang mempertemukan empat faktor utama, yaitu legitimasi elektoral yang menghasilkan kompetisi politik intensif, tingginya biaya politik lokal, luasnya diskresi kepala daerah dalam pengelolaan birokrasi, dan belum kuatnya mekanisme *checks and balances*. Ketika keempat faktor tersebut hadir secara bersamaan, peluang terjadinya intervensi politik terhadap birokrasi meningkat secara sistematis. Oleh sebab itu, semakin tinggi intensitas kompetisi politik tanpa diimbangi penguatan institusi pengawasan dan pembatasan diskresi politik, semakin besar pula kemungkinan birokrasi mengalami proses *capture* oleh kepentingan politik. Penjelasan ini memperluas kajian mengenai reformasi birokrasi yang selama ini lebih banyak berfokus pada aspek manajerial dengan menempatkan dinamika politik sebagai variabel penjelas utama.

Temuan tersebut mengantarkan buku ini pada pengembangan kerangka teori Institutional Incentive Trap, yaitu kondisi ketika desain kelembagaan menciptakan insentif yang mendorong setiap aktor bertindak rasional menurut kepentingannya masing-masing, tetapi secara kolektif menghasilkan kegagalan tata kelola. Kepala daerah terdorong menggunakan birokrasi untuk menjaga stabilitas politik; elite politik mengharapkan distribusi jabatan sebagai bentuk imbal balik dukungan; sementara birokrasi berupaya mengamankan posisi karier melalui kedekatan dengan penguasa. Tidak satu pun aktor memandang tindakannya sebagai penyebab kerusakan sistem, namun akumulasi keputusan yang rasional pada tingkat individu justru menghasilkan birokrasi yang semakin terpolitisasi. Dalam perspektif ini, persoalan utama bukan terletak pada perilaku individual, melainkan pada struktur insentif yang terus mereproduksi perilaku tersebut dari satu siklus politik ke siklus berikutnya. Konsep ini sejalan dengan pemikiran North (1990) mengenai institusi sebagai pembentuk insentif serta teori *state capture* yang menekankan pentingnya relasi antara kekuasaan politik dan institusi publik (Hellman, Jones, & Kaufmann, 2000).

Implikasi teoritis dari sintesis ini sangat penting bagi arah reformasi birokrasi di Indonesia. Selama agenda reformasi masih berpusat pada penyempurnaan prosedur administrasi, digitalisasi layanan, penguatan sistem akuntabilitas, atau peningkatan kapasitas aparatur, maka reformasi hanya akan memperbaiki cara birokrasi bekerja, tetapi belum menyentuh aturan yang membentuk perilaku para aktor. Reformasi administrasi memang tetap diperlukan sebagai fondasi peningkatan kapasitas negara, namun keberhasilannya akan selalu terbatas apabila tidak diikuti dengan reformasi

institusi politik yang mampu mengurangi insentif patronase, memperkuat independensi pengelolaan ASN, memperjelas batas kewenangan politik terhadap birokrasi, serta memperkokoh mekanisme pengawasan yang efektif. Dengan demikian, agenda reformasi birokrasi pada masa depan perlu bergeser dari sekadar *administrative reform* menuju *institutional reform*, yaitu transformasi yang tidak hanya memperbaiki prosedur administrasi, tetapi juga menata kembali hubungan antara demokrasi lokal, sistem politik, dan birokrasi profesional agar saling memperkuat dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang efektif, akuntabel, dan berintegritas (Pollitt & Bouckaert, 2017; OECD, 2020; World Bank, 2024).

3.11 Dari Reformasi Administrasi Menuju Reformasi Institusi Politik

Selama lebih dari dua dekade pasca-Reformasi 1998, Indonesia telah menempatkan reformasi birokrasi sebagai salah satu agenda utama dalam pembangunan tata kelola pemerintahan. Berbagai kebijakan telah dihasilkan untuk meningkatkan efektivitas organisasi, memperkuat akuntabilitas, mempercepat digitalisasi layanan publik, serta membangun sistem merit dalam pengelolaan Aparatur Sipil Negara (ASN). Melalui Grand Design Reformasi Birokrasi, penerapan Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE), Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP), penyederhanaan birokrasi, hingga transformasi manajemen ASN, pemerintah berupaya menciptakan birokrasi yang profesional, adaptif, dan berorientasi pada pelayanan publik (Kementerian PANRB, 2024; OECD, 2023). Berbagai capaian tersebut menunjukkan bahwa reformasi administrasi telah menghasilkan perubahan kelembagaan yang signifikan pada aspek prosedural dan manajerial.

Berbagai indikator tersebut belum sepenuhnya mencerminkan berkurangnya pengaruh politik dalam penyelenggaraan birokrasi daerah. Berbagai laporan Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) sebelum pembubarannya, Badan Kepegawaian Negara (BKN), Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), maupun Ombudsman Republik Indonesia menunjukkan bahwa praktik mutasi jabatan yang tidak berbasis sistem merit, pelanggaran netralitas ASN, serta intervensi politik terhadap proses pengisian jabatan strategis masih terus ditemukan di berbagai daerah (KASN, 2023; BKN, 2024; KPK, 2024). Fakta tersebut memperlihatkan adanya paradoks reformasi birokrasi, yaitu meningkatnya kualitas administrasi pemerintahan tanpa diikuti oleh penguatan independensi birokrasi dari tekanan kepentingan politik.

Paradoks tersebut menunjukkan bahwa reformasi birokrasi selama ini lebih banyak berorientasi pada administrative reform, yaitu pembenahan organisasi, prosedur kerja, teknologi pemerintahan, dan penguatan kapasitas aparatur. Pendekatan ini berangkat dari asumsi bahwa kualitas pemerintahan akan meningkat apabila birokrasi memiliki struktur yang lebih efisien, prosedur yang lebih sederhana, serta aparatur yang lebih kompeten. Pendekatan tersebut memang berhasil memperbaiki berbagai indikator administrasi publik, tetapi belum sepenuhnya menjawab persoalan mengenai bagaimana kekuasaan politik memengaruhi perilaku birokrasi setelah proses demokratisasi dan desentralisasi berlangsung. Dengan kata lain, reformasi administrasi lebih banyak memperbaiki cara birokrasi bekerja, tetapi belum secara memadai mengubah struktur kekuasaan yang memengaruhi cara birokrasi digunakan (Peters & Pierre, 2021).

Dalam konteks pemerintahan daerah, hubungan antara politik dan birokrasi justru mengalami transformasi yang semakin kompleks setelah diberlakukannya desentralisasi. Kepala daerah tidak hanya memperoleh legitimasi politik melalui pemilihan langsung, tetapi juga memiliki kewenangan yang luas dalam mengelola anggaran daerah, menentukan arah pembangunan, serta menjalankan fungsi sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK). Kombinasi legitimasi elektoral dan kewenangan administratif tersebut menciptakan posisi yang sangat strategis dalam mengendalikan sumber daya birokrasi. Ketika mekanisme pengawasan kelembagaan tidak berkembang secepat perluasan kewenangan tersebut, maka birokrasi akan berubah menjadi instrumen konsolidasi kekuasaan politik melalui distribusi jabatan, mutasi pegawai, maupun pengendalian akses terhadap sumber daya organisasi (World Bank, 2017; Aspinall & Berenschot, 2019).

Perspektif *New Institutionalism* memberikan penjelasan bahwa perilaku aktor publik tidak hanya dipengaruhi oleh norma hukum atau kapasitas organisasi, tetapi juga oleh struktur insentif yang dibentuk oleh institusi tempat mereka beroperasi (North, 1990; Peters, 2019). Dalam kerangka ini, kepala daerah sebagai aktor politik akan bertindak secara rasional sesuai dengan insentif yang dihadapi. Ketika keberhasilan politik bergantung pada kemampuan mempertahankan koalisi, mengembalikan biaya politik, dan menjaga loyalitas elite pendukung, maka penguasaan terhadap birokrasi menjadi pilihan yang rasional secara politik. Sebaliknya, ASN juga menghadapi insentif untuk membangun kedekatan dengan pemegang kekuasaan guna memperoleh keamanan karier dan peluang promosi jabatan.

Interaksi kedua kepentingan tersebut menciptakan hubungan yang secara perlahan menggeser orientasi birokrasi dari pelayanan publik menuju loyalitas politik.

Atas dasar itu, persoalan utama reformasi birokrasi Indonesia tidak lagi dapat dipahami semata-mata sebagai persoalan administrasi publik, melainkan sebagai persoalan desain institusi politik. Reformasi birokrasi yang hanya berfokus pada penyempurnaan prosedur administrasi akan menghasilkan birokrasi yang semakin modern secara teknis, tetapi tetap rentan terhadap intervensi politik apabila struktur insentif yang mendorong patronase tidak mengalami perubahan. Dengan kata lain, birokrasi akan menjadi semakin digital, semakin akuntabel, dan semakin efisien, tetapi tetap kehilangan independensinya apabila distribusi jabatan masih dipengaruhi oleh pertimbangan politik daripada prinsip merit. Oleh sebab itu, reformasi administrasi dan reformasi politik tidak dapat dipisahkan, karena keduanya membentuk satu kesatuan dalam tata kelola pemerintahan demokratis.

Temuan empiris yang dipaparkan pada Bab ini memperkuat argumentasi tersebut. Berbagai data mengenai peningkatan pelanggaran sistem merit, tingginya intensitas mutasi ASN menjelang maupun setelah Pilkada, serta berulangnya kasus korupsi kepala daerah menunjukkan bahwa kualitas tata kelola pemerintahan tidak hanya ditentukan oleh efektivitas administrasi, tetapi juga oleh kualitas institusi politik yang mengatur hubungan antara pejabat politik dan birokrasi. Selama biaya politik tetap tinggi, kewenangan pengelolaan ASN masih terkonsentrasi pada kepala daerah, dan mekanisme pengawasan belum mampu bekerja secara independen, maka ruang bagi patronase dan *bureaucratic capture* akan tetap terbuka. Kondisi ini menjelaskan mengapa berbagai program reformasi administrasi sering menghasilkan kemajuan yang nyata pada level prosedural, tetapi belum mampu menghilangkan pola-pola intervensi politik yang bersifat struktural.

Dalam perspektif buku ini, agenda reformasi birokrasi pada masa mendatang perlu bergeser dari sekadar *administrative reform* menuju *institutional reform.* Reformasi institusi politik tidak dimaksudkan untuk mengurangi legitimasi demokrasi lokal, melainkan membangun mekanisme yang mampu menjaga keseimbangan antara otoritas politik hasil pemilihan umum dengan profesionalisme birokrasi sebagai pelaksana kebijakan publik. Reformasi tersebut mencakup penguatan sistem merit yang lebih independen, pembatasan diskresi politik dalam pengelolaan jabatan ASN, penguatan lembaga pengawasan, peningkatan transparansi proses mutasi dan promosi, serta pengembangan mekanisme akuntabilitas yang mampu

membatasi penyalahgunaan kewenangan administratif oleh aktor politik. Dengan demikian, demokrasi lokal tidak hanya menghasilkan pemerintahan yang memperoleh legitimasi elektoral, tetapi juga pemerintahan yang mampu menjaga netralitas dan profesionalisme birokrasi.

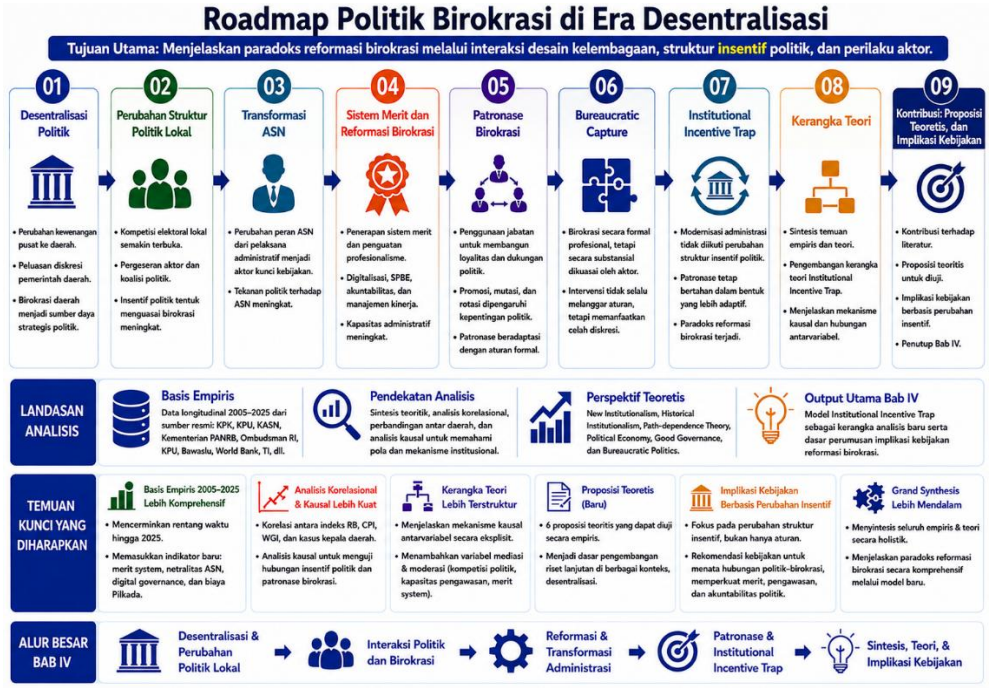
Berdasarkan seluruh uraian tersebut, buku ini mengajukan argumentasi bahwa keberhasilan reformasi birokrasi tidak cukup diukur melalui peningkatan Indeks Reformasi Birokrasi, nilai SPBE, SAKIP, atau indikator administratif lainnya. Keberhasilan reformasi harus pula diukur dari kemampuan institusi politik dalam membatasi penggunaan birokrasi sebagai instrumen kekuasaan, memperkuat independensi ASN, dan menciptakan hubungan yang seimbang antara pejabat politik dan aparatur sipil negara. Pergeseran perspektif dari reformasi administrasi menuju reformasi institusi politik inilah yang menjadi landasan kerangka teori bagi *Institutional Incentive Trap* yang dikembangkan dalam buku ini. Kerangka tersebut menegaskan bahwa reformasi birokrasi hanya akan menghasilkan perubahan yang berkelanjutan apabila modernisasi administrasi berjalan seiring dengan rekonstruksi struktur insentif politik yang membentuk perilaku para aktor dalam pemerintahan daerah.

Dengan pendekatan tersebut, Bab III tidak dimaksudkan untuk menguji *Institutional Incentive Trap* sebagai hipotesis statistik, tetapi untuk menilai konsistensi empiris dan daya jelaskan mekanisme yang diajukan teori tersebut dalam konteks politik dan birokrasi pemerintahan daerah Indonesia.

BAB IV
POLITIK BIROKRASI DALAM ERA DESENTRALISASI

4.1 Konteks dan Dinamika

Bab ini disusun untuk menjelaskan mekanisme yang menghubungkan desain desentralisasi politik dengan paradoks reformasi birokrasi di Indonesia. Analisis dilakukan secara bertahap, dimulai dari perubahan struktur politik pasca-desentralisasi, dilanjutkan dengan transformasi birokrasi dan manajemen ASN, kemudian dianalisis bagaimana interaksi antara reformasi administrasi dan dinamika politik menghasilkan patronase birokrasi yang semakin adaptif. Selanjutnya, bab ini memperkenalkan kerangka teori *Institutional Incentive Trap* (IIT) sebagai sintesis yang menjelaskan keseluruhan hubungan kausal tersebut.



Gambar 4. 1 Roadmap Politik Borokrasi di Era Desentralisasi

Gambar di atas menyajikan Roadmap Analisis Bab IV, yaitu kerangka berpikir yang menjadi panduan sistematis dalam menjelaskan hubungan antara desentralisasi politik, reformasi birokrasi, dan keberlanjutan patronase birokrasi di Indonesia. Road map ini menunjukkan bahwa keseluruhan pembahasan dalam bab ini disusun secara bertahap, dimulai dari perubahan kelembagaan pada tingkat makro hingga menghasilkan

sintesis berupa kerangka teori *Institutional Incentive Trap* sebagai kontribusi utama buku ini.

Analisis diawali dari desentralisasi, yaitu proses pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Kebijakan ini memberikan ruang yang lebih luas bagi pemerintah daerah dalam mengelola urusan pemerintahan, sumber daya publik, dan aparatur negara. Di satu sisi, desentralisasi diharapkan mampu meningkatkan efektivitas pelayanan publik, memperkuat demokrasi lokal, dan mempercepat pembangunan daerah. Namun di sisi lain, distribusi kewenangan tersebut juga mengubah konfigurasi hubungan antara kekuasaan politik dan birokrasi karena pemerintah daerah memperoleh diskresi yang lebih besar dalam penyelenggaraan pemerintahan (Rondinelli, Nellis, & Cheema, 1983; Faguet, 2014).

Perubahan kewenangan tersebut kemudian melahirkan perubahan struktur politik di tingkat lokal. Kepala daerah yang dipilih melalui mekanisme demokrasi memperoleh legitimasi politik yang kuat sekaligus memiliki tanggung jawab untuk merealisasikan agenda pembangunan yang dijanjikan kepada masyarakat. Dalam praktiknya, kondisi tersebut meningkatkan intensitas kompetisi politik, memperluas ruang negosiasi antarelite, serta memperbesar kepentingan aktor politik terhadap birokrasi sebagai instrumen pelaksanaan kebijakan dan konsolidasi pemerintahan. Dengan demikian, birokrasi menjadi semakin strategis, bukan hanya sebagai organisasi administratif, tetapi juga sebagai institusi yang memiliki nilai politik.

Perubahan struktur politik tersebut mendorong transformasi peran Aparatur Sipil Negara (ASN). Birokrasi tidak lagi dipahami hanya sebagai pelaksana administrasi pemerintahan, tetapi juga sebagai aktor penting yang menentukan keberhasilan implementasi kebijakan, efektivitas pelayanan publik, dan kesinambungan program pembangunan daerah. Perubahan ini menuntut hadirnya birokrasi yang profesional, adaptif, dan memiliki kapasitas manajerial yang mampu menjawab tuntutan pemerintahan modern.

Sebagai respons terhadap tantangan tersebut, pemerintah melaksanakan berbagai agenda reformasi melalui penguatan Sistem Merit. Reformasi ini diwujudkan melalui penyempurnaan regulasi kepegawaian, seleksi berbasis kompetensi, pengembangan karier yang objektif, digitalisasi manajemen ASN, serta penguatan prinsip profesionalisme dan akuntabilitas. Berbagai

kebijakan tersebut menunjukkan komitmen negara dalam membangun birokrasi yang lebih efektif, transparan, dan bebas dari praktik-praktik yang bertentangan dengan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (OECD, 2023; Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang ASN).

Meskipun demikian, hasil analisis dalam buku ini menunjukkan bahwa keberhasilan reformasi administrasi belum sepenuhnya diikuti oleh berkurangnya intervensi politik terhadap birokrasi. Kondisi tersebut melahirkan Paradoks Reformasi, yaitu situasi ketika kualitas administrasi publik meningkat secara signifikan, tetapi praktik patronase, politisasi jabatan, dan pengaruh kepentingan politik terhadap manajemen birokrasi masih tetap berlangsung. Dengan kata lain, reformasi birokrasi berhasil memperkuat institusi formal, tetapi belum sepenuhnya mengubah perilaku politik yang berkembang di dalamnya.

Paradoks tersebut menjadi dasar bagi pengembangan kerangka teori Institutional Incentive Trap. Konsep ini menjelaskan bahwa keberlangsungan patronase birokrasi bukan terutama disebabkan oleh lemahnya regulasi atau rendahnya kapasitas administrasi, melainkan oleh struktur insentif politik yang masih memberikan keuntungan bagi aktor untuk mempertahankan pengaruh terhadap birokrasi. Selama penguasaan jabatan birokrasi tetap memberikan manfaat politik dalam membangun loyalitas, mengendalikan implementasi kebijakan, dan memperkuat posisi kekuasaan, maka berbagai bentuk intervensi terhadap birokrasi akan terus bereproduksi, meskipun mekanisme administrasi semakin modern (March & Olsen, 1989; North, 1990; Peters, 2019).

Seluruh rangkaian analisis tersebut kemudian bermuara pada penyusunan kerangka teori *Institutional Incentive Trap*, yang menjadi sintesis teoritis buku ini. Kerangka tersebut menjelaskan hubungan kausal antara desentralisasi politik, perubahan struktur politik, transformasi birokrasi, penguatan Sistem Merit, munculnya paradoks reformasi, hingga terbentuknya perangkap insentif kelembagaan (*institutional incentive trap*). Dengan demikian, teori ini tidak hanya menjelaskan mengapa patronase birokrasi tetap bertahan di tengah modernisasi administrasi, tetapi juga memberikan kerangka analitis baru untuk memahami hubungan antara institusi politik, reformasi birokrasi, dan tata kelola pemerintahan di Indonesia.

Oleh karena itu, Roadmap Analisis Bab IV tidak hanya berfungsi sebagai peta alur pembahasan, tetapi juga sebagai representasi visual atas logika argumentasi yang dibangun dalam buku ini. Setiap tahapan analisis saling

berkaitan dan membentuk satu kesatuan penjelasan yang menunjukkan bahwa keberhasilan reformasi birokrasi tidak cukup diukur dari kemajuan administratif semata, melainkan juga dari kemampuan sistem politik mengubah struktur insentif yang selama ini mendorong reproduksi patronase birokrasi.

4.2 Dinamika Politik Birokrasi Pasca-Desentralisasi

4.2.1 Desentralisasi dan Perubahan Relasi Politik–Birokrasi

Bab ini berangkat dari proposisi bahwa paradoks reformasi birokrasi Indonesia tidak dapat dijelaskan secara memadai oleh teori reformasi administrasi konvensional. Oleh karena itu, buku ini mengembangkan kerangka teori *Institutional Incentive Trap* sebagai sintesis yang menjelaskan hubungan antara desain desentralisasi politik, struktur insentif kekuasaan, dan keberlanjutan patronase birokrasi.

Implementasi desentralisasi melalui reformasi pemerintahan pasca-1998 merupakan salah satu perubahan kelembagaan paling mendasar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Reformasi ini tidak hanya mendistribusikan kembali kewenangan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, tetapi juga mengubah secara fundamental hubungan antara kekuasaan politik dan birokrasi di tingkat lokal. Sebelum era reformasi, pengelolaan birokrasi berlangsung dalam struktur pemerintahan yang sangat tersentralisasi. Sebagian besar keputusan strategis, termasuk pembentukan organisasi, pengangkatan pejabat struktural, serta pengelolaan aparatur negara, berada di bawah kendali pemerintah pusat. Konfigurasi tersebut membatasi ruang diskresi pemerintah daerah sehingga hubungan antara kepala daerah dan birokrasi relatif lebih dikendalikan oleh mekanisme administratif nasional. Setelah kebijakan otonomi daerah diberlakukan, pemerintah daerah memperoleh kewenangan yang jauh lebih luas dalam mengelola organisasi perangkat daerah, menyusun kebijakan publik, mengalokasikan sumber daya, serta mengelola Aparatur Sipil Negara (ASN). Perubahan tersebut dirancang untuk mendekatkan pelayanan publik kepada masyarakat, meningkatkan responsivitas pemerintah daerah, mempercepat pembangunan, dan memperkuat akuntabilitas demokrasi lokal sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Namun, perubahan tersebut tidak hanya menghasilkan desentralisasi kewenangan administratif, tetapi juga mendistribusikan kembali kekuasaan politik ke tingkat lokal. Dalam perspektif *new institutionalism*, perubahan institusi tidak pernah bersifat netral karena setiap perubahan aturan akan mengubah distribusi kewenangan, pola interaksi antarlembaga, serta struktur insentif yang dihadapi oleh para aktor (North, 1990; Peters, 2019). Dengan kata lain, ketika pemerintah daerah memperoleh kewenangan yang lebih besar, para aktor politik lokal juga memperoleh peluang yang lebih luas untuk menentukan bagaimana kewenangan tersebut digunakan. Desentralisasi dengan demikian bukan hanya memperluas kapasitas pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pelayanan publik, tetapi sekaligus membentuk arena politik baru yang mempertemukan kepentingan elektoral, kepentingan birokrasi, dan kepentingan distribusi sumber daya publik.

Dalam kerangka *historical institutionalism*, perubahan tersebut juga dapat dipahami sebagai *critical juncture,* yaitu titik perubahan kelembagaan yang menggeser pola hubungan antara negara dan birokrasi secara mendasar (Pierson, 2004; Thelen, 2004). Sebelum reformasi, hubungan politik–birokrasi didominasi oleh kontrol vertikal pemerintah pusat. Setelah desentralisasi, pusat gravitasi kekuasaan bergeser ke pemerintah daerah sehingga kepala daerah menjadi aktor utama dalam pengambilan keputusan administratif. Pergeseran ini tidak hanya mengubah lokasi pengambilan keputusan, tetapi juga mengubah mekanisme akuntabilitas, pola koordinasi, dan keseimbangan kekuasaan dalam birokrasi daerah. Dengan demikian, desentralisasi menciptakan konfigurasi kelembagaan baru yang berbeda secara substantif dari sistem sebelumnya.

Perubahan tersebut semakin menguat sejak diberlakukannya pemilihan kepala daerah secara langsung. Legitimasi yang diperoleh melalui pemilihan langsung memberikan kepala daerah posisi politik yang jauh lebih kuat dibandingkan pada era sebelumnya. Kepala daerah tidak lagi semata-mata berfungsi sebagai administrator pemerintahan, tetapi juga sebagai aktor politik yang harus mempertahankan dukungan publik, menjaga stabilitas koalisi, memenuhi ekspektasi partai politik, serta mempersiapkan keberlanjutan karier politiknya. Konsekuensinya, birokrasi mulai memperoleh makna politik yang lebih besar. Organisasi pemerintahan tidak lagi dipandang hanya sebagai instrumen administratif untuk menyelenggarakan pelayanan publik, tetapi juga sebagai sumber daya strategis yang dapat digunakan untuk mendukung implementasi agenda

politik, memperkuat legitimasi pemerintah, mengonsolidasikan jaringan pendukung, bahkan mengamankan keberlangsungan kekuasaan. Dalam konteks ini, birokrasi berubah menjadi salah satu arena utama tempat kepentingan administrasi dan kepentingan politik saling berinteraksi.

Pandangan tersebut sejalan dengan argumentasi B. Guy Peters yang menegaskan bahwa birokrasi pada hakikatnya tidak pernah bekerja di ruang yang sepenuhnya bebas dari politik. Sebaliknya, birokrasi selalu beroperasi dalam lingkungan politik yang membentuk prioritas kebijakan, distribusi kewenangan, serta hubungan antara pejabat politik dan aparatur negara (Peters, 2019). Hubungan tersebut bukanlah sesuatu yang secara inheren negatif karena dalam sistem demokrasi birokrasi memang harus mampu menerjemahkan mandat politik menjadi kebijakan publik. Persoalan muncul ketika hubungan politik–birokrasi tidak lagi dibatasi oleh prinsip profesionalisme, sistem merit, dan mekanisme akuntabilitas yang memadai. Dalam situasi demikian, loyalitas politik berpotensi menggantikan profesionalisme sebagai dasar utama pengelolaan birokrasi.

Dari perspektif ekonomi kelembagaan, perubahan distribusi kewenangan tersebut juga berarti perubahan struktur insentif (*incentive structure*). North (1990) menjelaskan bahwa institusi membentuk perilaku aktor melalui insentif dan disinsentif yang diciptakannya. Ketika kepala daerah memperoleh kewenangan yang luas dalam pengelolaan birokrasi sekaligus menghadapi kompetisi politik yang semakin intensif, birokrasi menjadi salah satu instrumen yang secara rasional dapat dimanfaatkan untuk mempertahankan dukungan politik. Di sisi lain, aparatur sipil negara juga merespons struktur insentif yang sama. Apabila peluang promosi, mutasi, maupun penempatan jabatan dipersepsikan lebih dipengaruhi oleh kedekatan politik dibandingkan kompetensi profesional, maka aparatur akan menyesuaikan strategi kariernya terhadap realitas tersebut. Dengan demikian, hubungan antara pejabat politik dan birokrasi tidak lagi sepenuhnya didasarkan pada prinsip profesionalisme administratif, tetapi mulai dipengaruhi oleh pertimbangan-pertimbangan politik yang berkembang di lingkungan pemerintahan daerah.

Analisis ini menunjukkan bahwa desentralisasi pada dasarnya merupakan prasyarat institusional bagi munculnya dinamika baru dalam hubungan politik–birokrasi. Desentralisasi sendiri bukan penyebab *bureaucratic capture* dan tidak dapat dipandang sebagai kebijakan yang gagal. Sebaliknya, desentralisasi berhasil memperkuat demokrasi lokal, memperluas partisipasi masyarakat, serta meningkatkan kapasitas pemerintah daerah dalam

mengelola pembangunan. Akan tetapi, ketika redistribusi kewenangan tersebut tidak diikuti oleh penguatan mekanisme pengawasan, pembatasan diskresi politik, dan perlindungan yang memadai terhadap sistem merit, maka konfigurasi kelembagaan yang baru justru menciptakan ruang yang lebih besar bagi intervensi politik terhadap birokrasi. Dalam konteks inilah desentralisasi menjadi titik awal perubahan relasi politik–birokrasi yang kemudian berkembang menjadi mekanisme *bureaucratic capture*. Oleh karena itu, analisis mengenai paradoks reformasi birokrasi di Indonesia harus dimulai dari pemahaman bahwa persoalan utamanya bukan terletak pada keberadaan desentralisasi itu sendiri, melainkan pada bagaimana desain kelembagaan desentralisasi membentuk struktur insentif yang mengatur perilaku para aktor politik dan birokrasi.

4.2.2 Transformasi Manajemen ASN

Sejalan dengan meningkatnya kewenangan pemerintah daerah sebagai konsekuensi kebijakan desentralisasi, pemerintah pusat secara simultan mengembangkan agenda reformasi birokrasi yang berfokus pada transformasi manajemen Aparatur Sipil Negara (ASN). Reformasi tersebut didorong oleh kesadaran bahwa keberhasilan desentralisasi tidak hanya ditentukan oleh besarnya kewenangan yang dilimpahkan kepada daerah, tetapi juga oleh kapasitas birokrasi dalam mengelola kewenangan tersebut secara profesional, efektif, dan akuntabel. Oleh karena itu, transformasi manajemen ASN diarahkan untuk membangun birokrasi yang memiliki integritas tinggi, adaptif terhadap perubahan, berorientasi pada pelayanan publik, serta mampu bekerja secara profesional tanpa dipengaruhi oleh kepentingan politik jangka pendek. Dalam kerangka tersebut, pemerintah mengembangkan berbagai instrumen reformasi, seperti penerapan sistem merit, digitalisasi manajemen ASN, pengembangan talenta (*talent management*), penguatan manajemen kinerja, serta penyederhanaan proses administrasi kepegawaian sebagai fondasi birokrasi modern.

Komitmen tersebut memperoleh landasan hukum yang lebih kuat melalui Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara**,** yang menegaskan bahwa pengelolaan ASN harus berorientasi pada profesionalisme, sistem merit, pengembangan kompetensi, serta transformasi digital. Berbeda dengan pendekatan administrasi kepegawaian pada masa sebelumnya yang lebih menitikberatkan pada kepatuhan terhadap prosedur, regulasi baru ini menempatkan ASN sebagai sumber daya strategis negara (*strategic state asset*) yang memiliki peran sentral dalam meningkatkan kualitas tata kelola pemerintahan. Melalui pendekatan

tersebut, manajemen ASN tidak lagi dipahami sekadar sebagai pengelolaan pegawai, tetapi sebagai instrumen pembangunan kapasitas negara (*state capacity*) yang menentukan kemampuan pemerintah dalam merumuskan kebijakan, menyelenggarakan pelayanan publik, serta menjaga keberlanjutan pembangunan nasional.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 juga mempertegas fungsi ASN sebagai pelaksana kebijakan publik, pelayan publik, serta perekat dan pemersatu bangsa**.** Ketiga fungsi tersebut mengandung konsekuensi kelembagaan yang sangat penting. ASN dituntut tidak hanya memiliki kompetensi teknis dan manajerial, tetapi juga menjunjung tinggi integritas, netralitas, profesionalisme, serta loyalitas kepada negara dan konstitusi, bukan kepada kepentingan politik tertentu. Dalam konteks ini, prinsip netralitas bukan sekadar norma etik, melainkan prasyarat mendasar bagi terciptanya birokrasi yang mampu memberikan pelayanan secara adil, konsisten, dan bebas dari diskriminasi politik. Oleh karena itu, penguatan sistem merit, digitalisasi manajemen ASN, pengembangan talenta, dan manajemen kinerja menjadi instrumen kelembagaan yang dirancang untuk memastikan bahwa seluruh proses pengelolaan sumber daya manusia pemerintah berlangsung berdasarkan kompetensi, kinerja, dan kebutuhan organisasi.

Transformasi tersebut mencerminkan perubahan paradigma yang cukup mendasar dalam administrasi publik. Jika pada masa lalu birokrasi lebih dipandang sebagai organisasi administratif yang berorientasi pada kepatuhan terhadap aturan (*rule-based administration*), maka reformasi birokrasi modern bergerak menuju pendekatan *strategic human resource management* yang menempatkan manusia sebagai aset strategis organisasi. Dalam paradigma ini, keberhasilan birokrasi tidak lagi hanya diukur melalui kepatuhan terhadap prosedur administratif, tetapi juga melalui kemampuannya menghasilkan nilai publik (*public value*), meningkatkan kualitas pelayanan, memperkuat inovasi, serta membangun organisasi yang adaptif terhadap perubahan lingkungan. Aparatur negara tidak lagi diposisikan sebagai pelaksana prosedur semata, tetapi sebagai penggerak utama kapasitas negara (*strategic state capacity*) dalam menghadapi tantangan pembangunan yang semakin kompleks (Pollitt & Bouckaert, 2017; OECD, 2023).

Perubahan paradigma tersebut juga memperlihatkan bahwa reformasi birokrasi Indonesia telah bergeser dari pendekatan *personnel administration* menuju *human capital management.* Fokus pengelolaan ASN tidak lagi

berhenti pada aspek administratif seperti pengangkatan, mutasi, atau kenaikan pangkat, melainkan mencakup keseluruhan siklus pengembangan pegawai, mulai dari perencanaan kebutuhan, rekrutmen berbasis kompetensi, pengembangan karier, pengelolaan talenta, evaluasi kinerja, hingga pembelajaran berkelanjutan. Pergeseran ini sejalan dengan praktik manajemen sektor publik di berbagai negara yang menempatkan kualitas sumber daya manusia sebagai faktor utama dalam meningkatkan efektivitas pemerintahan dan daya saing negara (OECD, 2023; World Bank, 2024).

Namun demikian, transformasi manajemen ASN juga menghadapi tantangan yang tidak sederhana. Berbagai instrumen reformasi yang telah dibangun pada dasarnya dirancang untuk memperkuat profesionalisme birokrasi melalui mekanisme yang objektif, transparan, dan berbasis kompetensi. Akan tetapi, efektivitas instrumen tersebut sangat dipengaruhi oleh lingkungan kelembagaan tempat birokrasi beroperasi. Dalam banyak kasus, prosedur administrasi yang telah mengalami modernisasi masih harus berhadapan dengan dinamika politik lokal yang memberikan insentif berbeda terhadap pengelolaan ASN. Akibatnya, penerapan sistem merit sering kali tidak sepenuhnya mampu menghilangkan ruang intervensi politik, terutama pada proses pengisian jabatan strategis, rotasi, maupun promosi pejabat. Kondisi ini menunjukkan bahwa keberhasilan reformasi administrasi tidak hanya bergantung pada kualitas regulasi, tetapi juga pada kesesuaian antara desain kelembagaan administrasi dan struktur insentif politik yang berkembang dalam sistem pemerintahan daerah.

Dari perspektif *new institutionalism*, situasi tersebut menggambarkan bahwa perubahan aturan formal belum tentu secara otomatis menghasilkan perubahan perilaku aktor. North (1990) menjelaskan bahwa institusi bekerja melalui struktur insentif yang membentuk pilihan rasional para pelaku. Oleh karena itu, meskipun pemerintah telah membangun sistem merit, digitalisasi kepegawaian, dan berbagai mekanisme pengawasan yang semakin modern, perilaku aktor politik maupun birokrasi tetap akan dipengaruhi oleh insentif yang berkembang dalam lingkungan politiknya. Selama struktur insentif politik masih memberikan keuntungan bagi praktik patronase atau penggunaan birokrasi sebagai instrumen konsolidasi kekuasaan, maka instrumen administratif akan menghadapi keterbatasan dalam mengubah perilaku organisasi secara menyeluruh. Reformasi administrasi dapat meningkatkan kapasitas birokrasi, tetapi belum tentu memperkuat independensinya.

Dengan demikian, transformasi manajemen ASN merupakan langkah maju yang sangat penting dalam pembangunan birokrasi profesional di Indonesia. Reformasi ini telah menyediakan fondasi kelembagaan yang lebih modern melalui sistem merit, manajemen talenta, digitalisasi, dan penguatan kinerja. Namun, sebagaimana akan dibahas pada bagian berikutnya, keberhasilan transformasi administrasi tersebut belum sepenuhnya diikuti oleh perubahan pada struktur institusi politik yang membentuk hubungan antara pejabat politik dan birokrasi. Ketidakselarasan antara kedua dimensi inilah yang kemudian menjadi salah satu penjelasan utama mengapa reformasi birokrasi mampu meningkatkan kapasitas administrasi, tetapi belum sepenuhnya berhasil mengurangi politisasi birokrasi. Dalam konteks tersebut, transformasi manajemen ASN harus dipahami sebagai syarat yang diperlukan (*necessary condition*), tetapi belum merupakan syarat yang memadai (*sufficient condition*) untuk mewujudkan birokrasi yang benar-benar profesional, independen, dan bebas dari *bureaucratic capture*.

4.2.3 Paradoks Desentralisasi dan Reformasi Birokrasi

Meskipun kerangka regulasi semakin menekankan profesionalisme ASN, dinamika politik lokal menunjukkan bahwa penguatan kapasitas administrasi tidak selalu berjalan seiring dengan penguatan independensi birokrasi. Dalam praktiknya, kepala daerah tetap memiliki posisi yang sangat strategis dalam proses pembinaan kepegawaian dan pengelolaan organisasi pemerintah daerah. Kondisi tersebut menciptakan hubungan yang kompleks antara prinsip sistem merit dengan realitas politik elektoral.

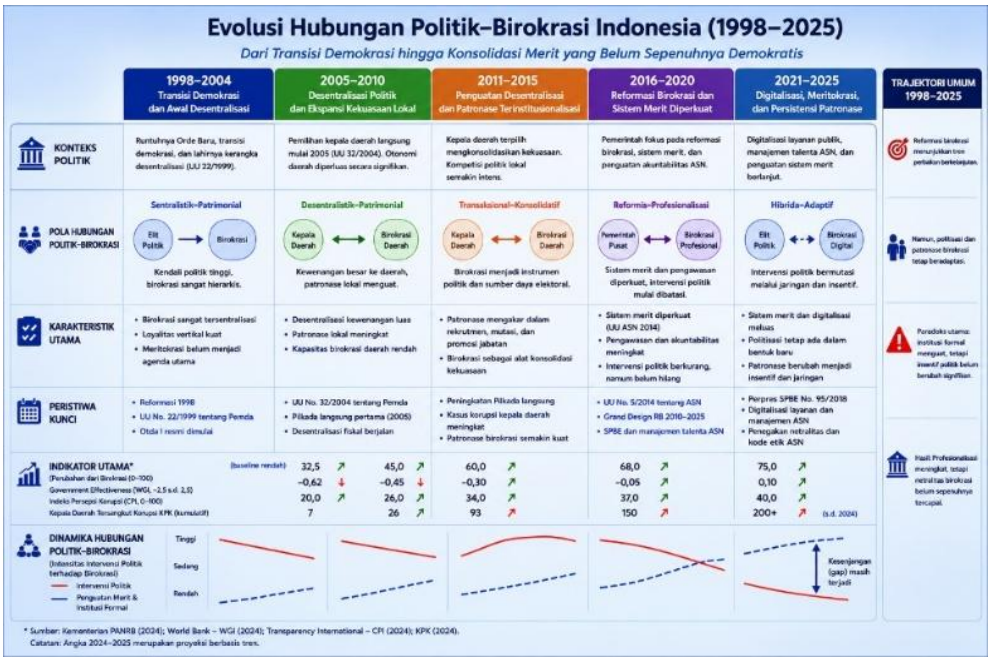
Perspektif *historical institutionalism* menjelaskan bahwa perubahan kelembagaan sering kali berlangsung melalui proses *institutional layering*, yaitu penambahan aturan baru tanpa menghilangkan logika institusi lama. Akibatnya, sistem merit berkembang berdampingan dengan praktik patronase yang telah lama berakar dalam politik lokal. Reformasi administrasi berhasil memperbaiki prosedur pengelolaan ASN, tetapi tidak secara otomatis mengubah struktur insentif politik yang memengaruhi keputusan-keputusan strategis mengenai promosi, rotasi, maupun mutasi jabatan (Pierson, 2004; Thelen, 2004).

Perkembangan kebijakan pasca-UU ASN Tahun 2023 memperlihatkan bahwa pemerintah terus menyempurnakan aturan turunan mengenai manajemen ASN, termasuk pengembangan talenta, manajemen kinerja, digitalisasi, dan evaluasi sistem merit. Pemerintah juga menekankan perlunya sinkronisasi antara BKN, Kementerian PANRB, LAN, dan instansi terkait agar reformasi

manajemen ASN mampu menjawab tantangan birokrasi masa depan. Namun, penyempurnaan administratif tersebut sekaligus menunjukkan bahwa reformasi birokrasi merupakan proses yang berkelanjutan dan memerlukan dukungan institusi politik yang konsisten agar tujuan profesionalisasi ASN dapat tercapai.

Dengan demikian, dinamika politik birokrasi pasca-desentralisasi memperlihatkan adanya dua proses yang berlangsung secara simultan. Di satu sisi, negara berhasil memperkuat kerangka normatif profesionalisme ASN melalui reformasi birokrasi dan modernisasi manajemen aparatur. Di sisi lain, struktur insentif politik di tingkat daerah tetap menciptakan peluang bagi penggunaan birokrasi sebagai instrumen konsolidasi kekuasaan. Paradoks inilah yang menjadi dasar analisis pada subbab-subbab berikutnya mengenai politisasi jabatan ASN, *bureaucratic capture*, dan pengujian terhadap kerangka teori *Institutional Incentive Trap* yang telah diungkapkan pada BAB sebelumnya.

Tabel 4. 1 Evolusi Hubungan Politik–Birokrasi Periode 1998–2025



Tabel di atas secara visual membedah transformasi mendalam dalam tata kelola pemerintahan Indonesia dari teori sentralistik era pasca-Orde Baru (1998-2001) menuju teori desentralistik yang dinamis (2010-2025). Dengan membandingkan empat dimensi utama—struktur, kebijakan, budaya, dan indikator *bureaucratic capture*—diagram ini mengilustrasikan pergeseran

radikal dari administrasi yang kaku dan berpusat di Jakarta, dengan fokus pada stabilisasi politik dan kontrol sumber daya, menuju lanskap otonomi daerah yang otonom di mana birokrasi diintegrasikan ke dalam kompetisi politik lokal, termasuk melalui pemilihan kepala daerah langsung. Narasi visual ini secara kritis menyoroti evolusi kompleks "penangkapan birokrasi" dari kontrol elit pusat atas struktur birokrasi yang monolithik menuju fragmentasi kekuasaan di tingkat lokal, di mana elit politik daerah menguasai sumber daya birokrasi melalui klienisme, penyalahgunaan jabatan, dan pelanggaran netralitas ASN, suatu fenomena yang oleh diagram disebut sebagai "*devolusi capture*."

Tabel 4. 2 Perkembangan Regulasi Manajemen ASN di Indonesia Tahun 2014-2024



Evolusi regulasi manajemen Aparatur Sipil Negara (ASN) di Indonesia menandai pergeseran paradigma yang signifikan, dari penataan administratif birokratis menuju transformasi tata kelola yang integratif. Infografis tersebut secara visual membedah lini masa krusial reformasi ini, bermula pada tahun 1999 dengan desentralisasi sebagai pemicu awal reposisi fungsi kepegawaian ke daerah. Peralihan radikal kemudian terjadi pada tahun 2014, ditandai dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014, yang untuk pertama kalinya menginstitusionalisasikan sistem merit sebagai landasan normatif penempatan jabatan, sembari beriringan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang memperkuat otonomi daerah. Puncak reformasi tersebut diilustrasikan secara komprehensif pada tahun 2023 lewat

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023, yang beralih dari sekadar prosedur hukum ke transformasi substantif, mencakup digitalisasi birokrasi dan pengembangan tata kelola talenta berbasis kompetensi.

Dinamika perubahan ini menunjukkan bahwa reformasi manajemen ASN merupakan sebuah proyek berkelanjutan untuk memediasi berbagai tegangan politik-birokratis pasca-reformasi. Penyusunan regulasi berlapis ini mencerminkan upaya sistematis untuk mengakomodasi otonomi daerah yang dinamis, sekaligus memperkuat kelembagaan pusat guna memitigasi potensi *'bureaucratic capture'* di tingkat lokal. Implementasi sistem merit sebagai mekanisme penyaringan kompetensi terus diperkuat untuk memastikan korelasi antara jabatan dan kapasitas teknis, secara bertahap menargetkan eliminasi praktik-praktik berbasis patronase politik. Dengan demikian, integrasi digitalisasi dan manajemen talenta saat ini tidak lagi sekadar sebagai alat bantu, melainkan sebagai *enabler* utama untuk mewujudkan ASN yang profesional, netral secara politik, dan adaptif terhadap tata kelola pemerintahan berbasis kinerja global.

Temuan pada bagian ini menunjukkan bahwa desentralisasi politik tidak hanya mengubah distribusi kewenangan pemerintahan, tetapi juga mengubah pola hubungan antara aktor politik dan birokrasi. Perubahan tersebut menjadi konteks penting untuk memahami transformasi manajemen ASN yang dibahas pada bagian berikutnya.

4.3 Jabatan ASN di Pemerintah Daerah

4.3.1 Paradoks Sistem Merit dan Politisasi Jabatan

Implementasi sistem merit merupakan salah satu agenda strategis reformasi birokrasi di Indonesia yang bertujuan membangun manajemen aparatur sipil negara (ASN) berdasarkan kualifikasi, kompetensi, dan kinerja, bukan atas dasar afiliasi politik maupun kedekatan personal. Gagasan tersebut memperoleh landasan hukum yang kuat sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, yang kemudian diperbarui melalui Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023. Kedua regulasi tersebut menempatkan sistem merit sebagai prinsip utama dalam seluruh siklus manajemen ASN, mulai dari rekrutmen, pengembangan karier, promosi, mutasi, hingga evaluasi kinerja. Reformasi tersebut diarahkan untuk mewujudkan birokrasi yang profesional, netral, berintegritas, dan mampu memberikan pelayanan publik yang berkualitas (Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023; Pollitt & Bouckaert, 2017).

Secara normatif, penerapan sistem merit menunjukkan perkembangan yang cukup menggembirakan. Selama periode 2018–2023, semakin banyak kementerian, lembaga, dan pemerintah daerah memperoleh kategori "Baik" hingga "Sangat Baik" dalam penilaian implementasi sistem merit yang dilakukan oleh Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN). Perkembangan tersebut menunjukkan bahwa berbagai instansi pemerintah telah mulai menerapkan mekanisme seleksi terbuka, pengembangan talenta, dan manajemen karier yang lebih objektif. Bahkan, pada tahun 2024 Badan Kepegawaian Negara (BKN) memperoleh predikat "Sangat Baik" dengan nilai sistem merit 380 dan indeks 0,93, yang mencerminkan peningkatan kualitas tata kelola kepegawaian di lingkungan BKN sendiri.

Namun demikian, capaian administratif tersebut tidak secara otomatis menghilangkan praktik politisasi birokrasi. Berbagai laporan resmi justru menunjukkan bahwa pelanggaran netralitas ASN, intervensi terhadap promosi jabatan, serta penggunaan kewenangan kepegawaian untuk kepentingan politik elektoral masih terus ditemukan, terutama menjelang pemilihan umum dan pemilihan kepala daerah. Dengan kata lain, reformasi administrasi berhasil memperkuat instrumen tata kelola, tetapi belum sepenuhnya mengubah pola relasi antara kekuasaan politik dan birokrasi. Kondisi inilah yang menjadi titik awal pembahasan mengenai paradoks sistem merit, yaitu meningkatnya kualitas regulasi dan kapasitas administratif yang berlangsung bersamaan dengan bertahannya praktik patronase politik.

Paradoks tersebut dapat dijelaskan melalui perspektif *new institutionalism.* Menurut North, perubahan institusi formal tidak selalu diikuti oleh perubahan perilaku aktor apabila struktur insentif yang membentuk tindakan mereka tetap bertahan. Institusi memang dapat mengubah aturan permainan (*rules of the game*), tetapi tidak serta-merta mengubah kepentingan maupun strategi para aktor politik yang beroperasi di dalamnya (North, 1990). Dalam konteks Indonesia, sistem merit memperbaiki prosedur pengelolaan ASN, tetapi struktur insentif politik yang melekat pada jabatan kepala daerah masih memberikan ruang bagi praktik patronase dalam pengelolaan birokrasi.

Pandangan tersebut diperkuat oleh pendekatan *historical institutionalism.* Pierson menjelaskan bahwa institusi cenderung mengalami *path dependence*, yaitu kecenderungan mempertahankan pola hubungan yang telah terbentuk dalam jangka panjang meskipun regulasi baru telah diberlakukan. Sementara itu, Thelen menyebut proses tersebut sebagai *institutional layering*, yakni

penambahan aturan baru di atas institusi lama tanpa sepenuhnya menghilangkan logika yang telah mengakar. Akibatnya, sistem merit berkembang berdampingan dengan praktik patronase yang masih bertahan di berbagai daerah (Pierson, 2004; Thelen, 2004).

Temuan tersebut menunjukkan bahwa persoalan utama reformasi birokrasi Indonesia bukan lagi terletak pada ketersediaan regulasi atau instrumen administrasi. Tantangan yang lebih mendasar justru berada pada kemampuan reformasi tersebut mengubah struktur hubungan politik dan birokrasi. Selama jabatan publik masih dipandang sebagai sumber daya politik yang dapat digunakan untuk memperkuat koalisi kekuasaan, sistem merit akan terus menghadapi tekanan dari logika patronase politik. Oleh karena itu, analisis mengenai politisasi ASN tidak dapat dibatasi pada aspek kepatuhan terhadap aturan, tetapi harus dipahami sebagai konsekuensi dari interaksi antara institusi politik, distribusi kewenangan, dan insentif kekuasaan di tingkat lokal.

Implementasi sistem merit di Indonesia mengalami perkembangan yang relatif konsisten selama periode 2018–2023. Instansi pemerintah secara nasional yang mengimplementasikan sistem merit meningkat dari 12 instansi pada 2018 menjadi 587 instansi pada 2023. Instansi yang mendapat kategori Sangat Baik dan Baik pada 2018 sebanyak 8 instansi menjadi 314 intansi pada 2023. Secara administratif, perkembangan tersebut menunjukkan semakin luasnya penerapan prinsip merit dalam manajemen ASN melalui penguatan standar, prosedur, serta instrumen pengelolaan kepegawaian (KASN, 2023).

Kemajuan tersebut merupakan bagian dari proses reformasi regulasi dan kelembagaan yang berlangsung secara bertahap. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara menempatkan sistem merit sebagai salah satu prinsip fundamental dalam manajemen ASN. Implementasinya kemudian diperkuat melalui evaluasi sistem merit, pengembangan manajemen talenta, penguatan manajemen kinerja, serta peningkatan kapasitas kelembagaan pengelola kepegawaian. Selanjutnya, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang ASN memberikan arah baru bagi transformasi manajemen ASN, antara lain melalui penguatan manajemen talenta, mobilitas ASN, dan sistem manajemen kinerja. Dari perspektif *public management reform*, perkembangan tersebut menunjukkan adanya peningkatan *administrative capacity*, khususnya dalam membangun sistem pengelolaan ASN yang semakin terstandar, profesional, dan berbasis kompetensi (Pollitt & Bouckaert, 2017). Namun, peningkatan kapasitas administratif tersebut perlu dibedakan dari kemampuan institusi dalam

mengubah perilaku dan struktur insentif yang memengaruhi praktik birokrasi.

Apabila dicermati lebih lanjut, peningkatan nilai Sistem Merit Nasional dan bertambahnya jumlah instansi dengan kategori Baik dan Sangat Baik menunjukkan bahwa penerapan sistem merit telah mengalami perluasan secara kelembagaan. Akan tetapi, capaian tersebut belum dengan sendirinya memperlihatkan bahwa prinsip merit telah sepenuhnya menjadi dasar perilaku birokrasi dalam setiap proses pengelolaan ASN. Peningkatan kepatuhan terhadap standar formal dapat berlangsung bersamaan dengan tetap bertahannya praktik informal, seperti patronase, intervensi kepentingan, dan penggunaan kewenangan kepegawaian untuk kepentingan tertentu. Dalam perspektif buku ini, kondisi tersebut menjadi indikasi penting adanya *institutional decoupling*, yaitu ketika penguatan desain, prosedur, dan indikator formal berkembang lebih cepat dibandingkan perubahan praktik serta relasi politik–birokrasi. Karena itu, peningkatan skor sistem merit perlu dipahami bukan sebagai bukti akhir keberhasilan reformasi birokrasi, melainkan sebagai indikator kemajuan kelembagaan yang masih harus diuji melalui konsistensi implementasi dan perubahan perilaku aktor birokrasi.

Namun, capaian administratif tersebut perlu dibaca secara lebih kritis. Nilai sistem merit pada dasarnya mengukur kepatuhan organisasi terhadap standar administrasi kepegawaian, bukan secara langsung mengukur tingkat independensi birokrasi dari intervensi politik. Artinya, meningkatnya skor sistem merit belum otomatis menunjukkan bahwa birokrasi telah sepenuhnya bebas dari praktik patronase, mutasi bermuatan politik, maupun intervensi kepala daerah dalam pengelolaan ASN. Di sinilah letak perbedaan mendasar antara *administrative performance* dan *institutional autonomy.* Organisasi dapat memiliki prosedur administrasi yang baik, tetapi tetap rentan terhadap tekanan politik apabila struktur insentif yang mengelilinginya belum mengalami perubahan.

Paradoks tersebut terlihat ketika perkembangan sistem merit dibandingkan dengan indikator lain yang telah dibahas pada bagian sebelumnya, seperti pelanggaran sistem merit, pelanggaran netralitas ASN, mutasi pasca-Pilkada, maupun perkara korupsi kepala daerah. Meskipun nilai sistem merit terus meningkat, laporan pelanggaran sistem merit hingga 2023 masih berada pada tingkat yang relatif tinggi. Demikian pula, pelanggaran netralitas ASN cenderung meningkat pada setiap siklus Pemilu dan Pilkada, sementara berbagai kasus korupsi kepala daerah masih memperlihatkan

penyalahgunaan kewenangan administratif dalam proses promosi jabatan, distribusi proyek, maupun mutasi pejabat. Fakta-fakta tersebut menunjukkan bahwa peningkatan kualitas administrasi belum sepenuhnya mampu menghilangkan praktik politisasi birokrasi.

Dalam perspektif *historical institutionalism,* kondisi tersebut dapat dipahami karena perubahan institusi formal berlangsung lebih cepat dibandingkan perubahan institusi informal. Regulasi mengenai sistem merit berhasil mengubah aturan administrasi, tetapi belum sepenuhnya mengubah norma, jaringan patronase, maupun pola hubungan kekuasaan yang telah terbentuk sejak awal desentralisasi. Douglas North (1990) menjelaskan bahwa institusi formal dapat direformasi melalui perubahan regulasi, tetapi perilaku aktor tetap dipengaruhi oleh struktur insentif yang berkembang dalam lingkungan politik. Dengan demikian, ketika insentif politik masih memberikan keuntungan bagi penggunaan birokrasi sebagai instrumen konsolidasi kekuasaan, maka aktor politik akan terus mencari cara untuk beradaptasi terhadap aturan formal tanpa harus meninggalkan praktik patronase.

Temuan tersebut menunjukkan bahwa sistem merit bekerja terutama pada dimensi prosedural *(procedural compliance),* sedangkan intervensi politik berlangsung pada dimensi strategis pengambilan keputusan. Dengan demikian, reformasi birokrasi menciptakan dualisme institusional: birokrasi semakin modern secara administratif, tetapi tetap dikendalikan melalui mekanisme politik informal. Dualisme inilah yang menjelaskan mengapa indikator reformasi birokrasi meningkat tanpa diikuti peningkatan independensi birokrasi.

Temuan ini sekaligus memperkuat argumentasi utama buku bahwa keberhasilan reformasi birokrasi tidak cukup diukur melalui peningkatan nilai sistem merit semata. Sistem merit merupakan indikator penting untuk mengukur kualitas tata kelola administrasi ASN, tetapi bukan indikator tunggal yang mampu menjelaskan kualitas hubungan antara politik dan birokrasi. Oleh karena itu, evaluasi reformasi birokrasi perlu menggunakan pendekatan yang lebih komprehensif dengan mengombinasikan indikator administratif—seperti Sistem Merit, SPBE, SAKIP, dan *Government Effectiveness*—dengan indikator politik-kelembagaan, seperti pelanggaran sistem merit, netralitas ASN, intervensi politik terhadap mutasi jabatan, serta tingkat korupsi kepala daerah. Pendekatan multidimensi ini memungkinkan penilaian yang lebih utuh mengenai apakah reformasi benar-benar menghasilkan birokrasi yang profesional atau sekadar meningkatkan kepatuhan administratif.

Dari sudut pandang teori *bureaucratic capture,* peningkatan skor sistem merit justru memperlihatkan bahwa negara telah berhasil membangun "aturan permainan" yang semakin baik, tetapi belum sepenuhnya mampu mengubah perilaku para pemain di dalamnya. Reformasi administrasi berhasil memperbaiki prosedur, memperkuat sistem informasi, dan meningkatkan kapasitas organisasi, tetapi belum menghilangkan insentif politik yang mendorong kepala daerah menggunakan birokrasi sebagai sumber daya kekuasaan. Akibatnya, reformasi menghasilkan birokrasi yang secara administratif semakin modern, tetapi secara kelembagaan masih menghadapi tekanan politik yang kuat. Kondisi inilah yang oleh buku ini disebut sebagai *Institutional Incentive Trap,* yaitu situasi ketika reformasi administrasi terus berkembang, sementara struktur insentif politik tetap mereproduksi praktik *bureaucratic capture*.

Implikasi kebijakan dari temuan tersebut sangat jelas. Tahap berikutnya dari reformasi birokrasi Indonesia tidak lagi cukup berfokus pada penyempurnaan instrumen administratif, melainkan harus diarahkan pada reformasi institusi politik yang mampu mengurangi ruang intervensi terhadap birokrasi. Penguatan independensi lembaga pengawas, pembatasan diskresi politik dalam pengelolaan ASN, transparansi proses mutasi dan promosi jabatan, perlindungan terhadap profesionalisme aparatur, serta penguatan mekanisme akuntabilitas politik merupakan agenda yang tidak dapat dipisahkan dari keberhasilan sistem merit. Dengan kata lain, reformasi birokrasi akan mencapai tujuan substantifnya apabila *administrative capacity* berkembang secara seimbang dengan *bureaucratic autonomy.* Tanpa perubahan pada struktur insentif politik tersebut, peningkatan nilai sistem merit berisiko hanya menjadi indikator keberhasilan administratif, sementara persoalan mendasar berupa politisasi birokrasi tetap bertahan dalam wajah yang lebih modern dan lebih sulit dikenali.

Keberhasilan sistem merit tidak dapat diukur hanya dari meningkatnya skor penilaian implementasi, tetapi juga dari kemampuannya membatasi intervensi politik terhadap keputusan-keputusan kepegawaian. Dengan demikian, ukuran utama reformasi birokrasi bukan semata efisiensi administrasi, melainkan juga tingkat otonomi birokrasi dari tekanan politik.

4.3.2 Pelanggaran Netralitas ASN: Manifestasi Empiris Politisasi Birokrasi

Netralitas aparatur sipil negara (ASN) merupakan salah satu prinsip fundamental dalam penyelenggaraan birokrasi modern. Dalam negara

demokrasi, birokrasi dituntut menjalankan fungsi administrasi secara profesional tanpa dipengaruhi oleh preferensi politik tertentu. Prinsip tersebut menjadi prasyarat bagi terwujudnya pemerintahan yang efektif, akuntabel, dan berkeadilan karena memastikan bahwa pelayanan publik diberikan berdasarkan kepentingan masyarakat, bukan kepentingan kelompok politik yang sedang berkuasa. Oleh sebab itu, pelanggaran terhadap netralitas ASN tidak hanya dipahami sebagai pelanggaran disiplin kepegawaian, tetapi juga sebagai ancaman terhadap kualitas demokrasi dan tata kelola pemerintahan (Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023; Peters, 2019).

Dalam konteks Indonesia, isu netralitas ASN memperoleh perhatian yang semakin besar sejak diberlakukannya pemilihan kepala daerah secara langsung. Kompetisi elektoral yang semakin intensif menciptakan insentif politik bagi aktor-aktor lokal untuk memanfaatkan birokrasi sebagai instrumen mobilisasi dukungan maupun konsolidasi kekuasaan. Posisi kepala daerah sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) memperbesar potensi terjadinya hubungan patronase antara pejabat politik dan ASN, terutama ketika promosi, mutasi, dan rotasi jabatan dipersepsikan memiliki kaitan dengan loyalitas politik. Dalam situasi demikian, ASN sering menghadapi dilema antara mempertahankan profesionalisme atau menyesuaikan diri dengan preferensi politik pimpinan daerah.

Bukti empiris menunjukkan bahwa tantangan tersebut masih sangat nyata. Laporan Kinerja Deputi Bidang Pengawasan dan Pengendalian BKN Tahun 2024 memperlihatkan bahwa jumlah ASN yang terbukti melanggar netralitas terus meningkat selama periode 2020–2024 sebanyak 11.273 ASN. Alasan memasukan tahun 2024 karena tahun tersebut dilakukan pemilu serentak. Pada tahun 2020 tercatat 1.294 ASN, meningkat menjadi 1.714 ASN pada tahun 2021, 2.163 ASN pada tahun 2022, 2.803 ASN pada tahun 2023, dan melonjak menjadi 3.299 ASN pada tahun 2024, terutama pada masa Pemilu dan Pilkada Serentak. Dari jumlah tersebut, sebagian besar telah dijatuhi sanksi, sedangkan sebagian lainnya masih dalam proses tindak lanjut atau pengawasan oleh BKN.

Tabel 4. 3 Tren Pelanggaran Netralitas ASN di Indonesia Tahun 2020–2024



Tabel di atas menunjukkan bahwa pelanggaran netralitas ASN bukan merupakan fenomena yang bersifat insidental, melainkan kecenderungan yang berulang dan bahkan meningkat ketika intensitas kompetisi politik bertambah. Lonjakan pada tahun 2024 mengindikasikan bahwa siklus elektoral menjadi faktor yang memperbesar risiko keterlibatan ASN dalam aktivitas politik praktis. Pola ini memperlihatkan adanya hubungan yang erat antara dinamika kontestasi politik dan perilaku birokrasi, sehingga netralitas ASN tidak dapat dipahami semata-mata sebagai persoalan kepatuhan individu terhadap peraturan disiplin.

Data tersebut diperkuat oleh informasi BKN mengenai mekanisme pengawasan selama Pemilu 2024. Pada Januari 2024 saja, Satgas Netralitas ASN menerima 47 laporan dugaan pelanggaran, terdiri atas 42 pelanggaran disiplin dan 5 pelanggaran kode etik. Bentuk pelanggaran yang ditemukan meliputi pemberian dukungan kepada pasangan calon, keterlibatan dalam kegiatan kampanye, menjadi anggota atau pengurus partai politik, aktivitas media sosial yang menunjukkan keberpihakan, hingga menghadiri deklarasi pasangan calon. Seluruh laporan tersebut diproses melalui Sistem Berbagi Terintegrasi (SBT) yang dikelola bersama oleh BKN, Kementerian PANRB, Kementerian Dalam Negeri, Bawaslu, dan KASN (saat masih beroperasi).

Temuan empiris tersebut menunjukkan bahwa pemerintah sebenarnya telah membangun mekanisme pengawasan yang relatif komprehensif. Kehadiran

Satgas Netralitas ASN, penggunaan Sistem Berbagi Terintegrasi (SBT), serta mekanisme pemblokiran layanan kepegawaian bagi PPK yang tidak menindaklanjuti rekomendasi merupakan inovasi kelembagaan yang memperkuat fungsi pengawasan. Namun demikian, peningkatan kapasitas pengawasan ternyata belum mampu menghilangkan kecenderungan meningkatnya pelanggaran netralitas. Fakta ini mengindikasikan bahwa persoalan utama tidak hanya terletak pada efektivitas pengawasan, tetapi juga pada struktur insentif politik yang mendorong ASN untuk terlibat dalam kontestasi politik.

Dalam perspektif *new institutionalism,* kondisi tersebut dapat dijelaskan melalui konsep *institutional incentives* yang dikemukakan North. Menurut North, perubahan institusi formal akan efektif apabila mampu mengubah insentif yang memengaruhi perilaku aktor. Sebaliknya, apabila insentif politik tetap memberikan keuntungan bagi perilaku tertentu, maka aktor cenderung menyesuaikan diri dengan insentif tersebut meskipun aturan formal telah berubah (North, 1990). Dengan demikian, meningkatnya jumlah pelanggaran netralitas ASN menunjukkan bahwa reformasi administrasi belum sepenuhnya berhasil mengubah struktur insentif politik yang berkembang dalam pemerintahan daerah.

Pendekatan *historical institutionalism* memberikan penjelasan yang lebih mendalam. Pierson menegaskan bahwa institusi memiliki kecenderungan mempertahankan pola hubungan yang telah terbentuk melalui mekanisme *path dependence*, sedangkan Thelen menjelaskan bahwa perubahan institusional sering berlangsung melalui *institutional layering*, yaitu penambahan aturan baru tanpa menghapus praktik lama (Pierson, 2004; Thelen, 2004). Dalam konteks Indonesia, sistem merit, digitalisasi manajemen ASN, dan penguatan pengawasan memang memperbaiki tata kelola administrasi. Namun, praktik patronase yang telah lama menjadi bagian dari relasi politik lokal tetap bertahan sehingga birokrasi masih rentan dimanfaatkan sebagai instrumen politik.

Analisis tersebut juga memperlihatkan bahwa netralitas ASN tidak dapat dipisahkan dari konfigurasi kekuasaan di tingkat daerah. Kepala daerah memiliki kewenangan strategis dalam pembinaan kepegawaian, sementara ASN memiliki kepentingan terhadap keberlanjutan karier, promosi, maupun penempatan jabatan. Hubungan ini menciptakan ruang bagi terbentuknya hubungan patron–klien yang sulit dihilangkan hanya melalui perubahan regulasi administratif. Oleh karena itu, peningkatan jumlah pelanggaran

netralitas ASN lebih tepat dipahami sebagai refleksi dari persoalan kelembagaan dibandingkan sekadar kelemahan disiplin individu.

Apabila dikaji lebih jauh, terlihat bahwa kenaikan nilai Sistem Merit justru berlangsung bersamaan dengan meningkatnya pelanggaran netralitas ASN. Pola yang bergerak berlawanan ini menjadi bukti empiris bahwa keberhasilan reformasi administrasi belum berhasil mengubah struktur insentif politik.

Temuan empiris pada subbab ini memperkuat argumen utama buku bahwa paradoks reformasi birokrasi Indonesia terletak pada ketidaksinkronan antara kemajuan administrasi dan perubahan institusi politik. Negara telah berhasil membangun sistem pengawasan, memperkuat sistem merit, serta memperbaiki mekanisme penegakan disiplin ASN. Akan tetapi, selama struktur insentif politik yang menghubungkan pejabat politik dengan birokrasi tetap bertahan, maka pelanggaran netralitas akan terus muncul, terutama pada periode kompetisi elektoral. Dengan demikian, persoalan netralitas ASN bukan hanya persoalan kepatuhan terhadap hukum administrasi, tetapi merupakan manifestasi dari *Institutional Incentive Trap*, yaitu kondisi ketika reformasi administrasi berkembang lebih cepat daripada transformasi institusi politik yang menjadi lingkungan operasional birokrasi.

Data BKN menunjukkan bahwa penguatan mekanisme pengawasan dan penegakan disiplin belum diikuti oleh penurunan pelanggaran netralitas ASN. Temuan ini mengindikasikan bahwa akar persoalan bukan semata-mata lemahnya penegakan aturan, melainkan bertahannya struktur insentif politik yang mendorong birokrasi menjadi arena kontestasi kekuasaan. Oleh karena itu, reformasi birokrasi memerlukan reformasi institusional yang menyentuh relasi antara kewenangan politik dan manajemen ASN.

4.3.3 Mutasi, Rotasi, dan Promosi Jabatan ASN

Salah satu karakteristik utama birokrasi daerah pasca-desentralisasi adalah semakin besarnya kewenangan kepala daerah dalam pengelolaan aparatur sipil negara (ASN). Sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK), kepala daerah memiliki kewenangan strategis dalam menetapkan promosi, mutasi, rotasi, serta pemberhentian pejabat di lingkungan pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dari perspektif administrasi publik, kewenangan tersebut dimaksudkan untuk memastikan tersedianya fleksibilitas dalam pengelolaan organisasi dan sumber daya manusia agar birokrasi mampu beradaptasi terhadap kebutuhan pembangunan daerah. Namun, dalam praktik politik lokal, kewenangan

yang besar tersebut juga membuka ruang bagi terjadinya intervensi politik terhadap proses manajemen ASN (Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023; Peters, 2019).

Secara normatif, sistem merit menghendaki bahwa setiap keputusan mengenai promosi, mutasi, maupun rotasi jabatan didasarkan pada kompetensi, kualifikasi, kinerja, dan kebutuhan organisasi. Prinsip tersebut bertujuan membangun birokrasi profesional yang bebas dari praktik patronase maupun nepotisme. Akan tetapi, kewenangan politik yang melekat pada jabatan kepala daerah sering kali menciptakan ketegangan antara prinsip meritokrasi dan kepentingan politik. Dalam banyak kasus, keputusan mengenai pengisian jabatan tidak hanya mempertimbangkan aspek administratif, tetapi juga dipengaruhi oleh dinamika koalisi politik, loyalitas personal, maupun strategi konsolidasi pemerintahan setelah pemilihan kepala daerah (Grindle, 2012; Peters, 2019).

Fenomena tersebut menunjukkan bahwa jabatan birokrasi tidak lagi dipandang semata sebagai posisi administratif, melainkan sebagai aset politik yang memiliki nilai strategis dalam mempertahankan stabilitas pemerintahan. Dengan menempatkan individu tertentu pada posisi-posisi strategis, kepala daerah dapat memperkuat koordinasi kebijakan, mengurangi resistensi birokrasi, sekaligus membangun jaringan loyalitas yang mendukung agenda politik pemerintah daerah. Dalam perspektif politik birokrasi, kondisi ini menjelaskan mengapa kebijakan mutasi dan promosi jabatan sering menjadi salah satu instrumen utama dalam proses konsolidasi kekuasaan.

Perkembangan teknologi digital dalam manajemen ASN menunjukkan bahwa pemerintah berupaya mempersempit ruang intervensi terhadap proses mutasi dan promosi jabatan. Badan Kepegawaian Negara (BKN) mengembangkan berbagai sistem digital, termasuk Integrated Mutasi (I-MUT) dan integrasi layanan melalui SIASN, untuk memastikan bahwa setiap usulan promosi, mutasi, maupun demosi dapat diverifikasi berdasarkan ketentuan sistem merit. Langkah ini merupakan bagian dari transformasi tata kelola ASN yang menekankan transparansi, akuntabilitas, dan pengendalian administratif.

Namun demikian, data resmi BKN menunjukkan bahwa tantangan implementasi masih cukup besar. Dalam satu tahun, BKN menerima sekitar 159.000 usulan promosi, mutasi, dan demosi ASN dari berbagai instansi pemerintah. Dari jumlah tersebut, sekitar 21.000 usulan (hampir 13%)

terindikasi berpotensi tidak memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan. Bentuk penyimpangan tersebut meliputi promosi pejabat yang belum memenuhi masa jabatan minimal, mutasi tanpa dasar kebutuhan organisasi, promosi yang tidak sesuai kompetensi jabatan, hingga usulan yang tidak didukung analisis jabatan dan analisis beban kerja yang memadai. Kondisi ini menunjukkan bahwa mekanisme pengendalian administratif masih menghadapi tekanan yang cukup besar dalam praktik manajemen ASN di berbagai daerah (Mimbar, 2026).

Temuan tersebut diperkuat oleh evaluasi kinerja BKN yang menunjukkan bahwa proses penerbitan pertimbangan teknis (Pertek) terhadap promosi, pemindahan, pemberhentian, dan mutasi ASN masih menghadapi sejumlah kendala, antara lain perbedaan data kepegawaian antara instansi dengan SIASN, belum sepenuhnya terdigitalisasinya proses pada beberapa kondisi, serta perlunya penelusuran profil ASN secara lebih mendalam untuk memastikan kesesuaian kualifikasi, kompetensi, integritas, dan moralitas dengan jabatan yang akan diduduki. Sebagai respons terhadap tantangan tersebut, BKN mengembangkan aplikasi Integrated Mutasi (I-MUT) dan membentuk tim *Quality Assurance* untuk meningkatkan kualitas pertimbangan teknis.

Tabel 4. 4 Indikasi Permasalahan dalam Usulan Promosi, Mutasi, dan Demosi ASN Periode 2020-2024



Data pada Tabel di atas menunjukkan bahwa sebagian besar proses promosi dan mutasi ASN memang telah berjalan sesuai ketentuan. Namun demikian, proporsi usulan yang terindikasi bermasalah masih cukup signifikan. Temuan ini mengindikasikan bahwa tantangan utama reformasi birokrasi bukan hanya penyusunan regulasi, melainkan memastikan bahwa setiap keputusan kepegawaian benar-benar didasarkan pada prinsip sistem merit. Dengan kata lain, digitalisasi dan penguatan prosedur telah meningkatkan kapasitas pengawasan, tetapi belum sepenuhnya menghilangkan peluang terjadinya penyimpangan dalam proses pengelolaan jabatan.

Dari perspektif *New Institutionalism,* jabatan birokrasi merupakan bagian dari struktur insentif yang memengaruhi perilaku aktor politik. Douglas C. North menjelaskan bahwa institusi formal hanya akan efektif apabila mampu mengubah insentif yang menjadi dasar tindakan para aktor. Apabila penguasaan terhadap jabatan birokrasi masih memberikan keuntungan politik yang tinggi, maka aktor politik akan terus berupaya memengaruhi proses promosi maupun mutasi, meskipun regulasi telah dirancang berdasarkan prinsip meritokrasi (North, 1990).

Pandangan tersebut selaras dengan argumentasi B. Guy Peters bahwa birokrasi tidak pernah sepenuhnya terpisah dari arena politik. Dalam sistem demokrasi, hubungan antara pejabat politik dan birokrasi selalu melibatkan proses negosiasi mengenai distribusi kewenangan, sumber daya, dan implementasi kebijakan. Oleh karena itu, promosi dan mutasi jabatan bukan hanya persoalan administrasi kepegawaian, tetapi juga bagian dari strategi pengelolaan kekuasaan (Peters, 2019).

Sementara itu, Merilee S. Grindle menjelaskan bahwa di banyak negara berkembang, patronase tetap bertahan karena jabatan publik memiliki nilai ekonomi dan politik yang tinggi. Jabatan birokrasi menjadi instrumen untuk membangun loyalitas, mempertahankan koalisi pendukung, dan memperkuat legitimasi pemerintahan. Dalam konteks Indonesia, logika tersebut menjelaskan mengapa praktik promosi dan mutasi sering kali meningkat setelah pergantian kepala daerah atau menjelang siklus elektoral, ketika kebutuhan akan konsolidasi politik berada pada titik tertinggi (Grindle, 2012).

Bukti empiris menunjukkan bahwa reformasi birokrasi telah menghasilkan kemajuan penting melalui digitalisasi layanan kepegawaian, penguatan sistem merit, dan peningkatan mekanisme pengawasan. Akan tetapi, data BKN memperlihatkan bahwa masih terdapat proporsi usulan promosi dan

mutasi yang berpotensi tidak sesuai dengan ketentuan. Fenomena tersebut mengindikasikan bahwa modernisasi administrasi belum sepenuhnya mampu menghilangkan tekanan politik terhadap manajemen ASN.



Gambar 4. 2 Siklus Politisasi Jabatan ASN dalam Kontestasi Politik Daerah

Temuan ini memperkuat tesis utama buku bahwa mutasi, rotasi, dan promosi jabatan merupakan arena pertemuan antara logika administrasi dan logika politik. Selama jabatan birokrasi masih dipersepsikan sebagai sumber daya strategis untuk mempertahankan kekuasaan, maka proses pengelolaan ASN akan terus menghadapi tekanan dari kepentingan politik. Dengan demikian, reformasi birokrasi memerlukan tidak hanya penyempurnaan prosedur administratif, tetapi juga perubahan struktur insentif politik yang mengatur hubungan antara kepala daerah dan birokrasi. Inilah yang menjadi esensi teori *Institutional Incentive Trap,* yaitu situasi ketika kemajuan tata kelola administrasi belum diikuti oleh transformasi insentif politik yang melandasi perilaku para aktor.

> *Mutasi dan promosi jabatan bukan sekadar instrumen manajemen sumber daya manusia, tetapi juga mekanisme distribusi kekuasaan dalam pemerintahan daerah. Selama jabatan birokrasi masih menghasilkan keuntungan politik, setiap upaya memperkuat sistem merit harus dibarengi dengan pembatasan ruang intervensi politik terhadap keputusan-keputusan kepegawaian.*

4.3.4 Patronase Birokrasi dalam Pemerintahan Daerah

Salah satu karakteristik yang paling menonjol dalam dinamika birokrasi daerah di Indonesia adalah bertahannya praktik patronase sebagai mekanisme informal yang menghubungkan kekuasaan politik dengan pengelolaan aparatur sipil negara (ASN). Meskipun reformasi birokrasi telah memperkenalkan sistem merit, digitalisasi manajemen ASN, dan berbagai instrumen pengawasan, praktik patronase tetap menjadi bagian dari realitas politik lokal. Fenomena ini menunjukkan bahwa perubahan institusi formal belum sepenuhnya mampu mengubah pola interaksi antara pejabat politik dan birokrasi. Dengan kata lain, reformasi administrasi telah memperbaiki prosedur, tetapi belum sepenuhnya mentransformasi logika politik yang mengendalikan distribusi jabatan publik (Grindle, 2012; Peters, 2019).

Dalam literatur politik komparatif, patronase dipahami sebagai hubungan pertukaran yang bersifat asimetris antara seorang patron yang memiliki sumber daya politik dengan klien yang membutuhkan akses terhadap sumber daya tersebut. Hubungan ini dibangun atas dasar loyalitas, kepercayaan, dan ekspektasi timbal balik, bukan semata-mata melalui aturan hukum formal. Patron menyediakan perlindungan, akses terhadap jabatan, promosi karier, maupun sumber daya organisasi, sedangkan klien memberikan dukungan politik, kepatuhan administratif, dan loyalitas personal. Oleh karena itu, patronase merupakan mekanisme distribusi sumber daya politik yang bekerja melalui jaringan informal dan sering kali berada di luar prosedur birokrasi resmi (Kitschelt & Wilkinson, 2007).

Dalam konteks pemerintahan daerah di Indonesia, kepala daerah menempati posisi sebagai patron utama karena memiliki kewenangan yang besar dalam pengelolaan jabatan ASN sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK). Kewenangan tersebut mencakup pengangkatan, pemindahan, promosi, dan pemberhentian pejabat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Meskipun pelaksanaannya dibatasi oleh prinsip sistem merit, posisi strategis kepala daerah tetap memberikan ruang bagi terbentuknya hubungan patron–klien dalam birokrasi. ASN yang menempati jabatan strategis sering kali dipersepsikan bukan hanya sebagai pejabat administrasi, tetapi juga sebagai bagian dari jaringan politik yang mendukung stabilitas pemerintahan daerah (Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023; Peters, 2019).

Patronase birokrasi pada dasarnya tidak selalu muncul melalui tindakan yang melanggar hukum secara eksplisit. Dalam banyak kasus, praktik tersebut berlangsung melalui mekanisme yang secara administratif tampak

sah, seperti rotasi organisasi, penyegaran jabatan, penyesuaian struktur organisasi, maupun redistribusi kewenangan. Akan tetapi, apabila keputusan-keputusan tersebut lebih banyak didasarkan pada loyalitas politik dibandingkan kompetensi, maka sistem merit secara substantif mengalami pelemahan. Dengan demikian, persoalan patronase tidak terletak pada bentuk prosedurnya, melainkan pada logika politik yang mendasari pengambilan keputusan kepegawaian (Grindle, 2012).

Fenomena tersebut menjelaskan mengapa reformasi birokrasi sering menghasilkan paradoks. Di satu sisi, indikator administratif menunjukkan peningkatan kualitas tata kelola, sementara di sisi lain praktik patronase tetap bertahan dalam bentuk yang lebih adaptif. Patronase tidak lagi selalu diwujudkan melalui pengangkatan pejabat secara terang-terangan berdasarkan afiliasi politik, tetapi berkembang menjadi mekanisme yang lebih halus melalui penempatan pejabat pada posisi strategis, redistribusi kewenangan organisasi, maupun pengelolaan jalur karier ASN. Adaptasi tersebut menunjukkan bahwa patronase memiliki kapasitas untuk menyesuaikan diri terhadap perubahan institusi formal tanpa kehilangan fungsi politiknya.

Berbagai laporan pengawasan yang diterbitkan oleh Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) selama masih menjalankan fungsi pengawasan sistem merit menunjukkan bahwa pengelolaan jabatan ASN masih menghadapi tantangan serius. Rekomendasi KASN secara konsisten mencakup kasus promosi yang tidak memenuhi persyaratan kompetensi, mutasi yang tidak didasarkan pada kebutuhan organisasi, pelaksanaan seleksi terbuka yang tidak sesuai prosedur, hingga pengangkatan pejabat tanpa memperhatikan prinsip merit. Temuan-temuan tersebut menunjukkan bahwa penyimpangan dalam pengelolaan jabatan bukan merupakan kasus yang berdiri sendiri, melainkan pola yang berulang di berbagai instansi pemerintah (Komisi Aparatur Sipil Negara, berbagai Laporan Tahunan; Laporan Akhir KASN 2024).

Data tersebut memperlihatkan bahwa sebagian besar pelanggaran tidak terjadi karena ketiadaan regulasi, melainkan karena adanya intervensi terhadap proses pengambilan keputusan kepegawaian. Dengan kata lain, tantangan utama reformasi birokrasi bukan lagi terletak pada desain kelembagaan, tetapi pada kemampuan institusi untuk membatasi pengaruh kepentingan politik terhadap keputusan administratif. Fenomena ini memperkuat argumentasi bahwa keberadaan sistem merit tidak secara

otomatis menghilangkan patronase apabila insentif politik yang mendorong praktik tersebut tetap bertahan.

Tabel 4. 5 Jenis Rekomendasi KASN terhadap Dugaan Pelanggaran Sistem Merit dalam Manajemen ASN



Jenis Rekomendasi KASN terhadap Dugaan Pelanggaran Sistem Merit dalam Manajemen ASN

No.	Jenis Temuan	Bentuk Dugaan Pelanggaran	Bentuk Rekomendasi KASN	Dasar Penilaian Sistem Merit
1.	Promosi Jabatan	Promosi tidak memenuhi kualifikasi, kompetensi, atau persyaratan jabatan.	Membatalkan atau meninjau kembali keputusan promosi serta melaksanakan seleksi sesuai prinsip merit.	Kompetensi, kualifikasi, rekam jejak, dan kebutuhan organisasi.
2.	Mutasi Jabatan	Mutasi tanpa analisis kebutuhan organisasi, indikasi kepentingan politik, atau tidak sesuai prosedur.	Meninjau kembali keputusan mutasi dan menyesuaikan dengan prinsip sistem merit.	Analisis jabatan (Anjab), Analisis Beban Kerja (ABK), kompetensi.
3.	Seleksi Terbuka JPT	Proses seleksi tidak transparan, tidak kompetitif, atau tidak memenuhi ketentuan peraturan.	Mengulang atau memperbaiki tahapan seleksi terbuka sesuai ketentuan.	Prinsip transparansi, kompetisi terbuka, objektivitas.
4.	Pengisian Jabatan	Pengangkatan pejabat tanpa memperhatikan hasil uji kompetensi atau manajemen talenta.	Melakukan evaluasi terhadap proses pengisian jabatan.	Talent management, succession planning.
5.	Manajemen Karier	Pengembangan karier tidak berdasarkan kompetensi dan kinerja.	Menyusun pola karier berbasis sistem merit.	Manajemen talenta dan pengembangan kompetensi.
6.	Netralitas ASN	Keterlibatan ASN dalam kegiatan politik praktis atau keberpihakan kepada peserta pemilu/pilkada.	Menjatuhkan sanksi sesuai ketentuan dan memperkuat pengawasan.	UU ASN, ketentuan netralitas ASN, kode etik dan kode perilaku.
7.	Pelanggaran Sistem Merit Lainnya	Penyimpangan terhadap prinsip merit dalam pengelolaan ASN.	Perbaikan tata kelola manajemen ASN dan tindak lanjut sesuai rekomendasi.	Delapan aspek penilaian sistem merit.

Sumber: Disusun penulis berdasarkan Komisi Aparatur Sipil Negara, *Laporan Tahunan* (berbagai tahun), *Laporan Akhir KASN Tahun 2024*, Peraturan KASN Nomor 9 Tahun 2019, dan materi Meritopedia mengenai penerapan Sistem Merit.

Tabel di atas menunjukkan bahwa rekomendasi KASN tidak hanya berfokus pada penyelesaian kasus individual, tetapi juga diarahkan untuk memperbaiki tata kelola manajemen ASN secara sistemik. Sebagian besar rekomendasi berkaitan dengan promosi jabatan, mutasi, pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT), serta penguatan sistem merit melalui pengembangan manajemen talenta dan pola karier. Hal ini menunjukkan bahwa pengawasan KASN berorientasi pada pemulihan integritas sistem kepegawaian, bukan semata-mata pemberian sanksi terhadap pelanggaran administratif.

Dari perspektif politik kelembagaan, pola rekomendasi tersebut memperlihatkan bahwa titik paling rentan dalam implementasi sistem merit berada pada proses distribusi jabatan strategis. Dengan kata lain, semakin besar nilai politik suatu jabatan, semakin tinggi pula potensi terjadinya intervensi terhadap proses pengisiannya. Temuan ini konsisten dengan argumentasi dalam buku bahwa promosi, mutasi, dan pengisian jabatan merupakan arena utama pertemuan antara logika administrasi dan logika politik.

Dari perspektif *New Institutionalism*, patronase birokrasi tetap bertahan karena institusi formal dan institusi informal bekerja secara bersamaan.

North menjelaskan bahwa aturan formal hanya merupakan salah satu unsur institusi. Di samping itu terdapat norma, kebiasaan, dan jaringan informal yang sering kali lebih menentukan perilaku aktor daripada ketentuan hukum tertulis (North, 1990). Oleh karena itu, keberhasilan reformasi birokrasi tidak cukup diukur dari lahirnya regulasi baru, tetapi dari kemampuan regulasi tersebut mengubah struktur insentif yang memengaruhi perilaku politik.

Pierson melalui konsep *path dependence* menjelaskan bahwa institusi cenderung mempertahankan pola hubungan yang telah berlangsung lama karena aktor memperoleh manfaat dari pola tersebut. Dalam konteks Indonesia, hubungan patron–klien yang berkembang sejak masa sentralisasi tidak sepenuhnya hilang setelah era reformasi dan desentralisasi. Sebaliknya, hubungan tersebut mengalami adaptasi dengan memanfaatkan ruang-ruang baru yang tersedia dalam sistem pemerintahan daerah (Pierson, 2004).

Thelen menambahkan bahwa perubahan institusional sering berlangsung melalui proses *institutional layering*, yaitu penambahan aturan baru tanpa menggantikan praktik lama secara menyeluruh (Thelen, 2004). Sistem merit kemudian berkembang berdampingan dengan patronase politik. Akibatnya, birokrasi mengalami modernisasi administratif, tetapi belum sepenuhnya mengalami transformasi politik.

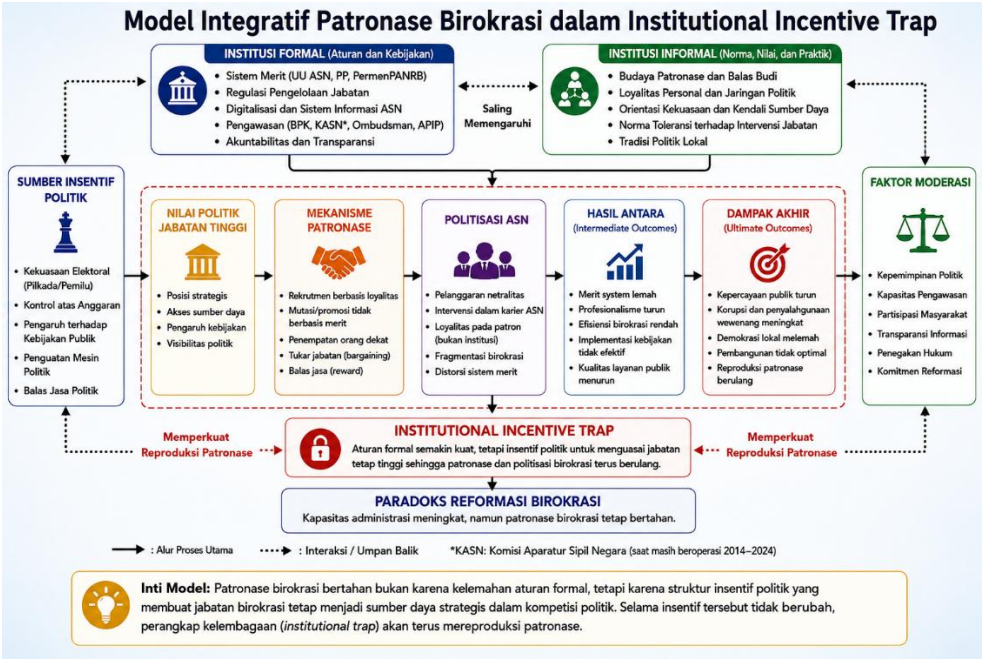
Dalam perspektif Grindle, patronase tetap bertahan karena jabatan publik memiliki nilai strategis sebagai sumber daya politik. Jabatan memungkinkan penguasa mendistribusikan insentif kepada kelompok pendukung, memperkuat loyalitas birokrasi, dan mengurangi potensi oposisi di dalam organisasi pemerintahan (Grindle, 2012). Oleh sebab itu, semakin tinggi nilai politik suatu jabatan, semakin besar pula insentif bagi aktor politik untuk memengaruhi proses pengisiannya.

Seluruh bukti empiris yang telah dipaparkan pada Subbab 4.2.1 hingga 4.2.4 menunjukkan pola yang konsisten. Reformasi birokrasi berhasil memperkuat sistem merit, meningkatkan kualitas pengawasan, serta memperbaiki tata kelola administrasi ASN. Namun, berbagai indikator juga memperlihatkan bahwa pelanggaran netralitas, penyimpangan dalam promosi dan mutasi, serta rekomendasi pengawasan terkait pengisian jabatan masih terus ditemukan. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa modernisasi administrasi belum sepenuhnya mengubah logika politik yang mendasari pengelolaan birokrasi.

Patronase birokrasi bertahan bukan karena lemahnya regulasi,
melainkan karena jabatan publik masih memiliki nilai politik yang

tinggi. Reformasi birokrasi akan mencapai titik optimal hanya apabila perubahan administrasi diikuti oleh perubahan struktur insentif yang mengurangi keuntungan politik dari penguasaan jabatan birokrasi.

Dengan demikian, patronase birokrasi bukan merupakan residu dari birokrasi tradisional yang perlahan akan menghilang seiring berkembangnya sistem merit. Sebaliknya, patronase merupakan mekanisme politik yang mampu beradaptasi terhadap perubahan kelembagaan. Temuan ini memperkuat proposisi utama buku bahwa *Institutional Incentive Trap* terjadi ketika reformasi administrasi berlangsung lebih cepat daripada transformasi struktur insentif politik. Selama jabatan birokrasi tetap memiliki nilai strategis dalam konsolidasi kekuasaan, praktik patronase akan terus menemukan bentuk-bentuk baru meskipun institusi formal mengalami modernisasi.



Gambar 4. 3 Kerangka Integratif Patronase Birokrasi dalam *Institutional Incentive Trap*

Gambar di atas menjelaskan bahwa patronase birokrasi bukan merupakan akibat dari lemahnya aturan administrasi semata, melainkan hasil interaksi antara institusi formal, institusi informal, dan struktur insentif politik yang bekerja secara simultan. Reformasi birokrasi telah membangun berbagai institusi formal, seperti sistem merit, digitalisasi manajemen ASN, pengawasan, serta peningkatan akuntabilitas. Namun, institusi formal

tersebut berhadapan dengan institusi informal yang masih kuat, seperti budaya patronase, loyalitas personal, jaringan politik, dan toleransi terhadap intervensi jabatan. Ketika kedua jenis institusi ini saling berinteraksi dalam lingkungan politik yang memberikan insentif tinggi untuk menguasai birokrasi, maka jabatan ASN berubah menjadi sumber daya politik yang bernilai strategis. Kondisi ini mendorong berkembangnya mekanisme patronase melalui mutasi, promosi, dan penempatan pejabat berdasarkan loyalitas politik, yang selanjutnya menghasilkan politisasi ASN, melemahnya sistem merit, menurunnya profesionalisme birokrasi, serta berkurangnya kualitas pelayanan publik.

Lebih jauh, teori ini menunjukkan bahwa akar persoalan birokrasi Indonesia terletak pada *Institutional Incentive Trap*, yaitu situasi ketika reformasi administrasi berhasil memperkuat kapasitas birokrasi, tetapi gagal mengubah struktur insentif politik yang melandasi perilaku para aktor. Dalam kondisi tersebut, setiap aktor bertindak rasional sesuai kepentingannya—kepala daerah berupaya mempertahankan kekuasaan melalui pengendalian birokrasi, sedangkan aparatur membangun loyalitas politik untuk menjaga karier—namun secara kolektif justru mereproduksi *patronase dan bureaucratic capture* secara berulang. Akibatnya, muncul paradoks reformasi birokrasi: indikator administratif seperti sistem merit, SPBE, SAKIP, dan *Government Effectiveness* menunjukkan perbaikan, tetapi independensi birokrasi, netralitas ASN, dan kualitas tata kelola demokratis belum mengalami perubahan yang sebanding. Oleh karena itu, teori ini menegaskan bahwa keberhasilan reformasi birokrasi tidak cukup dicapai melalui penyempurnaan tata kelola administrasi, melainkan harus disertai reformasi institusi politik yang mampu mengubah struktur insentif, memperkuat mekanisme *checks and balances*, serta membatasi ruang patronase dalam pengelolaan birokrasi (North, 1990; Peters, 2019; Pierson, 2004; Thelen, 2004; Pollitt & Bouckaert, 2017).

4.3.5 Sintesis Empiris Menuju Institutional Incentive Trap

a. Sintesis Empiris Reformasi Birokrasi dan Politisasi ASN

Selama lebih dari dua dekade pelaksanaan reformasi birokrasi, Indonesia telah menunjukkan berbagai capaian yang signifikan dalam pembangunan tata kelola pemerintahan. Pemerintah secara bertahap memperkuat sistem merit melalui penyempurnaan regulasi kepegawaian, pengembangan manajemen talenta, digitalisasi layanan administrasi ASN, serta peningkatan mekanisme pengawasan terhadap pengisian jabatan. Pada saat yang sama,

berbagai indikator tata kelola internasional juga memperlihatkan adanya perbaikan kualitas administrasi publik, meskipun dengan laju yang fluktuatif. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa reformasi birokrasi telah menghasilkan kemajuan nyata pada dimensi kelembagaan formal (World Bank, 2024; Kementerian PANRB, 2024).

Akan tetapi, bukti empiris yang dipaparkan pada subbab-subbab sebelumnya memperlihatkan bahwa kemajuan administrasi tersebut belum sepenuhnya diikuti oleh transformasi perilaku politik dalam pengelolaan birokrasi. Data Badan Kepegawaian Negara (BKN) menunjukkan bahwa pelanggaran netralitas ASN masih ditemukan dalam jumlah yang signifikan, terutama pada periode pemilu dan pemilihan kepala daerah. Di sisi lain, berbagai hasil pengawasan terhadap promosi, mutasi, dan pengisian jabatan menunjukkan bahwa implementasi sistem merit masih menghadapi tekanan dari kepentingan politik. Temuan tersebut mengindikasikan bahwa birokrasi tetap menjadi arena yang diperebutkan dalam proses konsolidasi kekuasaan politik (BKN, 2024; BKN, 2025).

Fenomena tersebut semakin jelas apabila dikaitkan dengan dinamika hubungan antara kepala daerah dan birokrasi. Sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK), kepala daerah memiliki kewenangan strategis dalam menentukan promosi, rotasi, dan mutasi jabatan ASN sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Walaupun kewenangan tersebut dibatasi oleh sistem merit, dalam praktiknya keputusan-keputusan kepegawaian sering kali tidak sepenuhnya dapat dipisahkan dari kebutuhan membangun loyalitas organisasi, menjaga stabilitas pemerintahan, maupun mengonsolidasikan dukungan politik pasca kontestasi elektoral. Dengan demikian, jabatan birokrasi memperoleh nilai yang tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga bernilai strategis secara politik.

Temuan empiris lainnya menunjukkan bahwa praktik patronase birokrasi mengalami perubahan bentuk seiring berkembangnya reformasi administrasi. Jika pada masa sebelumnya patronase lebih banyak diwujudkan melalui intervensi langsung terhadap proses pengangkatan pejabat, pada periode reformasi praktik tersebut cenderung berkembang menjadi bentuk yang lebih adaptif. Patronase bekerja melalui mekanisme yang secara administratif tampak sesuai prosedur, seperti redistribusi jabatan, penyesuaian organisasi, rotasi pejabat, maupun pengelolaan jalur karier ASN. Adaptasi tersebut menunjukkan bahwa reformasi kelembagaan tidak menghilangkan patronase, tetapi justru mendorong patronase untuk

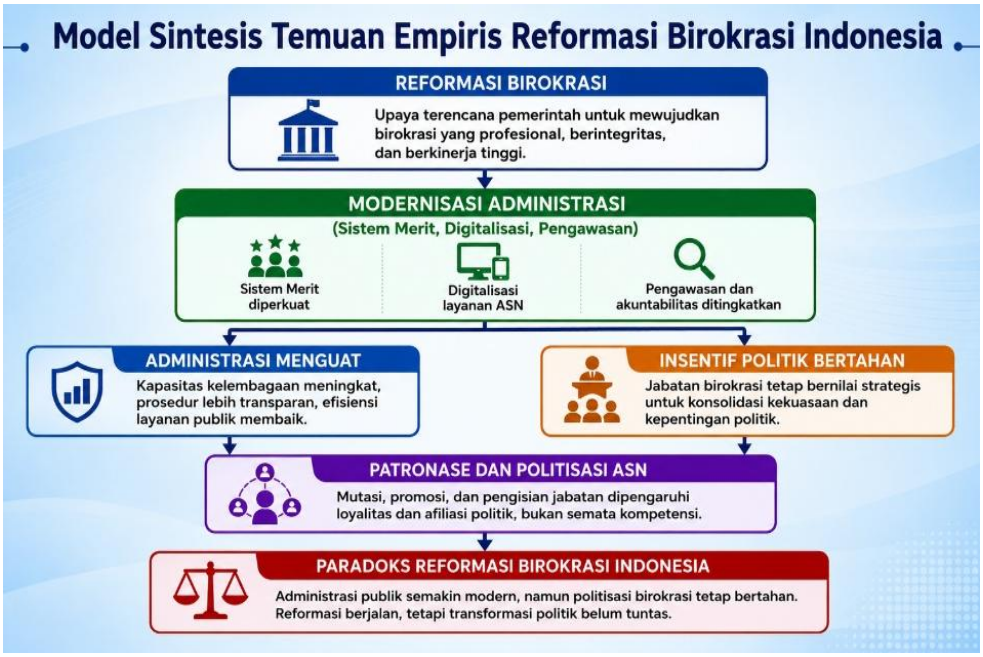
menyesuaikan diri terhadap lingkungan institusional yang baru (Grindle, 2012; Peters, 2019).

Hasil sintesis dari keseluruhan bukti empiris memperlihatkan adanya pola yang konsisten. Di satu sisi, institusi formal mengalami modernisasi melalui penyempurnaan regulasi, digitalisasi tata kelola, dan penguatan sistem merit. Di sisi lain, institusi informal berupa patronase, loyalitas personal, dan jaringan politik tetap memainkan peran penting dalam pengelolaan birokrasi. Kedua proses tersebut berlangsung secara simultan sehingga menghasilkan paradoks reformasi birokrasi: kapasitas administrasi meningkat, tetapi politisasi birokrasi belum sepenuhnya menurun.

Pola tersebut tidak dapat dijelaskan secara memadai apabila reformasi birokrasi hanya dipandang sebagai persoalan kelembagaan administratif. Sebaliknya, temuan empiris menunjukkan bahwa reformasi birokrasi juga merupakan proses politik yang dipengaruhi oleh distribusi kekuasaan, struktur insentif, dan hubungan antaraktor dalam pemerintahan daerah. Oleh karena itu, analisis reformasi birokrasi perlu memperhatikan interaksi antara institusi formal dan institusi informal yang membentuk perilaku birokrasi.

Temuan-temuan di atas memperlihatkan bahwa keberhasilan reformasi birokrasi di Indonesia bersifat asimetris. Kemajuan terbesar terjadi pada dimensi administratif, seperti digitalisasi manajemen ASN, penyempurnaan regulasi, peningkatan indeks reformasi birokrasi, dan penguatan mekanisme pengawasan. Sebaliknya, perubahan pada dimensi politik berlangsung jauh lebih lambat karena struktur insentif yang menghubungkan kekuasaan politik dengan pengelolaan jabatan birokrasi masih relatif stabil. Dengan kata lain, reformasi administrasi berhasil meningkatkan kapasitas institusi, tetapi belum sepenuhnya mengubah kalkulasi politik para aktor yang memanfaatkan birokrasi sebagai sumber daya kekuasaan.

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa hubungan antara reformasi birokrasi dan politisasi ASN bukan merupakan hubungan yang bersifat kontradiktif, melainkan hubungan yang berlangsung secara bersamaan (*coexistence*). Semakin kuat sistem merit, semakin berkembang pula strategi adaptasi patronase agar tetap dapat beroperasi dalam batas-batas prosedur formal. Oleh sebab itu, tantangan reformasi birokrasi Indonesia pada masa mendatang bukan lagi sekadar memperkuat administrasi publik, melainkan mentransformasikan struktur insentif politik yang selama ini memberikan keuntungan terhadap praktik patronase birokrasi.



Gambar 4. 4 Model Sintesis Empiris Reformasi Birokrasi Indonesia

Gambar di atas merangkum temuan utama buku ini bahwa reformasi birokrasi di Indonesia telah menghasilkan kemajuan yang nyata pada dimensi administrasi, tetapi belum sepenuhnya menyentuh akar persoalan kelembagaan politik. Reformasi yang diwujudkan melalui penguatan sistem merit, digitalisasi layanan, peningkatan akuntabilitas, dan pengawasan berhasil meningkatkan kapasitas administratif birokrasi. Dampaknya terlihat pada semakin baiknya tata kelola internal organisasi, meningkatnya efisiensi pelayanan publik, serta berkembangnya berbagai instrumen pengukuran kinerja pemerintahan. Namun, capaian administratif tersebut berlangsung bersamaan dengan tetap kuatnya insentif politik yang menjadikan jabatan birokrasi sebagai sumber daya strategis dalam mempertahankan kekuasaan politik di tingkat daerah.

Model ini menunjukkan bahwa modernisasi administrasi dan transformasi institusi politik merupakan dua proses yang berbeda. Ketika struktur insentif politik tidak mengalami perubahan, praktik patronase, mutasi berbasis loyalitas, promosi yang dipengaruhi afiliasi politik, dan intervensi terhadap manajemen ASN tetap dapat berlangsung meskipun regulasi dan sistem administrasi semakin modern. Dengan kata lain, reformasi administrasi berhasil memperbaiki *how government works*, tetapi belum sepenuhnya mengubah *how political power shapes bureaucracy*. Akibatnya, muncul paradoks

reformasi birokrasi, yaitu birokrasi menjadi semakin profesional secara prosedural, tetapi belum sepenuhnya independen dari kepentingan politik.

Oleh karena itu, sintesis ini menegaskan argumentasi utama buku bahwa keberhasilan reformasi birokrasi tidak cukup diukur melalui indikator administratif seperti Sistem Merit, SPBE, SAKIP, Indeks Reformasi Birokrasi, atau Government Effectiveness. Evaluasi reformasi juga harus mencakup indikator yang mengukur independensi birokrasi, tingkat politisasi jabatan, kualitas sistem merit, serta kemampuan institusi membatasi intervensi politik dalam manajemen ASN. Selama struktur insentif politik masih memberikan keuntungan bagi praktik patronase, maka paradoks reformasi birokrasi akan terus direproduksi. Dengan demikian, agenda reformasi tahap berikutnya harus bergerak dari sekadar modernisasi administrasi menuju reformasi institusi politik yang mampu membangun birokrasi profesional, otonom, dan benar-benar berorientasi pada kepentingan publik (North, 1990; Peters, 2019; Pollitt & Bouckaert, 2017; World Bank, 2024).

b. Sintesis Mekanisme Menuju *Institutional Incentive Trap*

Sintesis terhadap seluruh temuan empiris dalam penelitian ini menunjukkan bahwa paradoks reformasi birokrasi Indonesia tidak dapat dijelaskan hanya melalui pendekatan administrasi publik yang berorientasi pada efektivitas organisasi, peningkatan kapasitas birokrasi, atau penyempurnaan regulasi. Meskipun berbagai indikator menunjukkan adanya kemajuan dalam implementasi sistem merit, digitalisasi manajemen ASN, dan penguatan mekanisme pengawasan, praktik politisasi birokrasi tetap bertahan dalam berbagai bentuk. Fenomena tersebut mengindikasikan bahwa perubahan institusi formal belum sepenuhnya diikuti oleh perubahan struktur insentif politik yang memengaruhi perilaku aktor dalam pengelolaan birokrasi (North, 1990; Peters, 2019).

Temuan ini memperlihatkan adanya kesenjangan antara kapasitas kelembagaan administratif (*administrative institutional capacity*) dan transformasi kelembagaan politik (*political institutional transformation*). Reformasi birokrasi berhasil memperkuat dimensi administratif melalui penyempurnaan regulasi, pengembangan sistem merit, penerapan manajemen talenta, serta digitalisasi proses kepegawaian. Namun, struktur hubungan antara kekuasaan politik dan birokrasi tidak mengalami perubahan yang sebanding. Jabatan birokrasi tetap dipandang sebagai sumber daya strategis yang dapat digunakan untuk memperkuat koalisi politik, membangun loyalitas organisasi, serta menjaga stabilitas

pemerintahan daerah. Dengan demikian, birokrasi tetap berada pada persimpangan antara tuntutan profesionalisme administratif dan kepentingan politik elektoral.

Dalam perspektif *New Institutionalism*, kondisi tersebut dapat dijelaskan melalui argumentasi Douglas C. North bahwa institusi terdiri atas aturan formal dan aturan informal yang secara bersama-sama membentuk perilaku aktor. Regulasi formal memang dapat mengubah prosedur administrasi, tetapi tidak secara otomatis mengubah norma, jaringan, dan struktur insentif yang berkembang dalam praktik politik. Selama aktor politik masih memperoleh keuntungan dari penguasaan jabatan birokrasi, maka mereka akan terus mencari cara untuk memengaruhi proses promosi, mutasi, maupun pengisian jabatan, meskipun dilakukan dalam kerangka prosedur yang tampak sesuai dengan aturan (North, 1990).

Penjelasan tersebut diperkuat oleh pendekatan *Historical Institutionalism*. Pierson menegaskan bahwa institusi cenderung mempertahankan pola hubungan yang telah mengakar melalui mekanisme *path dependence*, yaitu kecenderungan aktor mempertahankan institusi yang memberikan manfaat politik maupun ekonomi (Pierson, 2004). Dalam konteks Indonesia, hubungan patron–klien yang berkembang sejak era sentralisasi tidak sepenuhnya hilang setelah reformasi dan desentralisasi. Sebaliknya, pola tersebut beradaptasi dengan lingkungan kelembagaan baru melalui mekanisme yang lebih formal, seperti pengisian jabatan berbasis prosedur administrasi yang tetap dapat dipengaruhi oleh preferensi politik.

Argumen tersebut sejalan dengan kerangka teori *institutional layering* yang dikemukakan oleh Thelen. Reformasi birokrasi tidak sepenuhnya menggantikan praktik lama, tetapi menambahkan aturan-aturan baru di atas struktur kelembagaan yang telah ada (Thelen, 2004). Akibatnya, sistem merit berkembang bersamaan dengan bertahannya patronase birokrasi. Regulasi baru memperbaiki tata kelola administrasi, tetapi tidak menghilangkan insentif politik yang melekat pada distribusi jabatan publik. Dalam kondisi demikian, institusi formal dan institusi informal tidak saling menggantikan, melainkan hidup berdampingan dan membentuk pola tata kelola yang bersifat hibrida.

Berdasarkan sintesis teori dan temuan empiris tersebut, buku ini mengusulkan sebuah kerangka teori yang disebut *Institutional Incentive Trap*. Kerangka ini menjelaskan bahwa kegagalan reformasi birokrasi dalam menghilangkan politisasi ASN bukan terutama disebabkan oleh lemahnya

regulasi atau rendahnya kapasitas administrasi, melainkan oleh ketidakseimbangan antara kecepatan reformasi administratif dan perubahan struktur insentif politik. Reformasi administrasi berlangsung relatif cepat melalui penyempurnaan kelembagaan formal, sedangkan reformasi politik birokrasi berjalan lebih lambat karena aktor-aktor politik masih memperoleh manfaat dari penguasaan jabatan birokrasi. Ketidakseimbangan inilah yang membentuk suatu "jebakan insentif kelembagaan" (*institutional incentive trap*), yaitu kondisi ketika institusi formal telah berubah, tetapi perilaku aktor tetap dipandu oleh insentif politik lama.

Kerangka *Institutional Incentive Trap* berbeda dari berbagai pendekatan reformasi birokrasi yang menempatkan kegagalan implementasi sebagai akibat lemahnya kapasitas organisasi atau kurangnya komitmen birokrasi. Sebaliknya, *Institutional Incentive Trap* menempatkan struktur insentif sebagai variabel penjelas utama. Dalam teori ini, birokrasi dipandang sebagai arena yang mempertemukan logika administrasi dan logika politik. Selama distribusi jabatan menghasilkan keuntungan politik yang tinggi, maka penguatan sistem merit hanya akan mengurangi ruang intervensi secara administratif tanpa menghilangkan motivasi politik yang melatarbelakanginya.

Secara teoritis, kerangka teori ini juga memperluas kajian mengenai patronase birokrasi. Literatur sebelumnya umumnya menjelaskan patronase sebagai hubungan pertukaran antara patron dan klien dalam distribusi sumber daya politik (Kitschelt & Wilkinson, 2007; Grindle, 2012). Buku ini menunjukkan bahwa patronase tidak hanya dipelihara oleh relasi personal, tetapi juga oleh struktur insentif kelembagaan yang memungkinkan jabatan birokrasi terus memiliki nilai strategis dalam kompetisi politik. Dengan demikian, patronase dipahami sebagai konsekuensi dari desain insentif yang belum sepenuhnya berubah, bukan semata-mata akibat lemahnya integritas individu.

> *Institutional Incentive Trap menegaskan bahwa paradoks reformasi birokrasi Indonesia bukan berasal dari kegagalan membangun institusi formal, melainkan dari keberhasilan aktor politik mempertahankan manfaat politik atas jabatan birokrasi di tengah modernisasi administrasi. Oleh karena itu, reformasi birokrasi hanya akan mencapai efektivitas substantif apabila transformasi kelembagaan administratif berlangsung seiring dengan transformasi struktur insentif politik.*

Implikasi teoretis dari teori *Institutional Incentive Trap* adalah perlunya memperluas perspektif reformasi birokrasi dari pendekatan administratif menuju pendekatan politik kelembagaan. Reformasi birokrasi tidak cukup hanya memperbaiki prosedur, memperkuat pengawasan, atau meningkatkan kompetensi ASN. Reformasi juga harus diarahkan pada perubahan struktur insentif yang menghubungkan kewenangan politik dengan pengelolaan jabatan birokrasi. Tanpa perubahan tersebut, peningkatan kualitas administrasi akan terus berjalan berdampingan dengan reproduksi patronase dan politisasi birokrasi.

4.4 Sintesis Paradoks Reformasi Birokrasi dan Reproduksi Patronase Politik

4.4.1 Reformasi Birokrasi sebagai Arena Kontestasi Institusional

Analisis pada seluruh subbab BAB ini menunjukkan bahwa reformasi birokrasi Indonesia merupakan proses yang berlangsung dalam dua arena kelembagaan yang saling berinteraksi. Arena pertama adalah institusi formal yang diwujudkan melalui penyempurnaan regulasi, penerapan sistem merit, digitalisasi manajemen ASN, penguatan mekanisme pengawasan, serta pembangunan tata kelola pemerintahan yang lebih akuntabel. Arena kedua adalah institusi informal yang terdiri atas patronase politik, jaringan loyalitas, hubungan patron–klien, serta berbagai mekanisme distribusi kekuasaan yang berkembang dalam praktik politik lokal. Kedua arena tersebut tidak bekerja secara terpisah, melainkan saling memengaruhi dalam membentuk pola pengelolaan birokrasi di Indonesia (North, 1990; Peters, 2019).

Data empiris yang telah dipaparkan memperlihatkan bahwa institusi formal mengalami perkembangan yang cukup signifikan selama dua dekade terakhir. Pemerintah berhasil meningkatkan kualitas regulasi kepegawaian, memperluas implementasi sistem merit, mengembangkan manajemen talenta nasional, memperkuat digitalisasi layanan ASN, serta meningkatkan koordinasi antarinstansi dalam pengawasan manajemen aparatur. Perbaikan tersebut juga tercermin pada meningkatnya berbagai indikator tata kelola pemerintahan, termasuk *Government Effectiveness* dari *Worldwide Governance Indicators* serta capaian Indeks Reformasi Birokrasi pada banyak kementerian, lembaga, dan pemerintah daerah (World Bank, 2024; Kementerian PANRB, 2024).

Namun demikian, kemajuan tersebut belum sepenuhnya mengubah dinamika politik yang mengelilingi birokrasi. Berbagai laporan Badan Kepegawaian Negara, Komisi Aparatur Sipil Negara pada masa masih beroperasi, Ombudsman Republik Indonesia, Bawaslu, maupun Komisi Pemberantasan Korupsi menunjukkan bahwa praktik politisasi ASN, pelanggaran netralitas, mutasi yang dipengaruhi kepentingan politik, serta penyalahgunaan kewenangan dalam pengisian jabatan masih terus ditemukan dalam berbagai variasi kasus. Fakta tersebut menunjukkan bahwa birokrasi tetap menjadi salah satu instrumen strategis dalam proses konsolidasi kekuasaan politik di tingkat nasional maupun daerah (BKN, 2024; KASN, 2023; Ombudsman RI, 2024; Bawaslu, 2024; KPK, 2024).

4.4.2 Paradoks Reformasi Birokrasi Indonesia

Hasil analisis empiris yang telah dipaparkan pada subbab-subbab sebelumnya memperlihatkan adanya suatu paradoks yang menjadi inti argumentasi dalam buku ini. Berbagai indikator reformasi birokrasi menunjukkan bahwa pemerintah Indonesia telah berhasil mencapai kemajuan yang cukup signifikan dalam meningkatkan kualitas administrasi publik. Penerapan Sistem Merit semakin diperluas, Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE) terus dikembangkan, tata kelola organisasi menjadi lebih terstandarisasi, dan berbagai prosedur pelayanan publik mengalami penyederhanaan melalui pemanfaatan teknologi digital. Perubahan tersebut menunjukkan bahwa reformasi birokrasi telah berhasil meningkatkan kapasitas kelembagaan pemerintah dan memperkuat profesionalisme administrasi publik (OECD, 2017; World Bank, 2024).

Namun demikian, capaian administratif tersebut tidak sepenuhnya diikuti oleh perubahan pada dimensi politik birokrasi. Berbagai temuan empiris menunjukkan bahwa praktik patronase politik, mutasi pejabat yang dipengaruhi kepentingan politik, pelanggaran terhadap prinsip netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN), serta pemanfaatan birokrasi sebagai instrumen konsolidasi kekuasaan masih terus berlangsung di berbagai daerah. Bahkan, dalam beberapa kasus, praktik-praktik tersebut berkembang melalui mekanisme yang secara administratif tampak sesuai dengan ketentuan hukum, tetapi secara substantif tetap mencerminkan dominasi kepentingan politik terhadap birokrasi (KASN, 2023; BKN, 2024; KPK, 2024).

Temuan tersebut memperlihatkan bahwa keberhasilan reformasi birokrasi belum secara otomatis menghasilkan depolitisasi birokrasi. Reformasi memang berhasil memperbaiki cara birokrasi bekerja melalui peningkatan

efisiensi, transparansi, dan akuntabilitas administrasi. Akan tetapi, reformasi tersebut belum mampu mengubah hubungan kekuasaan yang menghubungkan aktor politik dengan birokrasi. Dengan kata lain, reformasi lebih banyak menyentuh aspek kapasitas administratif *(administrative capacity),* tetapi belum sepenuhnya mengubah struktur insentif politik *(political incentive structure)* yang memengaruhi perilaku para aktor dalam mengelola birokrasi (Peters, 2019).

Paradoks tersebut muncul karena reformasi birokrasi dan dinamika politik lokal berkembang dalam dua arena yang memiliki logika yang berbeda. Reformasi birokrasi dibangun di atas prinsip profesionalisme, netralitas, kompetensi, dan akuntabilitas. Sebaliknya, politik elektoral bekerja berdasarkan logika kompetisi kekuasaan yang mendorong aktor politik untuk membangun dukungan, memperkuat loyalitas, dan mempertahankan stabilitas koalisi pemerintahan. Ketika kedua logika tersebut bertemu dalam ruang pemerintahan daerah, birokrasi tidak hanya dipandang sebagai organisasi pelayanan publik, tetapi juga sebagai sumber daya politik yang memiliki nilai strategis bagi keberlangsungan kekuasaan (March & Olsen, 1989).

Dalam konteks desentralisasi politik, jabatan birokrasi memiliki nilai yang jauh melampaui fungsi administratifnya. Posisi strategis dalam birokrasi memungkinkan kepala daerah membangun koordinasi pemerintahan, mempercepat implementasi program pembangunan, menjaga stabilitas organisasi, sekaligus memperkuat hubungan politik dengan kelompok-kelompok pendukungnya. Oleh karena itu, pengisian jabatan birokrasi sering kali menjadi arena yang mempertemukan pertimbangan profesional dengan kepentingan politik. Selama jabatan publik masih dipandang sebagai sumber daya politik yang bernilai tinggi, maka dorongan untuk memengaruhi proses promosi, mutasi, maupun rotasi jabatan akan tetap muncul, meskipun sistem administrasi telah mengalami modernisasi.

Paradoks tersebut semakin terlihat ketika berbagai indikator reformasi birokrasi dibandingkan dengan indikator kualitas demokrasi lokal. Di satu sisi, nilai Indeks Reformasi Birokrasi, penerapan Sistem Merit, dan kualitas SPBE menunjukkan tren yang semakin baik. Di sisi lain, data mengenai pelanggaran netralitas ASN, sengketa mutasi jabatan, serta kasus korupsi yang melibatkan kepala daerah menunjukkan bahwa persoalan politisasi birokrasi belum sepenuhnya dapat diatasi. Fenomena ini menunjukkan bahwa peningkatan kualitas institusi administratif tidak selalu diikuti oleh menurunnya intensitas intervensi politik terhadap birokrasi. Dengan

demikian, keberhasilan administratif dan independensi birokrasi merupakan dua dimensi yang saling berkaitan, tetapi tidak selalu berkembang secara bersamaan (World Bank, 2024; Transparency International, 2025).

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa hubungan antara reformasi birokrasi dan patronase politik bukan merupakan hubungan yang saling meniadakan (*mutually exclusive*), melainkan hubungan yang bersifat adaptif. Semakin berkembang institusi formal melalui regulasi, sistem merit, digitalisasi, dan mekanisme pengawasan, semakin berkembang pula kemampuan aktor politik untuk menyesuaikan strategi intervensinya agar tetap berada dalam batas-batas legalitas administratif. Dengan kata lain, reformasi birokrasi tidak menghilangkan patronase, tetapi mengubah bentuk dan mekanisme operasionalnya. Patronase yang sebelumnya berlangsung secara terbuka bertransformasi menjadi pola yang lebih halus, lebih prosedural, dan lebih sulit diidentifikasi karena memanfaatkan ruang diskresi yang masih tersedia dalam sistem administrasi.

Perspektif tersebut sejalan dengan pandangan *New Institutionalism* yang menegaskan bahwa perubahan institusi formal tidak secara otomatis mengubah institusi informal yang telah berkembang dalam praktik politik. Aturan dapat berubah lebih cepat dibandingkan norma, budaya politik, maupun jaringan patronase yang telah mengakar dalam hubungan antara elite politik dan birokrasi. Oleh karena itu, keberhasilan reformasi administrasi sering kali tidak diikuti oleh perubahan perilaku politik apabila struktur insentif yang mendorong perilaku tersebut masih tetap dipertahankan (North, 1990; Helmke & Levitsky, 2004).

Berdasarkan keseluruhan temuan tersebut, buku ini berpendapat bahwa paradoks reformasi birokrasi Indonesia bukan terletak pada kegagalan membangun sistem administrasi modern, melainkan pada ketidakmampuan reformasi administratif untuk mengubah struktur insentif politik yang menjadi dasar reproduksi patronase birokrasi. Reformasi berhasil menciptakan birokrasi yang semakin profesional dari sisi prosedur dan organisasi, tetapi belum sepenuhnya membangun birokrasi yang otonom dari intervensi politik. Akibatnya, birokrasi mengalami kondisi yang paradoksal, yaitu modern dalam tata kelola administrasi, tetapi masih rentan terhadap pengaruh politik dalam pengambilan keputusan strategis.

Paradoks reformasi birokrasi Indonesia bukan terletak pada kegagalan membangun sistem administrasi modern, melainkan pada

ketidakmampuan reformasi administratif untuk mengubah struktur insentif politik yang menjadi dasar reproduksi patronase birokrasi.

Paradoks inilah yang kemudian menjadi landasan teoritis bagi pengembangan *Institutional Incentive Trap* pada bagian berikutnya. Konsep tersebut dikembangkan untuk menjelaskan bahwa keberlangsungan patronase birokrasi tidak terutama disebabkan oleh lemahnya regulasi atau rendahnya kapasitas administrasi, melainkan oleh struktur insentif politik yang secara sistematis mendorong aktor-aktor politik untuk terus mempertahankan penguasaan terhadap birokrasi sebagai sumber daya strategis dalam kompetisi kekuasaan.

Paradoks tersebut menunjukkan bahwa hubungan antara reformasi birokrasi dan patronase politik jauh lebih kompleks daripada yang dijelaskan oleh sebagian besar literatur administrasi publik maupun ekonomi politik. Berbagai indikator reformasi memperlihatkan adanya peningkatan kapasitas kelembagaan melalui penerapan Sistem Merit, digitalisasi layanan publik, penyederhanaan proses administrasi, serta penguatan mekanisme akuntabilitas. Namun pada saat yang sama, berbagai penelitian dan laporan kelembagaan masih menunjukkan bahwa intervensi politik terhadap birokrasi belum sepenuhnya berkurang. Fenomena ini mengindikasikan bahwa keberhasilan reformasi administrasi tidak selalu berjalan seiring dengan meningkatnya independensi birokrasi. Dengan kata lain, modernisasi institusi formal ternyata belum cukup untuk mengubah pola hubungan kekuasaan yang berkembang dalam sistem politik (Pollitt & Bouckaert, 2017; Peters, 2019).

Kondisi tersebut menimbulkan pertanyaan konseptual yang penting. Jika reformasi birokrasi telah menghasilkan perbaikan regulasi, peningkatan profesionalisme aparatur, serta penguatan tata kelola pemerintahan, mengapa praktik patronase tetap mampu bertahan? Jawaban atas pertanyaan ini tidak dapat ditemukan apabila reformasi birokrasi hanya dipahami sebagai persoalan administrasi, ataupun apabila patronase hanya dipahami sebagai persoalan perilaku individu. Kedua pendekatan tersebut menjelaskan sebagian dari realitas empiris, tetapi belum mampu menerangkan hubungan kausal yang menghubungkan modernisasi administrasi dengan keberlanjutan praktik patronase dalam satu kerangka analitis yang utuh (North, 1990; Hall & Taylor, 1996).

Atas dasar itu, buku ini berpendapat bahwa paradoks reformasi birokrasi harus dipahami sebagai konsekuensi dari ketidaksinkronan antara

perubahan institusi formal dan perubahan struktur insentif politik. Reformasi administrasi berhasil mengubah prosedur, organisasi, dan mekanisme pengelolaan birokrasi, tetapi manfaat politik yang diperoleh melalui penguasaan birokrasi belum mengalami perubahan yang berarti. Selama struktur insentif tersebut tetap memberikan keuntungan bagi aktor politik, berbagai bentuk intervensi terhadap birokrasi akan terus muncul dengan cara yang semakin menyesuaikan diri terhadap perkembangan institusi formal. Oleh karena itu, diperlukan suatu kerangka teoritis yang tidak hanya menjelaskan keberhasilan reformasi administrasi, tetapi juga mampu menjelaskan mengapa patronase tetap bereproduksi di tengah modernisasi birokrasi. Kebutuhan inilah yang menjadi titik tolak lahirnya *Institutional Incentive Trap* sebagai sintesis teoritis yang dikembangkan dalam buku ini.

4.4.3 Institutional Incentive Trap sebagai Sintesis Penjelas

Seluruh temuan empiris dan kajian teoritis yang telah dipaparkan dalam buku ini mengarah pada satu kesimpulan mendasar, yaitu bahwa paradoks reformasi birokrasi di Indonesia tidak dapat dijelaskan hanya melalui kelemahan implementasi kebijakan, rendahnya integritas aparatur, atau terbatasnya kapasitas organisasi. Berbagai indikator menunjukkan bahwa reformasi birokrasi telah menghasilkan kemajuan yang nyata dalam aspek administratif, seperti meningkatnya penerapan Sistem Merit, berkembangnya Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE), penyempurnaan sistem akuntabilitas kinerja, serta semakin luasnya digitalisasi pelayanan publik. Namun, pada saat yang sama, berbagai praktik patronase politik, mutasi jabatan yang dipengaruhi kepentingan politik, pelanggaran netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN), dan penyalahgunaan kewenangan dalam manajemen birokrasi masih terus ditemukan di berbagai daerah. Fenomena ini menunjukkan bahwa keberhasilan reformasi administrasi belum sepenuhnya diikuti oleh perubahan pada dimensi politik yang memengaruhi tata kelola birokrasi (Pollitt & Bouckaert, 2017; Peters, 2019).

Kondisi tersebut menjadi dasar bagi pengembangan *Institutional Incentive Trap* sebagai sintesis teoritis yang menjelaskan mengapa reformasi birokrasi menghasilkan capaian administratif yang relatif baik, tetapi belum mampu membebaskan birokrasi dari dominasi kepentingan politik. Kerangka teori ini berangkat dari perspektif *New Institutionalism* yang memandang bahwa perilaku aktor publik tidak hanya dipengaruhi oleh keberadaan aturan formal, tetapi juga oleh struktur insentif yang dibangun oleh institusi politik.

Dalam perspektif ini, institusi tidak sekadar dipahami sebagai seperangkat regulasi, melainkan sebagai mekanisme yang membentuk preferensi, strategi, dan pilihan rasional para aktor dalam mencapai tujuan politiknya (March & Olsen, 1989; North, 1990).

Dengan menggunakan perspektif tersebut, buku ini berargumen bahwa selama jabatan birokrasi masih memiliki nilai strategis dalam mempertahankan dan memperkuat kekuasaan politik, maka aktor-aktor politik akan tetap memiliki insentif untuk memengaruhi proses pengisian jabatan publik. Penguasaan terhadap birokrasi memberikan berbagai keuntungan politik, antara lain memperkuat loyalitas aparatur, mempermudah implementasi agenda pemerintahan, memperluas jaringan patronase, serta menjaga stabilitas koalisi politik di tingkat daerah. Oleh karena itu, intervensi terhadap birokrasi tidak selalu muncul sebagai bentuk pelanggaran hukum yang terbuka, tetapi sering kali berlangsung melalui mekanisme formal yang secara administratif sah, namun secara substantif dipengaruhi oleh pertimbangan politik.

Temuan tersebut menjelaskan bahwa keberlangsungan patronase birokrasi bukan semata-mata merupakan akibat dari lemahnya pengawasan, rendahnya kualitas regulasi, atau kurang efektifnya sistem pengendalian internal. Sebaliknya, patronase tetap bertahan karena struktur kelembagaan yang ada masih memberikan manfaat politik bagi aktor yang mampu mengendalikan distribusi jabatan publik. Selama struktur insentif tersebut tidak berubah, setiap perbaikan administrasi akan lebih banyak meningkatkan kualitas prosedur birokrasi dibandingkan mengubah perilaku politik para aktor. Dengan kata lain, reformasi birokrasi mampu mempersempit ruang intervensi administratif, tetapi belum sepenuhnya menghilangkan insentif politik yang mendorong reproduksi patronase (Grindle, 2012).

Dalam konteks tersebut, *Institutional Incentive Trap* dapat dipahami sebagai kondisi ketika reformasi administrasi berjalan lebih cepat dibandingkan reformasi politik. Birokrasi mengalami modernisasi melalui penguatan regulasi, penerapan teknologi informasi, dan peningkatan kapasitas organisasi. Namun, perubahan tersebut berlangsung di dalam struktur politik yang relatif tetap mempertahankan pola hubungan patron-klien antara elite politik dan birokrasi. Akibatnya, birokrasi mengalami kondisi yang paradoksal, yaitu semakin profesional dalam menjalankan fungsi administratif, tetapi tetap menghadapi tekanan politik dalam proses pengambilan keputusan strategis. Paradoks inilah yang menjelaskan

mengapa berbagai indikator reformasi birokrasi menunjukkan tren positif, sementara persoalan netralitas ASN, politisasi jabatan, dan *bureaucratic capture* masih terus berulang.

Kerangka ini juga menunjukkan bahwa hubungan antara institusi formal dan institusi informal menjadi faktor yang sangat menentukan keberhasilan reformasi birokrasi. Reformasi administrasi pada umumnya berfokus pada penyempurnaan institusi formal melalui pembentukan regulasi, standar operasional, sistem merit, serta mekanisme pengawasan. Sementara itu, praktik patronase berkembang melalui institusi informal berupa relasi personal, loyalitas politik, jaringan kekuasaan, dan pertukaran kepentingan yang tidak selalu dapat dikendalikan oleh aturan administratif. Ketika institusi informal memiliki pengaruh yang lebih kuat dibandingkan institusi formal, maka reformasi birokrasi cenderung menghasilkan perubahan prosedural tanpa mengubah pola interaksi politik yang mendasarinya (Helmke & Levitsky, 2004).

Berdasarkan sintesis tersebut, buku ini menegaskan bahwa reformasi birokrasi tidak dapat dipisahkan dari reformasi kelembagaan politik. Upaya memperkuat profesionalisme ASN melalui Sistem Merit, peningkatan kompetensi aparatur, maupun digitalisasi tata kelola akan menghadapi keterbatasan apabila tidak disertai dengan perubahan desain insentif yang menghubungkan kewenangan politik dengan manajemen sumber daya aparatur. Selama kepala daerah masih memiliki insentif politik yang besar untuk mengendalikan birokrasi sebagai instrumen kekuasaan, maka berbagai bentuk intervensi terhadap birokrasi akan terus menemukan ruang untuk berkembang, meskipun dilakukan melalui cara-cara yang semakin formal dan administratif.

Dengan demikian, *Institutional Incentive Trap* bukan hanya menjelaskan mengapa patronase birokrasi tetap bertahan, tetapi juga memberikan perspektif baru mengenai arah reformasi birokrasi di Indonesia. Tantangan utama reformasi pada masa mendatang tidak lagi terbatas pada penyempurnaan sistem administrasi negara, melainkan mencakup pembenahan desain kelembagaan politik yang mampu mengurangi insentif terhadap penguasaan birokrasi. Reformasi birokrasi akan mencapai tujuan substantifnya apabila modernisasi administrasi berjalan seiring dengan pembentukan tata kelola politik yang lebih akuntabel, transparan, dan mampu menjaga independensi birokrasi dari kepentingan politik jangka pendek. Dengan cara tersebut, birokrasi tidak hanya menjadi organisasi yang efisien secara administratif, tetapi juga benar-benar berfungsi sebagai

institusi publik yang profesional, netral, dan berorientasi pada kepentingan masyarakat.

4.4.4 Implikasi terhadap Pengembangan Ilmu Politik dan Administrasi Publik

Dari perspektif ilmu politik, buku ini menunjukkan bahwa birokrasi tidak dapat dipahami hanya sebagai organisasi administratif, tetapi juga sebagai arena distribusi kekuasaan. Analisis mengenai reformasi birokrasi perlu mengintegrasikan perspektif kelembagaan, perilaku politik, dan tata kelola pemerintahan agar mampu menjelaskan dinamika yang berkembang dalam praktik pemerintahan daerah. Pendekatan tersebut memperluas ruang dialog antara ilmu politik dan administrasi publik yang selama ini sering dikaji secara terpisah.

Bagi administrasi publik, temuan buku ini menegaskan bahwa keberhasilan reformasi birokrasi tidak cukup diukur melalui indikator administratif seperti peningkatan indeks reformasi birokrasi, digitalisasi layanan, atau implementasi sistem merit. Evaluasi reformasi juga perlu memperhatikan perubahan perilaku politik, tingkat independensi birokrasi, kualitas netralitas ASN, serta menurunnya nilai politik jabatan publik sebagai indikator keberhasilan reformasi yang lebih substantif.

> *Berdasarkan seluruh bukti empiris dan sintesis teoritis, buku ini mengajukan sebuah kerangka teori baru yang disebut Institutional Incentive Trap. Teori ini menjelaskan bahwa kegagalan reformasi birokrasi di Indonesia bukan disebabkan oleh lemahnya reformasi administratif, melainkan oleh ketidaksesuaian antara desain reformasi administrasi dan struktur insentif politik yang dihasilkan oleh desentralisasi politik.*

Berdasarkan keseluruhan pembahasan pada BAB ini, dapat disimpulkan bahwa reformasi birokrasi Indonesia telah menghasilkan kemajuan yang nyata dalam pembangunan institusi formal. Namun, kemajuan tersebut belum sepenuhnya mengubah struktur insentif politik yang selama ini menopang praktik patronase birokrasi. Akibatnya, sistem merit dan patronase berkembang secara bersamaan dalam suatu konfigurasi kelembagaan yang kompleks. Kondisi inilah yang oleh buku ini dirumuskan sebagai *Institutional Incentive Trap*, yaitu keadaan ketika modernisasi administrasi berlangsung lebih cepat daripada transformasi insentif politik. Konsep tersebut menjadi kontribusi teoretis utama buku ini sekaligus

menjadi dasar untuk merumuskan agenda reformasi birokrasi yang lebih komprehensif pada BAB selanjunya.

4.5 Sintesis Utama Temuan Empiris

Empat dekade terakhir telah memperlihatkan bahwa desentralisasi politik merupakan salah satu perubahan kelembagaan terbesar dalam sejarah administrasi publik Indonesia. Melalui desentralisasi, kewenangan pemerintahan tidak lagi terkonsentrasi pada pemerintah pusat, tetapi didistribusikan kepada pemerintah daerah dengan harapan dapat memperkuat demokrasi lokal, meningkatkan efektivitas pelayanan publik, memperluas partisipasi masyarakat, serta menciptakan tata kelola pemerintahan yang lebih responsif terhadap kebutuhan warga (Rondinelli, Nellis, & Cheema, 1983; Faguet, 2014). Dalam kerangka normatif tersebut, desentralisasi diposisikan sebagai instrumen untuk memperpendek jarak antara pemerintah dan masyarakat sehingga proses pengambilan keputusan menjadi lebih akuntabel, adaptif, dan berorientasi pada kepentingan publik.

Namun demikian, hasil analisis empiris pada bab ini menunjukkan bahwa implementasi desentralisasi politik di Indonesia menghasilkan dinamika yang jauh lebih kompleks daripada asumsi normatif tersebut. Di satu sisi, berbagai indikator memperlihatkan adanya kemajuan yang signifikan dalam reformasi administrasi. Penerapan Sistem Merit semakin meluas, digitalisasi birokrasi berkembang melalui Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE), kualitas tata kelola administrasi meningkat, dan kapasitas kelembagaan pemerintah daerah secara umum mengalami perbaikan. Reformasi birokrasi juga mendorong terbentuknya prosedur administrasi yang lebih transparan, terstandarisasi, dan berbasis kinerja. Perubahan ini menunjukkan bahwa pembangunan kapasitas administratif (*administrative capacity*) terus mengalami kemajuan yang cukup konsisten (OECD, 2017; World Bank, 2024).

Di sisi lain, berbagai indikator politik justru memperlihatkan kecenderungan yang berbeda. Praktik patronase politik masih berlangsung secara luas, mutasi pejabat pasca-Pilkada tetap menjadi fenomena yang berulang, pelanggaran terhadap prinsip netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) masih ditemukan dalam berbagai daerah, dan sejumlah kepala daerah terjerat tindak pidana korupsi yang berkaitan dengan penyalahgunaan kewenangan birokrasi maupun distribusi jabatan strategis (KPK, 2024; BKN, 2024; KASN, 2023). Fakta-fakta tersebut menunjukkan bahwa modernisasi administrasi

tidak secara otomatis diikuti oleh meningkatnya independensi birokrasi dari intervensi politik.

Temuan tersebut memperlihatkan adanya paradoks mendasar dalam perjalanan reformasi birokrasi di Indonesia. Secara administratif, birokrasi mengalami peningkatan kapasitas, profesionalisme, dan kualitas tata kelola. Akan tetapi, secara politik, birokrasi masih menjadi arena kontestasi kepentingan para aktor politik lokal. Dengan kata lain, reformasi administrasi berhasil memperbaiki cara birokrasi bekerja, tetapi belum mampu mengubah cara birokrasi dikendalikan. Perbedaan antara kapasitas administratif dan otonomi politik inilah yang menjadi salah satu karakteristik utama birokrasi daerah pasca-desentralisasi.

Paradoks tersebut tidak dapat dijelaskan hanya melalui pendekatan yang menitikberatkan pada perilaku individu, lemahnya integritas aparatur, atau rendahnya kualitas kepemimpinan daerah. Penjelasan semacam itu cenderung menempatkan persoalan birokrasi sebagai persoalan moral atau kapasitas personal semata. Padahal, bukti empiris dalam bab ini menunjukkan bahwa pola yang sama muncul secara berulang di berbagai daerah dengan karakteristik sosial, ekonomi, dan politik yang berbeda. Konsistensi pola tersebut mengindikasikan bahwa akar persoalan tidak hanya berada pada aktor, tetapi terutama pada struktur kelembagaan yang membentuk insentif dan perilaku politik (North, 1990; Ostrom, 2005).

Dalam perspektif *New Institutionalism*, institusi tidak hanya dipahami sebagai seperangkat aturan formal, tetapi juga sebagai sistem insentif yang membentuk pilihan rasional para aktor politik (March & Olsen, 1989). Oleh karena itu, perilaku kepala daerah dalam memanfaatkan birokrasi sebagai instrumen politik tidak semata-mata merupakan penyimpangan dari aturan, melainkan merupakan respons rasional terhadap struktur insentif yang melekat pada sistem politik lokal. Kepala daerah yang memperoleh legitimasi melalui kompetisi elektoral menghadapi kebutuhan untuk mempertahankan dukungan politik, membangun koalisi kekuasaan, serta mengonsolidasikan sumber daya pemerintahan. Dalam situasi tersebut, penguasaan atas birokrasi menjadi salah satu instrumen strategis untuk menjaga stabilitas politik sekaligus meningkatkan peluang keberlanjutan kekuasaan.

Dengan demikian, birokrasi tidak lagi hanya menjalankan fungsi administratif sebagai pelaksana kebijakan publik, tetapi juga mengalami transformasi menjadi sumber daya politik (*political resource*). Jabatan

struktural, proses promosi dan mutasi ASN, distribusi kewenangan organisasi, hingga pengelolaan anggaran daerah menjadi bagian dari mekanisme yang dapat digunakan untuk memperkuat hubungan patronase antara elite politik dan birokrasi. Pada titik inilah terjadi proses *bureaucratic capture*, yaitu kondisi ketika birokrasi secara bertahap kehilangan otonomi profesionalnya karena semakin dipengaruhi oleh kepentingan politik penguasa daerah (Grindle, 2012; Peters, 2019).

Analisis dalam bab ini menunjukkan bahwa *bureaucratic capture* tidak selalu muncul melalui pelanggaran hukum yang bersifat terbuka. Sebaliknya, ia sering berkembang melalui mekanisme formal yang secara administratif tampak sah, tetapi secara substantif menggeser orientasi birokrasi dari kepentingan publik menuju kepentingan politik. Mutasi jabatan yang dilakukan berdasarkan kewenangan legal kepala daerah, misalnya, dapat memenuhi prosedur administratif, tetapi tetap menciptakan tekanan politik terhadap independensi ASN apabila pertimbangannya lebih didasarkan pada loyalitas politik daripada kompetensi profesional. Kondisi ini menjelaskan mengapa birokrasi dapat terlihat modern secara kelembagaan, tetapi tetap rentan terhadap intervensi politik dalam praktik sehari-hari.

Seluruh rangkaian temuan tersebut mengarah pada satu kesimpulan teoritis yang menjadi tesis utama buku ini, yaitu bahwa paradoks reformasi birokrasi di Indonesia merupakan konsekuensi dari *Institutional Incentive Trap*. Konsep ini menjelaskan bahwa desain kelembagaan desentralisasi politik telah menghasilkan struktur insentif yang secara sistematis mendorong aktor politik untuk mempertahankan kontrol atas birokrasi. Selama struktur insentif tersebut tidak berubah, berbagai program reformasi administrasi hanya akan meningkatkan kapasitas birokrasi tanpa mampu melepaskannya dari dominasi kepentingan politik. Dengan demikian, reformasi administrasi dan reformasi politik bergerak dalam dua jalur yang tidak sepenuhnya saling mendukung.

Institutional Incentive Trap yang diajukan dalam buku ini berbeda dari penjelasan konvensional mengenai kegagalan reformasi birokrasi. Literatur sebelumnya umumnya menekankan faktor kapasitas kelembagaan, kualitas kepemimpinan, integritas aparatur, atau lemahnya implementasi kebijakan (Pollitt & Bouckaert, 2017; Peters, 2019). Buku ini menawarkan argumentasi bahwa faktor-faktor tersebut memang penting, tetapi belum cukup menjelaskan mengapa berbagai perbaikan administratif belum mampu menghilangkan pola patronase politik yang terus berulang. Akar persoalan

sesungguhnya terletak pada ketidaksesuaian antara reformasi administrasi dan desain insentif politik yang dihasilkan oleh sistem desentralisasi.

Dengan demikian, kontribusi teoritis buku ini tidak hanya memperluas kajian mengenai hubungan antara politik dan birokrasi, tetapi juga menawarkan perspektif baru bahwa keberhasilan reformasi birokrasi tidak dapat diukur semata melalui peningkatan kapasitas organisasi, digitalisasi pelayanan, atau penerapan sistem merit. Reformasi birokrasi hanya akan menghasilkan perubahan yang berkelanjutan apabila reformasi administrasi berjalan seiring dengan reformasi kelembagaan politik yang mampu mengurangi insentif patronase, memperkuat akuntabilitas politik, serta menjamin independensi birokrasi sebagai institusi publik yang profesional.

Pada akhirnya, pengalaman Indonesia memberikan pelajaran penting bahwa keberhasilan desentralisasi tidak hanya ditentukan oleh besarnya kewenangan yang dialihkan kepada daerah, tetapi juga oleh kemampuan sistem politik dalam menciptakan keseimbangan antara demokrasi elektoral dan profesionalisme birokrasi. Tanpa keseimbangan tersebut, desentralisasi berpotensi menghasilkan paradoks: demokrasi lokal berkembang, kapasitas administrasi meningkat, tetapi birokrasi tetap berada dalam lingkaran kepentingan politik. Dalam konteks inilah *Institutional Incentive Trap* menjadi lensa analitis untuk memahami mengapa reformasi birokrasi dapat mengalami kemajuan secara administratif, namun sekaligus menghadapi stagnasi pada dimensi independensi, netralitas, dan tata kelola politik.

4.6 Kerangka Awal Institutional Incentive Trap

Hasil analisis teoritis dan pembuktian empiris pada bab ini menunjukkan bahwa hubungan antara desentralisasi politik, reformasi birokrasi, dan kualitas tata kelola pemerintahan daerah tidak bersifat linier sebagaimana diasumsikan dalam banyak literatur administrasi publik. Berbagai kebijakan reformasi birokrasi memang berhasil meningkatkan kapasitas administratif pemerintah daerah melalui penguatan sistem merit, digitalisasi pelayanan publik, penyempurnaan mekanisme akuntabilitas, serta modernisasi tata kelola organisasi. Namun, capaian tersebut belum mampu menghilangkan praktik patronase politik, politisasi birokrasi, maupun penguasaan birokrasi oleh aktor-aktor politik lokal. Fenomena tersebut menunjukkan bahwa terdapat mekanisme kelembagaan yang bekerja lebih mendasar daripada sekadar persoalan implementasi kebijakan atau kapasitas organisasi (Pollitt & Bouckaert, 2017; Peters, 2019).

Temuan tersebut menjadi dasar bagi pengembangan kerangka teori *Institutional Incentive Trap*, yaitu suatu kerangka analitis yang menjelaskan bahwa kegagalan reformasi birokrasi bukan terutama disebabkan oleh lemahnya kualitas reformasi administratif, melainkan oleh struktur insentif politik yang secara sistematis mendorong aktor-aktor politik untuk mempertahankan penguasaan terhadap birokrasi. Dalam teori ini, birokrasi dipahami bukan hanya sebagai institusi administratif yang melaksanakan kebijakan publik, tetapi juga sebagai sumber daya strategis yang memiliki nilai politik karena mampu menyediakan akses terhadap jabatan, anggaran, informasi, pelayanan publik, dan distribusi berbagai sumber daya pemerintahan (March & Olsen, 1989; North, 1990).

Kerangka ini berangkat dari asumsi bahwa desain institusi politik membentuk pola insentif yang memengaruhi perilaku aktor. Ketika desentralisasi politik memberikan kewenangan yang luas kepada kepala daerah, termasuk kewenangan dalam pengelolaan birokrasi dan organisasi pemerintahan, maka birokrasi secara bertahap memperoleh posisi yang semakin penting dalam proses kompetisi politik lokal. Kepala daerah yang dipilih melalui mekanisme elektoral menghadapi kebutuhan untuk membangun koalisi politik, mempertahankan dukungan elite, memenuhi ekspektasi jaringan pendukung, serta mempersiapkan keberlanjutan kekuasaan pada periode berikutnya. Dalam kondisi tersebut, birokrasi menjadi salah satu instrumen yang paling efektif untuk mengonsolidasikan kekuasaan politik karena mampu menghubungkan kepentingan politik dengan sumber daya administrasi negara (Grindle, 2012).

Berdasarkan temuan empiris pada bab ini, proses tersebut berlangsung melalui suatu mekanisme yang saling berkaitan. *Tahap pertama* diawali oleh desain desentralisasi politik yang memberikan otonomi luas kepada pemerintah daerah dalam mengelola urusan pemerintahan beserta sumber daya organisasinya. Otonomi tersebut memperluas ruang diskresi kepala daerah dalam mengatur birokrasi daerah, termasuk dalam proses penempatan pejabat, pengelolaan organisasi perangkat daerah, serta distribusi kewenangan administratif. Pada tahap ini, birokrasi mulai memiliki nilai strategis yang tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga politis.

Tahap kedua adalah munculnya kompetisi elektoral yang menjadi konsekuensi logis dari demokrasi lokal. Pilkada langsung meningkatkan intensitas persaingan politik sekaligus memperbesar biaya politik yang harus ditanggung oleh kandidat kepala daerah. Situasi tersebut menciptakan

kebutuhan yang semakin besar terhadap sumber daya politik yang dapat digunakan untuk mempertahankan kekuasaan maupun memenangkan kompetisi politik berikutnya. Dalam konteks ini, birokrasi dipersepsikan sebagai salah satu aset politik yang mampu mendukung mobilisasi sumber daya, memperkuat jaringan patronase, serta memperluas pengaruh pemerintah daerah terhadap masyarakat.

Tahap ketiga ditandai oleh terbentuknya insentif politik (*political incentives*). Kepala daerah menghadapi tekanan untuk menjaga loyalitas birokrasi karena stabilitas pemerintahan dan keberhasilan agenda politik sangat dipengaruhi oleh kemampuan birokrasi dalam mengimplementasikan kebijakan. Oleh sebab itu, pengendalian terhadap birokrasi menjadi pilihan yang secara rasional dianggap menguntungkan. Perspektif ini sejalan dengan *Rational Choice Institutionalism* yang menjelaskan bahwa aktor politik akan memilih tindakan yang memberikan manfaat terbesar berdasarkan struktur insentif yang tersedia (Hall & Taylor, 1996).

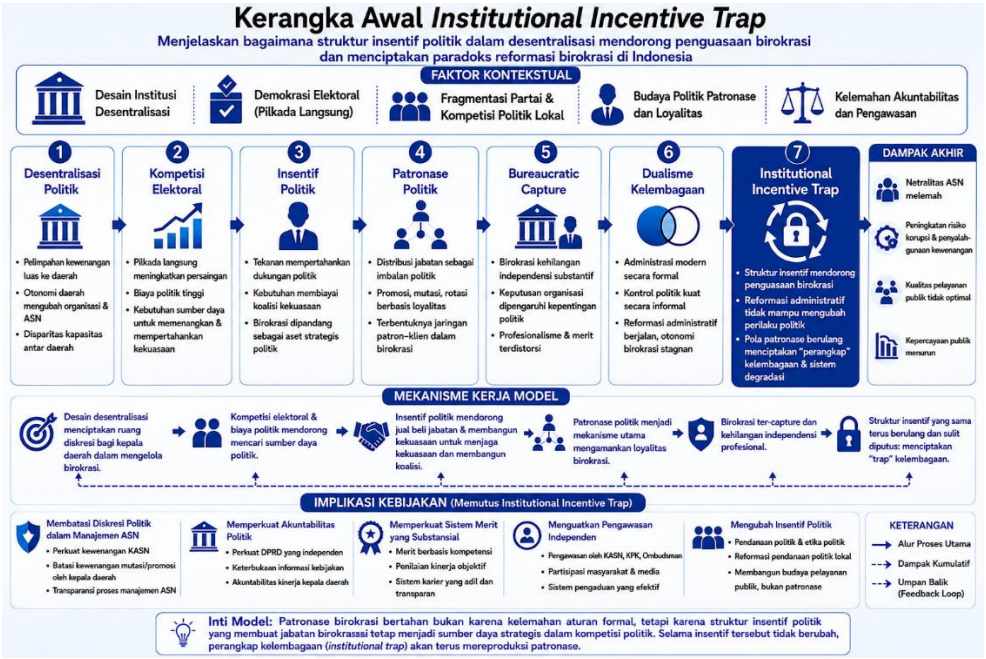
Tahap keempat adalah berkembangnya patronase politik sebagai mekanisme distribusi sumber daya kekuasaan. Pengangkatan, promosi, mutasi, maupun rotasi jabatan tidak lagi sepenuhnya dipandang sebagai instrumen pengembangan organisasi, tetapi juga menjadi sarana membangun loyalitas politik. Pada tahap ini, hubungan profesional dalam birokrasi mulai bergeser menuju hubungan patron-klien yang mengutamakan kedekatan politik dibandingkan kompetensi. Pergeseran tersebut tidak selalu melanggar aturan formal, tetapi secara perlahan mengubah orientasi birokrasi dari pelayanan publik menuju pemeliharaan kekuasaan politik.

Tahap kelima merupakan proses *bureaucratic capture*, yaitu kondisi ketika birokrasi kehilangan sebagian independensi profesionalnya karena semakin dipengaruhi oleh kepentingan politik elite pemerintahan daerah. Dalam kondisi ini, birokrasi tetap menjalankan fungsi administratif secara formal, tetapi berbagai keputusan strategis mengenai organisasi, sumber daya manusia, maupun implementasi kebijakan menjadi semakin dipengaruhi oleh pertimbangan politik. Dengan demikian, birokrasi mengalami apa yang dapat disebut sebagai dualisme kelembagaan, yakni modern secara administratif tetapi tetap rentan terhadap dominasi politik.

Seluruh proses tersebut pada akhirnya membentuk suatu *Institutional Incentive Trap*, yaitu keadaan ketika reformasi birokrasi berhasil meningkatkan kapasitas administratif tanpa mampu mengubah struktur insentif politik yang melandasi hubungan antara birokrasi dan kekuasaan.

Dalam situasi demikian, setiap kebijakan reformasi administratif cenderung menghasilkan perbaikan prosedural, tetapi tidak menyentuh akar persoalan yang berasal dari desain institusi politik. Akibatnya, berbagai praktik patronase akan terus muncul dalam bentuk yang berbeda meskipun regulasi, teknologi, maupun sistem pengawasan terus diperkuat. Kondisi ini menjelaskan mengapa peningkatan skor Sistem Merit, SPBE, maupun Indeks Reformasi Birokrasi tidak selalu berjalan seiring dengan meningkatnya independensi birokrasi atau menurunnya politisasi ASN.

Kerangka awal teori yang diajukan dalam buku ini juga memberikan penjelasan mengenai hubungan antara institusi formal dan institusi informal. Reformasi birokrasi pada dasarnya lebih banyak berfokus pada pembentukan institusi formal berupa regulasi, standar operasional, mekanisme akuntabilitas, dan sistem pengawasan. Sementara itu, patronase politik berkembang melalui institusi informal berupa norma, relasi personal, loyalitas politik, dan pertukaran kepentingan yang tidak selalu dapat dijangkau oleh instrumen administratif. Ketika institusi informal memiliki pengaruh yang lebih kuat dibandingkan institusi formal, maka reformasi administratif cenderung menghasilkan perubahan yang bersifat prosedural tanpa mengubah perilaku politik para aktor (Helmke & Levitsky, 2004).



Gambar 4. 5 Kerangka Awal *Institutional Incentive Trap*

Dari perspektif teoritis, kerangka awal teori *Institutional Incentive Trap* memperluas kajian *New Institutionalism* dengan menunjukkan bahwa efektivitas reformasi administrasi tidak hanya ditentukan oleh kualitas desain organisasi, tetapi juga oleh kompatibilitas antara reformasi administratif dan struktur insentif politik. Kerangka ini sekaligus melengkapi literatur mengenai hubungan politik–birokrasi dengan memperlihatkan bahwa birokrasi tidak sekadar dipengaruhi oleh politik, melainkan menjadi bagian dari arena kompetisi politik itu sendiri. Oleh karena itu, keberhasilan reformasi birokrasi memerlukan perubahan yang simultan pada dua dimensi, yaitu dimensi administratif yang meningkatkan kapasitas organisasi dan dimensi politik yang mengurangi insentif patronase melalui penguatan akuntabilitas, pembatasan diskresi politik terhadap manajemen ASN, serta penguatan mekanisme pengawasan yang independen.

Kontribusi utama teori ini adalah menawarkan cara pandang baru terhadap paradoks reformasi birokrasi di Indonesia. Selama ini keberhasilan reformasi sering diukur melalui indikator administratif seperti peningkatan indeks reformasi birokrasi, penerapan sistem merit, digitalisasi layanan, atau kualitas manajemen kinerja. Kerangka teori ini menunjukkan bahwa indikator-indikator tersebut belum cukup untuk menjelaskan kualitas tata kelola apabila tidak dianalisis bersamaan dengan struktur insentif politik yang membentuk perilaku para aktor. Dengan demikian, evaluasi reformasi birokrasi perlu bergeser dari sekadar mengukur kapasitas organisasi menuju analisis yang lebih komprehensif mengenai hubungan antara desain kelembagaan, insentif politik, dan otonomi birokrasi.

Pada akhirnya, *Institutional Incentive Trap* bukan hanya merupakan kerangka teoritis tingkat menengah untuk menjelaskan pengalaman Indonesia, tetapi juga menawarkan kerangka analitis yang dapat digunakan untuk mengkaji negara-negara demokrasi desentralistik lainnya yang menghadapi persoalan serupa. Kerangka teori ini menegaskan bahwa reformasi birokrasi akan sulit menghasilkan tata kelola pemerintahan yang profesional apabila perubahan administrasi tidak diikuti oleh transformasi struktur insentif politik yang mengatur hubungan antara kekuasaan dan birokrasi.

Oleh karena itu, reformasi birokrasi dan reformasi politik harus dipahami sebagai dua agenda yang saling bergantung. Memperkuat salah satunya tanpa memperbaiki yang lain hanya akan menghasilkan kemajuan yang bersifat parsial dan mempertahankan paradoks tata kelola yang terus berulang.

4.7 Kontribusi terhadap Literatur

Kontribusi suatu karya ilmiah tidak hanya diukur dari kemampuannya menjelaskan fenomena empiris, tetapi juga dari sejauh mana karya tersebut memperkaya, mengoreksi, atau mengembangkan bangunan teori yang telah ada. Dalam kajian desentralisasi politik, reformasi birokrasi, dan tata kelola pemerintahan, berbagai penelitian telah menghasilkan penjelasan mengenai hubungan antara institusi politik, kapasitas administrasi, serta kualitas pelayanan publik. Meskipun demikian, sebagian besar literatur masih memandang reformasi birokrasi sebagai proses yang terutama ditentukan oleh kualitas desain administrasi, efektivitas implementasi kebijakan, serta kapasitas organisasi pemerintahan (Pollitt & Bouckaert, 2017; Peters, 2019).

Perspektif tersebut telah memberikan kontribusi yang besar dalam menjelaskan bagaimana modernisasi administrasi dapat meningkatkan efisiensi, akuntabilitas, dan profesionalisme birokrasi. Akan tetapi, temuan-temuan empiris yang dipaparkan dalam buku ini menunjukkan bahwa peningkatan kualitas administrasi tidak selalu diikuti oleh menurunnya intervensi politik terhadap birokrasi. Di Indonesia, berbagai indikator reformasi birokrasi memperlihatkan tren yang semakin baik, seperti peningkatan penerapan Sistem Merit, berkembangnya Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE), penyempurnaan manajemen kinerja, serta meningkatnya kualitas pelayanan publik. Namun pada saat yang sama, berbagai bentuk patronase politik, mutasi jabatan yang dipengaruhi kepentingan politik, pelanggaran netralitas ASN, dan praktik *bureaucratic capture* masih terus ditemukan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah (BKN, 2024; KASN, 2023; KPK, 2024).

Fenomena tersebut memperlihatkan adanya kesenjangan antara kemajuan administratif dan perubahan perilaku politik. Kesenjangan inilah yang menjadi titik awal pengembangan kontribusi teoritis dalam buku ini. Alih-alih memandang patronase sebagai residu dari birokrasi yang belum modern, buku ini menunjukkan bahwa patronase dapat tetap bertahan bahkan ketika institusi administrasi mengalami modernisasi. Dengan demikian, persoalan utamanya bukan terletak pada lemahnya reformasi administrasi, melainkan pada struktur insentif politik yang terus memberikan manfaat bagi aktor untuk mempertahankan penguasaan atas birokrasi. Atas dasar itu, buku ini mengembangkan *Institutional Incentive Trap* sebagai kerangka teori yang menjelaskan keterkaitan antara desain kelembagaan politik, struktur insentif, dan keberlanjutan patronase birokrasi.

4.7.1 Memperluas Perspektif *New Institutionalism*

Salah satu kontribusi teoretis utama buku ini adalah memperluas perspektif *New Institutionalism* dalam menjelaskan hubungan antara institusi politik, birokrasi, dan perilaku para aktor dalam penyelenggaraan pemerintahan. Selama lebih dari tiga dekade, *New Institutionalism* telah menjadi salah satu pendekatan yang paling berpengaruh dalam ilmu politik, administrasi publik, dan kebijakan publik karena mampu menjelaskan bagaimana institusi membentuk pola interaksi, membatasi pilihan aktor, serta memengaruhi proses pengambilan keputusan (March & Olsen, 1989; Peters, 2019). Berbeda dengan pendekatan yang hanya menitikberatkan pada preferensi individu, *New Institutionalism* memandang bahwa perilaku aktor tidak pernah berlangsung dalam ruang yang bebas nilai. Setiap tindakan selalu dipengaruhi oleh seperangkat aturan formal, norma, prosedur, dan mekanisme kelembagaan yang mengatur bagaimana kekuasaan dijalankan dan bagaimana keputusan diambil.

Dalam perspektif tersebut, perubahan institusi diyakini akan menghasilkan perubahan perilaku apabila aturan baru mampu mengubah pola interaksi dan menciptakan insentif yang berbeda bagi para aktor. Oleh karena itu, berbagai agenda reformasi birokrasi di banyak negara, termasuk Indonesia, lebih banyak diarahkan pada penyempurnaan institusi formal melalui pembentukan regulasi baru, penguatan sistem merit, digitalisasi administrasi, peningkatan transparansi, serta penyempurnaan mekanisme akuntabilitas. Asumsinya, ketika aturan dan prosedur diperbaiki, maka perilaku birokrasi maupun aktor politik secara bertahap akan menyesuaikan diri dengan tata kelola yang lebih profesional dan berorientasi pada kepentingan publik (Pollitt & Bouckaert, 2017).

Pengalaman reformasi birokrasi di Indonesia menunjukkan bahwa asumsi tersebut benar, tetapi belum sepenuhnya memadai untuk menjelaskan keseluruhan dinamika yang terjadi. Berbagai indikator reformasi memperlihatkan adanya kemajuan yang nyata dalam aspek administratif. Sistem Merit semakin berkembang, proses rekrutmen dan promosi jabatan semakin berbasis kompetensi, penerapan Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE) terus meningkat, dan mekanisme akuntabilitas organisasi menjadi semakin baik. Perubahan tersebut menunjukkan bahwa institusi formal memang mampu mendorong peningkatan kualitas administrasi publik. Akan tetapi, pada saat yang sama, berbagai bentuk intervensi politik terhadap birokrasi, mutasi jabatan yang dipengaruhi kepentingan politik, serta praktik patronase masih tetap ditemukan di berbagai daerah. Fakta

empiris tersebut menunjukkan bahwa perubahan institusi formal belum sepenuhnya diikuti oleh perubahan perilaku politik yang diharapkan.

Temuan inilah yang menjadi titik tolak pengembangan perspektif dalam buku ini. *Institutional Incentive Trap* berangkat dari pandangan bahwa perubahan institusi formal hanya merupakan salah satu bagian dari proses perubahan kelembagaan. Perubahan tersebut belum tentu mengubah struktur insentif yang menjadi dasar pertimbangan aktor dalam mengambil keputusan. Dengan kata lain, aktor politik tidak hanya merespons aturan yang berlaku, tetapi juga mempertimbangkan manfaat, risiko, dan peluang politik yang dihasilkan oleh desain kelembagaan. Selama struktur insentif tersebut masih memberikan keuntungan yang besar melalui penguasaan birokrasi, maka berbagai bentuk intervensi politik akan tetap muncul, meskipun aturan administrasi menjadi semakin ketat.

Dalam perspektif ini, perilaku aktor dipahami sebagai hasil interaksi antara institusi formal, institusi informal, dan struktur insentif politik. Ketiga unsur tersebut bekerja secara bersamaan dalam membentuk keputusan politik maupun administratif. Institusi formal menyediakan aturan yang harus dipatuhi, institusi informal membentuk norma dan kebiasaan yang berkembang dalam organisasi, sedangkan struktur insentif menentukan manfaat yang akan diperoleh aktor apabila memilih tindakan tertentu. Oleh karena itu, perubahan perilaku tidak hanya bergantung pada perubahan regulasi, tetapi juga pada kemampuan institusi mengubah struktur insentif yang mendasari tindakan para aktor.

Perspektif tersebut sekaligus memperluas pemikiran *New Institutionalism* yang selama ini lebih banyak menekankan pentingnya institusi sebagai pembentuk perilaku. Buku ini menunjukkan bahwa efektivitas institusi tidak hanya ditentukan oleh kualitas aturan formal, tetapi juga oleh kesesuaian antara aturan tersebut dengan struktur insentif yang berkembang dalam sistem politik. Apabila kedua unsur tersebut berjalan searah, institusi akan mendorong perubahan perilaku secara lebih efektif. Sebaliknya, apabila aturan formal berubah tetapi struktur insentif tetap memberikan keuntungan bagi praktik lama, maka perubahan perilaku akan berlangsung sangat lambat atau bahkan menghasilkan bentuk-bentuk adaptasi baru yang tetap mempertahankan pola hubungan sebelumnya.

Kontribusi ini juga melengkapi pemikiran Douglass C. North (1990) mengenai hubungan antara institusi formal dan institusi informal. North menjelaskan bahwa perubahan regulasi sering kali berlangsung lebih cepat

dibandingkan perubahan norma sosial dan praktik yang berkembang di masyarakat. Buku ini memperluas argumentasi tersebut dengan menunjukkan bahwa dalam konteks birokrasi Indonesia, yang bertahan bukan hanya norma informal, tetapi juga struktur insentif politik yang melekat pada desain kelembagaan. Struktur insentif tersebut mendorong aktor politik untuk terus memanfaatkan birokrasi sebagai instrumen kekuasaan karena manfaat politik yang diperoleh masih lebih besar dibandingkan biaya yang harus ditanggung.

Dengan demikian, *Institutional Incentive Trap* menawarkan perluasan perspektif *New Institutionalism* melalui penambahan dimensi *political incentive structure* sebagai variabel penjelas utama. Pendekatan ini menempatkan struktur insentif sebagai mekanisme yang menghubungkan perubahan kelembagaan dengan perubahan perilaku aktor. Selama struktur insentif politik belum mengalami transformasi, modernisasi administrasi hanya akan menghasilkan kemajuan prosedural, sedangkan pola patronase akan terus beradaptasi mengikuti perkembangan institusi formal. Oleh karena itu, keberhasilan reformasi birokrasi tidak cukup diukur dari penyempurnaan regulasi, peningkatan kapasitas organisasi, atau profesionalisme ASN, tetapi juga dari kemampuan sistem politik mengubah insentif yang selama ini mendorong reproduksi patronase birokrasi.



Gambar 4. 6 Perluasan Perspektif *New Institutionalism* melalui *Institutional Incentive Trap*

Atas dasar tersebut, buku ini berargumentasi bahwa reformasi birokrasi dan reformasi politik merupakan dua proses yang tidak dapat dipisahkan. Reformasi administrasi menyediakan instrumen untuk memperkuat kapasitas negara, sedangkan reformasi politik berperan mengubah struktur insentif yang membentuk perilaku para aktor. Integrasi kedua agenda tersebut menjadi prasyarat penting bagi terwujudnya birokrasi yang profesional, independen, dan berorientasi pada kepentingan publik. Inilah letak kontribusi utama buku ini terhadap pengembangan perspektif *New Institutionalism*, yaitu dengan menunjukkan bahwa perubahan institusi hanya akan menghasilkan perubahan substantif apabila diikuti oleh perubahan pada struktur insentif politik yang mendasari tindakan para aktor.

4.7.2 Menjembatani Literatur Reformasi Birokrasi dan Ekonomi Politik

Salah satu kontribusi penting buku ini adalah membangun jembatan teoritis antara literatur reformasi birokrasi dan ekonomi politik. Selama beberapa dekade terakhir, kedua bidang kajian tersebut berkembang dengan fokus analisis yang berbeda meskipun sama-sama membahas penyelenggaraan pemerintahan. Literatur reformasi birokrasi lebih banyak menaruh perhatian

pada bagaimana meningkatkan kapasitas organisasi publik melalui penyempurnaan regulasi, penyederhanaan prosedur, penguatan sistem merit, digitalisasi pelayanan, peningkatan akuntabilitas, serta pengembangan profesionalisme aparatur sipil negara. Dalam perspektif ini, keberhasilan reformasi umumnya diukur melalui peningkatan kualitas tata kelola pemerintahan, efisiensi organisasi, efektivitas pelayanan publik, dan kapasitas kelembagaan negara (Pollitt & Bouckaert, 2017; OECD, 2023).

Sebaliknya, literatur ekonomi politik berangkat dari pertanyaan yang berbeda. Fokus utamanya bukan pada bagaimana organisasi publik dikelola, tetapi pada bagaimana distribusi kekuasaan, kepentingan elite, kompetisi politik, dan insentif kelembagaan memengaruhi pengambilan keputusan publik. Dalam perspektif ini, birokrasi dipandang sebagai bagian dari arena politik yang tidak pernah sepenuhnya netral karena selalu berada dalam pengaruh relasi kekuasaan yang berkembang di dalam sistem pemerintahan. Oleh sebab itu, berbagai keputusan administratif sering kali dipahami sebagai hasil interaksi antara kepentingan politik, distribusi sumber daya, dan strategi aktor dalam mempertahankan maupun memperluas kekuasaan (Acemoglu & Robinson, 2012; North, 1990).

Perbedaan fokus tersebut menyebabkan kedua tradisi keilmuan berkembang secara relatif terpisah. Reformasi birokrasi lebih sering diperlakukan sebagai persoalan administrasi negara yang dapat diselesaikan melalui penyempurnaan institusi formal, sedangkan ekonomi politik lebih menitikberatkan pada dinamika kekuasaan dan kepentingan elite sebagai faktor utama yang menentukan arah perubahan institusi. Akibatnya, banyak kajian reformasi birokrasi berhasil menjelaskan bagaimana sistem administrasi diperbaiki, tetapi kurang mampu menerangkan mengapa intervensi politik terhadap birokrasi masih terus berlangsung. Sebaliknya, kajian ekonomi politik mampu menjelaskan mengapa elite politik berupaya menguasai birokrasi, tetapi sering kali belum memberikan perhatian yang memadai terhadap bagaimana reformasi administrasi memengaruhi perilaku institusi publik.

Buku ini menawarkan pendekatan yang lebih integratif dengan menunjukkan bahwa reformasi administrasi dan dinamika politik sesungguhnya merupakan dua dimensi yang tidak dapat dipisahkan. Reformasi birokrasi tidak berlangsung dalam ruang administratif yang steril dari kepentingan politik, sementara dinamika politik selalu berinteraksi dengan kapasitas dan aturan yang berkembang dalam birokrasi. Hubungan keduanya berlangsung secara simultan melalui struktur insentif yang

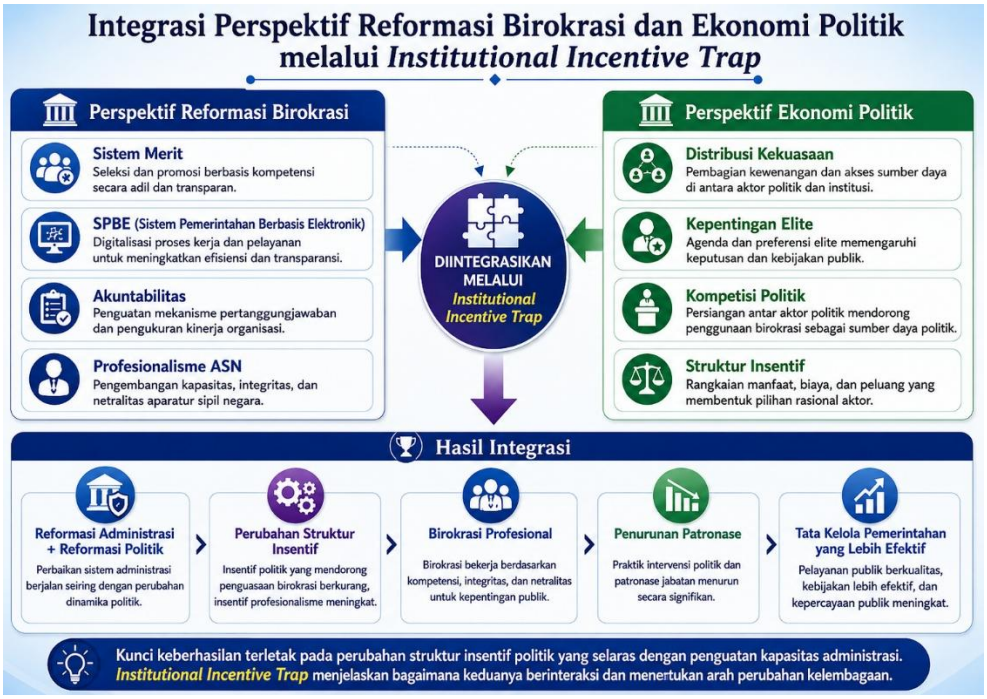
dibentuk oleh desain kelembagaan. Dengan demikian, perubahan pada sistem administrasi akan memengaruhi perilaku politik, sementara perubahan konfigurasi politik juga akan menentukan efektivitas reformasi administrasi.

Melalui kerangka *Institutional Incentive Trap,* buku ini memperlihatkan bahwa keberhasilan reformasi birokrasi tidak hanya ditentukan oleh kualitas regulasi, kapasitas organisasi, maupun profesionalisme ASN. Reformasi juga sangat dipengaruhi oleh perubahan pada struktur insentif politik yang menghubungkan kekuasaan dengan pengelolaan birokrasi. Selama aktor politik masih memperoleh manfaat yang besar dari penguasaan jabatan birokrasi, maka modernisasi administrasi hanya akan mengubah cara intervensi dilakukan tanpa sepenuhnya menghilangkan praktik patronase. Sebaliknya, apabila struktur insentif politik berhasil diubah sehingga perilaku profesional menjadi lebih menguntungkan dibandingkan perilaku patronase, maka reformasi birokrasi akan menghasilkan perubahan yang lebih substantif dan berkelanjutan.

Pendekatan ini memperluas cara pandang terhadap evaluasi reformasi birokrasi. Selama ini keberhasilan reformasi umumnya diukur melalui indikator administratif seperti Indeks Reformasi Birokrasi, Sistem Merit, Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE), akuntabilitas kinerja, atau kualitas pelayanan publik. Indikator-indikator tersebut memang penting karena menggambarkan perkembangan kapasitas administrasi negara. Namun demikian, indikator tersebut belum sepenuhnya mampu menjelaskan apakah reformasi benar-benar mengurangi pengaruh politik terhadap birokrasi. Oleh karena itu, evaluasi reformasi birokrasi perlu diperluas dengan mempertimbangkan perubahan pada struktur insentif politik, tingkat independensi birokrasi, intensitas intervensi politik terhadap manajemen ASN, serta kemampuan institusi membatasi reproduksi patronase.

Dengan demikian, buku ini menawarkan perspektif evaluasi yang lebih komprehensif. Reformasi birokrasi tidak lagi dipahami hanya sebagai proses peningkatan efisiensi organisasi atau penyempurnaan tata kelola administrasi, tetapi juga sebagai proses transformasi hubungan antara birokrasi dan kekuasaan politik. Keberhasilan reformasi tidak cukup dinilai dari semakin baiknya prosedur administrasi, melainkan juga dari kemampuan sistem kelembagaan menciptakan hubungan yang lebih seimbang antara otoritas politik dan profesionalisme birokrasi. Dalam konteks tersebut, perubahan administratif dan perubahan politik harus

dipandang sebagai dua indikator yang saling melengkapi dalam mengukur kualitas reformasi sektor publik.



Gambar 4. 7 Integrasi Perspektif Reformasi Birokrasi dan Ekonomi Politik melalui *Institutional Incentive Trap*

Kontribusi teoritis buku ini terletak pada keberhasilannya mengintegrasikan dua tradisi keilmuan yang selama ini berkembang secara paralel menjadi satu kerangka analitis yang utuh. Melalui *Institutional Incentive Trap,* reformasi birokrasi dipahami sebagai hasil interaksi antara kualitas institusi administrasi dan struktur insentif politik yang berkembang dalam sistem pemerintahan. Perspektif ini memberikan penjelasan yang lebih komprehensif mengenai mengapa modernisasi administrasi dapat berlangsung bersamaan dengan bertahannya praktik patronase birokrasi. Dengan demikian, buku ini tidak hanya menjembatani literatur reformasi birokrasi dan ekonomi politik, tetapi juga menawarkan paradigma baru yang menempatkan perubahan kelembagaan sebagai hasil interaksi antara kapasitas administrasi, distribusi kekuasaan, dan struktur insentif politik.

4.7.3 Kontribusi terhadap Kajian Patronase Politik

Kajian mengenai patronase politik telah berkembang menjadi salah satu tema penting dalam ilmu politik, administrasi publik, dan studi pemerintahan.

Secara umum, patronase dipahami sebagai praktik distribusi jabatan, sumber daya, atau keuntungan tertentu oleh elite politik kepada individu maupun kelompok sebagai imbalan atas dukungan politik yang diberikan. Dalam perspektif ini, jabatan publik tidak semata-mata dipandang sebagai instrumen untuk menjalankan fungsi pemerintahan, tetapi juga sebagai sumber daya politik yang dapat digunakan untuk membangun loyalitas, memperkuat koalisi kekuasaan, serta mempertahankan dukungan elektoral (Grindle, 2012; Piattoni, 2001).

Berbagai penelitian menunjukkan bahwa praktik patronase banyak ditemukan pada negara-negara demokrasi baru maupun negara yang sedang menjalankan proses desentralisasi. Kompetisi politik yang semakin terbuka sering kali meningkatkan kebutuhan aktor politik untuk membangun jaringan pendukung yang loyal. Dalam kondisi tersebut, birokrasi menjadi salah satu arena yang paling strategis karena memiliki kewenangan administratif, akses terhadap sumber daya publik, serta kapasitas untuk mengimplementasikan kebijakan pemerintah. Oleh sebab itu, distribusi jabatan birokrasi sering dimanfaatkan sebagai instrumen politik yang dapat memperkuat posisi penguasa sekaligus menjaga stabilitas kekuasaan setelah proses elektoral selesai (Kopecký, Mair, & Spirova, 2012).

Meskipun demikian, sebagian besar literatur patronase masih menjelaskan fenomena tersebut sebagai hasil dari hubungan pertukaran antara elite politik dan para pendukungnya (*patron-client exchange*). Fokus analisis umumnya diarahkan pada perilaku individu, jaringan kekuasaan, atau strategi elite dalam mendistribusikan jabatan dan sumber daya politik. Pendekatan tersebut berhasil menjelaskan bagaimana patronase terbentuk dan dipertahankan, tetapi belum sepenuhnya mampu menerangkan mengapa praktik patronase tetap bertahan ketika institusi administrasi mengalami modernisasi, sistem merit diperkuat, dan regulasi kepegawaian menjadi semakin ketat. Dengan kata lain, sebagian besar kajian masih memandang patronase sebagai fenomena perilaku politik, sementara perubahan struktur kelembagaan belum ditempatkan sebagai bagian integral dari proses reproduksi patronase.

Buku ini menawarkan perspektif yang berbeda dengan menempatkan patronase sebagai konsekuensi dari struktur insentif kelembagaan (*institutional incentive structure*). Dalam kerangka *Institutional Incentive Trap,* patronase tidak dipahami semata-mata sebagai pilihan rasional individu atau strategi politik elite, melainkan sebagai hasil interaksi antara desain kelembagaan, distribusi kewenangan politik, dan manfaat yang diperoleh

dari penguasaan birokrasi. Selama desain kelembagaan masih memberikan keuntungan politik yang besar melalui pengendalian jabatan birokrasi, para aktor akan tetap memiliki insentif untuk mempertahankan pengaruhnya terhadap proses pengangkatan, promosi, maupun mutasi aparatur negara.

Pendekatan ini memberikan penjelasan yang lebih komprehensif mengenai mengapa patronase tidak menghilang setelah reformasi birokrasi dilaksanakan. Reformasi memang berhasil memperbaiki prosedur administrasi melalui penerapan Sistem Merit, digitalisasi manajemen ASN, peningkatan transparansi, serta penguatan mekanisme akuntabilitas. Akan tetapi, reformasi tersebut terutama menyentuh aspek institusi formal, sedangkan struktur insentif politik yang melandasi hubungan antara kekuasaan dan birokrasi relatif tidak mengalami perubahan yang mendasar. Akibatnya, aktor politik tidak lagi melakukan intervensi secara terbuka seperti pada masa sebelumnya, tetapi menyesuaikan strategi mereka agar tetap dapat memperoleh manfaat politik melalui mekanisme yang lebih sesuai dengan aturan administratif yang berlaku.

Dengan demikian, modernisasi birokrasi tidak serta-merta menghilangkan patronase, tetapi justru mendorong transformasi bentuk patronase. Praktik patronase berkembang menjadi lebih adaptif, lebih terselubung, dan semakin sulit dikenali karena dilakukan melalui prosedur yang secara administratif tampak sah. Fenomena inilah yang menjelaskan mengapa peningkatan kualitas regulasi, penguatan Sistem Merit, maupun digitalisasi tata kelola pemerintahan belum selalu diikuti oleh menurunnya intervensi politik terhadap birokrasi. Dalam perspektif *Institutional Incentive Trap,* perubahan institusi formal justru mendorong perubahan strategi aktor politik untuk mempertahankan manfaat yang diperoleh dari penguasaan birokrasi.

Kontribusi teoritis buku ini terletak pada upayanya menghubungkan dua tradisi kajian yang selama ini berkembang secara terpisah, yaitu literatur patronase politik dan literatur reformasi birokrasi. Kajian patronase umumnya menitikberatkan pada hubungan kekuasaan dan pertukaran politik, sedangkan reformasi birokrasi lebih banyak membahas profesionalisme aparatur, efektivitas organisasi, dan kualitas tata kelola pemerintahan. Buku ini menunjukkan bahwa kedua perspektif tersebut sesungguhnya tidak dapat dipisahkan karena perubahan dalam sistem administrasi akan selalu berinteraksi dengan kepentingan politik yang berkembang dalam sistem kelembagaan. Oleh sebab itu, analisis mengenai reformasi birokrasi tidak cukup dilakukan dari perspektif administrasi

publik semata, tetapi juga harus mempertimbangkan bagaimana struktur insentif politik membentuk perilaku para aktor.

Tabel 4. 6 Perbandingan Perspektif Patronase Politik Konvensional dan *Institutional Incentive Trap*



Atas dasar tersebut, *Institutional Incentive Trap* memperluas kajian patronase politik dengan menempatkan struktur insentif kelembagaan sebagai mekanisme penjelas utama atas keberlanjutan patronase dalam birokrasi modern. Perspektif ini menjelaskan bahwa keberhasilan reformasi birokrasi tidak hanya ditentukan oleh kualitas regulasi, kapasitas organisasi, atau profesionalisme ASN, tetapi juga oleh kemampuan sistem politik mengubah insentif yang selama ini mendorong aktor untuk menjadikan birokrasi sebagai instrumen kekuasaan. Dengan demikian, patronase dipahami bukan sebagai penyimpangan yang berdiri sendiri, melainkan sebagai konsekuensi dari desain kelembagaan yang masih memberikan manfaat politik terhadap penguasaan birokrasi. Inilah yang menjadi kontribusi teoritis utama buku ini terhadap pengembangan literatur patronase politik kontemporer.

4.7.4 Kebaruan Buku

Kontribusi paling mendasar dari buku ini adalah pengembangan *Institutional Incentive Trap* sebagai kerangka teori yang menjelaskan paradoks reformasi birokrasi di Indonesia. Kerangka ini lahir dari sintesis antara temuan empiris mengenai dinamika birokrasi pasca-desentralisasi dan berbagai perspektif teoretis dalam *New Institutionalism*, reformasi birokrasi, ekonomi politik,

serta kajian patronase politik. Melalui sintesis tersebut, buku ini tidak hanya mendeskripsikan hubungan antara politik dan birokrasi, tetapi juga menawarkan kerangka analitis yang menjelaskan mekanisme mengapa praktik patronase tetap bertahan meskipun reformasi administrasi telah mengalami kemajuan yang signifikan (March & Olsen, 1989; Peters, 2019).

Selama ini, sebagian besar kajian reformasi birokrasi berangkat dari asumsi bahwa peningkatan kualitas institusi administrasi akan mendorong perubahan perilaku birokrasi secara bertahap. Oleh karena itu, berbagai agenda reformasi lebih banyak diarahkan pada penyempurnaan regulasi, penguatan Sistem Merit, digitalisasi pelayanan publik, peningkatan akuntabilitas, dan profesionalisasi aparatur negara. Pendekatan tersebut telah menghasilkan berbagai capaian penting dalam memperkuat kapasitas administrasi pemerintahan dan kualitas tata kelola sektor publik (Pollitt & Bouckaert, 2017; OECD, 2023). Namun demikian, pengalaman Indonesia menunjukkan bahwa modernisasi administrasi tidak selalu berjalan seiring dengan berkurangnya intervensi politik terhadap birokrasi. Berbagai praktik mutasi jabatan yang dipengaruhi kepentingan politik, politisasi birokrasi, maupun patronase dalam pengelolaan ASN masih tetap ditemukan di berbagai daerah meskipun sistem administrasi semakin modern (KASN, 2023; Komisi ASN, 2024).

Temuan tersebut menunjukkan bahwa masih terdapat ruang penjelasan yang belum sepenuhnya dijangkau oleh teori-teori reformasi birokrasi yang telah berkembang. Reformasi administrasi memang berhasil memperbaiki kualitas institusi formal, tetapi belum mampu menjelaskan mengapa aktor politik tetap memiliki dorongan yang kuat untuk mempertahankan pengaruh terhadap birokrasi. Di sisi lain, kajian ekonomi politik mampu menjelaskan bagaimana distribusi kekuasaan dan kepentingan elite membentuk perilaku institusi, tetapi belum banyak menguraikan bagaimana perubahan administrasi memengaruhi dinamika tersebut (Acemoglu & Robinson, 2012; North, 1990). Kesenjangan inilah yang menjadi titik berangkat pengembangan *Institutional Incentive Trap* sebagai kerangka teori yang menghubungkan kedua perspektif tersebut ke dalam satu kerangka analitis yang utuh.

Dalam teori ini, akar persoalan reformasi birokrasi tidak ditempatkan pada lemahnya regulasi atau rendahnya kapasitas organisasi semata, melainkan pada ketidaksesuaian antara modernisasi administrasi dan struktur insentif politik. Reformasi birokrasi berhasil membangun institusi formal yang semakin profesional melalui penyempurnaan aturan, prosedur, dan sistem

manajemen aparatur. Akan tetapi, struktur insentif yang menghubungkan kekuasaan politik dengan birokrasi relatif tidak mengalami perubahan yang sebanding. Akibatnya, aktor politik masih memperoleh manfaat yang besar dari penguasaan birokrasi sehingga berbagai bentuk intervensi terus muncul dalam pola yang lebih adaptif terhadap perkembangan institusi formal (North, 1990; Peters, 2019).

Atas dasar tersebut, *Institutional Incentive Trap* menjelaskan paradoks reformasi birokrasi sebagai kondisi ketika perubahan administratif berlangsung lebih cepat dibandingkan perubahan politik. Modernisasi administrasi menghasilkan birokrasi yang semakin profesional dari sisi prosedur, sementara struktur insentif politik tetap mendorong reproduksi patronase melalui mekanisme yang lebih halus, lebih fleksibel, dan sering kali berada dalam batas formal yang sulit dipersoalkan secara administratif. Dengan demikian, teori ini memperlihatkan bahwa kemajuan institusi formal tidak selalu identik dengan perubahan perilaku politik apabila manfaat politik dari penguasaan birokrasi masih tetap tinggi (Grindle, 2012; Helmke & Levitsky, 2004).

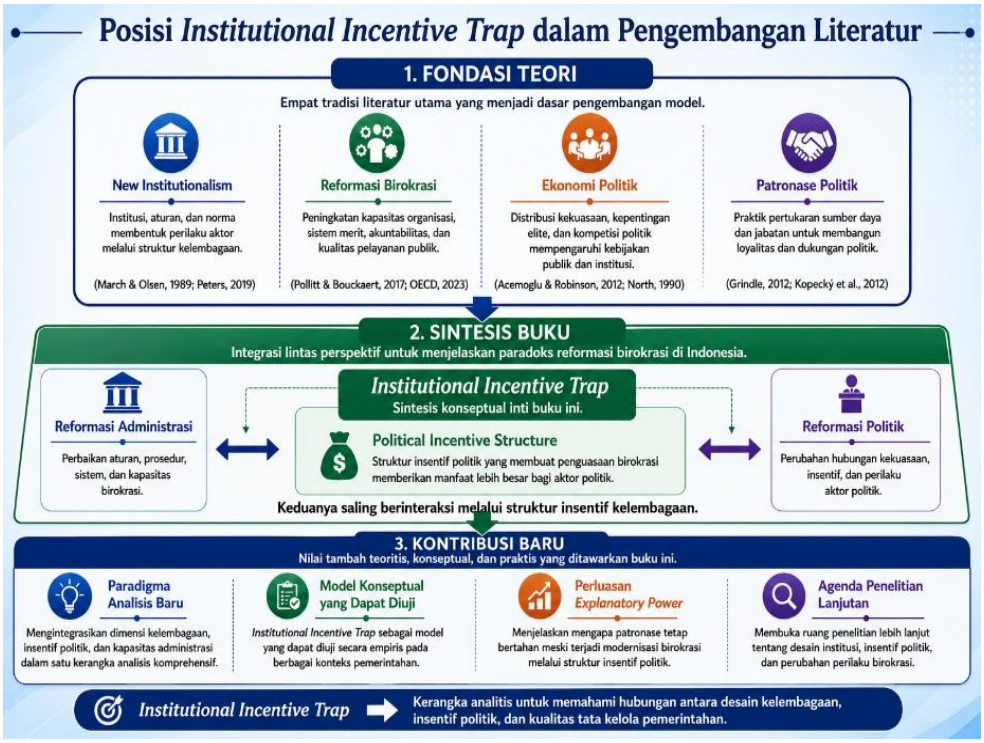
Berbeda dengan pendekatan yang memandang birokrasi dan politik sebagai dua arena yang terpisah, *Institutional Incentive Trap* menempatkan keduanya sebagai bagian dari satu sistem kelembagaan yang saling memengaruhi. Desain institusi politik menentukan struktur insentif yang dihadapi para aktor, sementara institusi administrasi menentukan bagaimana kewenangan tersebut dijalankan melalui mekanisme birokrasi. Interaksi antara kedua dimensi tersebut menghasilkan pola perilaku tertentu yang pada akhirnya menentukan kualitas tata kelola pemerintahan. Oleh karena itu, reformasi birokrasi tidak dapat dipahami hanya sebagai proses administratif, tetapi juga sebagai proses transformasi hubungan antara institusi politik dan institusi birokrasi (March & Olsen, 1989; Peters, 2019).

Kebaruan teoritis buku ini juga terletak pada penempatannya terhadap struktur insentif politik sebagai variabel penjelas utama (*key explanatory variable*) yang menghubungkan perubahan institusi dengan perubahan perilaku aktor. Selama ini, sebagian besar kajian lebih menekankan pentingnya regulasi, norma kelembagaan, atau kapasitas organisasi dalam membentuk perilaku birokrasi. Buku ini menunjukkan bahwa perubahan institusi formal hanya akan menghasilkan perubahan yang substantif apabila diikuti oleh perubahan pada struktur manfaat (*political incentive structure*) yang memengaruhi pilihan rasional aktor politik. Dengan demikian, reformasi kelembagaan harus dipahami bukan hanya sebagai perubahan

aturan, tetapi juga sebagai perubahan terhadap insentif yang membentuk perilaku para pelaku politik dan birokrasi (North, 1990; Acemoglu & Robinson, 2012).

Kerangka teori *Institutional Incentive Trap* tidak dimaksudkan untuk menggantikan teori-teori yang telah berkembang sebelumnya, tetapi untuk memperluas daya jelas (*explanatory power*) berbagai perspektif tersebut. Dalam kerangka *New Institutionalism*, teori ini memperkaya analisis mengenai hubungan antara institusi formal, institusi informal, dan perilaku aktor dengan menambahkan dimensi struktur insentif politik (March & Olsen, 1989; Peters, 2019). Dalam literatur reformasi birokrasi, teori ini memperlihatkan bahwa keberhasilan administrasi harus dinilai bersama dengan perubahan relasi kekuasaan (Pollitt & Bouckaert, 2017). Sementara dalam kajian ekonomi politik, teori ini memberikan penjelasan mengenai bagaimana reformasi administrasi dapat mengubah, atau justru mempertahankan, pola distribusi kekuasaan melalui birokrasi (Acemoglu & Robinson, 2012).

Kontribusi tersebut menempatkan buku ini pada tiga tingkatan pengembangan ilmu pengetahuan. *Pertama,* pada level empiris, buku ini menyajikan sintesis berbagai bukti mengenai hubungan antara desentralisasi politik, reformasi birokrasi, Sistem Merit, dan patronase birokrasi di Indonesia. *Kedua,* pada level teoritis, buku ini memperkenalkan *Institutional Incentive Trap* sebagai kerangka teori analitis yang menjelaskan hubungan kausal antara perubahan kelembagaan, struktur insentif politik, dan keberlanjutan patronase birokrasi. *Ketiga,* pada level teoretis, buku ini memperluas literatur *New Institutionalism*, reformasi birokrasi, ekonomi politik, dan patronase politik dengan menempatkan struktur insentif politik sebagai mekanisme utama yang menghubungkan modernisasi administrasi dengan perubahan perilaku aktor (March & Olsen, 1989; North, 1990; Peters, 2019).



Gambar 4. 8 Posisi *Institutional Incentive Trap* dalam Pengembangan Literatur

Dengan demikian, kebaruan buku ini tidak hanya terletak pada penyusunan kerangka teori baru, tetapi juga pada kemampuannya mengintegrasikan berbagai perspektif yang selama ini berkembang secara terpisah ke dalam satu kerangka analitis yang koheren. *Institutional Incentive Trap* menawarkan cara pandang baru bahwa kualitas tata kelola pemerintahan tidak hanya ditentukan oleh seberapa baik institusi administrasi dibangun, tetapi juga oleh sejauh mana sistem politik mampu mengubah struktur insentif yang selama ini mendorong reproduksi patronase birokrasi. Oleh karena itu, teori ini memiliki potensi untuk diuji lebih lanjut pada berbagai konteks pemerintahan, baik di Indonesia maupun di negara lain yang menghadapi tantangan serupa dalam membangun birokrasi yang profesional di tengah dinamika politik demokratis (Peters, 2019; Grindle, 2012).

4.8 Implikasi Kebijakan

Kerangka teori *Institutional Incentive Trap* yang dikembangkan dalam buku ini tidak hanya memberikan penjelasan mengenai paradoks reformasi birokrasi di Indonesia, tetapi juga menghasilkan sejumlah implikasi

kebijakan yang penting bagi penyelenggaraan pemerintahan. Temuan empiris menunjukkan bahwa berbagai agenda reformasi birokrasi selama dua dekade terakhir telah berhasil meningkatkan kualitas administrasi negara melalui penguatan Sistem Merit, digitalisasi tata kelola pemerintahan, penyempurnaan sistem akuntabilitas, dan peningkatan profesionalisme Aparatur Sipil Negara (ASN). Namun demikian, kemajuan administratif tersebut belum sepenuhnya mampu mengurangi intervensi politik terhadap birokrasi karena struktur insentif yang menghubungkan kekuasaan politik dengan pengelolaan birokrasi masih tetap bertahan (Pollitt & Bouckaert, 2017; Peters, 2019).

Temuan tersebut menunjukkan bahwa agenda reformasi birokrasi pada masa mendatang tidak lagi cukup berfokus pada modernisasi administrasi semata. Reformasi juga harus diarahkan pada perubahan desain kelembagaan politik yang membentuk perilaku aktor. Dengan demikian, reformasi birokrasi perlu dipahami sebagai agenda yang mengintegrasikan dimensi administrasi dan dimensi politik secara simultan. Berdasarkan kerangka tersebut, buku ini mengajukan lima implikasi kebijakan strategis.

4.8.1 Menata Ulang Hubungan Politik dan Birokrasi

Implikasi pertama yang muncul dari keseluruhan pembahasan dalam buku ini adalah perlunya melakukan penataan ulang hubungan antara kekuasaan politik dan birokrasi di tingkat daerah. Selama ini, reformasi birokrasi di Indonesia lebih banyak diarahkan pada penyempurnaan aspek administratif, seperti penyusunan regulasi, penguatan sistem merit, digitalisasi pelayanan publik, dan peningkatan kapasitas aparatur. Berbagai kebijakan tersebut telah menghasilkan sejumlah kemajuan dalam tata kelola pemerintahan. Namun, berbagai temuan empiris yang telah dibahas pada bab-bab sebelumnya menunjukkan bahwa perbaikan administratif tersebut belum sepenuhnya mampu menghilangkan praktik politisasi birokrasi, patronase jabatan, maupun intervensi politik dalam pengelolaan aparatur sipil negara. Kondisi tersebut mengindikasikan bahwa persoalan utama reformasi birokrasi tidak hanya terletak pada lemahnya implementasi kebijakan, tetapi juga pada desain hubungan kelembagaan antara aktor politik dan birokrasi yang masih menciptakan insentif bagi reproduksi praktik-praktik tersebut (North, 1990; Peters, 2019).

Dalam sistem pemerintahan daerah yang desentralistis, kepala daerah memperoleh legitimasi politik secara langsung melalui pemilihan umum. Legitimasi tersebut memberikan mandat demokratis untuk merumuskan

kebijakan, mengelola pembangunan daerah, serta memastikan birokrasi mampu menerjemahkan visi politik menjadi program yang memberikan manfaat bagi masyarakat. Oleh karena itu, keterlibatan kepala daerah dalam pengelolaan organisasi pemerintahan merupakan konsekuensi yang wajar dalam sistem demokrasi. Persoalannya bukan terletak pada keberadaan kewenangan politik itu sendiri, melainkan pada bagaimana kewenangan tersebut diatur dan dibatasi agar tidak berkembang menjadi instrumen yang digunakan untuk kepentingan politik jangka pendek.

Salah satu temuan penting dalam buku ini menunjukkan bahwa kewenangan kepala daerah dalam pengelolaan aparatur sipil negara menciptakan struktur insentif yang cukup kuat untuk memanfaatkan birokrasi sebagai instrumen konsolidasi kekuasaan politik. Kewenangan dalam proses promosi, mutasi, rotasi, maupun penempatan pejabat strategis sering kali memiliki nilai politik yang tinggi karena berkaitan dengan distribusi sumber daya, pengendalian organisasi, dan pembentukan jaringan loyalitas di dalam birokrasi. Dalam situasi ketika biaya politik semakin tinggi, kompetisi elektoral semakin ketat, dan kebutuhan mempertahankan koalisi politik semakin besar, jabatan birokrasi tidak lagi dipandang semata-mata sebagai posisi administratif, tetapi juga sebagai aset politik yang dapat digunakan untuk memperkuat posisi kepala daerah (Aspinall & Berenschot, 2019).

Perspektif tersebut menjelaskan mengapa praktik intervensi politik terhadap birokrasi masih terus ditemukan meskipun sistem merit telah diperkuat melalui berbagai regulasi. Selama struktur insentif kelembagaan masih memberikan keuntungan politik dari penguasaan birokrasi, maka setiap penyempurnaan prosedur administratif berpotensi hanya menghasilkan perubahan pada tingkat formal. Aktor politik tetap memiliki dorongan rasional untuk mencari ruang-ruang diskresi yang memungkinkan mereka mempertahankan pengaruh terhadap birokrasi. Dengan kata lain, masalah utama bukan terletak pada kurangnya aturan, melainkan pada kenyataan bahwa aturan tersebut masih beroperasi dalam lingkungan kelembagaan yang memberikan insentif terhadap praktik patronase dan politisasi birokrasi.

Argumentasi tersebut sejalan dengan kerangka teori Institutional Incentive Trap yang dikembangkan dalam buku ini. Konsep tersebut menegaskan bahwa perilaku aktor politik tidak dapat dipahami hanya melalui pendekatan moral atau etika pemerintahan. Dalam banyak kasus, kepala daerah maupun elite politik bertindak berdasarkan kalkulasi rasional terhadap manfaat dan biaya yang dihasilkan oleh desain kelembagaan.

Ketika penguasaan birokrasi memberikan keuntungan politik yang lebih besar daripada biaya yang harus ditanggung akibat pelanggaran sistem merit, maka intervensi terhadap birokrasi menjadi pilihan yang secara politik dianggap menguntungkan. Oleh sebab itu, reformasi birokrasi memerlukan perubahan pada struktur insentif yang membentuk perilaku tersebut, bukan sekadar penambahan regulasi administratif (North, 1990; Acemoglu & Robinson, 2012).

Atas dasar itu, penataan ulang hubungan politik dan birokrasi perlu diarahkan pada pembentukan keseimbangan baru antara akuntabilitas demokratis dan profesionalisme birokrasi. Kepala daerah tetap harus memiliki ruang untuk menentukan arah pembangunan, menyusun prioritas kebijakan, dan membangun tim pemerintahan yang mampu melaksanakan agenda politik yang telah memperoleh mandat dari masyarakat. Namun, ruang tersebut tidak boleh berkembang menjadi kewenangan yang tidak terkendali dalam pengelolaan karier aparatur. Keseimbangan tersebut hanya dapat diwujudkan apabila setiap keputusan strategis mengenai promosi, mutasi, dan rotasi jabatan dilakukan melalui prosedur yang terbuka, berbasis kompetensi, didukung oleh sistem penilaian kinerja yang objektif, serta diawasi oleh mekanisme independen yang memiliki kewenangan nyata untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan (OECD, 2023).

Dalam konteks tersebut, sistem merit tidak dapat dipahami hanya sebagai seperangkat prosedur administrasi kepegawaian, melainkan sebagai mekanisme kelembagaan yang berfungsi mengubah struktur insentif dalam hubungan politik dan birokrasi. Sistem merit yang efektif harus mampu memastikan bahwa keuntungan politik dari intervensi terhadap birokrasi menjadi lebih kecil dibandingkan manfaat yang diperoleh melalui pengelolaan aparatur secara profesional. Ketika promosi jabatan benar-benar ditentukan oleh kompetensi, integritas, dan kinerja, sementara setiap bentuk intervensi politik memiliki konsekuensi hukum, administratif, dan politik yang jelas, maka insentif untuk melakukan politisasi birokrasi akan berkurang secara signifikan.

Lebih jauh lagi, penataan ulang hubungan politik dan birokrasi juga memerlukan penguatan mekanisme akuntabilitas yang tidak hanya bersifat vertikal kepada pemerintah pusat, tetapi juga horizontal kepada masyarakat. Transparansi dalam pengelolaan jabatan, keterbukaan informasi mengenai proses seleksi pejabat, partisipasi publik dalam pengawasan tata kelola pemerintahan, serta pemanfaatan teknologi digital untuk mendokumentasikan setiap proses manajemen ASN merupakan bagian

penting dalam membangun kepercayaan publik terhadap birokrasi. Pengawasan yang melibatkan berbagai aktor tersebut akan mempersempit ruang bagi praktik patronase yang selama ini berkembang melalui proses pengambilan keputusan yang tertutup.

Dengan demikian, penataan ulang hubungan politik dan birokrasi tidak dimaksudkan untuk mengurangi legitimasi politik kepala daerah ataupun membatasi kemampuan pemerintah daerah dalam menjalankan agenda pembangunan. Sebaliknya, penataan tersebut bertujuan menciptakan keseimbangan kelembagaan yang memungkinkan kepemimpinan politik dan profesionalisme birokrasi saling memperkuat. Kepala daerah tetap memiliki ruang untuk memimpin pemerintahan secara efektif, sedangkan birokrasi memperoleh perlindungan kelembagaan agar dapat menjalankan tugas secara profesional, netral, dan berorientasi pada kepentingan publik. Dalam perspektif *Institutional Incentive Trap*, keseimbangan inilah yang menjadi prasyarat utama bagi reformasi birokrasi yang mampu menghasilkan perubahan substantif dan berkelanjutan, bukan sekadar perubahan prosedural yang mudah terjebak dalam reproduksi pola-pola lama.

4.8.2 Memperkuat Sistem Merit Berbasis Integritas Kelembagaan

Salah satu pelajaran penting yang dapat ditarik dari pembahasan pada bab-bab sebelumnya adalah bahwa Sistem Merit merupakan prasyarat yang tidak dapat ditawar dalam membangun birokrasi yang profesional, tetapi bukan merupakan kondisi yang cukup *(necessary but not sufficient condition)* untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang bebas dari intervensi politik. Berbagai reformasi kelembagaan yang dilakukan selama dua dekade terakhir telah memperlihatkan kemajuan dalam penyelenggaraan manajemen aparatur sipil negara, terutama melalui penerapan rekrutmen berbasis kompetensi, seleksi terbuka jabatan pimpinan tinggi, penguatan sistem penilaian kinerja, serta digitalisasi pengelolaan sumber daya manusia aparatur. Perubahan tersebut menunjukkan adanya komitmen negara untuk menggeser pola pengelolaan birokrasi dari pendekatan patronase menuju sistem yang lebih profesional, transparan, dan akuntabel. Namun demikian, berbagai fakta empiris yang telah diuraikan dalam buku ini memperlihatkan bahwa peningkatan kualitas prosedur administratif belum sepenuhnya diikuti oleh berkurangnya praktik politisasi birokrasi maupun intervensi dalam pengelolaan jabatan ASN (KASN, 2023; OECD, 2023).

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa efektivitas Sistem Merit tidak hanya ditentukan oleh kualitas regulasi, tetapi juga oleh lingkungan kelembagaan tempat sistem tersebut dijalankan. Dalam praktiknya, prosedur yang dirancang secara objektif masih dapat dipengaruhi oleh kepentingan politik melalui berbagai bentuk intervensi yang sulit teridentifikasi secara administratif. Proses seleksi jabatan, misalnya, dapat tetap dilaksanakan sesuai ketentuan formal, tetapi keputusan akhir mengenai pengangkatan pejabat sering kali dipengaruhi oleh pertimbangan loyalitas politik, kedekatan personal, maupun kebutuhan menjaga keseimbangan koalisi kekuasaan. Dengan demikian, kepatuhan terhadap prosedur belum tentu mencerminkan terwujudnya prinsip merit apabila substansi pengambilan keputusan masih dipengaruhi oleh kepentingan di luar kompetensi dan kinerja aparatur.

Fenomena tersebut memperkuat argumentasi utama buku ini bahwa persoalan reformasi birokrasi tidak dapat dijelaskan hanya melalui perspektif administrasi publik yang berorientasi pada penyempurnaan aturan. Dalam kerangka *Institutional Incentive Trap*, keberhasilan maupun kegagalan implementasi Sistem Merit sangat dipengaruhi oleh struktur insentif yang berkembang di dalam institusi. Ketika struktur kelembagaan masih memberikan manfaat politik yang besar dari penguasaan birokrasi, maka setiap aktor akan memiliki dorongan rasional untuk mencari cara mempertahankan pengaruh terhadap proses manajemen ASN. Akibatnya, Sistem Merit berpotensi mengalami apa yang disebut sebagai *institutional decoupling*, yaitu kondisi ketika aturan formal tetap dipertahankan sebagai simbol komitmen reformasi, tetapi praktik pengambilan keputusan berjalan mengikuti logika politik yang berbeda (Meyer & Rowan, 1977; Peters, 2019).

Dalam perspektif tersebut, penguatan Sistem Merit tidak dapat dipahami semata-mata sebagai agenda penyempurnaan administrasi kepegawaian. Sistem Merit harus diposisikan sebagai bagian dari desain kelembagaan yang bertujuan mengubah struktur insentif politik dalam pengelolaan birokrasi. Artinya, reformasi tidak hanya berfokus pada bagaimana prosedur seleksi dilaksanakan secara benar, tetapi juga bagaimana institusi mampu mengurangi keuntungan politik yang diperoleh dari praktik intervensi terhadap birokrasi. Selama aktor politik masih memperoleh manfaat yang lebih besar dari pengendalian jabatan birokrasi dibandingkan risiko yang dihadapi akibat melanggar prinsip merit, maka berbagai bentuk intervensi akan terus muncul dalam berbagai bentuk, baik secara terbuka maupun melalui mekanisme informal.

Oleh karena itu, penguatan Sistem Merit harus dibangun di atas integritas kelembagaan *(institutional integrity).* Integritas kelembagaan tidak hanya merujuk pada kepatuhan terhadap norma hukum, tetapi juga pada kemampuan institusi menjaga konsistensi antara aturan formal, proses pengambilan keputusan, dan perilaku para aktornya. Institusi yang memiliki integritas tinggi akan memastikan bahwa setiap keputusan mengenai promosi, mutasi, rotasi, maupun pengembangan karier ASN benar-benar didasarkan pada kompetensi, rekam jejak, kinerja, dan kebutuhan organisasi, bukan pada pertimbangan loyalitas politik. Dengan demikian, integritas kelembagaan menjadi fondasi yang menjaga agar Sistem Merit tidak berhenti sebagai perangkat administratif, tetapi benar-benar menjadi mekanisme yang mengarahkan perilaku organisasi menuju profesionalisme birokrasi (Huberts, 2018).

Penguatan integritas kelembagaan juga memerlukan sistem pengawasan yang independen dan memiliki kapasitas untuk mendeteksi berbagai bentuk intervensi politik sejak tahap awal proses pengambilan keputusan. Pengawasan tidak cukup dilakukan melalui pemeriksaan administratif terhadap kelengkapan dokumen atau kepatuhan prosedural, tetapi perlu dikembangkan menjadi pengawasan substantif yang mampu menilai apakah setiap keputusan kepegawaian benar-benar mencerminkan prinsip merit. Dalam konteks ini, penguatan fungsi lembaga pengawas kepegawaian, aparat pengawasan intern pemerintah, serta mekanisme audit tata kelola ASN menjadi sangat penting untuk memastikan bahwa seluruh proses manajemen aparatur berlangsung secara objektif dan dapat dipertanggungjawabkan.

Selain pengawasan, transparansi merupakan elemen yang tidak dapat dipisahkan dari integritas kelembagaan. Semakin terbuka informasi mengenai kebutuhan jabatan, persyaratan kompetensi, hasil penilaian kinerja, proses seleksi, hingga alasan pengangkatan atau mutasi pejabat, semakin kecil ruang bagi praktik patronase maupun intervensi politik yang berlangsung secara tertutup. Pemanfaatan teknologi digital dalam manajemen ASN juga memiliki peran strategis karena memungkinkan setiap tahapan pengambilan keputusan terdokumentasi secara sistematis, mudah diaudit, dan dapat diakses oleh lembaga pengawas maupun publik sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Transparansi semacam ini tidak hanya meningkatkan akuntabilitas administrasi, tetapi juga mengubah perhitungan rasional para aktor karena setiap penyimpangan memiliki peluang yang lebih besar untuk terdeteksi.

Lebih jauh, penguatan Sistem Merit perlu didukung oleh mekanisme evaluasi yang tidak hanya mengukur kepatuhan terhadap prosedur, tetapi juga menilai dampaknya terhadap kualitas tata kelola pemerintahan. Selama ini, keberhasilan implementasi Sistem Merit sering diukur melalui indikator administratif, seperti jumlah instansi yang memperoleh kategori baik dalam penilaian merit atau jumlah jabatan yang diisi melalui seleksi terbuka. Meskipun indikator tersebut penting, pendekatan tersebut belum mampu menjelaskan apakah penerapan Sistem Merit benar-benar mengurangi politisasi birokrasi, meningkatkan kualitas pelayanan publik, atau memperkuat kapasitas kelembagaan pemerintah daerah. Oleh sebab itu, evaluasi perlu diarahkan pada pengukuran hasil (*outcome*) dan dampak (*impact*), bukan hanya pada pemenuhan prosedur (*output*).

Dalam perspektif *Institutional Incentive Trap*, keberhasilan Sistem Merit pada akhirnya ditentukan oleh kemampuannya mengubah struktur insentif yang selama ini mendorong reproduksi patronase birokrasi. Sistem Merit dikatakan berhasil bukan hanya ketika seluruh prosedur administrasi dijalankan sesuai aturan, tetapi ketika aktor politik tidak lagi memperoleh keuntungan yang signifikan dari intervensi terhadap birokrasi dan aparatur profesional memperoleh perlindungan kelembagaan untuk menjalankan tugasnya secara independen. Dengan kata lain, tujuan akhir reformasi bukan sekadar menciptakan birokrasi yang patuh terhadap regulasi, melainkan membangun institusi yang mampu mengarahkan seluruh aktor untuk menjadikan profesionalisme, integritas, dan pelayanan publik sebagai pilihan yang paling rasional dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Melalui pendekatan tersebut, buku ini menegaskan bahwa masa depan reformasi birokrasi Indonesia tidak cukup bergantung pada semakin banyaknya regulasi atau semakin rinci prosedur administrasi yang disusun pemerintah. Reformasi yang berkelanjutan justru memerlukan penguatan integritas kelembagaan yang mampu menyelaraskan aturan formal dengan struktur insentif yang berlaku di dalam institusi. Ketika Sistem Merit didukung oleh institusi yang berintegritas, pengawasan yang independen, transparansi yang tinggi, serta mekanisme akuntabilitas yang efektif, maka birokrasi tidak hanya menjadi lebih profesional, tetapi juga lebih tahan terhadap tekanan politik. Dalam konteks itulah Sistem Merit berkembang dari sekadar instrumen administrasi kepegawaian menjadi fondasi kelembagaan bagi terwujudnya pemerintahan daerah yang demokratis, efektif, dan berorientasi pada kepentingan publik.

4.8.3 Memperkuat Pengawasan Manajemen ASN

Penguatan pengawasan terhadap manajemen aparatur sipil negara (ASN) merupakan salah satu implikasi strategis dari teori *Institutional Incentive Trap* yang dikembangkan dalam buku ini. Dalam perspektif tersebut, pengawasan tidak lagi dipahami hanya sebagai mekanisme untuk menemukan dan memberikan sanksi atas pelanggaran administrasi setelah suatu keputusan diambil. Sebaliknya, pengawasan diposisikan sebagai instrumen kelembagaan yang berfungsi membentuk perilaku aktor dengan mengubah struktur insentif yang memengaruhi proses pengambilan keputusan. Ketika peluang intervensi politik dapat dideteksi sejak awal dan memiliki risiko yang tinggi untuk terungkap, maka manfaat politik dari penguasaan birokrasi akan semakin berkurang. Dengan demikian, pengawasan bukan sekadar alat koreksi, tetapi menjadi bagian dari strategi pencegahan yang mampu mengurangi reproduksi patronase dan politisasi birokrasi secara sistematis (North, 1990; Peters, 2019).

Berdasarkan perspektif tersebut, paradigma pengawasan manajemen ASN perlu bergeser dari pendekatan yang bersifat reaktif menuju pendekatan yang preventif dan berbasis risiko (*risk-based supervision*). Selama ini, pengawasan sering dilakukan setelah muncul pengaduan masyarakat, sengketa kepegawaian, atau temuan pelanggaran dalam proses promosi dan mutasi jabatan. Pola seperti ini menyebabkan intervensi politik baru diketahui ketika keputusan telah ditetapkan dan dampaknya telah dirasakan oleh organisasi. Padahal, dalam banyak kasus, proses politisasi birokrasi berlangsung secara bertahap melalui serangkaian keputusan administratif yang secara formal tampak sesuai prosedur, tetapi secara substantif diarahkan untuk membangun loyalitas politik. Oleh karena itu, pengawasan yang efektif harus mampu mengidentifikasi potensi penyimpangan sejak tahap perencanaan kebijakan kepegawaian sehingga tindakan korektif dapat dilakukan sebelum keputusan tersebut menghasilkan konsekuensi yang lebih luas.

Penguatan paradigma pengawasan tersebut memerlukan sinergi antarlembaga yang memiliki kewenangan dalam pembinaan dan pengawasan manajemen ASN. Peran Badan Kepegawaian Negara sebagai pembina manajemen kepegawaian nasional, Komisi Aparatur Sipil Negara dalam menjaga penerapan sistem merit, serta Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) dalam mengawasi tata kelola pemerintahan perlu diintegrasikan melalui mekanisme koordinasi yang lebih efektif. Pengawasan tidak boleh berjalan secara sektoral atau hanya berorientasi pada kepatuhan

administratif, tetapi harus mampu menghasilkan informasi yang komprehensif mengenai pola pengelolaan ASN di setiap pemerintah daerah. Sinergi tersebut akan memperkuat kapasitas negara dalam mendeteksi kecenderungan politisasi birokrasi secara lebih cepat sekaligus meningkatkan konsistensi penerapan prinsip profesionalisme aparatur (OECD, 2023).

Perkembangan teknologi digital juga membuka peluang besar untuk mentransformasikan sistem pengawasan menjadi lebih adaptif, objektif, dan berbasis data. Pemanfaatan *big data,* sistem informasi kepegawaian terintegrasi, analisis jaringan jabatan, serta *early warning system* memungkinkan pemerintah mengidentifikasi pola mutasi, promosi, atau rotasi jabatan yang menyimpang dari prinsip merit. Misalnya, frekuensi mutasi yang tinggi setelah pemilihan kepala daerah, pengangkatan pejabat yang tidak memenuhi kualifikasi kompetensi, atau konsentrasi promosi pada kelompok tertentu dapat menjadi indikator awal adanya intervensi politik dalam manajemen ASN. Pendekatan berbasis data seperti ini tidak hanya meningkatkan akurasi pengawasan, tetapi juga memperkecil ruang bagi praktik patronase yang selama ini memanfaatkan keterbatasan informasi dan lemahnya koordinasi antarinstansi (World Bank, 2024).

Lebih jauh, efektivitas pengawasan sangat bergantung pada kemampuan menciptakan mekanisme akuntabilitas yang memberikan konsekuensi nyata terhadap setiap bentuk penyimpangan. Dalam kerangka *Institutional Incentive Trap*, pengawasan baru akan mampu mengubah perilaku aktor apabila pelanggaran terhadap prinsip merit menimbulkan biaya politik, administratif, maupun hukum yang lebih besar daripada manfaat yang diperoleh dari intervensi tersebut. Oleh sebab itu, hasil pengawasan harus diikuti oleh tindak lanjut yang konsisten, transparan, dan dapat dipertanggungjawabkan. Di sisi lain, pemerintah juga perlu memberikan insentif bagi daerah yang mampu menjaga kualitas penerapan sistem merit dan membangun tata kelola ASN yang profesional. Kombinasi antara sanksi terhadap penyimpangan dan penghargaan atas praktik yang baik akan membentuk struktur insentif baru yang mendorong perubahan perilaku secara lebih berkelanjutan.

Pada akhirnya, penguatan pengawasan terhadap manajemen ASN tidak hanya bertujuan meningkatkan kepatuhan terhadap regulasi kepegawaian, tetapi juga menjadi instrumen strategis untuk memperkuat integritas kelembagaan dalam pemerintahan daerah. Pengawasan yang preventif, berbasis risiko, memanfaatkan teknologi digital, serta didukung oleh

koordinasi antarlembaga akan mempersempit ruang intervensi politik dalam birokrasi dan memperkuat penerapan sistem merit secara substantif. Dengan demikian, pengawasan berfungsi bukan sekadar menjaga kepatuhan administratif, melainkan menjadi mekanisme kelembagaan yang mengubah struktur insentif dalam hubungan politik dan birokrasi. Inilah salah satu prasyarat penting untuk keluar dari *Institutional Incentive Trap*, sehingga reformasi birokrasi tidak lagi berhenti pada perubahan prosedur, tetapi mampu menghasilkan birokrasi yang profesional, akuntabel, dan berorientasi pada kepentingan publik.

4.8.4 Integrasi Reformasi Administrasi dan Reformasi Politik

Salah satu kontribusi teoritis terpenting yang ditawarkan buku ini adalah argumentasi bahwa reformasi administrasi dan reformasi politik merupakan dua agenda yang tidak dapat dipisahkan dalam upaya membangun birokrasi yang profesional dan pemerintahan yang demokratis. Selama lebih dari dua dekade pascareformasi, kedua agenda tersebut cenderung berkembang dalam jalur kebijakan yang berbeda. Reformasi birokrasi lebih banyak diarahkan pada penyempurnaan tata kelola organisasi melalui penerapan sistem merit, digitalisasi pelayanan publik, penyederhanaan birokrasi, serta peningkatan akuntabilitas kinerja. Di sisi lain, reformasi politik difokuskan pada penguatan demokrasi melalui desentralisasi, pemilihan kepala daerah secara langsung, peningkatan partisipasi masyarakat, dan perluasan otonomi daerah. Kedua agenda tersebut sama-sama membawa kemajuan bagi proses demokratisasi Indonesia, namun dalam praktiknya sering dirancang tanpa mempertimbangkan keterkaitan yang erat antara dinamika politik dan tata kelola birokrasi (World Bank, 2024; OECD, 2023).

Pembahasan pada bab-bab sebelumnya menunjukkan bahwa pemisahan antara reformasi administrasi dan reformasi politik justru melahirkan paradoks kelembagaan. Di satu sisi, birokrasi mengalami modernisasi melalui berbagai instrumen manajemen publik yang semakin profesional. Di sisi lain, struktur insentif politik yang berkembang dalam sistem desentralisasi tetap memberikan ruang yang besar bagi patronase, politisasi jabatan, dan intervensi terhadap manajemen ASN. Akibatnya, peningkatan kualitas prosedur administrasi tidak selalu diikuti oleh perubahan perilaku aktor politik maupun birokrasi. Dalam perspektif *Institutional Incentive Trap*, kondisi tersebut terjadi karena reformasi lebih banyak memperbaiki mekanisme administrasi, tetapi belum secara bersamaan mengubah struktur insentif politik yang menjadi sumber reproduksi praktik-praktik tersebut. Dengan kata lain, reformasi administratif bekerja di tingkat prosedur,

sedangkan akar persoalannya berada pada desain hubungan kelembagaan yang menghubungkan politik dengan birokrasi (North, 1990; Peters, 2019).

Atas dasar itu, desain kebijakan pada masa mendatang perlu mengintegrasikan reformasi administrasi dan reformasi politik dalam satu kerangka perubahan kelembagaan yang utuh. Penguatan Sistem Merit, misalnya, tidak cukup dilakukan melalui penyempurnaan mekanisme seleksi dan promosi jabatan, tetapi harus diikuti dengan pengaturan yang lebih jelas mengenai batas kewenangan politik dalam pengelolaan ASN, penguatan mekanisme pengawasan independen, serta peningkatan transparansi dalam setiap keputusan kepegawaian. Sebaliknya, penguatan demokrasi lokal juga tidak cukup diukur dari kualitas proses elektoral atau tingginya partisipasi masyarakat, tetapi perlu mempertimbangkan bagaimana desain kelembagaan setelah pemilihan kepala daerah mampu menjaga independensi birokrasi dari tekanan politik. Dengan demikian, demokrasi dan profesionalisme birokrasi diposisikan sebagai dua elemen yang saling memperkuat, bukan sebagai kepentingan yang saling berkompetisi (Aspinall & Berenschot, 2019).

Lebih jauh, integrasi kedua agenda tersebut memerlukan perubahan paradigma dalam perumusan kebijakan publik. Reformasi birokrasi tidak lagi dipahami semata-mata sebagai proyek administrasi negara, sementara reformasi politik tidak lagi dipandang hanya sebagai persoalan desain demokrasi. Keduanya harus ditempatkan dalam satu ekosistem kelembagaan yang mengatur distribusi kewenangan, mekanisme akuntabilitas, dan struktur insentif yang memengaruhi perilaku aktor politik maupun birokrasi. Pendekatan ini sekaligus mempertegas tesis utama buku bahwa kualitas tata kelola pemerintahan daerah tidak hanya ditentukan oleh kapasitas organisasi atau integritas individu, tetapi juga oleh kemampuan institusi menciptakan insentif yang mendorong seluruh aktor bertindak sesuai dengan prinsip profesionalisme, akuntabilitas, dan kepentingan publik.

Dengan demikian, *Institutional Incentive Trap* menawarkan perspektif baru dalam memahami reformasi pemerintahan di Indonesia. Reformasi yang berkelanjutan tidak cukup dilakukan dengan menambah regulasi, memperkuat prosedur administrasi, atau memperbaiki mekanisme demokrasi secara terpisah. Reformasi harus diarahkan pada rekonstruksi hubungan antara politik dan birokrasi melalui perubahan desain kelembagaan yang mampu menyelaraskan legitimasi demokratis dengan independensi birokrasi. Ketika reformasi administrasi dan reformasi politik

dirancang secara terpadu, struktur insentif yang selama ini mendorong patronase dan politisasi birokrasi dapat diubah menjadi insentif yang mendukung profesionalisme, integritas, dan pelayanan publik. Inilah esensi transformasi kelembagaan yang menjadi pesan utama buku ini sekaligus fondasi bagi terwujudnya tata kelola pemerintahan daerah yang lebih efektif, demokratis, dan berkelanjutan.

4.8.5 Membangun Tata Kelola Berbasis Perubahan Insentif

Implikasi kelima yang menjadi salah satu kontribusi utama buku ini adalah perlunya membangun paradigma baru dalam reformasi birokrasi melalui pendekatan berbasis perubahan insentif *(incentive-based reform).* Gagasan ini berangkat dari argumentasi utama *Institutional Incentive Trap* bahwa perilaku aktor politik maupun birokrasi pada dasarnya tidak hanya ditentukan oleh kualitas regulasi atau integritas individu, tetapi juga oleh struktur insentif yang dibentuk oleh institusi. Selama lebih dari dua dekade reformasi, pemerintah telah menghasilkan berbagai regulasi untuk memperkuat birokrasi, mulai dari penerapan Sistem Merit, reformasi kelembagaan, penyederhanaan prosedur administrasi, hingga digitalisasi pelayanan publik. Berbagai kebijakan tersebut telah memberikan kontribusi penting terhadap modernisasi administrasi pemerintahan. Namun, sebagaimana ditunjukkan pada bab-bab sebelumnya, keberadaan aturan formal belum sepenuhnya mampu menghilangkan praktik patronase, politisasi birokrasi, maupun intervensi dalam pengelolaan aparatur sipil negara. Hal ini menunjukkan bahwa reformasi yang berorientasi pada penyempurnaan aturan (*rule-based reform*) perlu dilengkapi dengan perubahan terhadap struktur insentif yang memengaruhi perilaku para aktor (North, 1990; Peters, 2019).

Dalam perspektif *Institutional Incentive Trap*, aktor politik dan birokrasi dipandang sebagai individu yang mengambil keputusan berdasarkan kalkulasi rasional terhadap manfaat dan biaya yang dihasilkan oleh lingkungan kelembagaan. Selama penguasaan birokrasi memberikan keuntungan politik yang besar—baik dalam bentuk penguatan loyalitas, pengendalian organisasi, maupun konsolidasi kekuasaan—sementara risiko atas penyalahgunaan kewenangan relatif rendah, maka praktik intervensi politik akan tetap menjadi pilihan yang dianggap rasional.

Dengan demikian, persoalan utama bukan semata-mata terletak pada lemahnya kepatuhan terhadap aturan, tetapi pada kenyataan bahwa struktur kelembagaan masih memberikan insentif yang lebih besar terhadap perilaku

patronase dibandingkan perilaku profesional. Oleh karena itu, reformasi birokrasi tidak cukup dilakukan dengan menambah regulasi atau memperketat prosedur administratif, melainkan harus diarahkan pada rekonstruksi insentif sehingga perilaku yang mendukung tata kelola pemerintahan yang baik menjadi pilihan yang paling menguntungkan bagi seluruh aktor (Acemoglu & Robinson, 2012; Ostrom, 2005).

Reformasi berbasis insentif berarti merancang kebijakan yang mampu mengubah orientasi perilaku aktor melalui kombinasi penghargaan, perlindungan, dan konsekuensi yang jelas. Dalam konteks manajemen ASN, hal ini dapat diwujudkan melalui pemberian penghargaan yang lebih nyata kepada aparatur yang menunjukkan integritas, kompetensi, dan kinerja tinggi, disertai mekanisme promosi yang sepenuhnya berbasis prestasi. Pada saat yang sama, negara perlu memberikan perlindungan kelembagaan kepada ASN profesional agar tidak menjadi korban tekanan politik akibat menjalankan tugas secara objektif. Perlindungan tersebut dapat berupa penguatan mekanisme keberatan terhadap keputusan mutasi yang tidak sesuai prinsip merit, peningkatan akses terhadap pengawasan independen, serta jaminan bahwa setiap keputusan kepegawaian dapat ditinjau berdasarkan indikator yang transparan dan terukur. Dengan demikian, institusi tidak hanya menghukum penyimpangan, tetapi juga secara aktif menciptakan lingkungan yang memberikan keuntungan lebih besar bagi perilaku profesional dibandingkan perilaku oportunistik (OECD, 2023).

Selain menyasar birokrasi, perubahan struktur insentif juga harus diarahkan kepada aktor politik sebagai pengambil keputusan strategis dalam pemerintahan daerah. Selama ini, berbagai kebijakan reformasi lebih banyak menempatkan birokrasi sebagai objek perubahan, sementara insentif yang memengaruhi perilaku kepala daerah, partai politik, maupun elite lokal relatif kurang mendapat perhatian. Padahal, kualitas hubungan politik dan birokrasi sangat ditentukan oleh bagaimana institusi mengatur distribusi kewenangan, mekanisme akuntabilitas, dan konsekuensi atas penyalahgunaan kekuasaan.

Oleh karena itu, peningkatan transparansi dalam pengambilan keputusan, penguatan pengawasan publik, keterbukaan informasi mengenai pengelolaan jabatan, serta penegakan akuntabilitas politik perlu dipandang sebagai bagian integral dari reformasi birokrasi. Ketika setiap bentuk intervensi terhadap birokrasi menimbulkan biaya politik, hukum, maupun reputasi yang tinggi, sementara kepemimpinan yang profesional memperoleh legitimasi dan kepercayaan publik yang lebih besar, maka

struktur insentif kelembagaan akan secara bertahap mengarahkan perilaku aktor menuju tata kelola yang lebih akuntabel (World Bank, 2024).

Dengan demikian, pembangunan tata kelola berbasis perubahan insentif merupakan puncak dari argumentasi yang dibangun dalam buku ini. Reformasi birokrasi tidak lagi dipahami sebagai proses penyempurnaan prosedur administrasi semata, tetapi sebagai upaya mentransformasikan aturan main *(rules of the game)* yang membentuk perilaku seluruh aktor dalam sistem pemerintahan daerah. Ketika institusi mampu menciptakan kondisi di mana profesionalisme, integritas, transparansi, dan akuntabilitas memberikan manfaat yang lebih besar daripada patronase dan politisasi birokrasi, maka perubahan perilaku akan berlangsung secara lebih berkelanjutan.

Dalam kerangka *Institutional Incentive Trap*, keberhasilan reformasi diukur bukan hanya dari bertambahnya regulasi atau meningkatnya kepatuhan administratif, tetapi dari kemampuan negara mengubah struktur insentif sehingga tata kelola pemerintahan yang baik menjadi pilihan yang paling rasional bagi aktor politik maupun birokrasi. Paradigma inilah yang menjadi kontribusi teoretis sekaligus rekomendasi kebijakan utama buku ini dalam membangun birokrasi daerah yang profesional, demokratis, dan berorientasi pada kepentingan publik.

4.8.6 Sintesis Implikasi Kebijakan

Seluruh pembahasan pada bab ini mengarah pada satu kesimpulan mendasar bahwa tantangan utama reformasi birokrasi di Indonesia tidak hanya terletak pada persoalan administrasi pemerintahan, tetapi juga pada desain hubungan kelembagaan antara politik dan birokrasi. Berbagai temuan yang telah diuraikan menunjukkan bahwa modernisasi administrasi melalui penyempurnaan regulasi, penerapan Sistem Merit, digitalisasi tata kelola, maupun peningkatan kapasitas aparatur memang telah menghasilkan kemajuan yang signifikan dalam aspek prosedural. Akan tetapi, berbagai praktik patronase politik, intervensi terhadap manajemen aparatur sipil negara, serta politisasi birokrasi masih terus muncul dalam berbagai bentuk.

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa efektivitas reformasi tidak dapat diukur hanya dari kualitas aturan atau tingkat kepatuhan administratif, tetapi juga dari kemampuan institusi mengubah perilaku aktor yang berada di dalamnya. Dengan demikian, reformasi birokrasi perlu dipahami sebagai proses transformasi kelembagaan yang menyentuh akar persoalan, yaitu

struktur insentif yang membentuk hubungan antara kekuasaan politik dan birokrasi (North, 1990; Peters, 2019).

Melalui perspektif *Institutional Incentive Trap*, buku ini menawarkan cara pandang yang berbeda terhadap persoalan tersebut. Selama ini, kegagalan reformasi birokrasi sering dijelaskan melalui lemahnya integritas aparatur, rendahnya kapasitas organisasi, atau belum optimalnya implementasi kebijakan. Faktor-faktor tersebut memang memiliki pengaruh yang nyata, tetapi belum sepenuhnya mampu menjelaskan mengapa praktik-praktik yang sama terus berulang meskipun regulasi dan kelembagaan telah mengalami berbagai penyempurnaan.

Buku ini berargumentasi bahwa akar persoalan tersebut terletak pada struktur insentif kelembagaan yang masih memberikan keuntungan politik bagi penguasaan birokrasi. Selama pengendalian terhadap jabatan birokrasi memberikan manfaat yang lebih besar daripada biaya politik maupun administratif yang harus ditanggung, maka patronase dan politisasi birokrasi akan tetap menjadi pilihan yang rasional bagi sebagian aktor politik. Oleh karena itu, keberhasilan reformasi sangat bergantung pada kemampuan negara mengubah struktur insentif tersebut sehingga profesionalisme birokrasi menjadi pilihan yang paling menguntungkan bagi seluruh aktor (Acemoglu & Robinson, 2012).

Atas dasar pemikiran tersebut, buku ini mengajukan tiga agenda transformasi yang harus dijalankan secara terpadu. Agenda pertama adalah modernisasi administrasi, yaitu memperkuat kapasitas birokrasi melalui penyempurnaan sistem merit, digitalisasi tata kelola, peningkatan kompetensi aparatur, serta penguatan mekanisme akuntabilitas administrasi.

Agenda kedua adalah penguatan institusi demokrasi, yang mencakup perbaikan kualitas demokrasi lokal, peningkatan transparansi pemerintahan, penguatan pengawasan publik, serta penegakan mekanisme checks and balances dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sementara itu, agenda ketiga adalah rekonstruksi struktur insentif politik, yaitu membangun desain kelembagaan yang mampu mengurangi manfaat politik dari intervensi terhadap birokrasi sekaligus meningkatkan manfaat bagi perilaku profesional, transparan, dan berorientasi pada kepentingan publik. Ketiga agenda tersebut tidak dapat dijalankan secara parsial karena masing-masing saling bergantung dalam membentuk kualitas tata kelola pemerintahan.

Sintesis tersebut memperlihatkan bahwa reformasi administrasi dan reformasi politik pada hakikatnya merupakan dua sisi dari proses perubahan kelembagaan yang sama. Reformasi administrasi tanpa diikuti perubahan pada struktur insentif politik berpotensi menghasilkan birokrasi yang semakin modern dari sisi prosedur, tetapi tetap rentan terhadap intervensi politik. Sebaliknya, reformasi politik yang hanya berorientasi pada penguatan demokrasi elektoral tanpa didukung birokrasi yang profesional dapat memperbesar ketidakstabilan tata kelola pemerintahan karena birokrasi akan terus menjadi arena kompetisi politik pascapemilihan. Oleh sebab itu, keberhasilan reformasi tidak dapat lagi diukur hanya melalui indikator administratif, seperti peningkatan indeks reformasi birokrasi atau kualitas pelayanan publik, tetapi juga melalui kemampuan institusi menciptakan hubungan yang seimbang antara legitimasi politik, profesionalisme birokrasi, dan akuntabilitas pemerintahan (OECD, 2023; World Bank, 2024).

Lebih jauh, sintesis kebijakan yang ditawarkan dalam buku ini menempatkan perubahan struktur insentif sebagai inti dari reformasi kelembagaan. Dalam kerangka *Institutional Incentive Trap*, institusi tidak hanya dipahami sebagai seperangkat aturan formal, melainkan sebagai mekanisme yang menentukan bagaimana manfaat, biaya, peluang, dan risiko didistribusikan kepada para aktor. Ketika institusi mampu menciptakan kondisi di mana promosi berbasis kompetensi memperoleh penghargaan yang lebih besar daripada patronase, transparansi lebih menguntungkan daripada keputusan tertutup, serta kepemimpinan yang profesional menghasilkan legitimasi politik yang lebih tinggi daripada praktik transaksional, maka perubahan perilaku akan berlangsung secara lebih berkelanjutan. Dengan demikian, reformasi tidak lagi bergantung semata-mata pada komitmen individu, tetapi bertumpu pada kemampuan institusi membangun lingkungan yang secara konsisten mendorong pilihan-pilihan yang selaras dengan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (Ostrom, 2005).

Pada akhirnya, sintesis implikasi kebijakan ini mempertegas tesis utama buku bahwa masa depan hubungan politik dan birokrasi di Indonesia tidak cukup dibangun melalui penambahan regulasi ataupun penyempurnaan prosedur administrasi. Reformasi yang berkelanjutan mensyaratkan perubahan paradigma, yaitu memandang birokrasi sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari ekosistem kelembagaan demokrasi. Oleh karena itu, pembangunan birokrasi profesional harus berjalan seiring dengan pembenahan institusi politik dan rekonstruksi struktur insentif yang

mengatur hubungan keduanya. Sintesis inilah yang kemudian menjadi landasan teoritis bagi BAB V, yang memperkenalkan kerangka teori *Institutional Incentive Trap* sebagai kerangka teoritis untuk menjelaskan mekanisme terbentuknya perangkap kelembagaan sekaligus menawarkan arah transformasi hubungan politik dan birokrasi menuju tata kelola pemerintahan yang lebih profesional, akuntabel, demokratis, dan berorientasi pada kepentingan publik.

4.9 Penutup

Bab ini telah menguraikan secara komprehensif hubungan antara desentralisasi politik, reformasi birokrasi, dan keberlanjutan patronase birokrasi di Indonesia melalui pendekatan yang mengintegrasikan analisis empiris dan pengembangan teori. Pembahasan diawali dengan penelusuran terhadap perubahan struktur politik pasca-desentralisasi yang memperluas kewenangan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan. Perubahan tersebut tidak hanya menghasilkan konfigurasi baru dalam distribusi kekuasaan, tetapi juga membentuk ruang interaksi yang semakin kompleks antara aktor politik dan birokrasi. Dalam konteks tersebut, birokrasi tidak lagi diposisikan semata sebagai instrumen administratif negara, melainkan juga sebagai sumber daya strategis yang memiliki nilai politik dalam proses konsolidasi kekuasaan dan implementasi kebijakan publik (Faguet, 2014; Grindle, 2012).

Analisis selanjutnya menunjukkan bahwa reformasi birokrasi yang dilaksanakan sejak awal era Reformasi telah menghasilkan berbagai kemajuan yang signifikan. Penguatan Sistem Merit, penerapan Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE), digitalisasi pelayanan publik, penyempurnaan sistem akuntabilitas, serta peningkatan profesionalisme Aparatur Sipil Negara (ASN) merupakan capaian penting yang menunjukkan semakin kuatnya kapasitas administrasi negara. Berbagai indikator nasional juga memperlihatkan bahwa kualitas tata kelola pemerintahan mengalami perkembangan yang lebih baik dibandingkan periode awal reformasi birokrasi. Temuan tersebut memperlihatkan bahwa negara memiliki kapasitas yang semakin besar dalam membangun institusi administrasi yang modern, profesional, dan berorientasi pada pelayanan publik (OECD, 2023; Kementerian PANRB, 2024).

Meskipun demikian, temuan empiris dalam bab ini juga memperlihatkan bahwa keberhasilan administratif tersebut belum sepenuhnya mampu menghilangkan praktik patronase birokrasi. Berbagai bentuk intervensi

politik terhadap promosi, mutasi, dan rotasi jabatan ASN masih ditemukan, terutama pada tingkat pemerintahan daerah. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa modernisasi administrasi belum secara otomatis menghasilkan depolitisasi birokrasi. Sebaliknya, praktik patronase justru mengalami proses adaptasi dengan memanfaatkan ruang yang masih tersedia dalam desain kelembagaan. Dengan kata lain, reformasi birokrasi tidak menghapus patronase, tetapi mendorong perubahan bentuk patronase menjadi semakin fleksibel, lebih terselubung, dan lebih menyesuaikan diri terhadap aturan formal yang berlaku (Helmke & Levitsky, 2004; Peters, 2019).

Paradoks tersebut menjadi dasar bagi pengembangan kerangka teori *Institutional Incentive Trap*, yang merupakan kontribusi teoritis utama buku ini. Kerangka tersebut menjelaskan bahwa keberlangsungan patronase birokrasi bukan terutama disebabkan oleh lemahnya regulasi administrasi atau rendahnya kapasitas organisasi, melainkan oleh struktur insentif politik yang masih memberikan keuntungan bagi aktor untuk mempertahankan pengaruh terhadap birokrasi. Selama penguasaan jabatan birokrasi masih dipandang sebagai instrumen strategis dalam membangun loyalitas politik, mengendalikan implementasi kebijakan, dan memperkuat posisi kekuasaan, maka berbagai bentuk intervensi terhadap birokrasi akan terus menemukan mekanisme baru untuk bertahan. Reformasi administrasi yang tidak diikuti oleh perubahan struktur insentif politik hanya akan menghasilkan kemajuan prosedural tanpa mampu mengubah logika politik yang melandasi perilaku para aktor (March & Olsen, 1989; North, 1990).

Berdasarkan analisis tersebut, buku ini mengajukan argumentasi bahwa reformasi birokrasi pada masa mendatang perlu dipahami sebagai bagian dari reformasi kelembagaan yang lebih luas. Profesionalisme ASN tidak cukup dibangun melalui penyempurnaan regulasi, digitalisasi pelayanan, atau peningkatan kapasitas organisasi semata. Reformasi juga harus diarahkan pada perubahan desain kelembagaan yang mampu mengurangi manfaat politik dari penguasaan birokrasi. Dengan demikian, reformasi administrasi dan reformasi politik tidak dapat diperlakukan sebagai dua agenda yang berjalan sendiri-sendiri, melainkan sebagai proses transformasi kelembagaan yang saling bergantung dan saling memperkuat.

Kontribusi buku ini tidak berhenti pada penyajian bukti empiris mengenai dinamika birokrasi Indonesia, tetapi juga menawarkan perspektif baru dalam memahami hubungan antara politik dan administrasi publik. Melalui *Institutional Incentive Trap*, buku ini memperlihatkan bahwa kualitas tata kelola pemerintahan ditentukan oleh interaksi antara institusi formal,

institusi informal, dan struktur insentif politik yang membentuk perilaku aktor. Perspektif tersebut memperluas kajian *New Institutionalism* dengan menempatkan struktur insentif sebagai mekanisme penghubung antara perubahan kelembagaan dan perubahan perilaku politik. Dengan demikian, keberhasilan reformasi birokrasi tidak lagi dinilai hanya dari kualitas prosedur administrasi, tetapi juga dari kemampuannya mengubah insentif yang mendorong reproduksi patronase birokrasi.

Pada akhirnya, keseluruhan pembahasan dalam bab ini mengantarkan pada satu kesimpulan mendasar bahwa tantangan terbesar reformasi birokrasi Indonesia bukan lagi terletak pada pembangunan sistem administrasi modern, melainkan pada kemampuan negara mentransformasikan hubungan antara kekuasaan politik dan birokrasi. Selama struktur insentif politik masih memberikan manfaat yang besar bagi aktor untuk mengendalikan birokrasi, maka patronase akan terus bereproduksi dalam bentuk-bentuk baru yang semakin adaptif terhadap perkembangan institusi formal. Sebaliknya, apabila reformasi kelembagaan mampu mengubah struktur insentif tersebut sehingga profesionalisme menjadi pilihan yang paling rasional bagi seluruh aktor, maka reformasi birokrasi akan bergerak dari keberhasilan prosedural menuju perubahan substantif. Dalam konteks itulah, *Institutional Incentive Trap* tidak hanya menjadi sintesis atas temuan-temuan empiris dalam buku ini, tetapi juga menjadi kerangka analitis untuk memahami arah reformasi birokrasi Indonesia pada masa depan.

BAB V
INSTITUTIONAL INCENTIVE TRAP

5.1 Perspektif dan Konteks

Bab-bab sebelumnya telah menunjukkan bahwa hubungan antara politik dan birokrasi di Indonesia mengalami perubahan yang sangat dinamis seiring dengan transformasi sistem pemerintahan dari sentralisasi menuju desentralisasi. Reformasi politik telah memperluas ruang demokrasi lokal melalui pemilihan kepala daerah secara langsung, penguatan otonomi daerah, serta redistribusi kewenangan pemerintahan. Pada saat yang sama, reformasi birokrasi juga berkembang melalui penerapan Sistem Merit, penyempurnaan manajemen aparatur sipil negara (ASN), digitalisasi pelayanan publik, serta berbagai kebijakan yang bertujuan membangun birokrasi yang profesional, efektif, dan akuntabel. Berbagai perubahan tersebut telah memberikan kontribusi penting terhadap peningkatan kualitas tata kelola pemerintahan. Namun demikian, berbagai temuan empiris yang telah dibahas pada bab sebelumnya juga memperlihatkan bahwa modernisasi administrasi belum sepenuhnya mampu menghilangkan praktik patronase politik, politisasi birokrasi, maupun intervensi terhadap pengelolaan ASN (OECD, 2023; World Bank, 2024).

Fenomena tersebut menunjukkan bahwa persoalan hubungan politik dan birokrasi tidak dapat dijelaskan hanya melalui satu perspektif keilmuan. Pendekatan administrasi publik memberikan penjelasan mengenai pentingnya birokrasi profesional, penerapan sistem merit, serta efektivitas organisasi pemerintahan (Weber, 1978). Ilmu politik menjelaskan bagaimana kompetisi elektoral, distribusi kekuasaan, dan dinamika elite memengaruhi perilaku aktor dalam pemerintahan daerah (Aspinall & Berenschot, 2019). Sementara itu, perspektif institusional menegaskan bahwa perilaku individu pada dasarnya dibentuk oleh aturan formal, norma informal, serta struktur kelembagaan yang mengatur interaksi antarpelaku (North, 1990; Peters, 2019). Masing-masing perspektif tersebut memiliki kontribusi yang sangat penting, tetapi belum sepenuhnya mampu menjelaskan mengapa praktik intervensi politik terhadap birokrasi tetap muncul secara berulang meskipun reformasi kelembagaan telah berlangsung dalam waktu yang cukup panjang.

Analisis pada Bab II memperlihatkan bahwa berbagai teori tersebut sesungguhnya saling melengkapi, bukan saling meniadakan. Sintesis teori yang telah dibangun menunjukkan bahwa profesionalisme birokrasi,

patronase politik, rasionalitas aktor, dan desain kelembagaan merupakan bagian dari satu rangkaian penjelasan yang saling berhubungan. Selanjutnya, Bab III menggambarkan bagaimana hubungan politik dan birokrasi berkembang dalam konteks desentralisasi Indonesia, sementara Bab IV memperlihatkan bahwa pola intervensi terhadap birokrasi bukan sekadar merupakan penyimpangan individual, melainkan telah menjadi kecenderungan yang berulang dalam berbagai konteks pemerintahan daerah. Temuan-temuan tersebut mengindikasikan bahwa terdapat mekanisme kelembagaan yang bekerja secara lebih mendasar dibandingkan sekadar persoalan implementasi kebijakan atau kualitas sumber daya manusia.

Berdasarkan sintesis teoritis dan bukti empiris tersebut, buku ini berangkat dari argumentasi bahwa reformasi birokrasi perlu dipahami sebagai persoalan desain kelembagaan, bukan semata-mata persoalan administrasi pemerintahan. Selama ini, reformasi lebih banyak diarahkan pada penyempurnaan prosedur, regulasi, dan tata kelola organisasi. Pendekatan tersebut telah menghasilkan kemajuan yang signifikan dalam aspek administratif, tetapi belum sepenuhnya menyentuh faktor-faktor yang membentuk perilaku aktor politik maupun birokrasi. Dengan kata lain, perubahan aturan belum selalu diikuti oleh perubahan insentif yang memengaruhi keputusan para pelaku dalam sistem pemerintahan. Kondisi inilah yang menjelaskan mengapa praktik yang sama dapat terus muncul meskipun perangkat regulasi terus mengalami penyempurnaan (North, 1990; Ostrom, 2005).

Atas dasar pemikiran tersebut, Bab V memperkenalkan kerangka teori *Institutional Incentive Trap* (IIT) sebagai kontribusi teoritis utama buku ini. Kerangka teori ini tidak dimaksudkan sebagai teori yang menggantikan teori-teori sebelumnya, melainkan sebagai kerangka sintesis (*integrative conceptual framework*) yang menghubungkan berbagai perspektif yang telah dibahas pada bab-bab terdahulu ke dalam satu teori penjelasan yang lebih utuh. Kerangka ini dikembangkan melalui integrasi antara teori institusional, teori birokrasi, kajian patronase politik, serta analisis empiris mengenai hubungan politik dan birokrasi di Indonesia. Dengan demikian, *Institutional Incentive Trap* merupakan hasil sintesis antara refleksi teoritis dan realitas empiris, bukan sekadar konstruksi teoritis yang bersifat abstrak.

Sebagai bab yang menjadi puncak argumentasi buku, pembahasan selanjutnya akan menguraikan secara sistematis mengapa diperlukan teori baru untuk menjelaskan hubungan politik dan birokrasi di Indonesia,

bagaimana kerangka teori *Institutional Incentive Trap* didefinisikan, asumsi-asumsi yang mendasarinya, dimensi dan variabel penyusunnya, mekanisme kausal yang menjelaskan proses terbentuknya perangkap kelembagaan, hingga proposisi teoretis dan implikasi kebijakan yang dihasilkan. Melalui penyusunan tersebut, teori ini diharapkan tidak hanya memperkaya khazanah keilmuan dalam bidang administrasi publik dan ilmu politik, tetapi juga menyediakan kerangka analitis yang dapat digunakan untuk memahami, mengevaluasi, dan merancang reformasi hubungan politik dan birokrasi yang lebih berkelanjutan. Dengan demikian, *Institutional Incentive Trap* diposisikan sebagai titik temu antara teori dan praktik, sekaligus sebagai landasan teoritis untuk membangun tata kelola pemerintahan daerah yang lebih profesional, demokratis, akuntabel, dan berorientasi pada kepentingan publik.

5.2 Alasan Kebutuhan Teori Baru

Perkembangan kajian mengenai hubungan politik dan birokrasi telah menghasilkan berbagai teori yang memberikan kontribusi penting dalam memahami bagaimana pemerintahan modern bekerja. Beragam perspektif, mulai dari teori birokrasi klasik, *principal–agent theory*, patronase politik, hingga *new institutionalism*, telah menjelaskan aspek-aspek tertentu dari hubungan antara aktor politik, birokrasi, dan institusi negara. Masing-masing perspektif memiliki kekuatan analitis yang berbeda sesuai dengan fokus kajiannya. Namun, sebagaimana telah dibahas pada Bab II, tidak ada satu pun pendekatan yang secara komprehensif mampu menjelaskan mengapa praktik politisasi birokrasi tetap berlangsung secara berulang di tengah semakin berkembangnya reformasi birokrasi dan penguatan sistem demokrasi di Indonesia. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa persoalan hubungan politik dan birokrasi memerlukan suatu perspektif yang mampu menghubungkan berbagai dimensi tersebut ke dalam satu kerangka analisis yang lebih utuh (Peters, 2019; North, 1990).

Pendekatan birokrasi Weberian, misalnya, memberikan fondasi normatif mengenai bagaimana birokrasi seharusnya dibangun. Profesionalisme, hierarki yang jelas, sistem karier berbasis kompetensi, serta pemisahan antara kepentingan politik dan administrasi menjadi prinsip utama dalam menciptakan birokrasi yang efektif (Weber, 1978). Perspektif ini tetap relevan sebagai standar ideal penyelenggaraan pemerintahan modern. Akan tetapi, teori Weberian lebih berorientasi pada desain birokrasi yang ideal (*ideal type bureaucracy*) daripada menjelaskan mengapa dalam praktik birokrasi justru

sering menjadi arena kontestasi politik. Dalam konteks demokrasi lokal di Indonesia, birokrasi tidak hanya berfungsi sebagai organisasi administrasi, tetapi juga menjadi sumber daya strategis yang memiliki nilai politik tinggi. Akibatnya, pendekatan Weberian belum sepenuhnya mampu menjelaskan dinamika hubungan antara legitimasi politik kepala daerah dan penguasaan terhadap birokrasi pasca-desentralisasi.

Perspektif *principal–agent* juga memberikan kontribusi yang signifikan melalui penjelasan mengenai hubungan delegasi kewenangan antara masyarakat, pemerintah, dan birokrasi (Moe, 1984). Teori ini menjelaskan bahwa penyimpangan dapat muncul akibat asimetri informasi, lemahnya mekanisme pengawasan, maupun konflik kepentingan antara pemberi mandat (*principal*) dan pelaksana mandat (*agent*). Namun, dalam banyak kasus yang ditemukan pada pemerintahan daerah di Indonesia, persoalan yang muncul bukan sekadar kegagalan pengawasan terhadap birokrasi. Sebaliknya, intervensi terhadap birokrasi sering kali dilakukan oleh aktor politik yang secara formal memang memiliki kewenangan administratif. Dengan demikian, persoalan utamanya bukan hanya *agency loss*, melainkan adanya struktur kelembagaan yang menciptakan insentif bagi aktor politik untuk menggunakan kewenangan tersebut sebagai instrumen mempertahankan kekuasaan. Aspek inilah yang belum menjadi perhatian utama dalam pendekatan *principal–agent*.

Kajian mengenai patronase politik dan klientelisme memberikan penjelasan yang lebih dekat dengan realitas politik di negara berkembang, termasuk Indonesia. Literatur ini menunjukkan bahwa distribusi jabatan, sumber daya, dan kebijakan publik sering digunakan sebagai bentuk pertukaran politik antara elite dan pendukungnya (Aspinall & Berenschot, 2019). Pendekatan tersebut berhasil menjelaskan bagaimana birokrasi dapat menjadi bagian dari jaringan patronase yang menopang keberlangsungan kekuasaan politik. Akan tetapi, fokus utama teori patronase lebih banyak diarahkan pada pola hubungan pertukaran antara aktor politik daripada pada desain kelembagaan yang memungkinkan pola tersebut terus direproduksi dari satu periode pemerintahan ke periode berikutnya. Dengan kata lain, teori patronase menjelaskan bagaimana praktik tersebut berlangsung, tetapi belum sepenuhnya menjelaskan mengapa institusi justru terus menghasilkan insentif yang mendorong reproduksi praktik tersebut.

Sementara itu, *new institutionalism* memperluas cakupan analisis dengan menempatkan institusi sebagai faktor utama yang membentuk perilaku aktor melalui aturan formal, norma informal, dan struktur insentif yang

berkembang dalam suatu sistem politik (North, 1990; Peters, 2019). Perspektif ini menjadi landasan penting bagi buku ini karena menjelaskan bahwa perilaku politik tidak dapat dipahami hanya melalui preferensi individu. Meskipun demikian, literatur institusional umumnya masih membahas institusi dalam pengertian yang luas dan belum secara spesifik menguraikan bagaimana kombinasi antara legitimasi elektoral, kewenangan administratif kepala daerah, tingginya biaya politik, lemahnya pengawasan, dan kebutuhan mempertahankan kekuasaan dapat membentuk suatu mekanisme yang secara sistematis mendorong politisasi birokrasi. Dengan demikian, masih terdapat ruang teoritis yang perlu diisi agar hubungan antara politik dan birokrasi dapat dipahami secara lebih komprehensif.

Berangkat dari berbagai keterbatasan tersebut, buku ini berargumentasi bahwa diperlukan suatu teori yang tidak hanya mengintegrasikan berbagai teori yang telah berkembang, tetapi juga mampu menjelaskan mekanisme yang menghubungkan desain kelembagaan dengan perilaku aktor politik dan birokrasi. Kerangka tersebut diperlukan karena reformasi birokrasi di Indonesia telah memasuki fase di mana persoalan utama tidak lagi terletak pada ketiadaan regulasi ataupun kelemahan prosedur administrasi. Sebaliknya, tantangan terbesar justru berada pada kenyataan bahwa berbagai institusi formal yang dirancang untuk menciptakan birokrasi profesional masih beroperasi dalam struktur insentif politik yang memungkinkan patronase tetap memberikan keuntungan bagi aktor tertentu. Selama struktur insentif tersebut tidak berubah, berbagai inovasi administrasi berpotensi hanya menghasilkan perbaikan prosedural tanpa mengubah pola hubungan kekuasaan yang mendasarinya (Acemoglu & Robinson, 2012; Ostrom, 2005).

Atas dasar itulah buku ini mengembangkan kerangka teori *Institutional Incentive Trap.* Kerangka ini tidak dibangun untuk menggantikan teori birokrasi Weberian, *principal–agent theory*, patronase politik, ataupun *new institutionalism*. Sebaliknya, teori ini merupakan kerangka sintesis (*integrative theory*) yang menghubungkan keunggulan masing-masing perspektif ke dalam satu mekanisme penjelasan yang lebih utuh. Fokus utamanya bukan lagi sekadar menjelaskan keberadaan patronase atau politisasi birokrasi, melainkan mengidentifikasi bagaimana desain kelembagaan menciptakan struktur insentif yang membuat praktik tersebut menjadi pilihan yang rasional bagi aktor politik. Dengan demikian, *Institutional Incentive Trap* tidak hanya menawarkan cara baru dalam memahami hubungan politik dan birokrasi di Indonesia, tetapi juga menyediakan dasar teoritis bagi

perumusan strategi reformasi yang tidak berhenti pada perubahan prosedur administratif, melainkan menyasar perubahan struktur insentif yang membentuk perilaku kelembagaan secara berkelanjutan. Bab-bab selanjutnya akan menguraikan secara sistematis definisi, asumsi, dimensi, variabel, mekanisme kausal, dan proposisi yang membangun teori tersebut sebagai kontribusi teoritis utama buku ini.

5.3 Definisi Institutional Incentive Trap

Pembahasan pada bab-bab sebelumnya menunjukkan adanya suatu paradoks dalam perjalanan reformasi birokrasi Indonesia. Di satu sisi, desentralisasi telah mengubah distribusi kewenangan politik dan administratif, sementara reformasi birokrasi telah menghasilkan berbagai perubahan penting dalam regulasi, organisasi, manajemen aparatur, digitalisasi pemerintahan, akuntabilitas, dan penerapan sistem merit. Di sisi lain, berbagai perubahan administratif tersebut belum sepenuhnya menghilangkan intervensi politik, patronase, dan persoalan independensi birokrasi. Dengan kata lain, perubahan pada institusi formal belum selalu diikuti oleh perubahan yang sepadan pada struktur insentif yang membentuk perilaku aktor politik dan birokrasi. Temuan tersebut menjadi dasar penting bagi pengembangan *Institutional Incentive Trap* dalam buku ini.

Persoalan tersebut menunjukkan bahwa keberhasilan reformasi birokrasi tidak cukup dijelaskan hanya melalui pertanyaan mengenai apakah regulasi telah diperbaiki, apakah organisasi telah disederhanakan, atau apakah kapasitas administratif telah meningkat. Pertanyaan yang tidak kalah penting adalah: insentif apa yang dihasilkan oleh institusi tersebut, siapa yang memperoleh manfaat dari struktur insentif tersebut, dan bagaimana manfaat tersebut memengaruhi pilihan serta perilaku aktor? Perspektif ini berangkat dari pemahaman bahwa institusi tidak hanya berfungsi sebagai seperangkat aturan yang membatasi tindakan, tetapi juga membentuk peluang, manfaat, biaya, dan risiko yang memengaruhi keputusan para aktor (North, 1990; Hall & Taylor, 1996; Ostrom, 2005). Dengan demikian, perubahan institusional dapat menghasilkan perubahan perilaku apabila perubahan tersebut juga mengubah kalkulasi yang mendasari tindakan aktor.

Atas dasar argumentasi tersebut, *Institutional Incentive Trap* dalam buku ini tidak diposisikan sekadar sebagai istilah deskriptif untuk menggambarkan politisasi atau *bureaucratic capture*. Konsep ini digunakan untuk menjelaskan mekanisme kelembagaan yang memungkinkan suatu struktur insentif politik

bertahan dan direproduksi dalam hubungan antara aktor politik dan birokrasi. Dalam posisi tersebut, *Institutional Incentive Trap* dikembangkan sebagai kerangka teori tingkat menengah (*middle-range theoretical framework*) yang dibangun dari konstruk inti dan dijabarkan melalui asumsi dasar, dimensi analitis, variabel penyusun, mekanisme kausal, kondisi batas (*boundary conditions*), dan proposisi yang memungkinkan pengujian empiris lebih lanjut. Posisi ini sekaligus memberikan batas yang jelas bahwa IIT tidak dimaksudkan sebagai teori universal mengenai seluruh hubungan politik dan birokrasi, tetapi sebagai kerangka penjelasan dengan ruang lingkup substantif tertentu.

Dalam buku ini, *Institutional Incentive Trap* didefinisikan sebagai berikut:

> ***Institutional Incentive Trap (IIT) adalah jebakan kelembagaan yang terjadi ketika struktur, aturan, dan mekanisme insentif dalam institusi justru mendorong aktor politik dan birokrasi untuk mempertahankan atau mengulangi praktik yang menyimpang dari prinsip tata kelola. Kondisi ini muncul ketika manfaat yang diperoleh lebih besar daripada risiko pengawasan dan sanksi, sehingga penyimpangan terus berulang dan berkembang menjadi pola perilaku yang persisten dalam institusi.***

Definisi tersebut menempatkan struktur insentif sebagai titik sentral yang menghubungkan desain kelembagaan dengan perilaku aktor. Dengan demikian, *Institutional Incentive Trap* tidak semata-mata menunjuk pada keberadaan intervensi politik, patronase, atau politisasi birokrasi. Fokusnya adalah pada kondisi kelembagaan yang membuat perilaku tersebut menjadi pilihan yang memberikan manfaat politik dan karena itu memiliki kecenderungan untuk dipertahankan. Dalam situasi demikian, reformasi administrasi dapat tetap menghasilkan perubahan yang nyata pada regulasi, prosedur, teknologi, kapasitas organisasi, dan sistem manajemen birokrasi, tetapi perubahan tersebut belum tentu mengubah kalkulasi politik yang menjadikan birokrasi sebagai sumber daya strategis. Kondisi inilah yang menjelaskan mengapa modernisasi administrasi dapat berjalan bersamaan dengan keberlanjutan pola intervensi politik.

Perspektif tersebut konsisten dengan temuan pada bab-bab sebelumnya. Reformasi birokrasi Indonesia telah memperkuat kapasitas administratif melalui sistem merit, digitalisasi, akuntabilitas, dan berbagai instrumen manajemen pemerintahan. Namun, kemajuan administratif tersebut belum selalu berarti meningkatnya otonomi birokrasi dari kepentingan politik.

Dengan demikian, persoalan yang dihadapi bukan semata-mata kekurangan aturan atau lemahnya kapasitas organisasi, tetapi adanya kesenjangan antara desain kelembagaan secara formal dan struktur insentif yang bekerja dalam praktik. Ketika manfaat politik dari penguasaan birokrasi masih lebih besar daripada biaya dan risiko intervensi, aktor politik tetap memiliki alasan untuk mempertahankan pengaruhnya terhadap birokrasi, sementara aktor birokrasi dapat terdorong menyesuaikan perilakunya dengan pusat kekuasaan yang menentukan akses terhadap jabatan, karier, dan sumber daya organisasi.

Dalam konteks tersebut, *Institutional Incentive Trap* perlu dipahami sebagai suatu kondisi yang bersifat reproduktif. Intervensi politik terhadap birokrasi dapat menghasilkan berbagai keuntungan bagi aktor politik, antara lain penguatan loyalitas organisasi, kemudahan dalam mengendalikan implementasi kebijakan, akses terhadap informasi dan sumber daya administratif, serta kemampuan mempertahankan jaringan dukungan politik. Manfaat tersebut kemudian dapat memperkuat kembali insentif untuk mempertahankan intervensi. Pada sisi lain, birokrat yang melihat bahwa loyalitas politik memberikan manfaat karier yang lebih besar daripada kepatuhan terhadap prinsip profesionalisme dapat menyesuaikan perilakunya terhadap struktur insentif tersebut. Ketika kedua proses tersebut berlangsung secara berulang, terbentuk hubungan timbal balik yang membuat pola intervensi tidak hanya bertahan, tetapi juga memiliki kecenderungan untuk direproduksi dari waktu ke waktu. Dalam pengertian inilah *Institutional Incentive Trap* menjadi sebuah *trap*: struktur yang telah terbentuk menciptakan alasan bagi para aktor untuk mempertahankan pola yang sama, bahkan ketika pola tersebut bertentangan dengan tujuan normatif reformasi birokrasi.

Penting untuk ditegaskan bahwa patronase, politisasi, dan *bureaucratic capture* bukanlah konsep yang identik dengan *Institutional Incentive Trap*. Patronase menjelaskan hubungan pertukaran ketika akses terhadap jabatan, sumber daya, atau fasilitas negara diberikan sebagai bagian dari hubungan dukungan dan loyalitas politik. Politisasi birokrasi menunjuk pada masuknya kepentingan politik ke dalam proses, keputusan, dan pengelolaan birokrasi sehingga prinsip profesionalisme dan netralitas mengalami pelemahan. Sementara itu, *bureaucratic capture* menunjuk pada kondisi ketika kepentingan politik memperoleh pengaruh yang dominan terhadap birokrasi dan secara bertahap mengurangi otonomi profesionalnya (Grindle, 2012; Peters, 2019). Literatur tersebut memberikan penjelasan penting mengenai

bentuk-bentuk hubungan politik dan birokrasi, tetapi belum dengan sendirinya menjelaskan mengapa pola tersebut dapat bertahan ketika aturan formal dan instrumen reformasi terus diperkuat.

Dengan demikian, patronase, politisasi, dan *bureaucratic capture* merupakan fenomena atau mekanisme yang dapat menjadi bagian dari proses terbentuknya *Institutional Incentive Trap*, tetapi tidak dengan sendirinya identik dengan *Institutional Incentive Trap*. Patronase dapat berlangsung tanpa membentuk suatu perangkap kelembagaan; politisasi dapat terjadi tanpa menghasilkan reproduksi jangka panjang; demikian pula *bureaucratic capture* tidak selalu menunjukkan bahwa struktur insentif yang melahirkannya telah menjadi mekanisme yang menetap. *Institutional Incentive Trap* baru terbentuk ketika hubungan antara desain kelembagaan, struktur insentif, intervensi politik, dan manfaat politik menghasilkan pola yang bersifat reproduktif, yaitu pola yang cenderung memperkuat kembali insentif untuk mempertahankan intervensi terhadap birokrasi.

Penegasan tersebut penting agar *Institutional Incentive Trap* tidak dipahami sebagai sekadar istilah baru untuk fenomena yang sebenarnya telah dijelaskan oleh konsep patronase atau politisasi. Letak kebaruan *Institutional Incentive Trap* berada pada mekanisme yang menghubungkan fenomena-fenomena tersebut. Jika patronase menjelaskan bentuk pertukaran politik, politisasi menjelaskan penetrasi kepentingan politik ke dalam birokrasi, dan *bureaucratic capture* menjelaskan hilangnya sebagian otonomi birokrasi akibat dominasi kepentingan tertentu, maka *Institutional Incentive Trap* menjelaskan mengapa konfigurasi kelembagaan tertentu membuat hubungan tersebut memperoleh manfaat yang cukup besar untuk dipertahankan dan direproduksi. Dengan kata lain, *Institutional Incentive Trap* menggeser perhatian dari sekadar mengidentifikasi keberadaan patronase atau politisasi menuju analisis mengenai kondisi kelembagaan yang membuat perilaku tersebut terus memiliki daya tahan.

Dalam kerangka ini, istilah "trap" tidak digunakan sekadar sebagai metafora. Istilah tersebut menunjuk pada suatu kondisi ketika struktur insentif yang terbentuk dari konfigurasi kelembagaan menciptakan kecenderungan yang kuat bagi aktor untuk mempertahankan pola perilaku yang telah menghasilkan manfaat bagi mereka. Perangkap tidak terutama muncul karena institusi tidak memiliki aturan, melainkan karena aturan, kewenangan, norma informal, dan distribusi sumber daya dapat berinteraksi sedemikian rupa sehingga perubahan terhadap pola hubungan yang telah menguntungkan menjadi sulit dilakukan. Dengan demikian, semakin lama

pola tersebut berlangsung, semakin besar kemungkinan aktor menyesuaikan strategi mereka dengan struktur insentif yang ada. Proses semacam ini memiliki kedekatan dengan gagasan *path dependence* dan *self-reinforcing processes*, ketika pilihan dan keuntungan yang dihasilkan pada tahap sebelumnya meningkatkan kecenderungan untuk mempertahankan arah perkembangan yang sama (Pierson, 2004).

Oleh sebab itu, perangkap kelembagaan berbeda dari sekadar pelanggaran administratif atau penyalahgunaan kewenangan oleh individu. Pelanggaran individual dapat terjadi karena rendahnya integritas, lemahnya pengawasan, atau keputusan personal. *Institutional Incentive Trap* menjelaskan persoalan yang lebih luas: ketika desain kelembagaan secara berulang menghasilkan insentif yang mendorong perilaku serupa pada aktor yang berbeda dan dalam periode pemerintahan yang berbeda. Dalam kondisi demikian, pergantian kepala daerah, pergantian pejabat birokrasi, bahkan penyempurnaan regulasi belum tentu menghasilkan perubahan substantif apabila struktur insentif yang mendasarinya tidak berubah. Dengan demikian, keberlanjutan patronase tidak semata-mata dipahami sebagai kegagalan moral individu atau penyimpangan sesaat, tetapi sebagai gejala dari suatu konfigurasi kelembagaan yang memungkinkan perilaku tersebut terus memperoleh manfaat politik.

Pemahaman ini juga memberikan konsekuensi penting terhadap cara melihat reformasi birokrasi. Selama reformasi hanya diarahkan pada penyempurnaan prosedur, peningkatan kapasitas organisasi, digitalisasi, atau penguatan instrumen manajemen ASN, reformasi tersebut terutama bekerja pada sisi kapasitas administratif. Padahal, kualitas birokrasi juga ditentukan oleh lingkungan insentif yang mengatur hubungan antara aktor politik dan birokrasi. Reformasi yang meningkatkan kapasitas tanpa mengubah struktur insentif politik dapat menghasilkan birokrasi yang semakin modern secara administratif, tetapi belum tentu semakin otonom secara profesional. Sebaliknya, perubahan insentif politik tanpa peningkatan kapasitas administratif juga tidak cukup untuk menghasilkan pemerintahan yang efektif. Karena itu, perspektif *Institutional Incentive Trap* memandang reformasi sebagai proses yang harus bekerja pada dua sisi secara bersamaan: memperkuat kemampuan birokrasi dan mengubah lingkungan kelembagaan yang menentukan manfaat serta biaya dari perilaku politik terhadap birokrasi.

Argumentasi tersebut memperluas perspektif *new institutionalism* yang telah menjadi salah satu landasan teoritis buku ini. Institusionalisme baru

menekankan bahwa institusi formal dan informal membentuk perilaku aktor serta memengaruhi distribusi kekuasaan dan pilihan politik (March & Olsen, 1984; Hall & Taylor, 1996; North, 1990). *Institutional Incentive Trap* mengambil dasar tersebut dan memberikan perhatian lebih khusus pada struktur insentif sebagai mekanisme yang menjembatani institusi dan perilaku. Pertanyaan analitis karena itu tidak berhenti pada apakah suatu aturan telah dibuat atau apakah suatu institusi telah dibentuk, tetapi bergerak lebih jauh: insentif apa yang dihasilkan oleh institusi tersebut, bagaimana aktor meresponsnya, dan apakah respons tersebut memperkuat atau melemahkan tujuan reformasi? Pergeseran pertanyaan ini memungkinkan reformasi birokrasi dibaca bukan hanya sebagai persoalan implementasi kebijakan administratif, tetapi juga sebagai persoalan perubahan kalkulasi politik dan kelembagaan.

Dalam konteks pemerintahan daerah Indonesia, mekanisme tersebut memperoleh relevansi khusus karena desentralisasi memperluas kewenangan politik dan administratif di tingkat lokal, sementara kepala daerah memiliki legitimasi elektoral sekaligus kewenangan penting dalam pengelolaan pemerintahan dan aparatur. Pada saat yang sama, kompetisi politik membutuhkan sumber daya, jaringan dukungan, dan konsolidasi kekuasaan. Dalam kondisi tertentu, birokrasi kemudian memiliki nilai strategis karena menguasai jabatan, informasi, anggaran, dan kapasitas implementasi kebijakan. Konfigurasi tersebut menciptakan ruang bagi birokrasi untuk menjadi arena sekaligus instrumen konsolidasi politik. Kajian mengenai politik lokal Indonesia juga menunjukkan bahwa hubungan politik tidak berhenti pada proses pemilihan, tetapi dapat berlanjut ke distribusi sumber daya dan pengelolaan jabatan setelah kemenangan elektoral diperoleh (Aspinall & Berenschot, 2019; Hadiz, 2010).

Dalam perspektif tersebut, *Institutional Incentive Trap* tidak berangkat dari asumsi bahwa intervensi politik terhadap birokrasi selalu terjadi. Sebaliknya, teori ini menjelaskan kondisi kelembagaan yang membuat intervensi menjadi menguntungkan, memungkinkan, dan kemudian dapat direproduksi. Apabila mekanisme pengawasan efektif, biaya intervensi tinggi, diskresi dapat dikendalikan, proses promosi dan mutasi benar-benar berbasis merit, serta karier birokrasi memberikan penghargaan yang lebih besar terhadap kompetensi daripada loyalitas politik, maka struktur insentif dapat bergerak ke arah yang berbeda. Dalam kondisi demikian, perilaku profesional menjadi pilihan yang lebih rasional bagi aktor birokrasi. Karena itu, IIT bersifat kondisional dan tidak deterministik: keberadaan institusi tertentu tidak secara otomatis menghasilkan patronase, tetapi konfigurasi institusi dan

insentif tertentu dapat meningkatkan atau mengurangi kemungkinan munculnya perilaku tersebut.

Posisi tersebut sekaligus memberikan batas analitis bagi *Institutional Incentive Trap*. Kerangka ini tidak dimaksudkan untuk menjelaskan seluruh persoalan birokrasi, seluruh bentuk korupsi, atau seluruh variasi hubungan politik dan administrasi. *Institutional Incentive Trap* secara khusus diarahkan untuk menjelaskan paradoks ketika reformasi administratif mengalami kemajuan, tetapi struktur insentif politik yang menopang intervensi terhadap birokrasi tetap bertahan. Karena itu, kualitas birokrasi dalam perspektif *Institutional Incentive Trap* tidak hanya dipandang sebagai hasil dari kapasitas administratif, melainkan juga sebagai hasil interaksi antara kapasitas tersebut dengan lingkungan politik dan kelembagaan yang menentukan perilaku aktor. Pandangan ini sejalan dengan argumentasi buku bahwa reformasi administratif dan reformasi institusional harus berjalan secara beriringan apabila tujuan akhirnya adalah membangun birokrasi yang profesional, netral, akuntabel, dan berorientasi pada kepentingan publik.

Atas dasar keseluruhan argumentasi tersebut, *Institutional Incentive Trap* dalam buku ini diposisikan sebagai kerangka teori tingkat menengah yang menjelaskan hubungan antara desain kelembagaan, struktur insentif politik, perilaku aktor, intervensi terhadap birokrasi, dan keberlanjutan patronase serta politisasi. Kerangka ini merupakan sintesis dari perspektif institusional, teori birokrasi, kajian patronase, ekonomi politik, dan temuan empiris mengenai hubungan politik dan birokrasi di Indonesia. Posisi *Institutional Incentive Trap* bukan untuk menggantikan teori-teori tersebut, melainkan untuk menghubungkan penjelasan yang selama ini cenderung berjalan secara parsial ke dalam suatu mekanisme yang lebih terpadu.

Dengan posisi tersebut, *Institutional Incentive Trap* juga bersifat terbuka untuk pengujian, kritik, dan pengembangan. Konstruk, dimensi, mekanisme kausal, dan proposisi yang dirumuskan pada bagian-bagian berikutnya memungkinkan kerangka ini digunakan untuk penelitian kualitatif, kuantitatif, maupun *mixed methods*. Pengujian tersebut penting bukan hanya untuk memperkuat daya jelas *Institutional Incentive Trap*, tetapi juga untuk mengetahui kondisi ketika mekanisme *incentive trap* tidak terbentuk, mengalami pelemahan, atau berhasil diputus. Dengan demikian, *Institutional Incentive Trap* tidak ditempatkan sebagai teori yang tertutup atau telah selesai, melainkan sebagai kerangka teoritis yang dapat berkembang melalui dialog antara argumentasi teoritis dan bukti empiris. Pendekatan semacam ini sejalan dengan pentingnya penelusuran mekanisme kausal dan pengujian

proposisi melalui berbagai strategi penelitian (Hedström & Ylikoski, 2010; George & Bennett, 2005).

Pada akhirnya, kekuatan *Institutional Incentive Trap* terletak pada kemampuannya menjelaskan bahwa perubahan birokrasi tidak hanya merupakan persoalan memperbaiki institusi, tetapi juga persoalan mengubah alasan yang membuat para aktor memilih untuk bertindak dengan cara tertentu. Reformasi akan sulit mencapai tujuan substantifnya apabila institusi formal berubah sementara struktur manfaat, biaya, peluang, dan risiko yang dihadapi aktor tetap sama. Sebaliknya, ketika reformasi berhasil mengubah struktur insentif sehingga profesionalisme, merit, integritas, dan akuntabilitas menjadi pilihan yang lebih rasional dan lebih menguntungkan daripada patronase, maka perubahan administratif memiliki peluang lebih besar untuk menjadi perubahan kelembagaan yang berkelanjutan. Dalam pengertian inilah *Institutional Incentive Trap* menjadi jembatan analitis antara reformasi administrasi dan reformasi institusional-politik, sekaligus menjadi landasan bagi pembahasan mengenai asumsi dasar, konstruk, dimensi, mekanisme kausal, dan proposisi teoretis pada subbab-subbab berikutnya.

5.4 Kriteria Eksistensi Institutional Incentive Trap

Definisi konseptual merupakan titik awal yang penting dalam pembangunan teori, tetapi belum cukup untuk menentukan kapan suatu fenomena secara empiris dapat disebut sebagai *Institutional Incentive Trap*. Sebuah konsep teoritis memperoleh daya jelaskan ketika batas keberadaannya dapat dikenali melalui kondisi yang dapat diamati. Tanpa kriteria tersebut, *Institutional Incentive Trap* berisiko menjadi istilah yang terlalu luas karena hampir setiap bentuk politisasi birokrasi, patronase, atau intervensi politik dapat dengan mudah disebut sebagai *trap*. Padahal, sebagaimana telah dijelaskan pada bagian sebelumnya, tidak setiap intervensi politik menghasilkan perangkap kelembagaan. Intervensi dapat bersifat sementara, patronase dapat terjadi secara sporadis, dan konflik politik–birokrasi dapat muncul tanpa menghasilkan pola yang menetap. Unsur yang membuat suatu keadaan dapat disebut sebagai *trap* adalah adanya struktur insentif yang memungkinkan perilaku tersebut terus direproduksi dan menjadi semakin sulit diubah.

Atas dasar itu, *Institutional Incentive Trap* dalam buku ini dipahami bukan sebagai satu tindakan atau satu keputusan politik tertentu, melainkan sebagai suatu konfigurasi kelembagaan yang memenuhi sejumlah kondisi

minimum secara bersamaan. Pendekatan ini penting untuk menjaga batas analitis teori. Dalam perspektif kelembagaan, institusi tidak hanya terdiri atas aturan formal, tetapi juga mencakup struktur insentif yang memengaruhi pilihan aktor dan membentuk pola perilaku dari waktu ke waktu (North, 1990). Karena itu, keberadaan *Institutional Incentive Trap* tidak dapat ditentukan hanya dengan melihat apakah terdapat aturan merit, apakah seorang kepala daerah melakukan mutasi, atau apakah terdapat kasus patronase. Yang harus diamati adalah bagaimana aturan, kewenangan, insentif, perilaku, dan mekanisme pengawasan saling berinteraksi sehingga menghasilkan pola yang berulang.

Dengan pertimbangan tersebut, *Institutional Incentive Trap* dinyatakan hadir apabila terdapat lima kondisi yang saling berkaitan, yaitu: (1) adanya diskresi kelembagaan yang dapat digunakan untuk memengaruhi birokrasi; (2) adanya manfaat politik yang nyata dari penguasaan atau intervensi terhadap birokrasi; (3) lemahnya probabilitas deteksi dan konsekuensi terhadap intervensi; (4) terbentuknya ketergantungan birokrasi melalui patronase, politisasi, atau mekanisme pertukaran loyalitas; dan (5) adanya reproduksi pola tersebut dari waktu ke waktu sehingga struktur insentif yang sama kembali memperkuat perilaku intervensi. Kelima kondisi tersebut tidak dimaksudkan sebagai lima variabel yang berdiri sendiri, melainkan sebagai rangkaian mekanisme yang menjelaskan bagaimana suatu pola hubungan politik–birokrasi berubah dari tindakan yang bersifat individual menjadi pola kelembagaan yang menetap.

a. Kondisi pertama: adanya diskresi kelembagaan yang memungkinkan intervensi

Kondisi pertama adalah adanya ruang diskresi kelembagaan yang cukup besar bagi aktor politik untuk memengaruhi keputusan birokrasi. Diskresi dalam konteks ini tidak selalu berarti pelanggaran hukum. Sebaliknya, diskresi dapat muncul karena aturan memberikan kewenangan formal kepada pejabat politik dalam pengangkatan, pemindahan, promosi, rotasi, pemberhentian, penetapan prioritas program, atau pengalokasian sumber daya. Yang menjadi persoalan teoritis bukan keberadaan kewenangan itu sendiri, melainkan seberapa besar kewenangan tersebut dapat digunakan tanpa dikompensasi oleh mekanisme pengawasan dan pembatasan yang efektif.

Kondisi ini penting karena struktur kelembagaan menentukan ruang pilihan yang tersedia bagi aktor. Semakin besar kewenangan yang dapat digunakan

secara diskresioner, semakin besar pula kemungkinan birokrasi menjadi sumber daya politik yang dapat dikendalikan. Dalam konteks pemerintahan daerah, persoalan tersebut menjadi semakin penting karena desentralisasi memperluas ruang pengambilan keputusan di tingkat lokal dan mempertemukan kepentingan elektoral dengan pengelolaan sumber daya pemerintahan. Literatur mengenai birokrasi Indonesia juga menunjukkan bahwa kontrol terhadap jabatan dan sumber daya birokrasi dapat menciptakan insentif bagi politisi untuk lebih memilih pejabat yang loyal dibandingkan semata-mata yang kompeten (Berenschot, 2018).

Indikator empiris kondisi pertama antara lain: luasnya kewenangan Pejabat Pembina Kepegawaian; jumlah dan jenis keputusan kepegawaian yang berada dalam diskresi pejabat politik; ruang diskresi dalam promosi, mutasi, rotasi, dan pemberhentian; tingkat ketergantungan keputusan kepegawaian pada persetujuan politik; dan adanya kesenjangan antara kewenangan formal dan pembatasan substantif terhadap penggunaannya.

Kondisi ini dapat disebut terpenuhi apabila terdapat bukti bahwa struktur kewenangan membuka peluang nyata bagi aktor politik untuk memengaruhi birokrasi, bukan sekadar karena aktor tersebut secara formal memiliki jabatan.

b. Kondisi kedua: intervensi birokrasi menghasilkan manfaat politik yang cukup besar

Diskresi saja belum cukup untuk menghasilkan *Institutional Incentive Trap*. Sebuah kewenangan baru menjadi bagian dari perangkap ketika penggunaannya memberikan manfaat politik yang dianggap bernilai oleh aktor yang memiliki kewenangan. Karena itu, kondisi kedua berkaitan dengan *political return* dari penguasaan birokrasi.

Birokrasi memiliki nilai strategis karena menguasai informasi, anggaran, jaringan organisasi, pelaksanaan program, pelayanan publik, serta sumber daya manusia yang tersebar hingga tingkat lokal. Penguasaan terhadap birokrasi karena itu dapat memberikan keuntungan yang tidak selalu berbentuk keuntungan material langsung. Manfaat tersebut dapat berupa penguatan loyalitas, pengendalian informasi, kemudahan implementasi agenda politik, pembentukan jaringan dukungan, penguatan posisi dalam koalisi, maupun peningkatan kemampuan mempertahankan kekuasaan.

Dalam konteks ini, patronase tidak seharusnya dipahami semata-mata sebagai perilaku menyimpang. Literatur mutakhir menunjukkan bahwa

hubungan patronase dapat menghasilkan konsekuensi yang beragam tergantung pada struktur insentif dan hubungan antara politisi dan birokrat. Dengan demikian, secara teoritis yang penting bagi *Institutional Incentive Trap* adalah ketika akses terhadap birokrasi menghasilkan manfaat politik yang membuat intervensi menjadi pilihan yang rasional bagi aktor tertentu (Toral, 2024).

Indikator empiris kondisi kedua meliputi: penggunaan jabatan birokrasi untuk membangun loyalitas politik; hubungan antara keputusan kepegawaian dan kepentingan elektoral; pemberian posisi strategis kepada aktor yang memiliki kedekatan politik; penggunaan birokrasi untuk mendukung agenda politik tertentu; keuntungan politik yang diperoleh dari penguasaan jaringan birokrasi; dan pola pertukaran antara loyalitas politik dan akses terhadap jabatan atau sumber daya.

Dengan demikian, keberadaan *Institutional Incentive Trap* tidak cukup dibuktikan dengan menemukan intervensi. Harus terdapat evidensi bahwa intervensi tersebut memiliki nilai atau manfaat politik bagi aktor yang melakukannya.

c. Kondisi ketiga: mekanisme pengawasan tidak cukup kuat untuk mengubah kalkulasi aktor

Kondisi ketiga merupakan unsur yang sangat penting karena menjelaskan mengapa perilaku intervensi dapat terus berlangsung. Aktor politik tidak hanya mempertimbangkan manfaat suatu tindakan, tetapi juga memperhitungkan kemungkinan tindakan tersebut terdeteksi, dipersoalkan, dan dikenai sanksi. Oleh sebab itu, struktur insentif akan cenderung mengarah pada intervensi apabila manfaat yang diperoleh lebih besar daripada biaya dan risiko yang harus ditanggung.

Dalam kerangka *Institutional Incentive Trap*, lemahnya pengawasan tidak harus berarti tidak adanya lembaga pengawasan. Sebuah sistem dapat memiliki banyak lembaga, aturan, prosedur, dan mekanisme pengaduan, tetapi tetap menghasilkan *incentive trap* apabila mekanisme tersebut tidak cukup independen, tidak memiliki kapasitas penegakan, lambat, atau tidak menghasilkan konsekuensi yang berarti. Dengan demikian, formal oversight perlu dibedakan dari effective oversight.

Argumentasi ini konsisten dengan pembahasan buku sebelumnya bahwa keberadaan aturan merit dan reformasi administratif tidak secara otomatis menghilangkan intervensi politik. Yang menentukan adalah apakah

perubahan kelembagaan benar-benar mengubah kalkulasi aktor. Dalam literatur institusional, akuntabilitas dapat dipahami bukan hanya sebagai mekanisme normatif, tetapi juga sebagai faktor yang memengaruhi perilaku aktor dan perubahan kelembagaan (Benveniste, 2023).

Indikator empiris kondisi ketiga antara lain: rendahnya probabilitas pelanggaran terdeteksi; lemahnya tindak lanjut terhadap pelanggaran; rendahnya kepastian sanksi; lemahnya independensi lembaga pengawasan; ketidaksesuaian antara jumlah pelanggaran dan jumlah sanksi; rekomendasi pengawasan yang tidak efektif; dan adanya hambatan institusional dalam proses pemeriksaan dan penegakan.

Dalam kerangka ini, pengawasan tidak hanya dinilai dari berapa banyak lembaga yang tersedia, tetapi dari kemampuan aktualnya untuk meningkatkan biaya dan risiko intervensi politik.

d. Kondisi keempat: intervensi menghasilkan ketergantungan birokrasi terhadap pusat kekuasaan

Kondisi keempat menjadi jembatan antara intervensi individual dan pembentukan *trap*. Intervensi politik baru memiliki karakter kelembagaan apabila menghasilkan perubahan hubungan ketergantungan antara birokrasi dan aktor politik. Ketergantungan tersebut dapat muncul ketika akses terhadap jabatan, promosi, keamanan karier, distribusi sumber daya, atau kesempatan profesional semakin dipersepsikan bergantung pada kedekatan dengan pusat kekuasaan.

Dalam kondisi demikian, birokrat menghadapi perubahan struktur insentif. Karier profesional yang semestinya dibangun melalui kompetensi, kinerja, dan kepatuhan pada prinsip merit dapat berkompetisi dengan insentif informal berupa loyalitas dan kedekatan politik. Literatur mengenai politisasi birokrasi Indonesia menunjukkan bahwa keberadaan sistem merit secara formal belum selalu menghilangkan ruang bagi pengaruh politik terhadap penempatan dan karier birokrat.

Namun demikian, penting untuk tidak menyamakan setiap bentuk hubungan politik dengan *capture*. Ketergantungan harus menunjukkan pengaruh yang sistematis terhadap perilaku atau keputusan birokrasi. Dengan kata lain, indikatornya harus menunjukkan bahwa hubungan tersebut mengubah cara birokrat membuat pilihan, bukan sekadar menunjukkan bahwa birokrat mengenal atau berinteraksi dengan pejabat politik.

Indikator empiris kondisi keempat meliputi: pola promosi yang berkorelasi dengan kedekatan politik; mutasi atau pemberhentian yang digunakan sebagai alat penghargaan atau hukuman politik; birokrat menyesuaikan keputusan administratif dengan kepentingan politik; munculnya jaringan loyalitas politik dalam organisasi; berkurangnya ruang bagi pertimbangan profesional; dan adanya pola patronase yang berulang dalam pengisian jabatan strategis.

Kondisi ini merupakan titik penting karena menunjukkan bahwa intervensi telah menghasilkan perubahan perilaku dan hubungan kekuasaan di dalam birokrasi.

e. Kondisi kelima: pola intervensi mengalami reproduksi dan menjadi self-reinforcing

Kondisi kelima merupakan kondisi pembeda utama antara intervensi politik biasa dan *Institutional Incentive Trap*. Tanpa reproduksi, kita mungkin hanya menemukan politisasi atau patronase pada satu periode tertentu. Dengan reproduksi, kita mulai melihat adanya mekanisme yang membuat pola tersebut bertahan meskipun aktor, kebijakan, atau bahkan aturan formal mengalami perubahan.

Reproduksi berarti bahwa pengalaman dari satu siklus politik menghasilkan kondisi yang meningkatkan kemungkinan terjadinya pola serupa pada siklus berikutnya. Ketika intervensi memberikan manfaat politik, manfaat tersebut memperkuat alasan untuk mempertahankannya. Ketika birokrasi telah menyesuaikan diri dengan pola tersebut, biaya untuk mengubahnya menjadi lebih tinggi. Ketika aktor baru memasuki sistem, mereka menghadapi struktur insentif yang telah terbentuk sebelumnya dan karena itu memiliki kecenderungan untuk mengadopsi strategi yang sama. Mekanisme semacam ini sejalan dengan literatur mengenai *path dependence* dan proses kelembagaan yang bersifat *self-reinforcing* (Pierson, 2004).

Dengan demikian, *trap* tidak merujuk pada keadaan bahwa suatu sistem "buruk", melainkan pada keadaan ketika pilihan yang pada awalnya bersifat strategis kemudian menghasilkan kondisi yang membuat pilihan tersebut semakin rasional untuk diulang. Di sinilah letak karakter reproduktif *Institutional Incentive Trap*.

Indikator empiris kondisi kelima meliputi: pengulangan pola intervensi pada lebih dari satu periode pemerintahan; pengulangan pola mutasi/promosi non-merit pada beberapa siklus politik; keberlanjutan jaringan patronase

meskipun terjadi pergantian kepala daerah; perubahan aktor tanpa perubahan pola perilaku; kebijakan reformasi yang tidak menghilangkan mekanisme intervensi; munculnya *feedback* yang membuat manfaat politik dari penguasaan birokrasi semakin besar; dan bertahannya pola tersebut meskipun terdapat perubahan regulasi formal.

Kondisi kelima inilah yang memberikan makna khusus pada istilah "trap". Tanpa mekanisme reproduksi, istilah tersebut sebaiknya tidak digunakan.

5.5 Syarat Terbentuknya Institutional Incentive Trap

Institutional Incentive Trap tidak dapat ditentukan hanya berdasarkan keberadaan satu bentuk intervensi politik, patronase, atau politisasi birokrasi. Agar suatu fenomena dapat dikategorikan sebagai *Institutional Incentive Trap*, terdapat sejumlah kondisi yang harus hadir secara bersamaan dan saling memperkuat. Lima kondisi tersebut berfungsi sebagai kriteria untuk membedakan *Institutional Incentive Trap* dari bentuk intervensi politik yang bersifat sementara, sporadis, atau tidak menghasilkan perubahan yang menetap dalam struktur hubungan politik dan birokrasi.

Berdasarkan kelima kondisi tersebut, *Institutional Incentive Trap* dapat dibedakan secara lebih tegas dari konsep-konsep yang telah dibahas pada bab sebelumnya. Diskresi kelembagaan menjelaskan adanya ruang untuk melakukan intervensi; manfaat politik menjelaskan mengapa intervensi menarik bagi aktor; lemahnya pengawasan menjelaskan mengapa biaya dan risiko intervensi tidak cukup besar; ketergantungan birokrasi menjelaskan bagaimana intervensi mengubah perilaku dan hubungan kekuasaan; sedangkan reproduksi menjelaskan mengapa pola tersebut bertahan dan menjadi sulit diputus.

Dengan demikian, kelima kondisi tersebut memiliki fungsi yang berbeda dalam satu rangkaian mekanisme. Jika terdapat diskresi tetapi tidak ada manfaat politik, maka belum tentu terbentuk *Institutional Incentive Trap*. Jika terdapat manfaat politik tetapi pengawasan efektif dan sanksi memiliki daya cegah tinggi, intervensi mungkin tidak berkembang menjadi pola yang menetap. Jika intervensi terjadi tetapi tidak menghasilkan ketergantungan birokrasi, maka fenomena tersebut lebih tepat dipahami sebagai intervensi individual atau politisasi episodik. Demikian pula, apabila ketergantungan muncul tetapi tidak direproduksi lintas waktu, maka fenomena tersebut belum memenuhi karakter *trap* sebagaimana dimaksud dalam teori ini.

Atas dasar pertimbangan tersebut, *Institutional Incentive Trap* tidak ditentukan oleh satu indikator tunggal, melainkan oleh keberadaan konfigurasi kondisi yang saling memperkuat. Hal ini sesuai dengan pendekatan *mechanism-based explanation*, yang menekankan pentingnya mengidentifikasi proses yang menghubungkan kondisi awal, tindakan aktor, dan konsekuensi yang dihasilkan, bukan hanya menemukan hubungan statistik antara dua variabel (Hedström & Ylikoski, 2010).

Dalam penelitian empiris, karena itu, kelima kondisi tersebut dapat diperlakukan sebagai necessary conditions, sementara tingkat atau intensitas masing-masing kondisi dapat bervariasi. Artinya, tidak diperlukan keseragaman bentuk pada semua daerah atau organisasi. Yang diperlukan adalah adanya bukti bahwa kelima mekanisme tersebut hadir dalam konfigurasi yang memungkinkan intervensi politik memperoleh manfaat, bertahan, dan direproduksi.

Pendekatan ini sekaligus memberikan batas falsifikasi bagi *Institutional Incentive Trap*. Apabila suatu kasus menunjukkan adanya diskresi dan intervensi, tetapi manfaat politik tidak dapat diidentifikasi; atau terdapat intervensi tetapi mekanisme pengawasan efektif dan pola tersebut tidak berulang; atau terdapat patronase tetapi tidak ditemukan mekanisme reproduksi lintas waktu, maka kasus tersebut tidak seharusnya secara otomatis dikategorikan sebagai Institutional Incentive Trap. Pembatasan semacam ini penting agar *Institutional Incentive Trap* tidak berubah menjadi konsep yang dapat menjelaskan segala sesuatu dan pada akhirnya tidak mampu membedakan fenomena yang dijelaskannya dari fenomena lainnya. George dan Bennett (2005) menekankan pentingnya hubungan yang jelas antara konsep teoretis, mekanisme, dan bukti ketika teori dikembangkan dan diuji melalui penelitian empiris.

Dengan kriteria tersebut, *Institutional Incentive Trap* dapat dirumuskan secara lebih operasional sebagai berikut: *Institutional Incentive Trap* terjadi apabila (1) terdapat diskresi kelembagaan yang membuka ruang intervensi terhadap birokrasi, (2) intervensi tersebut menghasilkan manfaat politik yang signifikan bagi aktor yang mengendalikannya, (3) mekanisme pengawasan tidak cukup kuat untuk meningkatkan biaya dan risiko intervensi secara efektif, (4) intervensi menghasilkan ketergantungan birokrasi melalui patronase, politisasi, atau mekanisme pertukaran loyalitas, dan (5) pola tersebut direproduksi lintas waktu sehingga struktur insentif yang sama kembali memperkuat kecenderungan intervensi.

Rumusan ini mempertegas posisi *Institutional Incentive Trap* sebagaimana dibangun dalam buku: institusi membentuk struktur insentif; struktur insentif memengaruhi kalkulasi aktor; kalkulasi menghasilkan perilaku; perilaku menghasilkan manfaat politik; dan manfaat tersebut kemudian memperkuat kembali struktur insentif yang melahirkannya. Dengan demikian, *Institutional Incentive Trap* bukan sekadar nama lain bagi patronase, politisasi, atau *bureaucratic capture*. Ketiga fenomena tersebut merupakan bagian dari mekanisme yang dapat membentuk *trap*, sedangkan karakter pembeda *Institutional Incentive Trap* terletak pada hubungan reproduktif di antara institusi, insentif, perilaku, dan kekuasaan.

Tabel 5. 1 Matriks Kriteria Eksistensi *Institutional Incentive Trap*

Matriks Kriteria Eksistensi *Institutional Incentive Trap*

No.	Necessary Condition	Makna Teoritis	Indikator Utama	Bukti Empiris yang Dicari	Jika Tidak Terpenuhi
1.	**Institutional Discretion** (Diskresi Kelembagaan)	Tersedianya ruang kewenangan bagi aktor politik untuk memengaruhi birokrasi.	• Kewenangan PPK yang luas • Jumlah dan jenis keputusan kepegawaian dalam diskresi • Ruang diskresi promosi, mutasi, rotasi, pemberhentian • Ketergantungan keputusan kepegawaian pada persetujuan politik • Kesenjangan kewenangan formal dan pembatasan substantif	• Regulasi (UU/PP/Perpres) • Dokumen kebijakan kepegawaian daerah • Data keputusan kepegawaian • Wawancara dengan aktor kunci	Belum dapat disebut *Institutional Incentive Trap.*
2.	**Political Return** (Manfaat Politik)	Intervensi terhadap birokrasi memberikan manfaat politik yang nyata bagi aktor.	• Loyalitas politik • Keuntungan elektoral • Kontrol informasi dan implementasi program • Akses terhadap sumber daya dan jaringan • Penguatan posisi dalam koalisi politik • Pola pertukaran antara loyalitas dan jabatan	• Pola keputusan kepegawaian • Data politik lokal • Studi kasus • Wawancara mendalam • Analisis jaringan patronase	Intervensi mungkin ada, tetapi belum menjadi *incentive trap.*
3.	**Weak Effective Oversight** (Pengawasan Lemah Secara Efektif)	Mekanisme pengawasan tidak cukup kuat untuk meningkatkan biaya dan risiko intervensi.	• Rendahnya probabilitas deteksi • Lemahnya tindak lanjut terhadap pelanggaran • Rendahnya kepastian sanksi • Lemahnya independensi lembaga pengawasan • Ketidaksesuaian antara jumlah pelanggaran dan jumlah sanksi • Hambatan dalam proses pemeriksaan	• Data pengaduan dan pemeriksaan • Data penjatuhan sanksi • Laporan lembaga pengawas (KASN, BPK, APIP, Inspektorat) • Studi dokumen dan wawancara	Insentif intervensi dapat tereduksi.
4.	**Bureaucratic Dependence** (Ketergantungan Birokrasi)	Intervensi menghasilkan ketergantungan birokrasi melalui patronase, politisasi, atau pertukaran loyalitas.	• Pola promosi yang berkorelasi dengan kedekatan politik • Mutasi/pemberhentian sebagai alat penghargaan atau hukuman politik • Birokrat menyesuaikan keputusan dengan kepentingan politik • Jaringan loyalitas politik dalam organisasi • Berkurangnya ruang bagi pertimbangan profesional	• SK jabatan dan mutasi • Pola karier ASN • Studi kasus • Wawancara dengan birokrat dan pejabat politik • Process tracing	Intervensi bersifat episodik, bukan pola yang mengubah struktur kelembagaan.
5.	**Reproduction/ Feedback** (Reproduksi Pola Intervensi)	Pola intervensi direproduksi lintas waktu sehingga struktur insentif yang sama kembali memperkuat kecenderungan intervensi.	• Keberulangan pola intervensi pada beberapa periode pemerintahan • Keberlanjutan jaringan patronase meskipun terjadi pergantian kepala daerah • Pola yang sama muncul meskipun terjadi perubahan regulasi • Feedback yang membuat manfaat politik semakin besar	• Data longitudinal (antarperiode) • Perbandingan antarperiode • Studi kasus berulang • Wawancara longitudinal • Analisis dokumen kebijakan	Tidak memenuhi karakter "trap" karena pola tidak berulang dan tidak menghasilkan *feedback.*

Interpretasi Umum
Institutional Incentive Trap hadir apabila kelima kondisi di atas terpenuhi secara simultan dan saling memperkuat dalam satu konfigurasi kelembagaan. Ketiadaan salah satu kondisi menunjukkan bahwa fenomena yang diamati belum mencapai tingkat "perangkap kelembagaan".

Evidensi dapat dikelompokkan menjadi tiga tingkat, sebagai berikut.

a. Pertama, *evidence of condition.* Menunjukkan bahwa kondisi kelembagaan memang tersedia. Contoh: PPK memiliki kewenangan tertentu dalam manajemen ASN. Ini membuktikan adanya institutional discretion, tetapi belum membuktikan *Institutional Incentive Trap*.
b. Kedua, *evidence of mechanism.* Menunjukkan bahwa kewenangan tersebut benar-benar digunakan melalui mekanisme tertentu. Contoh: Keputusan promosi dilakukan setelah adanya tekanan atau pertimbangan politik tertentu, kemudian birokrat yang memperoleh posisi tersebut menunjukkan kepatuhan kepada aktor politik. Ini lebih kuat karena menghubungkan kewenangan → tindakan → perilaku.

c. Ketiga, *evidence of reproduction.* Menunjukkan bahwa mekanisme tersebut berlangsung berulang dan menghasilkan *feedback*. Contoh: Pola yang sama ditemukan pada beberapa keputusan kepegawaian, beberapa periode pemerintahan, atau setelah pergantian aktor politik. Pada tahap inilah argumen mengenai Institutional Incentive Trap memperoleh dukungan paling kuat. Pendekatan seperti ini sejalan dengan penggunaan *process tracing* dan analisis mekanisme dalam pembangunan serta pengujian teori sosial-politik (George & Bennett, 2005; Hedström & Ylikoski, 2010).

5.6 Batasan Interpretasi

Tidak semua daerah yang memiliki intervensi politik berada dalam *Institutional Incentive Trap* dengan intensitas yang sama. *Institutional Incentive Trap* lebih tepat dipahami sebagai kondisi yang memiliki variasi derajat atau intensitas, sementara kelima kondisi di atas merupakan batas minimal untuk menentukan keberadaannya.

Dengan demikian, penelitian selanjutnya dapat mengembangkan konsep *Institutional Incentive Trap* intensity dengan membandingkan, misalnya, seberapa besar diskresi, seberapa besar manfaat politik, seberapa lemah pengawasan, seberapa dalam ketergantungan birokrasi, dan seberapa kuat reproduksi pola berlangsung. Pendekatan ini memungkinkan *Institutional Incentive Trap* dikembangkan dari sekadar kategori biner—ada atau tidak ada—menjadi konsep yang dapat menjelaskan variasi tingkat keterperangkapan kelembagaan.

Konsekuensinya cukup penting. Sebuah daerah dapat memiliki risiko *Institutional Incentive Trap* tinggi apabila diskresi politik luas, manfaat politik dari penguasaan birokrasi besar, pengawasan lemah, ketergantungan birokrasi tinggi, dan pola tersebut telah berulang selama beberapa periode. Sebaliknya, daerah dengan diskresi yang lebih terkendali, pengawasan independen, sistem merit yang efektif, dan mekanisme karier yang memberikan penghargaan terhadap kompetensi dapat memiliki risiko *Institutional Incentive Trap* yang lebih rendah. Dengan cara ini, teori tidak hanya menjelaskan mengapa suatu perangkap muncul, tetapi juga membuka ruang untuk menjelaskan mengapa intensitas perangkap berbeda antarwilayah dan antarlembaga.

Hal ini sekaligus memperkuat argumen utama buku bahwa reformasi birokrasi tidak dapat dinilai hanya dari kemajuan regulasi, digitalisasi,

kapasitas administratif, atau kepatuhan prosedural. Reformasi harus dinilai dari sejauh mana ia mengubah struktur insentif yang mengatur hubungan antara kekuasaan politik dan birokrasi. Karena itu, sebagaimana ditegaskan dalam bagian-bagian sebelumnya, peningkatan kapasitas administratif tanpa perubahan struktur insentif dapat menghasilkan birokrasi yang lebih modern tetapi belum tentu lebih otonom; sebaliknya, perubahan insentif tanpa kapasitas administratif yang memadai juga tidak cukup untuk menghasilkan pemerintahan yang efektif.

5.7 Asumsi Dasar *Institutional Incentive Trap*

Institutional Incentive Trap dibangun dari pemahaman bahwa hubungan antara politik dan birokrasi tidak berlangsung di luar struktur kelembagaan, melainkan dibentuk oleh aturan, distribusi kewenangan, norma, praktik informal, serta insentif yang berkembang di dalamnya. Karena itu, reformasi birokrasi tidak cukup dipahami sebagai proses memperbaiki regulasi, prosedur, organisasi, atau kapasitas administratif. Reformasi berlangsung di dalam lingkungan politik yang menentukan bagaimana aturan tersebut diterjemahkan ke dalam pilihan dan tindakan para aktor. Dalam perspektif *New Institutionalism*, institusi bukan sekadar batas formal bagi perilaku, tetapi juga membentuk lingkungan yang memengaruhi cara aktor memahami kepentingan, memperhitungkan manfaat dan risiko, serta menentukan strategi yang dianggap paling menguntungkan (March & Olsen, 1989; North, 1990; Peters, 2019).

Pandangan ini menjadi titik berangkat *Institutional Incentive Trap*: perubahan institusi formal tidak dengan sendirinya menghasilkan perubahan perilaku apabila struktur insentif yang mendasari perilaku tersebut masih memberikan manfaat bagi pola tindakan lama. North menempatkan institusi sebagai pembentuk struktur insentif yang memengaruhi pilihan aktor, sedangkan March dan Olsen menunjukkan bahwa praktik dan aturan institusional diterjemahkan ke dalam perilaku melalui proses interpretasi dan kapasitas aktor.

Asumsi berikutnya menempatkan birokrasi sebagai institusi administrasi sekaligus sumber daya politik. Dalam fungsi formalnya, birokrasi bertugas melaksanakan kebijakan, menyediakan pelayanan publik, mengelola sumber daya negara, dan memastikan keberlangsungan pemerintahan. Akan tetapi, birokrasi juga menguasai sumber daya yang memiliki nilai strategis dalam arena politik, seperti jabatan, informasi, anggaran, jaringan organisasi, dan kapasitas implementasi kebijakan. Posisi tersebut membuat birokrasi

memiliki arti lebih luas daripada sekadar perangkat administratif. Dalam kondisi tertentu, penguasaan atau pengaruh terhadap birokrasi dapat membantu aktor politik membangun loyalitas, mengonsolidasikan kekuasaan, dan mengendalikan pelaksanaan agenda pemerintahan.

Oleh sebab itu, jabatan birokrasi dapat menjadi objek kepentingan politik ketika manfaat politik dari pengaruh tersebut cukup besar. Semakin besar manfaat yang dapat diperoleh melalui penguasaan birokrasi, semakin kuat pula insentif untuk memengaruhi proses pengangkatan, mutasi, dan promosi jabatan. Asumsi ini tidak berarti bahwa seluruh keputusan kepegawaian bersifat politis, tetapi menegaskan bahwa nilai politik birokrasi perlu diperhitungkan untuk memahami mengapa intervensi terhadap birokrasi dapat terus muncul bahkan ketika perangkat reformasi administratif telah diperkuat.

Institutional Incentive Trap juga berangkat dari asumsi bahwa reformasi administratif dapat mengubah institusi formal lebih cepat daripada mengubah struktur insentif politik dan praktik informal. Sistem merit, digitalisasi, penyederhanaan prosedur, penguatan akuntabilitas, dan berbagai instrumen modernisasi administrasi dapat meningkatkan kapasitas birokrasi dan memperbaiki tata kelola. Namun, perubahan tersebut tidak otomatis menghilangkan hubungan informal, kepentingan politik, dan kalkulasi kekuasaan yang telah berkembang di sekitar birokrasi. Dalam perspektif kelembagaan, aturan formal dan praktik informal dapat hidup berdampingan; perubahan pada aturan formal dapat menghasilkan penyesuaian perilaku tanpa selalu menghilangkan tujuan politik yang telah ada sebelumnya (North, 1990; Helmke & Levitsky, 2004).

Karena itu, birokrasi dapat menjadi lebih modern secara administratif sekaligus tetap rentan terhadap intervensi politik. Di sinilah letak paradoks yang menjadi perhatian *Institutional Incentive Trap*: kapasitas birokrasi dapat meningkat, sementara independensi birokrasi belum tentu meningkat dalam proporsi yang sama. Dengan kata lain, keberhasilan reformasi administratif pada tingkat formal tidak dapat digunakan sebagai satu-satunya ukuran untuk menyimpulkan bahwa struktur hubungan politik–birokrasi telah berubah.

Asumsi selanjutnya berkaitan dengan konteks desentralisasi. Desentralisasi memperluas ruang interaksi antara kekuasaan politik lokal dan birokrasi melalui perubahan distribusi kewenangan serta peningkatan diskresi pemerintah daerah. Desentralisasi pada dasarnya dirancang untuk

mendekatkan pengambilan keputusan kepada masyarakat, meningkatkan responsivitas pemerintah, dan memperkuat kapasitas daerah. Namun, kewenangan yang lebih besar juga berarti tersedianya ruang keputusan yang lebih luas dalam pengelolaan organisasi, sumber daya publik, dan manajemen ASN.

Dalam lingkungan politik lokal yang kompetitif, ruang tersebut dapat menjadi arena pertemuan antara kepentingan administratif dan kepentingan politik. Karena itu, desentralisasi dalam *Institutional Incentive Trap* tidak diperlakukan sebagai penyebab tunggal politisasi birokrasi, melainkan sebagai kondisi kelembagaan yang memperluas ruang bagi terbentuknya insentif politik dan interaksi antara aktor politik dengan birokrasi. Cara pandang ini penting agar analisis tidak terjebak pada kesimpulan deterministik bahwa semakin terdesentralisasi suatu pemerintahan, semakin politis pula birokrasinya. Yang lebih menentukan adalah bagaimana kewenangan tersebut dikombinasikan dengan kompetisi politik, manfaat penguasaan birokrasi, kapasitas pengawasan, dan kekuatan institusi pembatas.

Asumsi terakhir menegaskan bahwa kualitas tata kelola pemerintahan merupakan hasil interaksi antara kapasitas administratif dan struktur insentif politik. Birokrasi yang memiliki kapasitas organisasi, kompetensi aparatur, prosedur yang baik, dan teknologi administrasi tetap membutuhkan lingkungan kelembagaan yang memberikan penghargaan terhadap perilaku profesional. Sebaliknya, struktur insentif yang mendorong loyalitas politik, patronase, atau penggunaan jabatan sebagai alat konsolidasi kekuasaan dapat mengurangi manfaat dari kapasitas administratif tersebut.

Dengan demikian, kapasitas birokrasi tidak berdiri sendiri sebagai penentu kualitas pemerintahan. Ia bekerja melalui lingkungan kelembagaan yang menentukan perilaku apa yang memperoleh penghargaan, perilaku apa yang menimbulkan biaya, dan strategi apa yang dianggap paling aman atau paling menguntungkan oleh aktor. Dalam kondisi ketika perilaku profesional menghasilkan manfaat yang lebih besar dan lebih berkelanjutan daripada perilaku oportunistik, reformasi memiliki peluang lebih besar untuk menghasilkan perubahan yang stabil. Sebaliknya, ketika intervensi politik masih menghasilkan manfaat yang signifikan sementara biaya institusional, politik, atau hukum dari intervensi tersebut relatif rendah, modernisasi administratif dapat berjalan tanpa menghilangkan patronase.

Kelima asumsi tersebut membentuk satu kesatuan argumentasi. Institusi membentuk struktur insentif; struktur insentif memengaruhi kalkulasi aktor; birokrasi menyediakan sumber daya yang dapat memiliki nilai politik; desentralisasi memperluas ruang interaksi antara kewenangan politik dan administrasi; sementara kapasitas administratif menentukan kemampuan birokrasi menjalankan fungsi pemerintahan. Ketika kelima unsur tersebut bertemu dalam konfigurasi tertentu, reformasi administratif dapat menghadapi batas yang tidak dapat dijelaskan hanya melalui persoalan implementasi. Aktor politik dapat menyesuaikan strategi terhadap aturan baru, sementara tujuan politik untuk mempertahankan pengaruh terhadap birokrasi tetap berlangsung. Intervensi yang memberikan manfaat politik dapat berkembang menjadi patronase dan politisasi; patronase yang berulang dapat menciptakan ketergantungan; ketergantungan dapat membuka jalan bagi *bureaucratic capture*; dan *capture* kemudian dapat mempertahankan kembali struktur insentif yang membuat intervensi tetap menguntungkan. Dengan demikian, *Institutional Incentive Trap* memandang bahwa persoalan utama reformasi bukan semata-mata apakah aturan telah diperbaiki, tetapi apakah reformasi telah mengubah kalkulasi manfaat dan biaya yang membentuk perilaku aktor.

Atas dasar itu, *Institutional Incentive Trap* tidak mengasumsikan bahwa politisasi birokrasi merupakan akibat dari satu institusi yang gagal. Perangkap kelembagaan justru dipahami sebagai hasil interaksi berbagai institusi dan insentif yang saling memperkuat. Lemahnya sistem merit, tingginya biaya politik, luasnya diskresi, kuatnya nilai strategis birokrasi, dan lemahnya mekanisme pengawasan tidak bekerja secara terpisah, tetapi dapat membentuk suatu lingkungan yang membuat intervensi politik menjadi pilihan yang rasional bagi aktor tertentu. Sebaliknya, ketika institusi pengawasan kuat, biaya intervensi meningkat, diskresi dibatasi secara efektif, dan karier birokrasi lebih menguntungkan ketika dibangun melalui kompetensi daripada loyalitas politik, struktur insentif tersebut dapat bergerak ke arah yang berbeda. Dengan demikian, *Institutional Incentive Trap* bukan teori yang menyatakan bahwa intervensi politik selalu terjadi, melainkan teori yang menjelaskan kondisi kelembagaan yang membuat intervensi menjadi menguntungkan, kemudian memungkinkan praktik tersebut direproduksi dari waktu ke waktu.

Konsekuensi teoretis dari asumsi-asumsi tersebut adalah bahwa reformasi birokrasi perlu dilihat sebagai proses perubahan kapasitas sekaligus insentif. Reformasi yang hanya meningkatkan kapasitas administratif dapat

menghasilkan birokrasi yang lebih modern, tetapi belum tentu menghasilkan birokrasi yang lebih otonom dari kepentingan politik. Sebaliknya, perubahan struktur insentif tanpa kapasitas administratif yang memadai juga tidak cukup untuk menghasilkan pemerintahan yang efektif. Karena itu, *Institutional Incentive Trap* menempatkan perubahan kelembagaan sebagai proses yang harus menyentuh dua sisi sekaligus: memperkuat kemampuan birokrasi untuk bekerja secara profesional dan mengubah lingkungan kelembagaan sehingga perilaku profesional menjadi pilihan yang lebih rasional daripada patronase. Perspektif ini sejalan dengan pandangan bahwa reformasi administrasi sangat dipengaruhi oleh karakteristik institusi yang telah ada sebelumnya dan oleh cara aktor menafsirkan serta merespons perubahan tersebut.

Tabel 5. 2 Asumsi Dasar Teori *Institutional Incentive Trap*



Gambar di atas merangkum lima asumsi dasar kerangka teori *Institutional Incentive Trap* sebagai fondasi untuk menjelaskan keberlanjutan intervensi politik terhadap birokrasi. Model ini berangkat dari asumsi bahwa perilaku aktor dipengaruhi oleh struktur insentif kelembagaan, sementara birokrasi memiliki nilai strategis karena menguasai jabatan, informasi, anggaran, program, dan kapasitas implementasi. Reformasi administratif dapat memperkuat kapasitas dan kepatuhan formal, tetapi tidak otomatis mengubah struktur insentif, norma informal, dan kepentingan politik yang

menopang intervensi. Dalam konteks desentralisasi, perluasan kewenangan daerah sekaligus memperbesar ruang interaksi politik–birokrasi. Karena itu, kualitas tata kelola dipandang sebagai hasil interaksi antara kapasitas administratif dan insentif politik, sehingga reformasi yang berkelanjutan harus memperkuat kapasitas birokrasi sekaligus mengubah struktur insentif yang membuat intervensi politik terhadap birokrasi tetap menguntungkan.

5.8 Konstruk dan Dimensi Institutional Incentive Trap

Kerangka teori *Institutional Incentive Trap* dibangun atas sejumlah konstruk yang saling berkaitan dan ditempatkan dalam dimensi analitis yang lebih luas. Pembedaan antara konstruk dan dimensi penting untuk menjaga ketepatan teoritis. Konstruk merujuk pada unsur teoretis yang secara langsung digunakan untuk menjelaskan proses terbentuknya *Institutional Incentive Trap*, sedangkan dimensi merupakan pengelompokan analitis yang menunjukkan bidang atau tahapan tempat konstruk-konstruk tersebut bekerja. Dalam naskah ini terdapat enam konstruk utama, yaitu desentralisasi politik, struktur insentif politik, patronase birokrasi, modernisasi administrasi, *bureaucratic capture*, dan *Institutional Incentive Trap*. Keenamnya tidak diperlakukan sebagai faktor yang berdiri sendiri, melainkan sebagai komponen yang saling berhubungan dalam suatu konfigurasi kelembagaan. Struktur tersebut konsisten dengan perspektif *New Institutionalism* yang menempatkan institusi, aturan, distribusi kewenangan, norma, serta pola interaksi sebagai unsur yang membentuk perilaku politik dan organisasi (March & Olsen, 1989; North, 1990; Peters, 2019). Perspektif kelembagaan juga menekankan bahwa aturan dan praktik institusional tidak bekerja secara mekanis, tetapi diterjemahkan ke dalam perilaku melalui interpretasi, kemampuan, dan konteks interaksi para aktor (March & Olsen, 1996).

Keenam konstruk tersebut kemudian disusun ke dalam lima dimensi *Institutional Incentive Trap*. Dimensi pertama adalah kelembagaan politik, yang terutama direpresentasikan oleh konstruk desentralisasi politik. Dimensi kedua adalah struktur insentif politik, yang menempatkan manfaat dan biaya politik sebagai penghubung antara desain institusi dan kalkulasi aktor. Dimensi ketiga adalah strategi politik dan patronase, yang menjelaskan bagaimana insentif diterjemahkan ke dalam tindakan konkret untuk memperoleh atau mempertahankan dukungan. Dimensi keempat adalah birokrasi dan tata kelola pemerintahan, yang mencakup modernisasi administrasi dan konsekuensi politiknya berupa *bureaucratic capture*. Dimensi

kelima adalah reproduksi kelembagaan, yang direpresentasikan oleh konstruk inti *Institutional Incentive Trap* itu sendiri. Dengan konstruksi ini, enam konstruk tidak perlu dipaksakan menjadi enam dimensi yang terpisah; sebaliknya, dua konstruk yang berkaitan erat dengan proses administratif—modernisasi administrasi dan *bureaucratic capture*—ditempatkan dalam satu dimensi birokrasi dan tata kelola. Struktur demikian membuat teori lebih parsimonious sekaligus mempertahankan seluruh unsur teoritis yang telah dibangun pada bagian sebelumnya.

5.8.1 Dimensi Kelembagaan Politik

Dimensi pertama merupakan kelembagaan politik, dengan desentralisasi politik sebagai konstruk utamanya. Desentralisasi dalam teori *Institutional Incentive Trap* tidak dipahami semata-mata sebagai pemindahan kewenangan administratif dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, tetapi sebagai perubahan dalam konfigurasi kekuasaan yang menciptakan arena politik baru di tingkat lokal. Bertambahnya kewenangan daerah memperluas ruang pengambilan keputusan mengenai kebijakan, sumber daya publik, organisasi pemerintahan, dan manajemen birokrasi. Dengan demikian, desentralisasi menciptakan konteks institusional yang memungkinkan hubungan antara kepentingan elektoral, kekuasaan politik, dan birokrasi berlangsung lebih intensif (Rondinelli et al., 1983; Faguet, 2014).

Dalam perspektif *Institutional Incentive Trap*, desentralisasi bukan penyebab otomatis politisasi birokrasi. Ia lebih tepat dipahami sebagai kondisi yang mengubah ruang pilihan para aktor. Ketika kewenangan politik dan administratif semakin besar, sementara mekanisme pembatasan dan pengawasan tidak berkembang secara seimbang, ruang untuk menggunakan birokrasi sebagai sumber daya politik juga dapat meningkat. Karena itu, pengaruh desentralisasi terhadap birokrasi bergantung pada konfigurasi kelembagaan yang menyertainya. Argumen ini penting untuk menghindari determinisme kelembagaan: desentralisasi dapat menghasilkan pemerintahan yang lebih responsif dan efektif, tetapi dalam konfigurasi tertentu juga dapat memperbesar peluang konsolidasi kekuasaan melalui birokrasi.

5.8.2 Dimensi Struktur Insentif Politik

Dimensi kedua merupakan struktur insentif politik, dan dimensi ini menjadi pusat penjelasan *Institutional Incentive Trap*. Struktur insentif politik menunjuk pada konfigurasi manfaat, biaya, peluang, dan risiko yang dihadapi aktor ketika menentukan apakah mereka akan mempertahankan

jarak profesional dengan birokrasi atau melakukan intervensi terhadapnya. Birokrasi memiliki nilai strategis karena menguasai jabatan, informasi, sumber daya, program, anggaran, serta kapasitas implementasi kebijakan. Penguasaan atau pengaruh terhadap sumber daya tersebut dapat membantu aktor politik mempertahankan jaringan dukungan, mengonsolidasikan kekuasaan, dan memperkuat posisi dalam kompetisi politik berikutnya. Dalam kerangka kelembagaan, tindakan aktor tidak hanya dipengaruhi oleh preferensi individual, tetapi juga oleh lingkungan yang menentukan manfaat dan konsekuensi dari pilihan yang tersedia (North, 1990; March & Olsen, 1989).

Karena itu, *Institutional Incentive Trap* tidak menjelaskan intervensi politik terutama melalui karakter moral atau niat personal kepala daerah. Fokus analisis diarahkan pada kalkulasi yang dibentuk oleh struktur kelembagaan. Apabila manfaat politik dari pengaruh terhadap birokrasi lebih besar daripada risiko politik, administratif, maupun hukum yang mungkin ditanggung, intervensi dapat menjadi pilihan yang secara strategis dianggap masuk akal oleh aktor. Sebaliknya, apabila institusi mampu meningkatkan biaya intervensi dan sekaligus meningkatkan manfaat dari perilaku profesional, kalkulasi tersebut dapat berubah. Di sinilah *Institutional Incentive Trap* mengambil jarak dari penjelasan yang terlalu berpusat pada individu: persoalan utamanya bukan hanya siapa yang melakukan intervensi, tetapi mengapa lingkungan kelembagaan membuat intervensi tersebut tetap menarik untuk dilakukan.

5.8.3 Dimensi Strategi Politik dan Patronase

Dimensi ketiga menjelaskan bagaimana struktur insentif diterjemahkan ke dalam strategi politik dan patronase. Ketika birokrasi memiliki nilai politik dan intervensi memberikan manfaat yang cukup besar, jabatan birokrasi dapat digunakan sebagai instrumen untuk membangun loyalitas, mempertahankan koalisi, memberikan penghargaan kepada pendukung, dan mengurangi ketidakpastian politik. Patronase dalam konteks ini tidak harus selalu berbentuk pelanggaran administratif yang terang-terangan. Ia dapat bekerja melalui keputusan mengenai promosi, mutasi, rotasi, penempatan pejabat strategis, maupun distribusi akses terhadap sumber daya pemerintahan yang secara formal tampak administratif, tetapi secara substantif dipengaruhi oleh pertimbangan politik (Grindle, 2012; Kopecký et al., 2012).

Dengan demikian, patronase dipahami bukan sebagai tindakan yang sepenuhnya insidental, melainkan sebagai strategi yang dapat menjadi rasional dalam struktur kelembagaan tertentu. Dalam demokrasi lokal yang kompetitif, kebutuhan membangun dan mempertahankan koalisi dapat membuat hubungan timbal balik antara aktor politik dan pemegang sumber daya birokrasi menjadi semakin penting. Temuan tersebut sejalan dengan kajian mengenai politik elektoral dan klientelisme di Indonesia yang menunjukkan bahwa pertukaran sumber daya, jaringan, dan dukungan merupakan bagian penting dari cara kekuasaan politik dikonsolidasikan (Aspinall & Berenschot, 2019). Ketika pola tersebut berulang, hubungan politik–birokrasi dapat bergeser dari hubungan administratif menuju hubungan yang lebih transaksional, sehingga loyalitas politik secara perlahan memperoleh nilai lebih tinggi daripada independensi profesional.

5.8.4 Dimensi Birokrasi dan Tata Kelola Pemerintahan

Dimensi keempat mempertemukan dua konstruk yang memiliki posisi penting dalam menjelaskan paradoks reformasi birokrasi, yaitu modernisasi administrasi dan bureaucratic capture. Modernisasi administrasi mencakup berbagai upaya untuk memperkuat kapasitas institusi melalui sistem merit, digitalisasi pemerintahan, SPBE, penyederhanaan prosedur, penguatan akuntabilitas, dan profesionalisasi ASN. Dalam perspektif reformasi administrasi, perubahan tersebut merupakan bagian penting dari usaha meningkatkan efektivitas dan kualitas pemerintahan (Pollitt & Bouckaert, 2017; OECD, 2020). Akan tetapi, *Institutional Incentive Trap* memberikan penekanan tambahan: kemajuan administratif tidak selalu identik dengan peningkatan independensi politik birokrasi. Reformasi dapat memperbaiki kapasitas organisasi dan kualitas prosedur tanpa secara bersamaan menghilangkan manfaat politik yang diperoleh dari pengaruh terhadap birokrasi.

Di sinilah konstruk *bureaucratic capture* memperoleh posisi penting. Bureaucratic capture menunjuk pada kondisi ketika birokrasi secara formal tetap menjalankan prosedur dan struktur profesional, tetapi arah keputusan, distribusi jabatan, prioritas organisasi, atau penggunaan diskresi secara substantif dipengaruhi kepentingan politik. Pengaruh tersebut tidak harus berbentuk pelanggaran aturan secara terbuka; ia dapat berlangsung melalui pengendalian posisi strategis, pembentukan loyalitas, atau pemanfaatan ruang diskresi yang secara formal masih berada dalam batas kewenangan administratif. Karena itu, *capture* merupakan kondisi yang berbeda dari sekadar pelanggaran hukum. Ia menunjukkan perubahan orientasi substantif

birokrasi, ketika keputusan yang seharusnya dituntun terutama oleh kepentingan publik mulai menyesuaikan diri dengan kebutuhan mempertahankan kepentingan politik.

Hubungan antara modernisasi administrasi dan *bureaucratic capture* merupakan salah satu titik paling penting dalam *Institutional Incentive Trap*. Modernisasi dapat meningkatkan kapasitas birokrasi tanpa menghilangkan manfaat politik dari penguasaan birokrasi. Ketika manfaat tersebut masih tersedia, intervensi politik tetap memiliki daya tarik; intervensi kemudian dapat menghasilkan patronase dan *capture*, sementara *capture* memperkuat kembali kemampuan aktor untuk memengaruhi birokrasi. Dengan demikian, paradoks reformasi bukan berarti reformasi tidak menghasilkan perubahan, tetapi bahwa perubahan pada kapasitas administratif dapat berlangsung lebih cepat daripada perubahan pada struktur insentif politik. Inilah yang membedakan *Institutional Incentive Trap* dari pendekatan yang menilai keberhasilan reformasi hanya berdasarkan keberadaan regulasi atau peningkatan kapasitas administratif.

5.8.5 Dimensi Reproduksi Kelembagaan: *Institutional Incentive Trap*

Dimensi kelima merupakan reproduksi kelembagaan, sekaligus menjadi pembeda utama kerangka teori *Institutional Incentive Trap*. Pada tahap ini, hubungan antara desain kelembagaan, struktur insentif, strategi patronase, modernisasi administrasi, dan bureaucratic capture tidak lagi dipahami sebagai rangkaian kejadian yang berdiri sendiri. Keseluruhan hubungan tersebut dapat membentuk mekanisme yang memungkinkan pola lama diproduksi kembali melalui kondisi yang dihasilkannya sendiri. Dengan kata lain, institusi tidak hanya menyediakan arena bagi tindakan aktor, tetapi juga dapat menciptakan lingkungan yang membuat pola perilaku tertentu semakin mudah dipertahankan. Logika ini sejalan dengan gagasan *self-reinforcing processes dalam* pendekatan kelembagaan historis, ketika hasil dari suatu proses pada satu tahap dapat memperbesar kemungkinan keberlanjutan proses tersebut pada tahap berikutnya (Pierson, 2004).

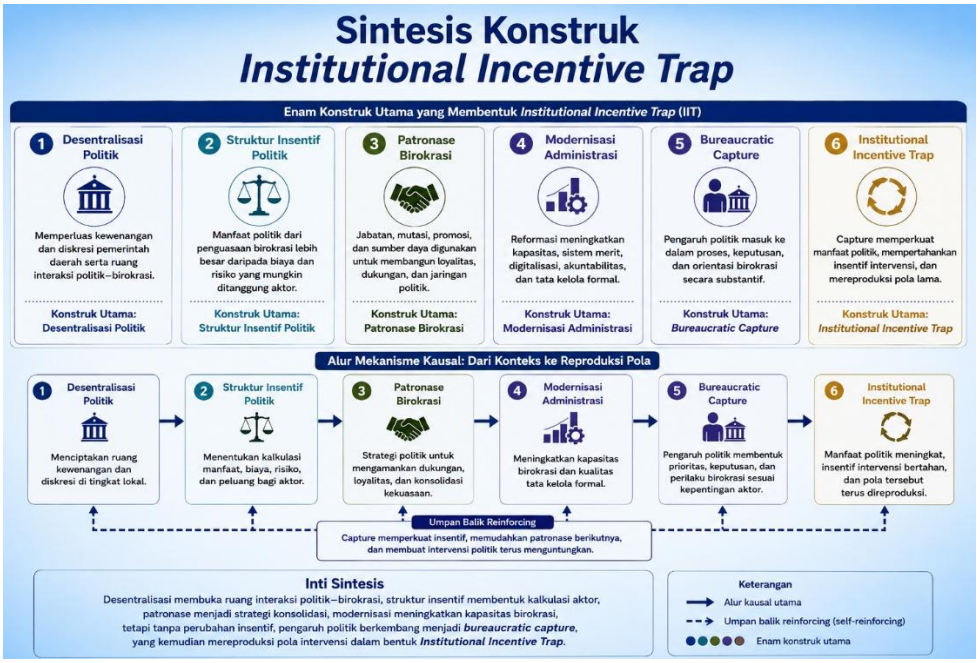
Dalam kerangka *Institutional Incentive Trap*, kondisi trap terbentuk ketika intervensi politik menghasilkan manfaat yang cukup besar bagi aktor, sementara biaya untuk melakukan intervensi relatif rendah; manfaat tersebut mendorong patronase, patronase memperbesar ketergantungan birokrasi, ketergantungan memudahkan *bureaucratic capture*, dan *capture* kemudian mempertahankan kembali akses politik terhadap sumber daya birokrasi. Pada titik ini terbentuk lingkaran reproduksi: mulai dari intervensi →

patronase → ketergantungan → capture → manfaat politik → insentif intervensi kembali. Karena proses tersebut bersifat *self-reinforcing,* perubahan pada satu unsur saja tidak selalu cukup untuk membongkar keseluruhan pola. Reformasi administratif dapat memperbaiki prosedur, meningkatkan kapasitas, dan memperkuat formalitas institusi, tetapi jika manfaat politik dari penguasaan birokrasi tetap utuh, struktur insentif yang mendasari intervensi dapat bertahan.

Dengan demikian, *Institutional Incentive Trap* bukan sekadar konstruk yang menggambarkan adanya politisasi birokrasi, melainkan konstruk yang menjelaskan mengapa politisasi dapat bertahan dan direproduksi setelah lingkungan administratif mengalami perubahan. Perbedaan ini penting secara teoretis. Patronase menjelaskan bentuk hubungan pertukaran; *bureaucratic capture* menjelaskan kondisi ketika pengaruh politik telah masuk ke dalam proses dan orientasi birokrasi; sedangkan *Institutional Incentive Trap* menjelaskan mekanisme reproduksi yang menghubungkan keduanya dengan struktur kelembagaan dan insentif politik. Posisi ini memungkinkan *Institutional Incentive Trap* menjembatani kajian *New Institutionalism*, patronase, reformasi administrasi, dan politik birokrasi dalam satu kerangka penjelas.

Jika keenam konstruk tersebut ditempatkan secara keseluruhan, kerangka teori *Institutional Incentive Trap* dapat dibaca sebagai sistem yang bergerak dari konteks kelembagaan menuju reproduksi perilaku. Desentralisasi politik menyediakan ruang kewenangan dan mengubah konfigurasi kekuasaan; struktur insentif menentukan manfaat dan biaya yang diperhitungkan aktor; patronase merupakan salah satu strategi untuk mengonversi manfaat tersebut menjadi dukungan dan loyalitas; modernisasi administrasi memperkuat kapasitas serta institusi formal; *bureaucratic capture* menunjukkan ketika pengaruh politik berhasil menembus fungsi substantif birokrasi; dan *Institutional Incentive Trap* muncul ketika hubungan tersebut membentuk pola yang mampu mereproduksi dirinya sendiri. Dengan susunan tersebut, teori tidak mengasumsikan hubungan kausal yang sepenuhnya linear. Sebaliknya, ia menjelaskan suatu konfigurasi kelembagaan yang dapat membentuk umpan balik, sehingga hasil dari intervensi pada satu tahap dapat memperkuat insentif untuk mengulangi intervensi pada tahap berikutnya.

Secara teoritis, hubungan tersebut dapat diringkas dalam gambar berikut ini.



Gambar 5. 1 Sintesis Konstruk dan Dimensi *Institutional Incentive Trap*

Modernisasi administrasi berada di dalam konfigurasi tersebut sebagai jalur perubahan formal yang dapat memperkuat kapasitas birokrasi, tetapi dampaknya terhadap *trap* bergantung pada apakah modernisasi tersebut juga diikuti perubahan pada struktur insentif politik. Karena itu, *Institutional Incentive Trap* tidak menolak pentingnya reformasi administratif; justru teori ini menjelaskan mengapa reformasi administratif perlu dilengkapi dengan perubahan kelembagaan yang mengubah manfaat, biaya, dan risiko dari intervensi politik. Posisi ini konsisten dengan argumentasi buku sebelumnya bahwa kualitas tata kelola merupakan hasil interaksi antara desain institusi, kapasitas administratif, dan struktur insentif politik, bukan hasil penyempurnaan regulasi semata.

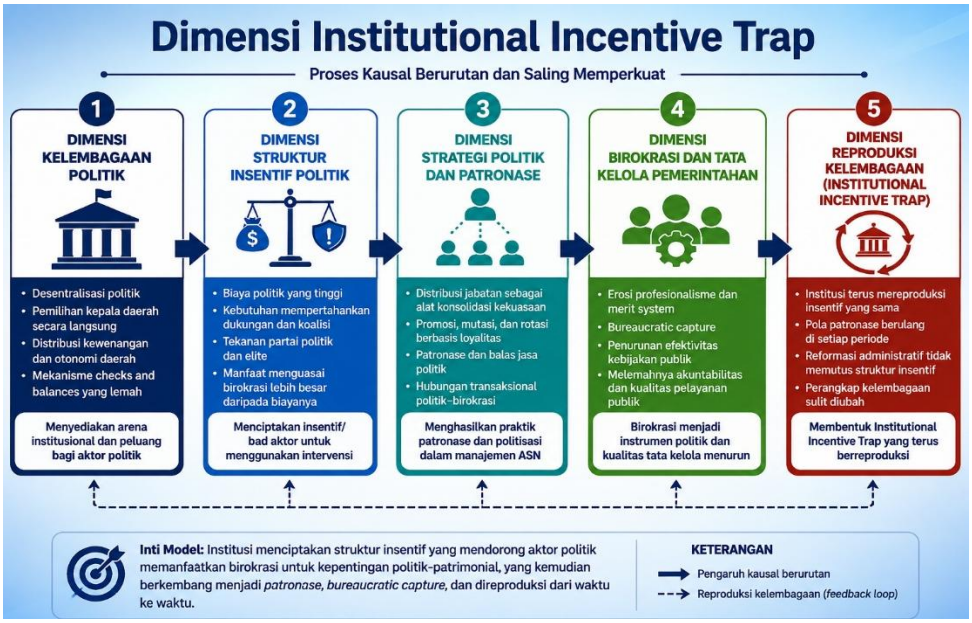
5.9 Dimensi *Institutional Incentive Trap*

Kerangka teori *Institutional Incentive Trap* dikembangkan untuk menjelaskan bahwa politisasi birokrasi tidak muncul sebagai akibat dari satu faktor tunggal, melainkan merupakan hasil interaksi berbagai unsur kelembagaan yang saling memperkuat. Oleh karena itu, teori ini tidak dibangun hanya melalui satu variabel penjelas, tetapi melalui sejumlah dimensi yang merepresentasikan tahapan pembentukan perangkap kelembagaan (*institutional trap*). Setiap dimensi menggambarkan aspek yang berbeda dari

hubungan antara institusi politik, birokrasi, dan perilaku aktor, sekaligus menunjukkan bagaimana perubahan pada satu dimensi akan memengaruhi dimensi lainnya. Pendekatan multidimensional ini sejalan dengan perspektif *new institutionalism* yang memandang institusi sebagai sistem yang terdiri atas aturan, norma, distribusi kewenangan, serta pola interaksi yang bersama-sama membentuk perilaku politik dan administrasi publik (North, 1990; Peters, 2019).

Dalam teori ini, dimensi tidak diposisikan sebagai komponen yang berdiri sendiri, tetapi sebagai mata rantai yang membentuk mekanisme kausal secara berurutan. Dimensi pertama menjelaskan bagaimana desain kelembagaan menciptakan struktur insentif politik. Dimensi berikutnya menggambarkan bagaimana insentif tersebut memengaruhi strategi aktor politik dalam memanfaatkan birokrasi, kemudian berkembang menjadi praktik patronase, politisasi jabatan, hingga menghasilkan *bureaucratic capture*. Akumulasi dari keseluruhan proses tersebut akhirnya membentuk *Institutional Incentive Trap,* yaitu kondisi ketika institusi secara tidak langsung mereproduksi pola hubungan politik–birokrasi yang sulit diubah melalui reformasi administratif semata. Dengan demikian, setiap dimensi memiliki fungsi analitis yang berbeda, tetapi seluruhnya bekerja dalam satu sistem yang saling terhubung.

Berdasarkan sintesis teori dan temuan empiris yang telah dibahas pada bab-bab sebelumnya, buku ini mengidentifikasi lima dimensi utama yang menyusun kerangka teori *Institutional Incentive Trap,* yaitu (1) dimensi kelembagaan politik, (2) dimensi struktur insentif politik, (3) dimensi strategi politik dan patronase, (4) dimensi birokrasi dan tata kelola pemerintahan, serta (5) dimensi reproduksi kelembagaan.



Gambar 5. 2 Dimensi *Institutional Incentive Trap*

Kelima dimensi tersebut dipilih karena mampu menjelaskan keseluruhan proses sejak terbentuknya peluang politik hingga terciptanya perangkap kelembagaan yang menyebabkan reformasi birokrasi sulit menghasilkan perubahan substantif. Pembagian dimensi ini juga menunjukkan bahwa persoalan utama reformasi birokrasi bukan hanya berada pada organisasi birokrasi, tetapi juga pada desain hubungan antara institusi politik dan institusi administrasi negara.

5.9.1 imensi Kelembagaan Politik

Dimensi pertama menjelaskan bahwa hubungan politik dan birokrasi selalu diawali oleh desain kelembagaan politik yang mengatur distribusi kewenangan, mekanisme demokrasi, dan hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Desentralisasi politik memberikan ruang yang lebih besar kepada kepala daerah untuk mengelola pemerintahan, termasuk kewenangan dalam pengelolaan aparatur sipil negara. Pada saat yang sama, sistem pemilihan kepala daerah secara langsung memperkuat legitimasi politik pemimpin daerah sekaligus meningkatkan kebutuhan untuk mempertahankan dukungan politik setelah pemilihan selesai. Dengan kata lain, desain kelembagaan demokrasi lokal menciptakan peluang sekaligus tantangan baru dalam hubungan politik dan birokrasi (Oates, 1972; Falleti, 2010).

Dalam perspektif *Institutional Incentive Trap,* dimensi kelembagaan politik bukan dipahami sebagai penyebab langsung politisasi birokrasi. Sebaliknya, dimensi ini menyediakan arena institusional tempat berbagai aktor menjalankan strategi politiknya. Semakin besar kewenangan politik yang dimiliki tanpa diimbangi mekanisme pengawasan yang efektif, semakin besar pula peluang munculnya pemanfaatan birokrasi sebagai instrumen konsolidasi kekuasaan. Oleh karena itu, desain kelembagaan merupakan fondasi awal yang menentukan bagaimana dimensi-dimensi berikutnya berkembang.

5.9.2 Dimensi Struktur Insentif Politik

Dimensi kedua merupakan inti dari teori ini, yaitu struktur insentif politik. Buku ini berangkat dari asumsi bahwa aktor politik tidak hanya dipengaruhi oleh norma atau nilai, tetapi juga oleh insentif yang melekat dalam sistem kelembagaan. Biaya politik yang tinggi, kebutuhan mempertahankan koalisi, tekanan dari partai politik, serta tuntutan menjaga dukungan elite menciptakan insentif yang kuat bagi kepala daerah untuk mengendalikan birokrasi. Dalam kondisi seperti itu, birokrasi tidak lagi dipandang semata sebagai organisasi pelayanan publik, tetapi juga sebagai sumber daya politik yang memiliki nilai strategis (North, 1990; Acemoglu & Robinson, 2012).

Dimensi ini menjelaskan bahwa perilaku politik tidak selalu muncul karena niat menyalahgunakan kewenangan, melainkan karena desain kelembagaan membuat tindakan tersebut menjadi pilihan yang dianggap paling menguntungkan. Dengan demikian, sumber utama persoalan bukan terletak pada karakter individu, tetapi pada struktur manfaat dan biaya yang dihasilkan oleh institusi. Selama insentif politik lebih besar daripada risiko pelanggaran, maka kecenderungan intervensi terhadap birokrasi akan terus muncul meskipun regulasi semakin lengkap.

5.9.3 Dimensi Strategi Politik dan Patronase

Dimensi ketiga menggambarkan bagaimana struktur insentif kemudian diterjemahkan menjadi strategi politik melalui praktik patronase dan distribusi sumber daya kekuasaan. Dalam tahap ini, jabatan birokrasi menjadi salah satu instrumen yang digunakan untuk membangun loyalitas politik, memperkuat koalisi, atau memberikan penghargaan kepada aktor-aktor yang dianggap berjasa dalam proses elektoral. Patronase tidak lagi dipahami sebagai tindakan individual yang bersifat insidental, melainkan sebagai strategi politik yang berkembang secara sistematis dalam lingkungan kelembagaan tertentu (Aspinall & Berenschot, 2019).

Pada dimensi ini terjadi transformasi hubungan politik–birokrasi dari hubungan administratif menjadi hubungan transaksional. Keputusan mengenai promosi, mutasi, maupun rotasi jabatan tidak sepenuhnya ditentukan oleh pertimbangan kompetensi, tetapi mulai dipengaruhi oleh loyalitas politik, kedekatan personal, atau kepentingan mempertahankan kekuasaan. Inilah tahap ketika birokrasi mulai kehilangan independensinya karena fungsi administratif bercampur dengan kepentingan politik.

5.9.4 Dimensi Birokrasi dan Tata Kelola Pemerintahan

Dimensi keempat menunjukkan konsekuensi dari berkembangnya patronase terhadap kualitas birokrasi. Ketika keputusan-keputusan strategis dalam manajemen ASN dipengaruhi oleh kepentingan politik, maka profesionalisme birokrasi mulai mengalami erosi. Sistem merit tetap berjalan secara formal, tetapi implementasinya tidak lagi sepenuhnya bebas dari intervensi. Dalam kondisi seperti ini muncul fenomena yang dalam literatur disebut sebagai *bureaucratic capture,* yaitu keadaan ketika birokrasi secara bertahap kehilangan otonomi profesional karena didominasi oleh kepentingan politik (Peters & Pierre, 2004).

Dampak dari dimensi ini tidak hanya dirasakan pada organisasi birokrasi, tetapi juga pada kualitas penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan. Efektivitas kebijakan publik menurun, inovasi birokrasi melemah, akuntabilitas berkurang, dan orientasi pelayanan publik bergeser menuju kepentingan elite. Dengan demikian, persoalan birokrasi tidak lagi bersifat administratif, melainkan telah berkembang menjadi persoalan tata kelola pemerintahan.

5.9.5 Dimensi Reproduksi Kelembagaan

Dimensi kelima merupakan puncak sekaligus pembeda utama teori ini dibandingkan teori-teori sebelumnya. Pada tahap ini, interaksi antara desain kelembagaan, struktur insentif politik, patronase, dan birokrasi yang telah mengalami *capture* membentuk suatu mekanisme reproduksi kelembagaan. Institusi tidak lagi sekadar menjadi arena tempat aktor bertindak, tetapi berubah menjadi sistem yang secara terus-menerus menghasilkan kembali pola perilaku yang sama. Dengan kata lain, reformasi administratif dapat mengubah prosedur, tetapi tidak mampu mengubah struktur insentif yang mendasarinya.

Dalam perspektif *Institutional Incentive Trap,* perangkap kelembagaan terjadi ketika sistem secara tidak langsung memberikan manfaat politik kepada

aktor yang mengendalikan birokrasi, sementara biaya atas tindakan tersebut relatif rendah. Akibatnya, setiap pergantian kepemimpinan politik cenderung mengulang pola yang sama karena aktor baru menghadapi struktur insentif yang identik. Reformasi birokrasi akhirnya menghasilkan perubahan administratif yang nyata, tetapi perubahan tersebut belum mampu memutus mekanisme reproduksi patronase politik. Oleh karena itu, teori ini menempatkan *Institutional Incentive Trap* sebagai mekanisme sistemik yang menjelaskan mengapa paradoks reformasi birokrasi terus berlangsung di Indonesia.

Secara keseluruhan, kelima dimensi tersebut menunjukkan bahwa hubungan antara politik dan birokrasi merupakan proses yang bergerak secara bertahap dan saling berkaitan. Dimensi kelembagaan menyediakan ruang bagi pembentukan insentif, struktur insentif mendorong strategi patronase, patronase menghasilkan *bureaucratic capture*, dan keseluruhan proses tersebut pada akhirnya membentuk perangkap kelembagaan yang terus mereproduksi dirinya sendiri. Melalui konstruksi multidimensional inilah *Institutional Incentive Trap* menawarkan perspektif baru yang tidak hanya menjelaskan apa yang terjadi dalam reformasi birokrasi Indonesia, tetapi juga mengapa pola tersebut terus berulang meskipun berbagai reformasi telah dilakukan.

5.10 Variabel *Institutional Incentive Trap*

Setelah menjelaskan lima dimensi utama *Institutional Incentive Trap*, langkah berikutnya adalah mengidentifikasi variabel-variabel yang membentuk setiap dimensi tersebut. Penyusunan variabel menjadi penting karena sebuah teori tidak hanya memerlukan penjelasan mengenai hubungan antaride, tetapi juga membutuhkan komponen yang dapat menjelaskan bagaimana suatu fenomena terbentuk secara sistematis. Dalam konteks buku ini, variabel dipahami sebagai unsur-unsur analitis yang merepresentasikan karakteristik utama dari setiap dimensi dan sekaligus menjadi penghubung antara argumentasi teoretis dengan realitas empiris yang telah dibahas pada bab-bab sebelumnya. Dengan demikian, variabel tidak sekadar berfungsi sebagai kategori teoritis, tetapi juga sebagai perangkat analisis untuk memahami bagaimana hubungan politik dan birokrasi berkembang menjadi suatu perangkap kelembagaan (*institutional trap*) (Creswell & Creswell, 2018; Peters, 2019).

Berbeda dengan penelitian kuantitatif yang memposisikan variabel sebagai objek pengukuran statistik, buku ini menggunakan variabel sebagai *building*

blocks dalam membangun kerangka teori *Institutional Incentive Trap.* Setiap variabel menjelaskan mekanisme yang bekerja pada tahapan tertentu dalam hubungan antara institusi politik, aktor politik, birokrasi, dan tata kelola pemerintahan. Oleh karena itu, hubungan antarvariabel bersifat dinamis dan saling memengaruhi, bukan berdiri sendiri ataupun bekerja secara linier sederhana. Pendekatan tersebut sejalan dengan perspektif *new institutionalism* yang memandang bahwa perubahan perilaku publik merupakan hasil interaksi antara aturan formal, norma informal, distribusi kewenangan, serta struktur insentif yang berkembang dalam suatu sistem kelembagaan (North, 1990; March & Olsen, 1989).

Teori *Institutional Incentive Trap* yang dikembangkan dalam buku ini terdiri atas sepuluh variabel utama yang tersusun secara berurutan dan membentuk satu mekanisme kausal. Kesepuluh variabel tersebut bukan dipilih secara arbitrer, melainkan merupakan hasil sintesis terhadap teori administrasi publik, teori politik birokrasi, teori institusi, teori desentralisasi, serta berbagai temuan empiris mengenai reformasi birokrasi Indonesia. Variabel-variabel tersebut menggambarkan perjalanan hubungan politik dan birokrasi mulai dari terbentuknya konteks kelembagaan hingga munculnya konsekuensi terhadap kualitas pemerintahan daerah. Dengan demikian, teori ini tidak hanya menjelaskan penyebab langsung politisasi birokrasi, tetapi juga menunjukkan bagaimana setiap variabel saling memperkuat sehingga menghasilkan pola yang terus berulang.

Secara teoritis, kesepuluh variabel tersebut dapat dikelompokkan ke dalam tiga tahapan besar. Tahap pertama merupakan variabel pembentuk konteks kelembagaan, yang terdiri atas warisan institusional Orde Baru, desentralisasi politik, pilkada langsung, dan legitimasi politik kepala daerah. Keempat variabel ini menjelaskan perubahan struktur kekuasaan yang membentuk lingkungan institusional tempat aktor politik beroperasi. Tahap kedua merupakan variabel pembentuk struktur insentif, yaitu biaya politik, patronase politik, dan politik jabatan. Ketiga variabel tersebut menjelaskan bagaimana tekanan politik dan kebutuhan mempertahankan kekuasaan mendorong penggunaan birokrasi sebagai instrumen politik. Tahap ketiga merupakan variabel konsekuensi kelembagaan, yaitu ***principal–agent problem***, *bureaucratic capture*, dan akhirnya *Institutional Incentive Trap* sebagai kondisi sistemik yang mereproduksi hubungan politik–birokrasi secara berulang. Pembagian tersebut memperlihatkan bahwa teori ini memiliki alur logis yang jelas dari penyebab struktural menuju konsekuensi kelembagaan.

Penyusunan variabel dalam teori ini juga menunjukkan bahwa reformasi birokrasi tidak dapat dipahami hanya melalui variabel administratif, seperti sistem merit, digitalisasi pelayanan, atau penyederhanaan organisasi. Variabel-variabel administratif tersebut memang berperan penting dalam meningkatkan kapasitas birokrasi, tetapi keberhasilannya sangat dipengaruhi oleh variabel politik yang bekerja pada tingkat kelembagaan. Selama struktur insentif politik masih memberikan keuntungan bagi praktik patronase, maka perubahan administratif cenderung hanya menghasilkan perbaikan prosedural tanpa mampu mengubah perilaku aktor secara mendasar. Temuan ini memperkuat argumentasi bahwa efektivitas reformasi birokrasi bergantung pada kemampuan mengintegrasikan dimensi administrasi dengan dimensi politik dalam satu kerangka analitis yang utuh (OECD, 2023; World Bank, 2024).

Hubungan antarvariabel dalam teori ini bersifat kausal kumulatif *(cumulative causality).* Artinya, setiap variabel tidak hanya memengaruhi variabel berikutnya, tetapi juga memperkuat kondisi yang memungkinkan munculnya variabel selanjutnya. Sebagai contoh, desentralisasi politik tidak secara otomatis menghasilkan patronase birokrasi. Namun ketika desentralisasi dipadukan dengan legitimasi elektoral yang kuat, biaya politik yang tinggi, dan kewenangan kepala daerah dalam mengelola ASN, maka terbentuklah struktur insentif yang mendorong praktik patronase. Patronase kemudian berkembang menjadi politik jabatan, memperbesar *principal–agent problem*, dan akhirnya menciptakan kondisi *bureaucratic capture*. Akumulasi seluruh proses tersebut membentuk *Institutional Incentive Trap,* yaitu keadaan ketika institusi secara tidak langsung mempertahankan pola hubungan politik–birokrasi yang sama dari satu periode pemerintahan ke periode berikutnya.

Karakter lain yang membedakan teori ini dari berbagai teori sebelumnya adalah bahwa setiap variabel memiliki fungsi ganda. Di satu sisi, variabel menjelaskan fenomena empiris yang terjadi dalam praktik pemerintahan daerah. Di sisi lain, variabel juga menjadi titik intervensi kebijakan (*policy intervention points*) yang dapat digunakan untuk merancang strategi reformasi birokrasi yang lebih efektif. Dengan demikian, teori ini tidak berhenti pada fungsi eksplanatif, tetapi juga memiliki fungsi preskriptif. Misalnya, variabel biaya politik dapat direspons melalui reformasi pembiayaan politik dan transparansi pendanaan pemilu, sedangkan variabel politik jabatan dapat direspons melalui penguatan sistem merit, pembatasan diskresi politik dalam mutasi ASN, dan pengawasan independen terhadap

manajemen kepegawaian. Pendekatan seperti ini menunjukkan bahwa perubahan perilaku birokrasi memerlukan perubahan pada variabel-variabel yang membentuk struktur insentif, bukan sekadar perubahan aturan administratif.

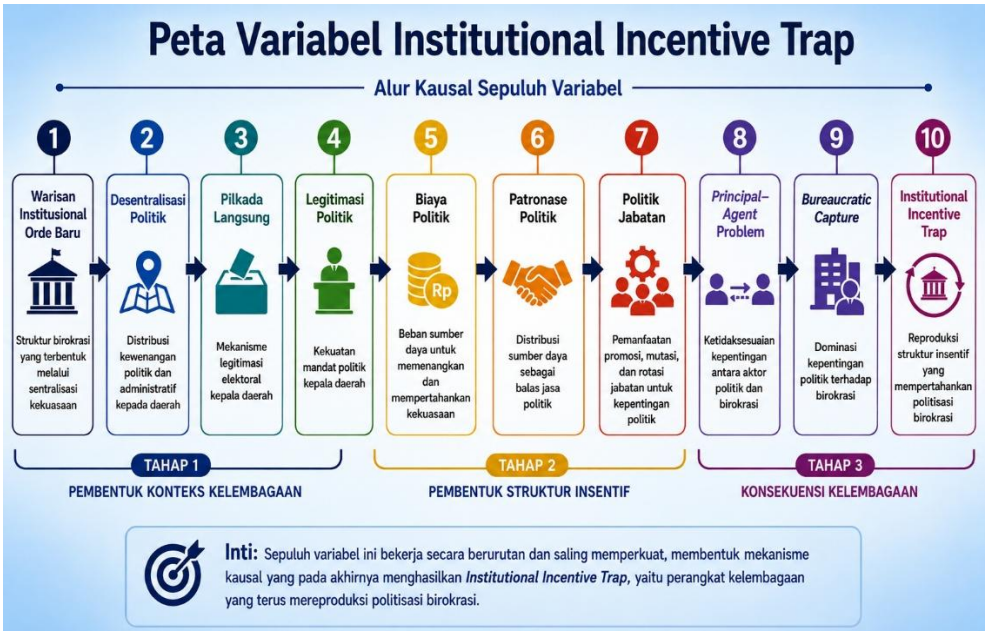
Berdasarkan argumentasi tersebut, buku ini mengidentifikasi sepuluh variabel utama yang membentuk *Institutional Incentive Trap*, sebagaimana disajikan pada Tabel berikut.

Tabel 5. 3 Variabel *Institutional Incentive Trap*

Variabel Institutional Incentive Trap

Variabel	Makna Konseptual	Peran dalam Variabel
1 Warisan Institusional Orde Baru	Struktur birokrasi yang terbentuk melalui sentralisasi kekuasaan	Menjadi konteks historis hubungan politik–birokrasi
2 Desentralisasi Politik	Distribusi kewenangan politik dan administratif kepada daerah	Menciptakan arena baru kompetisi politik lokal
3 Pilkada Langsung	Mekanisme legitimasi elektoral kepala daerah	Meningkatkan kebutuhan mempertahankan dukungan politik
4 Legitimasi Politik	Kekuatan mandat politik kepala daerah	Memperkuat posisi pengambilan keputusan birokrasi
5 Biaya Politik	Beban sumber daya untuk memenangkan dan mempertahankan kekuasaan	Membentuk struktur insentif politik
6 Patronase Politik	Distribusi sumber daya sebagai balas jasa politik	Menghubungkan kepentingan politik dengan birokrasi
7 Politik Jabatan	Pemanfaatan promosi, mutasi, dan rotasi jabatan untuk kepentingan politik	Instrumen konsolidasi kekuasaan
8 *Principal–Agent Problem*	Ketidaksesuaian kepentingan antara aktor politik dan birokrasi	Menurunkan independensi birokrasi
9 *Bureaucratic Capture*	Dominasi kepentingan politik terhadap birokrasi	Menurunkan profesionalisme dan kualitas tata kelola
10 *Institutional Incentive Trap*	Reproduksi struktur insentif yang mempertahankan politisasi birokrasi	Menjadi variabel inti sekaligus keluaran sistemik variabel

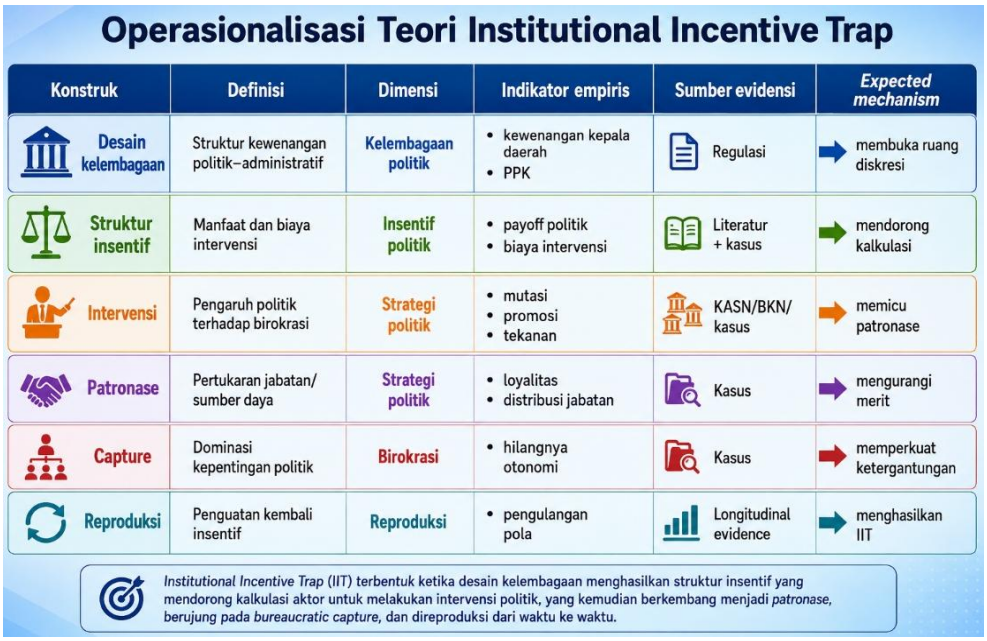
Tabel tersebut menunjukkan bahwa seluruh variabel tersusun secara hierarkis dan membentuk satu mekanisme yang saling berkaitan. Tidak ada satu variabel pun yang secara tunggal mampu menjelaskan paradoks reformasi birokrasi. Sebaliknya, paradoks tersebut merupakan hasil interaksi kumulatif dari seluruh variabel yang bekerja dalam satu sistem kelembagaan. Oleh karena itu, pendekatan yang hanya berfokus pada satu variabel, misalnya sistem merit atau pengawasan administratif, cenderung menghasilkan solusi yang bersifat parsial.



Gambar 5. 3 Peta Variabel *Institutional Incentive Trap*

Dengan demikian, variabel-variabel dalam *Institutional Incentive Trap* tidak hanya berfungsi sebagai komponen penyusun teori, tetapi juga menjadi dasar bagi penyusunan mekanisme kausal yang akan dibahas pada subbab berikutnya. Melalui hubungan antarvariabel tersebut, buku ini berupaya menjelaskan secara lebih komprehensif bagaimana desain kelembagaan, struktur insentif politik, perilaku aktor, dan dinamika birokrasi berinteraksi hingga menghasilkan paradoks reformasi birokrasi di Indonesia. kerangka teori ini sekaligus menegaskan bahwa perubahan tata kelola pemerintahan tidak akan berkelanjutan apabila reformasi hanya menyentuh aspek administratif, tanpa mengubah variabel-variabel kelembagaan yang membentuk struktur insentif politik.

Tabel 5. 4 Operasionalisasi Teori I*nstitutional Incentive Trap*



5.11 Mekanisme Kausal Institutional Incentive Trap

Bagian sebelumnya telah menjelaskan dimensi dan variabel yang membentuk *Institutional Incentive Trap.* Namun, suatu kerangka teori belum dapat memberikan penjelasan yang utuh apabila hanya menunjukkan komponen-komponennya tanpa menjelaskan bagaimana komponen tersebut saling berinteraksi. Oleh karena itu, subbab ini menguraikan *causal mechanism* atau mekanisme kausal yang menjelaskan proses perubahan dari satu kondisi menuju kondisi berikutnya hingga akhirnya menghasilkan paradoks reformasi birokrasi di Indonesia. Dalam perspektif ilmu sosial kontemporer, mekanisme kausal tidak hanya menjawab pertanyaan *apa* yang memengaruhi suatu fenomena, tetapi juga *bagaimana* dan *mengapa* hubungan sebab-akibat tersebut terjadi (Beach & Pedersen, 2019; Hedström & Ylikoski, 2010).

Berbeda dengan pendekatan yang memandang hubungan sebab-akibat secara linier, *Institutional Incentive Trap* dibangun berdasarkan mekanisme kausal yang bersifat berjenjang *(sequential causality)* dan kumulatif *(cumulative causality).* Setiap variabel tidak berdiri sendiri sebagai penyebab tunggal, melainkan menjadi prasyarat bagi munculnya variabel berikutnya. Dengan demikian, paradoks reformasi birokrasi tidak lahir dari satu kebijakan tertentu ataupun dari perilaku individual semata, tetapi merupakan hasil dari rangkaian proses kelembagaan yang saling memperkuat. Mekanisme

tersebut menjelaskan bahwa perubahan institusi menghasilkan perubahan insentif, perubahan insentif membentuk perilaku aktor, dan perilaku aktor kemudian mereproduksi pola kelembagaan yang sama secara berulang (North, 1990; Peters, 2019).

Dalam teori yang dikembangkan pada buku ini, mekanisme kausal dimulai dari warisan institusional Orde Baru. Selama lebih dari tiga dekade, birokrasi dibangun sebagai instrumen pengendalian politik melalui sentralisasi kewenangan, loyalitas vertikal, dan dominasi pemerintah pusat terhadap pemerintahan daerah. Struktur tersebut memang mengalami perubahan setelah Reformasi 1998 melalui penerapan desentralisasi politik, tetapi berbagai norma, budaya organisasi, dan praktik hubungan kekuasaan yang terbentuk pada masa sebelumnya tidak sepenuhnya hilang. Akibatnya, reformasi berlangsung di atas fondasi kelembagaan yang masih membawa karakteristik birokrasi yang dekat dengan kekuasaan politik. Perspektif *historical institutionalism* menjelaskan bahwa institusi memiliki sifat *path dependence*, yaitu kecenderungan mempertahankan pola hubungan yang telah terbentuk meskipun lingkungan politik telah berubah (Pierson, 2004; Thelen, 1999).

Tahap berikutnya adalah desentralisasi politik yang mendistribusikan kewenangan politik, administratif, dan fiskal kepada pemerintah daerah. Kebijakan ini berhasil memperluas ruang demokrasi lokal dan memperkuat otonomi daerah. Namun, pada saat yang sama, desentralisasi juga memindahkan pusat-pusat kekuasaan politik dari pemerintah pusat menuju kepala daerah. Perubahan tersebut menciptakan arena kompetisi politik baru yang sebelumnya tidak ada. Dalam konteks ini, kepala daerah tidak hanya memperoleh legitimasi politik melalui pemilihan langsung, tetapi juga memperoleh kewenangan yang luas dalam mengelola organisasi pemerintahan daerah, termasuk manajemen Aparatur Sipil Negara (ASN). Dengan demikian, desentralisasi bukan sekadar perubahan administrasi pemerintahan, melainkan perubahan struktur distribusi kekuasaan yang secara langsung memengaruhi hubungan antara politik dan birokrasi (Oates, 1972; Falleti, 2010).

Mekanisme kemudian berlanjut pada pilkada langsung dan legitimasi politik kepala daerah. Pilkada memberikan mandat demokratis yang kuat kepada kepala daerah sebagai pemegang kekuasaan eksekutif di tingkat lokal. Legitimasi tersebut meningkatkan akuntabilitas politik kepada masyarakat, tetapi secara bersamaan juga memperkuat posisi kepala daerah dalam mengendalikan birokrasi. Dalam kondisi ideal, legitimasi politik seharusnya

digunakan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik. Akan tetapi, ketika sistem politik dihadapkan pada kompetisi elektoral yang mahal dan intensif, legitimasi politik sering kali berubah menjadi modal yang harus dipertahankan melalui konsolidasi kekuasaan. Oleh karena itu, hubungan antara legitimasi politik dan birokrasi tidak selalu bersifat normatif, melainkan sangat dipengaruhi oleh struktur insentif yang mengelilinginya (Aspinall & Berenschot, 2019; Peters & Pierre, 2004).

Tahap selanjutnya adalah munculnya biaya politik sebagai variabel yang menghubungkan kompetisi elektoral dengan perilaku politik pasca-pemilu. Biaya yang tinggi dalam proses pencalonan, mobilisasi dukungan, kampanye, hingga pemeliharaan koalisi politik menciptakan tekanan bagi kepala daerah untuk mempertahankan sumber daya politik setelah terpilih. Dalam perspektif rasional-institusional, aktor politik cenderung memilih strategi yang memberikan manfaat terbesar bagi kelangsungan kekuasaan mereka. Ketika birokrasi memiliki sumber daya strategis berupa jabatan, anggaran, informasi, dan akses terhadap implementasi kebijakan, birokrasi menjadi salah satu instrumen yang paling efektif untuk memenuhi kebutuhan tersebut. Dengan kata lain, biaya politik bukan secara langsung menyebabkan politisasi birokrasi, tetapi menciptakan insentif yang membuat penggunaan birokrasi sebagai alat politik menjadi pilihan yang rasional (North, 1990; Peters, 2019).

Struktur insentif tersebut kemudian berkembang menjadi patronase politik. Pada tahap ini, hubungan antara kepala daerah dan birokrasi tidak lagi semata-mata didasarkan pada hubungan administratif, tetapi mulai dipengaruhi oleh pertukaran kepentingan politik. Jabatan birokrasi menjadi sumber daya yang dapat didistribusikan sebagai bentuk penghargaan terhadap loyalitas politik maupun sebagai instrumen untuk memperkuat jaringan kekuasaan. Patronase tidak selalu diwujudkan dalam bentuk pelanggaran hukum yang eksplisit, melainkan sering berlangsung melalui penggunaan diskresi administratif yang secara formal masih berada dalam kewenangan kepala daerah. Oleh karena itu, patronase berkembang sebagai praktik yang sulit diidentifikasi hanya melalui pendekatan legal-formal karena beroperasi melalui hubungan informal, kepercayaan politik, dan pertukaran kepentingan (Aspinall & Berenschot, 2019; Grindle, 2012).

Patronase selanjutnya bermetamorfosis menjadi politik jabatan, yaitu penggunaan promosi, mutasi, rotasi, maupun penempatan pejabat sebagai instrumen konsolidasi kekuasaan. Pada tahap ini, pertimbangan profesionalisme mulai bergeser oleh pertimbangan loyalitas politik. Pejabat

yang dianggap mendukung kepentingan politik memperoleh peluang karier yang lebih besar dibandingkan mereka yang semata-mata memiliki kompetensi teknis. Akibatnya, sistem merit tetap berjalan secara formal, tetapi efektivitasnya mengalami pelemahan karena keputusan strategis tidak lagi sepenuhnya ditentukan oleh prinsip kompetensi. Fenomena ini menjelaskan mengapa reformasi birokrasi sering menghasilkan kepatuhan administratif tanpa mampu menghilangkan praktik politisasi jabatan secara substansial (OECD, 2023; World Bank, 2024).

Perubahan tersebut kemudian menghasilkan *principal–agent problem* yang semakin kompleks. Dalam teori klasik, persoalan ini muncul karena adanya perbedaan kepentingan antara pemberi mandat (*principal*) dan pelaksana (*agent*). Akan tetapi, dalam konteks pemerintahan daerah Indonesia, persoalan tersebut tidak hanya terjadi antara masyarakat dan pemerintah, tetapi juga antara kepala daerah, birokrasi, partai politik, dan organisasi perangkat daerah. ASN menghadapi situasi dilematis karena di satu sisi dituntut mematuhi prinsip profesionalisme, sementara di sisi lain menghadapi tekanan politik dari pemegang kewenangan administratif. Kondisi ini menyebabkan orientasi birokrasi bergeser dari pelayanan publik menuju upaya mempertahankan posisi organisasi dan keamanan karier. Dengan demikian, penyimpangan bukan semata-mata merupakan pilihan individual, tetapi menjadi konsekuensi logis dari struktur insentif yang berkembang dalam institusi (Moe, 1984; Peters, 2019).

Akumulasi seluruh proses tersebut akhirnya menghasilkan *bureaucratic capture,* yaitu kondisi ketika birokrasi secara bertahap kehilangan independensinya karena semakin didominasi oleh kepentingan politik. Pada fase ini, birokrasi tidak lagi sepenuhnya menjalankan fungsi sebagai pelaksana kebijakan publik yang profesional, tetapi menjadi instrumen yang digunakan untuk mendukung kepentingan kekuasaan. Dampaknya tidak hanya terlihat pada manajemen ASN, tetapi juga pada kualitas perencanaan pembangunan, distribusi anggaran, implementasi program, serta efektivitas pelayanan publik. Dengan kata lain, *bureaucratic capture* merupakan manifestasi nyata dari perubahan orientasi birokrasi yang dipicu oleh interaksi antara struktur kelembagaan dan perilaku aktor politik.

Tahap terakhir dalam mekanisme kausal ini adalah terbentuknya *Institutional Incentive Trap.* Pada fase ini, patronase, politik jabatan, dan *bureaucratic capture* tidak lagi dipahami sebagai penyimpangan yang bersifat insidental, melainkan telah menjadi bagian dari cara kerja institusi itu sendiri. Struktur kelembagaan menghasilkan insentif yang terus mendorong reproduksi

perilaku yang sama pada setiap siklus pemerintahan. Kepala daerah baru memasuki sistem yang telah memiliki logika insentif tertentu, sehingga kecenderungan menggunakan birokrasi sebagai instrumen politik tetap muncul meskipun individu yang menjabat berganti. Oleh karena itu, persoalan utama bukan terletak pada siapa aktor politiknya, melainkan pada bagaimana institusi membentuk pilihan-pilihan rasional yang tersedia bagi aktor tersebut. Inilah yang membedakan *Institutional Incentive Trap* dari berbagai penjelasan sebelumnya yang lebih menitikberatkan pada faktor moral, kepemimpinan, atau kapasitas organisasi.

Mekanisme kausal tersebut sekaligus memperlihatkan bahwa reformasi birokrasi tidak akan menghasilkan perubahan substantif apabila hanya diarahkan pada penyempurnaan prosedur administrasi. Perubahan regulasi, digitalisasi pelayanan, penyederhanaan organisasi, maupun penguatan sistem merit memang meningkatkan kualitas administrasi pemerintahan. Namun, selama struktur insentif politik tetap memberikan manfaat yang lebih besar bagi praktik patronase dibandingkan profesionalisme birokrasi, maka perilaku aktor akan cenderung kembali pada pola lama. Dengan demikian, keberhasilan reformasi birokrasi tidak hanya bergantung pada kualitas aturan, tetapi juga pada kemampuan negara mengubah struktur insentif yang membentuk perilaku politik dan birokrasi.

Atas dasar mekanisme tersebut, buku ini mengajukan argumentasi bahwa *Institutional Incentive Trap* merupakan suatu mekanisme kausal kelembagaan *(institutional causal mechanism)* yang menjelaskan hubungan sistematis antara desain institusi, struktur insentif politik, perilaku aktor, dan kualitas birokrasi. kerangka teori ini tidak memandang birokrasi sebagai korban pasif dari intervensi politik ataupun menganggap aktor politik sebagai penyebab tunggal. Sebaliknya, keduanya dipahami sebagai bagian dari sistem kelembagaan yang saling memengaruhi melalui struktur insentif yang terbentuk secara historis. Oleh karena itu, perubahan yang berkelanjutan hanya dapat dicapai apabila reformasi diarahkan pada perubahan mekanisme insentif yang menghubungkan institusi politik dengan birokrasi, bukan sekadar pada penyempurnaan aspek administratif semata.

5.12 Proposisi *Institutional Incentive Trap*

Bagian sebelumnya telah menjelaskan definisi, asumsi dasar, dimensi, variabel, dan mekanisme kausal *Institutional Incentive Trap*. Keseluruhan pembahasan tersebut menunjukkan bahwa paradoks reformasi birokrasi tidak muncul secara kebetulan, melainkan terbentuk melalui hubungan yang

saling berkaitan antara desain kelembagaan, struktur insentif politik, perilaku aktor, patronase, politisasi birokrasi, dan *bureaucratic capture*. Dalam kerangka ini, birokrasi tidak diposisikan semata-mata sebagai objek yang menerima tekanan politik, sementara aktor politik juga tidak dipandang sebagai satu-satunya penyebab persoalan. Keduanya merupakan bagian dari sistem kelembagaan yang saling memengaruhi melalui struktur insentif yang terbentuk dalam proses politik dan administratif.

Atas dasar mekanisme tersebut, *Institutional Incentive Trap* dirumuskan melalui enam proposisi utama. Keenam proposisi ini bukan pernyataan yang berdiri sendiri, melainkan membentuk satu rangkaian penjelasan yang bergerak dari kondisi kelembagaan, pembentukan insentif, pilihan strategis aktor, hingga terbentuknya mekanisme reproduksi yang membuat intervensi politik terhadap birokrasi dapat bertahan. Dengan demikian, kekuatan teoritis *Institutional Incentive Trap* terletak bukan pada satu hubungan tunggal, tetapi pada hubungan berantai dan bersifat *self-reinforcing* antarkomponen tersebut.

Proposisi 1: Desain Kelembagaan Membentuk Struktur Insentif Politik

Semakin besar kewenangan politik dan administratif yang diberikan kepada aktor politik dalam pengelolaan birokrasi, sementara mekanisme pembatasan dan pengawasan tidak berkembang secara seimbang, semakin besar ruang terbentuknya struktur insentif yang memungkinkan intervensi politik terhadap birokrasi.

Proposisi pertama menempatkan desain kelembagaan sebagai kondisi awal dalam pembentukan *Institutional Incentive Trap*. Desentralisasi politik, kewenangan kepala daerah dalam pengelolaan ASN, serta legitimasi politik yang diperoleh melalui pemilihan kepala daerah menciptakan konfigurasi kelembagaan yang menentukan ruang gerak aktor politik dan birokrasi. Kewenangan tersebut pada dasarnya diperlukan agar pemerintah daerah dapat menjalankan fungsi pemerintahan secara efektif. Namun, kewenangan yang luas juga dapat menciptakan peluang bagi penggunaan birokrasi sebagai sumber daya politik apabila tidak disertai pembatasan dan pengawasan yang memadai.

Dalam perspektif *new institutionalism*, institusi tidak hanya menentukan siapa yang memiliki kewenangan, tetapi juga membentuk struktur kesempatan, biaya, dan manfaat yang dihadapi aktor (North, 1990; Peters, 2019). Oleh karena itu, desain kelembagaan tidak secara otomatis menghasilkan politisasi birokrasi. Pengaruhnya bekerja melalui struktur insentif yang

membuat pilihan tertentu menjadi lebih menarik bagi aktor dibandingkan pilihan lainnya. Proposisi ini sekaligus memperjelas bahwa akar *Institutional Incentive Trap* terletak pada hubungan antara distribusi kewenangan dan struktur insentif, bukan semata-mata pada karakter pribadi aktor politik.

Proposisi 2: Manfaat Politik Mendorong Intervensi terhadap Birokrasi

Semakin besar manfaat politik yang dapat diperoleh dari pengaruh terhadap birokrasi, semakin kuat dorongan aktor politik untuk melakukan intervensi terhadap pengelolaan ASN.

Proposisi kedua menjelaskan bagaimana struktur kelembagaan diterjemahkan menjadi pilihan strategis aktor. Birokrasi memiliki nilai politik karena menguasai sumber daya organisasi, kewenangan administratif, jaringan pelayanan, serta kapasitas untuk mengimplementasikan kebijakan pemerintah. Dalam kondisi kompetisi politik yang tinggi, penguasaan atau pengaruh terhadap sumber daya tersebut dapat memberikan manfaat berupa penguatan jaringan politik, pemeliharaan loyalitas, pengendalian organisasi pemerintahan, dan peningkatan kemampuan aktor untuk mempertahankan dukungan politik (Grindle, 2012; Peters, 2019).

Dengan demikian, intervensi terhadap birokrasi dalam teori *Institutional Incentive Trap* dipahami sebagai perilaku yang memiliki rasionalitas tertentu dalam struktur insentif yang ada. Ketika manfaat politik dari pengaruh terhadap birokrasi lebih besar daripada biaya politik dan kelembagaan yang harus ditanggung, intervensi menjadi pilihan yang relatif menguntungkan bagi aktor. Karena itu, politisasi birokrasi tidak cukup dijelaskan melalui persoalan etika atau kepatuhan individu, tetapi perlu dianalisis melalui manfaat yang diciptakan oleh struktur kelembagaan.

Proposisi 3: Diskresi dan Lemahnya Pengawasan Memungkinkan Intervensi Berkembang menjadi Patronase dan Politisasi

Semakin besar diskresi politik dalam pengelolaan birokrasi dan semakin lemah mekanisme pengawasan, semakin besar kemungkinan intervensi politik berkembang menjadi patronase dan politisasi birokrasi.

Proposisi ketiga menjelaskan kondisi yang memungkinkan insentif politik diterjemahkan menjadi praktik konkret. Intervensi tidak selalu berkembang menjadi patronase. Perkembangan tersebut sangat dipengaruhi oleh seberapa besar ruang diskresi yang tersedia bagi aktor politik dan seberapa efektif mekanisme pengawasan membatasi penggunaan kewenangan tersebut.

Dalam pengelolaan ASN, ruang diskresi dapat muncul dalam proses pengangkatan, promosi, mutasi, rotasi, dan penempatan jabatan strategis. Apabila proses tersebut tidak sepenuhnya dikendalikan oleh prinsip merit dan tidak diawasi secara efektif, keputusan administratif dapat dipengaruhi oleh pertimbangan loyalitas politik. Pada kondisi demikian, institusi informal seperti hubungan personal, jaringan patronase, dan pertukaran dukungan dapat memperoleh pengaruh yang lebih besar terhadap keputusan yang secara formal seharusnya mengikuti aturan institusi formal (Helmke & Levitsky, 2004).

Proposisi ini menunjukkan bahwa patronase dan politisasi birokrasi merupakan hasil interaksi antara insentif, diskresi, dan pengawasan. Dengan kata lain, keberadaan kepentingan politik saja tidak cukup untuk menghasilkan politisasi; diperlukan ruang kelembagaan yang memungkinkan kepentingan tersebut diterjemahkan ke dalam keputusan birokrasi.

Proposisi 4: Patronase dan Politisasi Mendorong *Bureaucratic Capture*

Semakin kuat patronase dan politisasi birokrasi berlangsung secara berulang, semakin besar kemungkinan birokrasi mengalami *bureaucratic capture* yang ditandai oleh melemahnya otonomi profesional dan meningkatnya ketergantungan pada aktor politik.

Proposisi keempat menjelaskan perubahan dari intervensi yang bersifat individual atau transaksional menuju perubahan yang lebih mendalam dalam hubungan politik–birokrasi. Ketika patronase berlangsung secara berulang, hubungan antara jabatan birokrasi dan loyalitas politik dapat menjadi semakin terlembaga. Dalam situasi tersebut, peluang karier, akses terhadap jabatan strategis, dan posisi dalam organisasi pemerintahan dapat semakin dipengaruhi oleh kedekatan dengan aktor politik.

Pada tahap ini, birokrasi tidak lagi sekadar mengalami intervensi pada keputusan tertentu, tetapi mulai kehilangan sebagian otonomi profesionalnya. *Bureaucratic capture* dalam kerangka *Institutional Incentive Trap* karena itu dipahami sebagai proses kelembagaan ketika kepentingan politik memperoleh pengaruh yang cukup kuat untuk membentuk perilaku, orientasi, dan keputusan birokrasi. Secara formal, aturan merit dan struktur organisasi dapat tetap berjalan, tetapi keputusan substantif dapat dipengaruhi oleh hubungan kekuasaan informal (Hellman, Jones, & Kaufmann, 2000; Grindle, 2012).

Proposisi ini penting karena membedakan *Institutional Incentive Trap* dari konsep politisasi birokrasi yang bersifat deskriptif. *Institutional Incentive Trap* tidak berhenti pada pernyataan bahwa birokrasi dipengaruhi oleh politik, tetapi menjelaskan bagaimana pengaruh tersebut berkembang menjadi ketergantungan kelembagaan.

Proposisi 5: *Bureaucratic Capture* Mereproduksi Struktur Insentif dan Membentuk *Institutional Incentive Trap*

Semakin kuat *bureaucratic capture*, semakin besar kemungkinan struktur insentif yang menguntungkan intervensi politik terhadap birokrasi direproduksi, sehingga terbentuk *Institutional Incentive Trap* yang bersifat *self-reinforcing*.

Proposisi kelima merupakan inti teoritis *Institutional Incentive Trap*. *Bureaucratic capture* tidak berhenti sebagai akibat dari patronase dan politisasi, tetapi dapat menjadi kondisi yang memperkuat kembali struktur insentif yang pada awalnya mendorong intervensi. Ketika birokrasi telah mengalami ketergantungan politik, kemampuan organisasi untuk mempertahankan otonomi dan menolak intervensi dapat melemah. Pada saat yang sama, aktor politik memperoleh manfaat yang lebih besar dari birokrasi yang berada dalam pengaruhnya.

Mekanisme tersebut menghasilkan hubungan yang bersifat *self-reinforcing*. Intervensi menghasilkan patronase; patronase memperkuat ketergantungan birokrasi; ketergantungan memperbesar kemampuan aktor politik untuk mempertahankan pengaruh; dan pengaruh tersebut kembali menghasilkan manfaat politik yang mendorong intervensi berikutnya. Dengan demikian, kondisi yang dihasilkan oleh suatu intervensi justru memperkuat insentif untuk mengulangi pola yang sama pada periode berikutnya.

Di sinilah konsep "trap" memperoleh makna teoritisnya. Perangkap bukan terutama terletak pada niat buruk individu, melainkan pada struktur kelembagaan yang membuat mempertahankan pola lama tetap memberikan keuntungan bagi aktor, sementara perubahan menuju birokrasi yang lebih independen menghadapi biaya politik dan kelembagaan yang lebih besar. Dengan demikian, *Institutional Incentive Trap* merupakan kondisi ketika struktur kelembagaan secara berulang menghasilkan insentif yang mempertahankan pola patronase, politisasi, dan ketergantungan birokrasi (Pierson, 2004; March & Olsen, 1989).

Proposisi 6: Perubahan Struktur Insentif Diperlukan untuk Memutus *Institutional Incentive Trap*

Reformasi birokrasi akan lebih efektif dalam memutus *Institutional Incentive Trap* apabila penguatan kapasitas administratif disertai perubahan struktur insentif politik yang mengurangi manfaat intervensi terhadap birokrasi.

Proposisi keenam merupakan konsekuensi logis dari keseluruhan mekanisme *Institutional Incentive Trap*. Reformasi administratif tetap penting untuk meningkatkan profesionalisme, kapasitas organisasi, transparansi, akuntabilitas, dan kualitas pelayanan publik. Namun, penguatan aspek administratif tidak selalu cukup untuk memutus *trap* apabila manfaat politik dari penguasaan birokrasi tetap tinggi.

Karena itu, reformasi harus menyentuh struktur insentif yang membentuk pilihan aktor. Pembatasan diskresi politik, penguatan sistem merit, transparansi dalam pengelolaan ASN, pengawasan independen, serta perlindungan terhadap proses pengambilan keputusan profesional merupakan bagian dari upaya mengurangi manfaat politik dari intervensi. Tujuannya bukan menghilangkan hubungan antara politik dan birokrasi, melainkan mengubah aturan dan insentif sehingga birokrasi memiliki ruang yang lebih kuat untuk menjalankan fungsi profesionalnya.

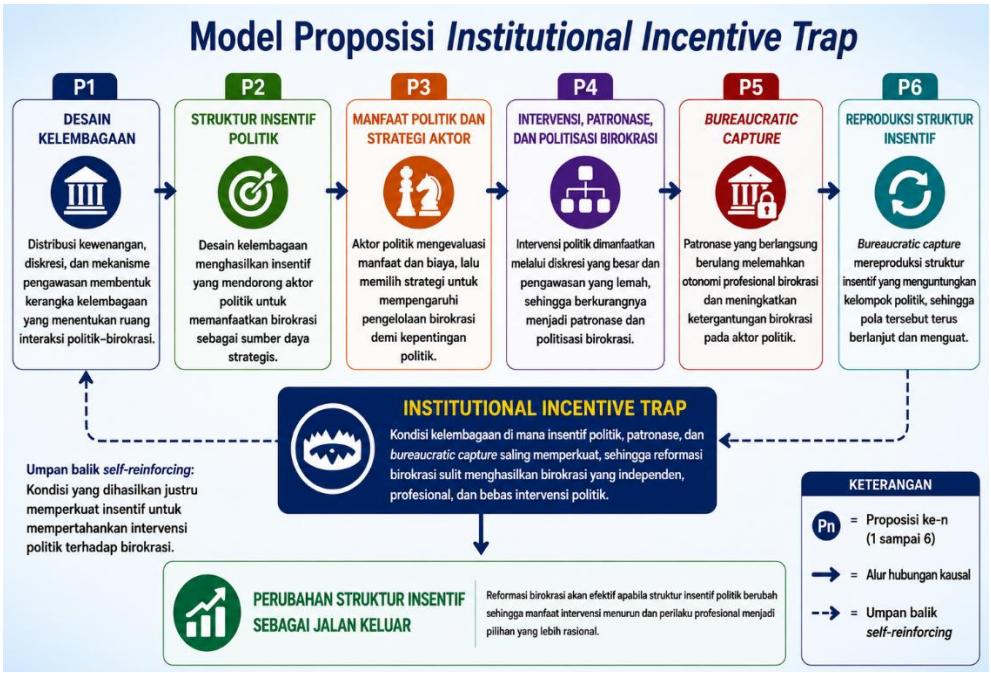
Proposisi ini sekaligus memperjelas perbedaan antara reformasi administratif dan reformasi institusional. Reformasi administratif memperbaiki bagaimana birokrasi bekerja, sedangkan reformasi institusional juga harus mengubah kondisi yang menentukan mengapa aktor memilih untuk menggunakan birokrasi sebagai sumber daya politik. Reformasi harus meningkatkan biaya intervensi, memperkuat probabilitas deteksi, mengurangi manfaat patronase, dan meningkatkan return terhadap profesionalisme. Karena itu, pemutusan *Institutional Incentive Trap* membutuhkan perubahan pada kapasitas administratif sekaligus struktur insentif politik (Pollitt & Bouckaert, 2017; North, 1990).

5.13 Sintesis Keenam Proposisi

Keenam proposisi tersebut membentuk satu rangkaian mekanisme kausal yang menjelaskan proses terbentuk dan bertahannya *Institutional Incentive Trap*. Proposisi pertama menjelaskan bagaimana desain kelembagaan membentuk struktur insentif. Proposisi kedua menjelaskan bagaimana manfaat politik dari birokrasi mendorong intervensi. Proposisi ketiga

menunjukkan kondisi yang memungkinkan intervensi berkembang menjadi patronase dan politisasi. Proposisi keempat menjelaskan bagaimana patronase dan politisasi dapat berkembang menjadi *bureaucratic capture*. Proposisi kelima menjelaskan mekanisme reproduksi yang membuat struktur insentif tersebut bertahan dan membentuk *Institutional Incentive Trap*. Sementara itu, proposisi keenam menjelaskan kondisi yang diperlukan untuk memutus mekanisme tersebut.

Dengan demikian, keenam proposisi dapat diringkas dalam satu alur teoritis:



Gambar 5. 4 Model Proposisi *Institutional Incentive Trap*

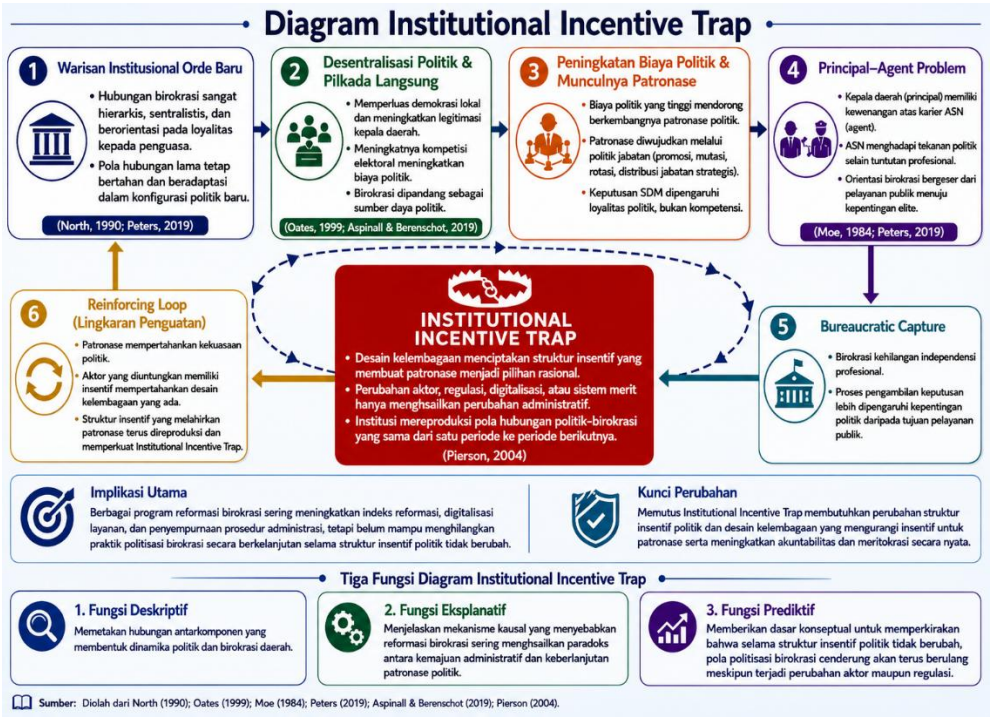
Rangkaian tersebut memperlihatkan bahwa *Institutional Incentive Trap* bukan sekadar istilah lain untuk patronase, politisasi birokrasi, atau *bureaucratic capture*. Ketiganya merupakan bagian dari mekanisme yang menjelaskan pembentukan trap. Unsur pembeda utama *Institutional Incentive Trap* terletak pada reproduksi struktur insentif yang membuat pola intervensi dapat bertahan meskipun reformasi administratif, perubahan regulasi, atau pergantian aktor telah terjadi.

Dengan posisi tersebut, enam proposisi *Institutional Incentive Trap* menjadi inti kontribusi teoritis buku ini. Proposisi tersebut mengintegrasikan dimensi kelembagaan, politik, dan administrasi dalam satu mekanisme penjelas mengenai paradoks reformasi birokrasi. Kerangka teori ini menempatkan

kualitas birokrasi bukan hanya sebagai hasil dari kapasitas administratif, tetapi juga sebagai konsekuensi dari struktur insentif yang mengatur hubungan antara kekuasaan politik dan birokrasi.

5.14 Diagram Institutional Incentive Trap

Subbab sebelumnya telah merumuskan dimensi, variabel, mekanisme kausal, dan proposisi yang membentuk *Institutional Incentive Trap* sebagai kerangka teori. Seluruh komponen tersebut kemudian disintesiskan ke dalam sebuah diagram konseptual yang berfungsi sebagai representasi visual dari keseluruhan teori. Diagram tidak hanya berperan sebagai ilustrasi, tetapi juga sebagai alat analisis (*analytical map*) yang memperlihatkan bagaimana hubungan antarvariabel berlangsung secara sistematis, mulai dari kondisi awal yang dibentuk oleh institusi hingga lahirnya konsekuensi terhadap birokrasi dan tata kelola pemerintahan daerah. Dengan demikian, diagram ini menjadi ringkasan visual atas keseluruhan argumentasi yang telah dibangun sejak Bab II hingga Bab V.



Gambar 5. 5 Diagram *Institutional Incentive Trap*

Diagram *Institutional Incentive Trap* memperlihatkan bahwa hubungan antara politik dan birokrasi bukanlah hubungan yang bersifat linear, melainkan

hubungan yang saling memengaruhi melalui serangkaian mekanisme kelembagaan. Kerangka ini diawali oleh warisan institusional Orde Baru yang meninggalkan pola hubungan birokrasi yang sangat hierarkis, sentralistis, dan berorientasi pada loyalitas kepada penguasa. Reformasi dan desentralisasi memang mengubah distribusi kewenangan pemerintahan, tetapi perubahan tersebut tidak sepenuhnya mengubah logika kelembagaan yang telah mengakar selama puluhan tahun. Akibatnya, sebagian pola hubungan lama tetap bertahan dan beradaptasi dalam konfigurasi politik yang baru (North, 1990; Peters, 2019).

Tahap berikutnya dalam diagram menunjukkan bahwa desentralisasi politik dan pilkada langsung memperluas ruang demokrasi lokal sekaligus meningkatkan legitimasi politik kepala daerah. Legitimasi tersebut memberikan kewenangan yang lebih besar kepada kepala daerah untuk menentukan arah kebijakan, termasuk dalam pengelolaan birokrasi. Pada saat yang sama, meningkatnya kompetisi elektoral menyebabkan biaya politik juga meningkat. Dalam konteks inilah birokrasi mulai dipandang bukan hanya sebagai organisasi pelayanan publik, tetapi juga sebagai sumber daya politik yang dapat dimanfaatkan untuk menjaga stabilitas koalisi, memperkuat loyalitas elite, dan mempertahankan kekuasaan politik (Oates, 1999; Aspinall & Berenschot, 2019).

Diagram selanjutnya memperlihatkan bahwa peningkatan biaya politik membentuk struktur insentif yang mendorong berkembangnya patronase politik. Patronase tersebut kemudian diwujudkan melalui praktik politik jabatan, yaitu penggunaan promosi, mutasi, rotasi, maupun distribusi jabatan strategis sebagai instrumen konsolidasi kekuasaan. Dalam kondisi seperti ini, keputusan mengenai pengelolaan sumber daya manusia tidak lagi sepenuhnya ditentukan oleh prinsip kompetensi, melainkan dipengaruhi oleh pertimbangan loyalitas politik. Fenomena tersebut menjelaskan mengapa sistem merit sering kali mampu memperbaiki prosedur administrasi, tetapi belum sepenuhnya mampu menghilangkan intervensi politik terhadap birokrasi.

Proses tersebut kemudian berkembang menjadi *principal–agent problem*. Hubungan antara kepala daerah sebagai pemegang kekuasaan politik (*principal*) dan aparatur sipil negara sebagai pelaksana kebijakan (*agent*) mengalami pergeseran orientasi. Aparatur birokrasi tidak hanya menghadapi tuntutan profesional untuk melayani kepentingan publik, tetapi juga menghadapi tekanan politik untuk memenuhi kepentingan elite yang memiliki kewenangan terhadap karier mereka. Ketika situasi ini berlangsung

secara terus-menerus, birokrasi secara bertahap kehilangan independensi profesionalnya dan mengalami *bureaucratic capture,* yaitu kondisi ketika proses pengambilan keputusan birokrasi lebih dipengaruhi oleh kepentingan politik daripada tujuan pelayanan publik (Moe, 1984; Peters, 2019).

Bagian inti diagram menunjukkan bahwa *Institutional Incentive Trap* merupakan hasil dari akumulasi seluruh proses tersebut. Perangkap kelembagaan tidak muncul karena individu tertentu memiliki integritas yang rendah, tetapi karena desain kelembagaan menciptakan struktur insentif yang membuat perilaku patronase menjadi pilihan yang rasional. Selama struktur insentif tersebut tidak berubah, pergantian kepala daerah, penyempurnaan regulasi, digitalisasi birokrasi, bahkan penerapan sistem merit sekalipun hanya menghasilkan perubahan administratif tanpa menyentuh akar persoalan. Dengan kata lain, institusi secara tidak langsung mereproduksi pola hubungan politik–birokrasi yang sama dari satu periode pemerintahan ke periode berikutnya. Pandangan ini sejalan dengan konsep *path dependence* yang menjelaskan bahwa institusi cenderung mempertahankan pola perilaku yang telah terbentuk melalui mekanisme umpan balik positif (*positive feedback*) (Pierson, 2004).

Diagram ini juga memperlihatkan adanya *reinforcing loop* atau lingkaran penguatan. Ketika patronase berhasil mempertahankan kekuasaan politik, aktor yang memperoleh manfaat dari sistem tersebut akan memiliki insentif untuk mempertahankan desain kelembagaan yang ada. Akibatnya, struktur insentif yang melahirkan patronase akan terus direproduksi sehingga semakin memperkuat *Institutional Incentive Trap.* Mekanisme inilah yang menjelaskan mengapa berbagai program reformasi birokrasi sering menghasilkan peningkatan indeks reformasi, digitalisasi layanan, maupun penyempurnaan prosedur administrasi, tetapi belum mampu menghilangkan praktik politisasi birokrasi secara berkelanjutan.

Atas dasar itu, diagram *Institutional Incentive Trap* memiliki tiga fungsi utama. Pertama, sebagai fungsi deskriptif, diagram memetakan hubungan antarkomponen yang membentuk dinamika politik dan birokrasi daerah. Kedua, sebagai fungsi eksplanatif, diagram menjelaskan mekanisme kausal yang menyebabkan reformasi birokrasi sering menghadapi paradoks antara kemajuan administratif dan keberlanjutan patronase politik. Ketiga, sebagai fungsi prediktif, diagram memberikan dasar teoritis untuk memperkirakan bahwa selama struktur insentif politik tidak berubah, pola politisasi birokrasi cenderung akan terus berulang meskipun terjadi perubahan aktor maupun regulasi.

Dari perspektif pengembangan teori, diagram ini merupakan kontribusi utama buku terhadap kajian administrasi publik dan politik lokal. Berbeda dengan teori-teori sebelumnya yang cenderung menempatkan birokrasi, patronase, atau institusi sebagai variabel yang berdiri sendiri, *Institutional Incentive Trap* mengintegrasikan seluruh komponen tersebut ke dalam satu teori yang menjelaskan hubungan sebab-akibat secara menyeluruh. Oleh karena itu, diagram ini tidak hanya berfungsi sebagai visualisasi teori, tetapi juga sebagai arsitektur teoritis yang menghubungkan warisan institusional, desentralisasi politik, struktur insentif, perilaku aktor, kapasitas birokrasi, dan kualitas tata kelola pemerintahan dalam satu kerangka analitis yang utuh.

Implikasi yang paling penting dari diagram ini adalah perubahan cara pandang terhadap reformasi birokrasi. Selama ini, reformasi lebih banyak diarahkan pada penyempurnaan prosedur administrasi, peningkatan kapasitas aparatur, dan digitalisasi pelayanan publik. Kerangka teori *Institutional Incentive Trap* menunjukkan bahwa agenda tersebut tetap penting, tetapi belum memadai apabila tidak disertai perubahan terhadap struktur insentif politik yang membentuk perilaku aktor.

Dengan demikian, reformasi birokrasi pada masa mendatang perlu bergerak dari pendekatan yang berorientasi pada perubahan aturan (*rule-based reform*) menuju pendekatan yang berorientasi pada perubahan struktur insentif (*incentive-based reform*). Di sinilah letak kontribusi teoritis utama yang dikembangkan dalam buku ini, yaitu menjelaskan bahwa kualitas birokrasi pada akhirnya merupakan produk dari kualitas desain kelembagaan yang mengatur hubungan antara politik dan birokrasi.

"Diagram Institutional Incentive Trap bukan hanya merangkum keseluruhan konstruksi teoritis yang dikembangkan dalam buku ini, tetapi juga menjadi dasar logis bagi perumusan implikasi teoretis, metodologis, dan kebijakan yang akan dibahas pada subbab berikutnya."

5.15 Implikasi Institutional Incentive Trap

Bab ini telah membangun *Institutional Incentive Trap* sebagai sebuah kerangka teori tingkat menengah yang menjelaskan hubungan kausal antara desain kelembagaan, struktur insentif politik, perilaku aktor, dan kualitas birokrasi dalam sistem desentralisasi di Indonesia. Kerangka tersebut lahir dari sintesis berbagai perspektif teoretis yang sebelumnya berkembang secara terpisah,

kemudian dipadukan melalui analisis empiris mengenai dinamika hubungan politik dan birokrasi daerah.

Oleh karena itu, kontribusi *Institutional Incentive Trap* tidak berhenti pada pengembangan kerangka teori tingkat menengah yang baru, tetapi juga menghasilkan sejumlah implikasi penting bagi pengembangan teori, penelitian empiris, dan perumusan kebijakan reformasi birokrasi. Implikasi tersebut menunjukkan bahwa persoalan birokrasi tidak lagi dapat dipahami hanya sebagai persoalan administrasi, melainkan sebagai konsekuensi dari interaksi yang kompleks antara institusi politik dan institusi birokrasi (North, 1990; Peters, 2019).

Implikasi *pertama* bersifat teoretis. Kerangka teori *Institutional Incentive Trap* memperluas cakupan *new institutionalism* dengan menempatkan struktur insentif sebagai mekanisme utama yang menjembatani hubungan antara desain kelembagaan dan perilaku aktor. Literatur institusional selama ini telah menjelaskan bahwa institusi membentuk aturan permainan (*rules of the game*) yang memengaruhi tindakan individu (North, 1990). Namun, teori yang dikembangkan dalam buku ini memberikan penjelasan yang lebih spesifik mengenai bagaimana desain kelembagaan dapat menciptakan insentif politik yang secara sistematis mendorong reproduksi patronase, politisasi birokrasi, dan *bureaucratic capture*. Dengan demikian, teori ini tidak sekadar menjelaskan keberadaan institusi, tetapi juga menjelaskan mekanisme yang membuat institusi menghasilkan konsekuensi yang tidak diharapkan (*unintended institutional consequences*).

Kontribusi teoritis berikutnya terletak pada upaya mengintegrasikan berbagai perspektif yang selama ini berkembang secara parsial. Kajian birokrasi Weberian menitikberatkan pentingnya profesionalisme birokrasi (Weber, 1978), teori patronase menjelaskan pertukaran sumber daya politik (Aspinall & Berenschot, 2019), teori *principal–agent* menyoroti persoalan delegasi dan asimetri informasi (Moe, 1984), sedangkan teori kapasitas negara menekankan kemampuan institusi dalam menghasilkan kebijakan publik yang efektif (Fukuyama, 2013). *Institutional Incentive Trap* menghubungkan seluruh perspektif tersebut ke dalam satu kerangka analitis yang menunjukkan bahwa hubungan politik dan birokrasi hanya dapat dipahami secara utuh apabila seluruh variabel tersebut dipandang sebagai bagian dari satu sistem kelembagaan yang saling memengaruhi.

Implikasi *kedua* berkaitan dengan pengembangan metodologi penelitian. Kerangka ini membuka ruang bagi penelitian yang tidak lagi hanya

mengukur keberhasilan reformasi birokrasi berdasarkan indikator administratif, seperti indeks reformasi birokrasi, kepatuhan terhadap sistem merit, atau tingkat digitalisasi pelayanan publik. Sebaliknya, penelitian di masa mendatang perlu mengintegrasikan indikator politik, seperti biaya politik, pola patronase, konfigurasi koalisi lokal, serta dinamika relasi antara kepala daerah dan birokrasi. Pendekatan tersebut memungkinkan analisis yang lebih komprehensif mengenai faktor-faktor yang memengaruhi keberhasilan maupun kegagalan reformasi birokrasi. Dengan demikian, *Institutional Incentive Trap* dapat dikembangkan sebagai kerangka analisis lintas disiplin yang menghubungkan administrasi publik, ilmu politik, ekonomi politik, dan studi kelembagaan.

Implikasi metodologis lainnya adalah bahwa teori ini dapat diuji melalui berbagai pendekatan penelitian. Pada penelitian kualitatif, teori dapat digunakan untuk menelusuri mekanisme kausal melalui studi kasus mengenai mutasi jabatan, patronase politik, atau hubungan kepala daerah dengan aparatur sipil negara. Pada penelitian kuantitatif, setiap variabel dalam teori dapat dioperasionalisasikan menjadi indikator yang memungkinkan pengujian hubungan antarkonstruk secara empiris. Sementara itu, pendekatan *mixed methods* memberikan peluang untuk mengombinasikan analisis statistik dengan penelusuran proses (*process tracing*) sehingga hubungan antara institusi, insentif, dan perilaku aktor dapat dipahami secara lebih mendalam (George & Bennett, 2005). Oleh karena itu, teori ini memiliki fleksibilitas metodologis yang tinggi dan dapat diaplikasikan pada berbagai konteks pemerintahan daerah.

Implikasi *ketiga* menyangkut reformasi kebijakan publik, khususnya dalam bidang reformasi birokrasi. Salah satu temuan utama teori ini adalah bahwa reformasi administrasi yang hanya berorientasi pada penyempurnaan regulasi dan prosedur belum cukup untuk menghilangkan politisasi birokrasi. Selama struktur insentif politik tetap memberikan keuntungan bagi praktik patronase, berbagai instrumen reformasi termasuk sistem merit, digitalisasi layanan, dan penyederhanaan organisasi akan lebih banyak menghasilkan perubahan administratif daripada perubahan substantif. Dengan kata lain, reformasi birokrasi memerlukan pendekatan yang tidak hanya memperbaiki aturan formal, tetapi juga mengubah logika insentif yang memengaruhi perilaku aktor politik dan birokrasi (OECD, 2023; World Bank, 2024).

Berdasarkan perspektif tersebut, teori *Institutional Incentive Trap* menawarkan perubahan paradigma dari *rule-based reform* menuju *incentive-based reform.*

Reformasi tidak lagi dipahami sebagai upaya menambah regulasi, memperketat prosedur, atau memperbanyak mekanisme administratif, melainkan sebagai proses mengubah manfaat (*rewards*) dan konsekuensi (*costs*) yang diterima oleh aktor ketika mengambil keputusan.

Dalam paradigma ini, perilaku profesional harus menjadi pilihan yang paling menguntungkan, sedangkan perilaku patronase harus memiliki konsekuensi politik, administratif, maupun hukum yang lebih besar. Pendekatan tersebut sejalan dengan pandangan kelembagaan yang menempatkan perubahan perilaku sebagai hasil dari perubahan struktur insentif, bukan semata-mata perubahan norma formal (March & Olsen, 1989).

Implikasi *keempat* berkaitan dengan penguatan sistem merit. Kerangka teori ini menunjukkan bahwa sistem merit merupakan prasyarat penting bagi birokrasi profesional, tetapi tidak dapat berdiri sendiri. Efektivitas sistem merit sangat ditentukan oleh lingkungan kelembagaan tempat sistem tersebut dijalankan. Oleh karena itu, penguatan sistem merit perlu diiringi dengan pembatasan diskresi politik dalam pengelolaan ASN, peningkatan transparansi promosi dan mutasi jabatan, penguatan pengawasan independen, serta perlindungan terhadap aparatur yang menjalankan tugas secara profesional. Dengan demikian, sistem merit tidak hanya menjadi mekanisme administratif, tetapi juga menjadi instrumen yang didukung oleh desain kelembagaan yang konsisten.

Implikasi lain yang tidak kalah penting adalah perlunya memperkuat kapasitas institusi pengawasan. Kerangka teori ini memperlihatkan bahwa pengawasan yang bersifat reaktif hanya mampu mengidentifikasi pelanggaran setelah terjadi, sedangkan perubahan struktur insentif memerlukan pengawasan yang bersifat preventif dan berbasis risiko. Dalam konteks tersebut, penguatan kapasitas Badan Kepegawaian Negara, Aparat Pengawasan Intern Pemerintah, Ombudsman, serta lembaga pengawas lainnya menjadi bagian penting dari upaya memutus reproduksi patronase birokrasi. Pemanfaatan teknologi digital, analisis data kepegawaian, dan sistem *early warning* juga perlu dikembangkan untuk mendeteksi pola intervensi politik secara lebih dini sehingga pengawasan tidak lagi sekadar bersifat administratif, tetapi menjadi instrumen pengendalian terhadap struktur insentif politik.

Pada tingkat yang lebih luas, *Institutional Incentive Trap* juga memiliki implikasi terhadap penguatan demokrasi lokal. Kerangka teori ini menunjukkan bahwa kualitas demokrasi tidak hanya ditentukan oleh

keberhasilan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah, tetapi juga oleh kemampuan sistem politik menjaga profesionalisme birokrasi setelah proses elektoral selesai. Demokrasi yang menghasilkan birokrasi yang netral, profesional, dan berorientasi pada pelayanan publik akan memperkuat legitimasi pemerintah daerah. Sebaliknya, apabila birokrasi terus dijadikan instrumen konsolidasi kekuasaan, maka kualitas pelayanan publik akan menurun, kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah akan melemah, dan efektivitas demokrasi lokal pada akhirnya ikut tergerus. Oleh sebab itu, reformasi hubungan politik dan birokrasi merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari konsolidasi demokrasi itu sendiri (Fukuyama, 2013).

Secara keseluruhan, *Institutional Incentive Trap* menawarkan cara pandang baru terhadap reformasi birokrasi di Indonesia. Kerangka teori ini menegaskan bahwa kualitas birokrasi merupakan hasil dari interaksi antara institusi politik, struktur insentif, dan perilaku aktor, bukan semata-mata produk dari kualitas individu atau efektivitas prosedur administrasi. Konsekuensinya, reformasi birokrasi perlu dipahami sebagai proses transformasi kelembagaan yang menghubungkan modernisasi administrasi, penguatan demokrasi, dan perubahan struktur insentif ke dalam satu agenda reformasi yang terpadu.

Pada akhirnya, kontribusi utama buku ini terletak pada pengembangan *Institutional Incentive Trap* sebagai teori analitis yang menjelaskan mengapa reformasi birokrasi di Indonesia sering menghasilkan kemajuan administratif tanpa diikuti perubahan substantif dalam hubungan politik dan birokrasi. Melalui teori ini, buku tidak hanya memberikan penjelasan atas paradoks yang selama ini terjadi, tetapi juga menawarkan arah baru bagi pengembangan teori, penelitian, dan kebijakan. Dengan demikian, *Institutional Incentive Trap* diharapkan dapat menjadi salah satu perspektif teoiritis yang memperkaya kajian administrasi publik dan ilmu politik, sekaligus menjadi dasar bagi perumusan desain reformasi birokrasi yang lebih adaptif, berkelanjutan, dan berorientasi pada kepentingan publik.

Untuk memperjelas posisi teoritis yang dikembangkan dalam buku ini, Tabel berikut ini menyajikan perbandingan antara pendekatan *Rule-Based Reform*, *Incentive-Based Reform*, dan *Institutional Incentive Trap*. Perbandingan ini menunjukkan bahwa teori yang diajukan tidak hanya menawarkan penyempurnaan administrasi atau perubahan sistem insentif secara parsial, tetapi juga menjelaskan bagaimana struktur insentif kelembagaan membentuk perilaku aktor politik dan birokrasi secara sistemik. Dengan demikian, Institutional Incentive Trap diposisikan sebagai kerangka analitis

yang mengintegrasikan dimensi politik, kelembagaan, dan administrasi publik dalam menjelaskan paradoks reformasi birokrasi di Indonesia.

Tabel 5. 5 Perbandingan *Institutional Incentive Trap* dengan Pendekatan *Rule-Based Reform* dan *Incentive-Based Reform*

Perbandingan Institutional Incentive Trap dengan Pendekatan *Rule-Based Reform* dan *Incentive-Based Reform*

Aspek Perbandingan	*Rule-Based Reform*	Incentive-Based Reform	Institutional Incentive Trap
Fokus Utama	Penyusunan dan penyempurnaan aturan, prosedur, dan standar administrasi.	Pemberian insentif atau sanksi untuk mendorong perilaku birokrasi yang diinginkan.	**Desain dan struktur insentif kelembagaan yang membentuk perilaku aktor politik dan birokrasi secara sistemik.**
Asumsi Dasar	Perilaku aktor akan berubah jika aturan diperbaiki dan ditegakkan.	Perilaku aktor rasional dan merespons terhadap insentif yang diberikan.	**Perilaku aktor rasional, tetapi dibentuk oleh struktur insentif kelembagaan yang sudah mengakar.**
Unit Analisis	Aturan, regulasi, dan prosedur formal.	Individu atau organisasi birokrasi sebagai penerima insentif.	**Desain kelembagaan dan struktur insentif yang membentuk interaksi aktor.**
Mekanisme Perubahan	Perubahan terjadi melalui revisi aturan dan peningkatan penegakan hukum.	Perubahan terjadi melalui insentif positif, sanksi, atau kombinasi keduanya.	**Perubahan terjadi melalui transformasi desain insentif kelembagaan secara menyeluruh.**
Kekuatan Pendekatan	Menciptakan kepastian, standar, dan akuntabilitas formal.	Mendorong kinerja jangka pendek dan perilaku terukur.	**Menjelaskan akar masalah politisasi birokrasi dan reproduksi patronase secara sistemik.**
Keterbatasan Utama	Sering tidak efektif tanpa perubahan perilaku dan budaya organisasi.	Berisiko menimbulkan perilaku oportunistik dan manipulasi insentif.	**Memerlukan perubahan kelembagaan yang kompleks dan resistensi politik yang tinggi.**
Implikasi Kebijakan	Perbaikan regulasi dan penguatan penegakan aturan.	Desain sistem insentif yang tepat dan berbasis kinerja.	**Rekonstruksi desain kelembagaan, insentif politik, dan sistem manajemen birokrasi secara integratif.**
Hasil yang Diharapkan	Birokrasi lebih tertib secara prosedural.	Birokrasi lebih responsif dan produktif.	**Birokrasi profesional, netral, dan berorientasi pada kepentingan publik secara berkelanjutan.**

Tabel di atas memperlihatkan bahwa *Institutional Incentive Trap* memiliki posisi teoritis yang berbeda dibandingkan pendekatan *Rule-Based Reform* maupun *Incentive-Based Reform*. Jika *Rule-Based Reform* berfokus pada penyempurnaan regulasi, prosedur, dan penegakan aturan, sedangkan *Incentive-Based Reform* menitikberatkan pada pemberian insentif untuk memengaruhi perilaku aktor, maka *Institutional Incentive Trap* menempatkan desain kelembagaan dan struktur insentif politik sebagai faktor utama yang membentuk perilaku politik dan birokrasi secara sistemik.

Perbandingan tersebut menunjukkan bahwa politisasi birokrasi tidak cukup dijelaskan sebagai akibat lemahnya regulasi atau kurang tepatnya sistem insentif. Persoalan yang lebih mendasar terletak pada struktur kelembagaan yang terus menghasilkan manfaat politik dari penguasaan birokrasi. Selama struktur insentif tersebut tidak berubah, aktor politik akan tetap memiliki dorongan rasional untuk memanfaatkan birokrasi sebagai instrumen konsolidasi kekuasaan, meskipun berbagai reformasi administratif telah dilaksanakan.

Oleh karena itu, *Institutional Incentive Trap* menawarkan perspektif yang lebih komprehensif dengan mengintegrasikan dimensi politik, kelembagaan, dan administrasi publik dalam satu kerangka analitis. Reformasi birokrasi tidak lagi dipahami hanya sebagai perbaikan aturan atau pemberian insentif, tetapi sebagai proses transformasi desain kelembagaan yang mengubah struktur insentif politik sehingga profesionalisme birokrasi menjadi pilihan yang lebih rasional, berkelanjutan, dan selaras dengan kepentingan publik. Dengan demikian, teori ini menegaskan kontribusi teoritis sekaligus menawarkan arah baru bagi agenda reformasi birokrasi di Indonesia.

5.16 *Institutional Incentive Trap* dalam Pengembangan Teori

Perkembangan ilmu politik dan administrasi publik menunjukkan semakin kuatnya kebutuhan untuk mempertemukan penjelasan mengenai kekuasaan, institusi, perilaku aktor, dan kapasitas administrasi dalam satu kerangka analisis. Persoalan pemerintahan modern tidak berlangsung dalam ruang politik dan administratif yang terpisah. Keputusan politik memengaruhi cara birokrasi bekerja, sementara kapasitas dan struktur birokrasi pada saat yang sama dapat memengaruhi distribusi kekuasaan, implementasi kebijakan, serta keberlangsungan pemerintahan. Karena itu, hubungan antara politik dan administrasi publik perlu dipahami sebagai hubungan yang saling membentuk, terutama ketika perubahan kelembagaan berlangsung dalam lingkungan politik yang kompetitif (Peters, 2019; Pierre & Peters, 2021).

Dalam konteks tersebut, buku ini menempatkan *Institutional Incentive Trap* sebagai kerangka teori tingkat menengah (*middle-range theoretical framework*) untuk menjelaskan hubungan antara desain kelembagaan, struktur insentif, perilaku aktor politik dan birokrasi, serta keberlanjutan intervensi politik terhadap birokrasi. Posisi ini penting untuk ditegaskan sejak awal karena IIT tidak dimaksudkan sebagai teori umum yang menjelaskan seluruh hubungan politik dan administrasi. *Institutional Incentive Trap* memiliki ruang lingkup substantif yang lebih spesifik, yaitu menjelaskan kondisi ketika desain kelembagaan menghasilkan struktur insentif yang mendorong penggunaan birokrasi sebagai instrumen politik dan membuat pola intervensi tersebut cenderung bertahan serta direproduksi meskipun reformasi administrasi telah berlangsung.

Sebagai kerangka teori tingkat menengah, *Institutional Incentive Trap* berada pada posisi antara teori yang bersifat sangat umum mengenai institusi dan perilaku dengan penjelasan empiris yang sangat spesifik mengenai suatu

kasus. Kerangka ini mengambil inspirasi dari berbagai tradisi teoritis yang telah berkembang, tetapi tidak berhenti pada penggabungan konsep. *Institutional Incentive Trap* berusaha menyusun hubungan yang lebih sistematis antara desain kelembagaan, struktur insentif, perilaku aktor, intervensi politik, manfaat politik, dan reproduksi kelembagaan. Dengan demikian, nilai teoritisnya terletak pada upaya menjelaskan mekanisme yang menghubungkan perubahan dan ketahanan institusional dengan perilaku politik serta konsekuensinya terhadap birokrasi.

Dalam kajian ilmu politik, hubungan antara institusi dan perilaku aktor telah menjadi perhatian penting melalui berbagai pendekatan, antara lain *rational choice institutionalism*, *historical institutionalism*, dan *sociological institutionalism*. Institusionalisme baru menunjukkan bahwa institusi bukan hanya seperangkat aturan formal, tetapi juga struktur yang membentuk pilihan, peluang, batasan, dan pola interaksi para aktor (North, 1990; Hall & Taylor, 1996; Peters, 2019). Kajian mengenai patronase dan politik lokal kemudian memperlihatkan bagaimana distribusi sumber daya dan hubungan kekuasaan dapat memengaruhi cara institusi bekerja dalam praktik, termasuk dalam konteks demokrasi elektoral dan desentralisasi di Indonesia (Aspinall & Berenschot, 2019; Hadiz, 2010).

Namun demikian, perspektif tersebut belum dengan sendirinya memberikan penjelasan yang memadai mengenai satu persoalan yang menjadi perhatian utama buku ini: mengapa intervensi politik terhadap birokrasi dapat terus berlangsung ketika institusi formal telah mengalami reformasi dan instrumen profesionalisasi birokrasi telah diperkuat? Pertanyaan tersebut mengarahkan perhatian pada struktur insentif yang berada di antara desain kelembagaan dan perilaku aktor. Di sinilah *Institutional Incentive Trap* memperoleh posisi analitisnya. *Institutional Incentive Trap* tidak hanya bertanya apakah institusi memengaruhi perilaku, tetapi juga insentif seperti apa yang dihasilkan oleh institusi, manfaat apa yang diperoleh aktor dari perilaku tertentu, dan bagaimana manfaat tersebut memperkuat kembali perilaku yang sama.

Dari perspektif administrasi publik, birokrasi profesional secara klasik dibangun di atas prinsip kompetensi, pembagian kerja, hierarki, aturan formal, dan orientasi pada pelaksanaan tugas secara impersonal (Weber, 1978). Perkembangan reformasi administrasi kemudian memperluas perhatian pada efisiensi, kinerja, akuntabilitas, kualitas pelayanan, tata kelola, digitalisasi, dan sistem merit (Osborne & Gaebler, 1992; OECD, 2023). Akan tetapi, pengalaman reformasi birokrasi menunjukkan bahwa

penguatan instrumen administratif tidak selalu menghasilkan perubahan yang sepadan dalam hubungan kekuasaan antara aktor politik dan birokrasi. Dalam kondisi tertentu, birokrasi dapat menjadi lebih modern dari sisi prosedur dan teknologi, tetapi tetap rentan terhadap intervensi politik.

Kondisi tersebut memperlihatkan adanya perbedaan antara perubahan administratif dan perubahan struktur insentif politik. Perubahan administratif berkaitan dengan kapasitas, prosedur, organisasi, teknologi, dan instrumen manajemen. Sementara itu, perubahan struktur insentif berkaitan dengan manfaat, biaya, peluang, dan risiko yang dihadapi aktor ketika memilih suatu tindakan. *Institutional Incentive Trap* dibangun untuk menjelaskan hubungan di antara kedua proses tersebut. Reformasi administrasi dapat meningkatkan kapasitas birokrasi, tetapi apabila intervensi politik tetap memberikan keuntungan yang besar dan biaya yang relatif rendah, maka aktor politik masih memiliki alasan untuk mempertahankan pengaruhnya terhadap birokrasi. Dalam situasi seperti itu, reformasi administratif dapat berlangsung tanpa sepenuhnya menghasilkan transformasi hubungan politik–birokrasi.

Dengan demikian, kontribusi *Institutional Incentive Trap* tidak terletak pada penciptaan konsep-konsep yang sama sekali terpisah dari literatur yang telah ada, tetapi pada penyusunan hubungan teoretis di antara konsep-konsep tersebut ke dalam mekanisme penjelasan yang lebih terpadu. *Principal–agent problem*, patronase politik, politisasi birokrasi, *bureaucratic capture*, sistem merit, legitimasi politik, diskresi administratif, dan biaya politik memiliki tradisi literatur masing-masing. *Institutional Incentive Trap* menempatkan konsep-konsep tersebut dalam satu rangkaian analitis dengan menjadikan struktur insentif sebagai mekanisme penghubung. Dengan cara ini, fenomena yang sebelumnya dapat dibaca secara terpisah dapat dianalisis sebagai bagian dari proses yang sama: institusi menghasilkan insentif, insentif memengaruhi perilaku, perilaku menghasilkan manfaat politik, dan manfaat tersebut dapat memperkuat kembali struktur insentif yang menopangnya.

Posisi tersebut juga memberikan dasar bagi pembedaan *Institutional Incentive Trap* dari patronase, politisasi, dan *bureaucratic capture*. Ketiga konsep tersebut penting dalam menjelaskan hubungan politik dan birokrasi, tetapi tidak identik dengan *Institutional Incentive Trap*. Patronase menjelaskan pola pertukaran sumber daya dan dukungan politik; politisasi menjelaskan masuknya kepentingan politik ke dalam birokrasi; sedangkan *bureaucratic capture* menjelaskan kondisi ketika kepentingan tertentu memperoleh

pengaruh dominan terhadap birokrasi. *Institutional Incentive Trap* bergerak pada tingkat analisis yang berbeda: menjelaskan kondisi dan mekanisme yang membuat pola-pola tersebut memperoleh insentif untuk bertahan dan direproduksi. Karena itu, keberadaan patronase atau politisasi pada suatu waktu tertentu belum dengan sendirinya menunjukkan adanya *Institutional Incentive Trap*. *Institutional Incentive Trap* mensyaratkan adanya hubungan yang lebih sistematis antara desain kelembagaan, struktur insentif, perilaku aktor, manfaat politik, dan reproduksi pola intervensi.

Secara epistemologis, posisi *Institutional Incentive Trap* juga menunjukkan pergeseran fokus dari penjelasan yang terlalu berpusat pada karakter individual menuju penjelasan mengenai kondisi kelembagaan yang membentuk pilihan aktor. Politisasi birokrasi tidak dengan sendirinya harus dijelaskan melalui rendahnya integritas individu, lemahnya kepemimpinan, atau semata-mata kuatnya budaya patronase. Faktor-faktor tersebut tetap relevan, tetapi *Institutional Incentive Trap* mengajukan pertanyaan yang lebih mendasar: mengapa dalam konfigurasi kelembagaan tertentu perilaku tersebut menjadi pilihan yang rasional atau menguntungkan bagi aktor? Dengan mengajukan pertanyaan tersebut, *Institutional Incentive Trap* memandang perilaku aktor sebagai bagian dari interaksi antara pilihan individu dan struktur kelembagaan yang mengatur manfaat serta konsekuensi dari pilihan tersebut (North, 1990; Ostrom, 2005).

Pergeseran ini tidak berarti bahwa aktor kehilangan kapasitas untuk memilih. Sebaliknya, *Institutional Incentive Trap* tetap mengakui adanya *agency*. Aktor politik dan birokrasi memiliki kepentingan, strategi, dan kemampuan untuk memilih tindakan yang berbeda. Namun, pilihan tersebut berlangsung dalam lingkungan kelembagaan yang tidak netral. Ketika suatu konfigurasi kelembagaan memberikan manfaat politik yang lebih besar kepada perilaku intervensif daripada perilaku profesional, aktor akan menghadapi insentif untuk menyesuaikan tindakannya dengan struktur tersebut. Sebaliknya, ketika biaya intervensi meningkat, pengawasan efektif, dan sistem merit memberikan manfaat karier yang lebih besar daripada loyalitas politik, kalkulasi aktor dapat berubah. Karena itu, *Institutional Incentive Trap* tidak bersifat deterministik. Ia menjelaskan kecenderungan perilaku yang dihasilkan oleh struktur insentif, bukan kepastian bahwa setiap aktor akan selalu bertindak dengan cara yang sama.

Dalam kerangka tersebut, konsep *trap* merujuk pada mekanisme yang bersifat *self-reinforcing*. Intervensi politik menghasilkan manfaat tertentu; manfaat tersebut memperkuat alasan untuk mempertahankan intervensi;

keberlanjutan intervensi kemudian memperkuat ketergantungan birokrasi terhadap pusat kekuasaan; dan ketergantungan tersebut meningkatkan manfaat politik dari penguasaan birokrasi. Siklus tersebut dapat membuat pola yang telah terbentuk semakin sulit diubah meskipun secara formal institusi telah direformasi. Logika ini memiliki hubungan dengan perspektif *path dependence* dan proses kelembagaan yang memperkuat dirinya sendiri (*self-reinforcing institutional processes*) (Pierson, 2004).

Dengan demikian, *Institutional Incentive Trap* memberikan perhatian khusus pada mekanisme reproduksi. Unsur inilah yang membedakan kerangka teori ini dari penjelasan yang hanya mengidentifikasi keberadaan intervensi politik. Suatu intervensi dapat bersifat sementara dan tidak menghasilkan *trap*. Demikian pula, patronase dapat muncul dalam suatu periode tertentu tanpa menjadi mekanisme kelembagaan yang menetap. *Institutional Incentive Trap* baru relevan ketika struktur insentif yang mendasari perilaku tersebut membuat manfaat dari pola lama memperkuat kecenderungan untuk mengulanginya. Karena itu, kata "trap" menunjuk pada ketahanan suatu pola akibat struktur insentif yang secara berulang memperkuat perilaku yang sama, bukan sekadar pada keberadaan penyimpangan birokrasi.

Posisi *Institutional Incentive Trap* sebagai kerangka teori tingkat menengah juga berarti bahwa kerangka ini harus memiliki batas penerapan yang jelas. *Institutional Incentive Trap* tidak dimaksudkan untuk menjelaskan semua bentuk korupsi, semua jenis patronase, seluruh variasi perilaku birokrasi, atau semua kegagalan reformasi administrasi. Ruang lingkupnya adalah kondisi ketika hubungan antara desain kelembagaan dan struktur insentif politik menghasilkan kecenderungan penggunaan birokrasi sebagai instrumen konsolidasi kekuasaan dan membuat pola intervensi tersebut bertahan meskipun reformasi administratif telah dilakukan. Batas tersebut penting agar *Institutional Incentive Trap* memiliki daya jelaskan yang terarah dan tidak berkembang menjadi konsep yang terlalu luas sehingga kehilangan kemampuan membedakan fenomena yang dijelaskannya dari fenomena lainnya.

Dalam konteks Indonesia, terutama setelah desentralisasi, ruang analisis tersebut menjadi relevan karena perubahan distribusi kewenangan politik dan administratif menciptakan konfigurasi baru dalam hubungan antara kepala daerah, birokrasi, partai politik, dan jaringan kepentingan. Kepala daerah memperoleh legitimasi elektoral sekaligus memiliki kewenangan administratif yang penting, sementara birokrasi menguasai sumber daya organisasi, informasi, anggaran, dan kapasitas implementasi kebijakan.

Dalam lingkungan politik yang kompetitif, kombinasi tersebut dapat menciptakan insentif untuk menggunakan birokrasi sebagai instrumen konsolidasi kekuasaan. Literatur mengenai politik lokal Indonesia menunjukkan bahwa hubungan klientelistik dan distribusi sumber daya politik dapat berkelindan dengan institusi demokrasi dan pemerintahan lokal (Aspinall & Berenschot, 2019; Hadiz, 2010). *Institutional Incentive Trap* memberikan penjelasan tambahan dengan memusatkan perhatian pada mekanisme insentif yang memungkinkan hubungan tersebut bertahan.

Dari sisi pengembangan teori, *Institutional Incentive Trap* dapat dipahami sebagai jembatan analitis antara teori institusi dan penjelasan empiris mengenai politik–birokrasi. Pada tingkat yang lebih umum, institusionalisme menjelaskan bagaimana institusi membentuk pilihan dan perilaku. Pada tingkat empiris, penelitian mengenai patronase, politisasi, dan birokrasi menunjukkan berbagai bentuk hubungan antara kekuasaan politik dan administrasi. *Institutional Incentive Trap* menempati ruang di antara keduanya dengan menjelaskan mekanisme yang menghubungkan: desain kelembagaan → struktur insentif → perilaku aktor → manfaat politik → reproduksi intervensi → ketahanan pola kelembagaan. Rangkaian tersebut menjadi inti dari daya penjelas *Institutional Incentive Trap*.

Dengan posisi tersebut, *Institutional Incentive Trap* tidak dimaksudkan untuk menggantikan teori-teori yang telah berkembang. Sebaliknya, kerangka ini dibangun melalui dialog dengan teori institusional, teori pilihan rasional, kajian birokrasi, teori patronase, ekonomi kelembagaan, dan literatur tata kelola publik. Kontribusinya terletak pada sintesis mekanistik: berbagai konsep yang telah mapan digunakan untuk membangun penjelasan mengenai mengapa reformasi administratif dapat menghasilkan perubahan kapasitas dan prosedur tanpa selalu mengubah struktur insentif politik yang menopang intervensi terhadap birokrasi. Dengan demikian, *Institutional Incentive Trap* memperluas pembacaan mengenai reformasi birokrasi dari persoalan kapasitas administratif menuju persoalan perubahan struktur insentif kelembagaan.

Sebagai kerangka teori tingkat menengah, *Institutional Incentive Trap* juga harus memenuhi tuntutan keterujian empiris. Karena itu, *Institutional Incentive Trap* tidak berhenti pada definisi atau hubungan konseptual. Kerangka ini dikembangkan melalui konstruk inti, dimensi, variabel, mekanisme kausal, kondisi batas, dan proposisi teoretis. Setiap unsur tersebut memiliki fungsi dalam membangun hubungan antara abstraksi teoritis dan pengamatan empiris. Proposisi yang dirumuskan

memungkinkan *Institutional Incentive Trap* diuji dalam konteks pemerintahan daerah Indonesia, tetapi pada saat yang sama membuka peluang untuk diuji pada konteks kelembagaan lain yang memiliki karakteristik serupa. Dengan demikian, perkembangan *Institutional Incentive Trap* bergantung pada dialog berkelanjutan antara argumentasi teoretis dan bukti empiris (George & Bennett, 2005; Hedström & Ylikoski, 2010).

Dalam pengertian tersebut, status *Institutional Incentive Trap* sebagai kerangka teori tingkat menengah bukan klaim bahwa teori ini telah menjelaskan seluruh variasi hubungan politik dan birokrasi, melainkan klaim bahwa *Institutional Incentive Trap* telah memiliki struktur teoritis yang cukup untuk menghasilkan penjelasan yang sistematis dan dapat diuji. Konstruk dan dimensi memberikan batas konseptual; mekanisme kausal menjelaskan proses yang menghubungkan kondisi dengan konsekuensi; proposisi memberikan pernyataan yang dapat diuji; sedangkan kondisi batas menjelaskan kapan dan di mana mekanisme tersebut diperkirakan berlaku. Struktur ini memungkinkan *Institutional Incentive Trap* dikembangkan lebih lanjut melalui penelitian empiris, perbandingan lintas daerah, maupun studi lintas negara.

Atas dasar posisi tersebut, *Institutional Incentive Trap* dalam buku ini bukan sekadar konsep deskriptif dan bukan pula teori universal. *Institutional Incentive Trap* merupakan kerangka teori tingkat menengah yang bersifat integratif dan mekanistik, yang dirancang untuk menjelaskan paradoks ketika modernisasi administrasi berjalan tanpa transformasi yang sepadan pada struktur insentif politik. Kerangka ini mempertemukan perhatian ilmu politik terhadap kekuasaan dan institusi dengan perhatian administrasi publik terhadap profesionalisme, kapasitas, merit, dan kualitas birokrasi. Dengan demikian, *Institutional Incentive Trap* memberikan jembatan analitis antara pertanyaan mengenai siapa yang memiliki kekuasaan, aturan apa yang mengatur kekuasaan tersebut, insentif apa yang dihasilkan oleh aturan, dan bagaimana insentif tersebut membentuk perilaku birokrasi.

Pada akhirnya, posisi *Institutional Incentive Trap* dalam pengembangan teori politik dan administrasi publik dapat dirumuskan secara sederhana: institusi membentuk struktur insentif; struktur insentif memengaruhi kalkulasi aktor; kalkulasi aktor membentuk perilaku; perilaku menghasilkan manfaat politik; dan manfaat politik dapat memperkuat kembali struktur insentif yang melahirkannya. Ketika siklus tersebut menghasilkan penggunaan birokrasi sebagai instrumen konsolidasi kekuasaan dan bertahan meskipun reformasi administratif berlangsung, maka terbentuk *Institutional Incentive Trap*.

Dengan demikian, kontribusi *Institutional Incentive Trap* bukan sekadar menambahkan istilah baru dalam literatur politik–birokrasi, tetapi menawarkan cara untuk memahami mengapa suatu pola hubungan politik dan birokrasi dapat bertahan, bagaimana pola tersebut direproduksi, dan kondisi apa yang diperlukan untuk memutusnya.

Tabel 5. 6 Ringkasan Konstruksi Teori *Institutional Incentive Trap*

Ringkasan Konstruksi Teori *Institutional Incentive Trap*

Komponen Konstruksi Teori	Fokus Utama	Uraian Singkat	Fungsi dalam Kerangka Teori
Asumsi Dasar	Cara memahami aktor, institusi, dan insentif	Aktor politik dan birokrasi adalah rasional terbatas yang merespons struktur insentif; institusi membentuk peluang, manfaat, biaya, dan risiko yang memengaruhi pilihan aktor.	Memberikan landasan ontologis dan epistemologis bagi seluruh kerangka teori.
Konstruk Inti	Unsur konseptual utama pembentuk IIT	Mencakup desain kelembagaan, struktur insentif, perilaku aktor, intervensi politik, manfaat politik, dan reproduksi kelembagaan.	Menentukan batas konseptual dan fokus penjelasan IIT.
Dimensi	Aspek-aspek utama dari setiap konstruk	Setiap konstruk dijabarkan ke dalam dimensi-dimensi utama (seperti formal-informal, sentralisasi-diskresi, manfaat-biaya, dsb.) yang menggambarkan keragaman fenomena.	Memperkaya pemahaman konsep dan menunjukkan variasi kondisi yang relevan.
Variabel	Indikator terukur dari setiap dimensi	Variabel-variabel operasional yang dapat diamati dan diukur secara empiris, baik kuantitatif maupun kualitatif.	Menjembatani konsep abstrak dengan pengukuran empiris.
Mekanisme Kausal	Proses yang menghubungkan konstruk	Rangkaian sebab-akibat: desain kelembagaan → struktur insentif → perilaku aktor → manfaat politik → reproduksi intervensi → ketahanan pola kelembagaan.	Menjelaskan bagaimana dan mengapa IIT terbentuk dan bertahan (*self-reinforcing*).
Proposisi Teoretis	Pernyataan hubungan antarvariabel yang dapat diuji	Enam proposisi utama yang merumuskan hubungan kausal antarvariabel dan kondisi yang memengaruhinya.	Memberikan dasar untuk pengujian empiris dan pengembangan teori lebih lanjut.
Implikasi	Konsekuensi teoritis dan kebijakan	Implikasi bagi pengembangan teori politik dan administrasi publik serta bagi desain kebijakan dan reformasi kelembagaan.	Menunjukkan kegunaan teori dalam penjelasan ilmiah dan perumusan kebijakan.

Tabel di atas merangkum konstruksi *Institutional Incentive Trap* sebagai kerangka teori tingkat menengah yang dikembangkan dalam buku ini. Penyusunan kerangka tersebut tidak dilakukan dengan menempatkan konsep-konsep yang telah ada secara berdampingan, tetapi melalui proses sintesis yang menghubungkan asumsi teoritis, konstruk, dimensi, variabel, mekanisme kausal, proposisi, dan implikasi. Setiap komponen memiliki fungsi yang berbeda, tetapi seluruhnya diarahkan pada pertanyaan teoritis yang sama: mengapa struktur insentif tertentu dapat membuat intervensi politik terhadap birokrasi bertahan meskipun reformasi administrasi telah berlangsung?

Dalam konstruksi tersebut, asumsi dasar memberikan landasan mengenai bagaimana aktor, institusi, dan insentif dipahami. Konstruk dan dimensi memberikan batas konseptual mengenai unsur-unsur yang membentuk *Institutional Incentive Trap*. Variabel menerjemahkan konstruk tersebut ke dalam aspek yang dapat diamati dan diteliti. Mekanisme kausal menjelaskan proses yang menghubungkan desain kelembagaan dengan perilaku dan

konsekuensinya. Proposisi merumuskan hubungan teoretis yang dapat diuji, sedangkan implikasi menunjukkan konsekuensi teoritis dan kebijakan yang muncul dari mekanisme tersebut.

Dengan struktur tersebut, *Institutional Incentive Trap* menempatkan struktur insentif kelembagaan sebagai mekanisme penghubung utama, bukan sebagai salah satu variabel tambahan. Desain kelembagaan membentuk distribusi kewenangan, peluang, manfaat, biaya, dan risiko. Distribusi tersebut kemudian memengaruhi kalkulasi aktor politik dan birokrasi. Ketika kalkulasi tersebut menghasilkan intervensi yang memberikan keuntungan politik, manfaat tersebut dapat memperkuat kembali perilaku dan ketergantungan yang menopangnya. Di sinilah terbentuk mekanisme reproduktif yang menjadi inti *Institutional Incentive Trap*.

Oleh karena itu, Tabel di atas tidak sekadar berfungsi sebagai ringkasan terminologis, tetapi menunjukkan arsitektur teori *Institutional Incentive Trap* secara keseluruhan. Kerangka tersebut memiliki batas konseptual, mekanisme penjelasan, proposisi yang dapat diuji, serta implikasi yang dapat digunakan untuk membaca persoalan reformasi birokrasi. Posisi ini membedakan *Institutional Incentive Trap* dari sekadar konsep deskriptif dan sekaligus menunjukkan mengapa *Institutional Incentive Trap* layak ditempatkan sebagai kerangka teori tingkat menengah dalam pengembangan kajian politik dan administrasi publik.

Dengan demikian, konstruksi *Institutional Incentive Trap* mengarahkan analisis dari pertanyaan "mengapa birokrasi masih dipolitisasi?" menuju pertanyaan yang lebih analitis: "struktur kelembagaan dan insentif seperti apa yang membuat politisasi menjadi menguntungkan, bagaimana keuntungan tersebut direproduksi, dan dalam kondisi apa perangkap tersebut dapat diputus?" Pergeseran pertanyaan tersebut merupakan inti kontribusi teoritis *Institutional Incentive Trap* sekaligus menjadi dasar bagi pembahasan lebih lanjut mengenai konstruk, dimensi, mekanisme kausal, dan proposisi pada bagian berikutnya.

BAB VI
REKONSTRUKSI REFORMASI BIROKRASI INDONESIA

6.1 Perkembangan Reformasi Birokrasi

Reformasi birokrasi merupakan salah satu agenda strategis negara dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang efektif, akuntabel, dan berorientasi pada pelayanan publik. Selama lebih dari dua dekade sejak bergulirnya reformasi politik tahun 1998, pemerintah Indonesia telah melaksanakan berbagai perubahan kelembagaan melalui penyempurnaan regulasi, pembangunan sistem merit, penguatan akuntabilitas kinerja, digitalisasi pelayanan publik, penyederhanaan birokrasi, serta pengembangan kapasitas aparatur sipil negara. Berbagai kebijakan tersebut menunjukkan komitmen negara untuk membangun birokrasi modern yang mampu menjawab tuntutan masyarakat sekaligus meningkatkan daya saing nasional. Sejumlah indikator tata kelola, seperti *Government Effectiveness*, Indeks Reformasi Birokrasi, Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE), dan Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP), memperlihatkan kecenderungan perbaikan yang cukup konsisten dalam beberapa tahun terakhir (World Bank, 2024; Kementerian PANRB, 2024).

Namun demikian, kemajuan administratif tersebut belum sepenuhnya diikuti oleh transformasi hubungan antara politik dan birokrasi. Di berbagai daerah, praktik politisasi jabatan, patronase birokrasi, mutasi aparatur yang dipengaruhi kepentingan politik, pelanggaran sistem merit, serta rendahnya netralitas aparatur sipil negara masih menjadi persoalan yang terus berulang. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa modernisasi administrasi belum secara otomatis menghasilkan birokrasi yang independen dan profesional. Dengan kata lain, reformasi berhasil memperbaiki cara birokrasi bekerja, tetapi belum sepenuhnya mengubah lingkungan politik yang membentuk perilaku birokrasi itu sendiri. Fenomena ini memperlihatkan adanya kesenjangan antara keberhasilan membangun kapasitas administrasi (*administrative capacity*) dengan keberhasilan memperkuat otonomi birokrasi (*bureaucratic autonomy*) (Peters, 2019; OECD, 2023).

Rekonstruksi reformasi birokrasi tidak dapat dilakukan hanya melalui penambahan regulasi atau penyempurnaan prosedur administratif. Berdasarkan temuan empiris pada bab sebelumnya, reformasi birokrasi di Indonesia menunjukkan proses evolusi yang panjang, mulai dari penataan organisasi, penguatan tata kelola pemerintahan, penerapan sistem merit,

hingga digitalisasi administrasi publik. Namun, seluruh tahapan tersebut belum sepenuhnya mampu mengubah struktur insentif politik yang menjadi sumber utama reproduksi patronase birokrasi. Oleh karena itu, diperlukan perspektif baru yang memandang reformasi birokrasi sebagai proses transformasi kelembagaan yang lebih mendasar. Evolusi tersebut digambarkan pada Gambar berikut.



Gambar 6. 1 Evolusi Reformasi Birokrasi Indonesia

Evolusi reformasi birokrasi Indonesia menunjukkan pergeseran paradigma dari *Administrative Reform* yang berorientasi pada efisiensi organisasi menuju Institutional Reform yang berfokus pada perubahan struktur insentif politik dan hubungan antara institusi formal serta institusi informal. Dalam perspektif buku ini, tahapan terakhir mengarah pada kerangka *Institutional Incentive Trap (IIT),* yaitu kondisi ketika modernisasi administrasi berlangsung, tetapi patronase birokrasi tetap bertahan karena struktur insentif politik belum berubah secara fundamental.

Temuan empiris yang telah dipaparkan pada Bab III dan Bab IV menunjukkan bahwa paradoks tersebut tidak dapat dijelaskan hanya melalui perspektif administrasi publik konvensional. Berbagai indikator memperlihatkan bahwa peningkatan kualitas tata kelola administrasi berlangsung bersamaan dengan tetap bertahannya praktik patronase politik dan intervensi terhadap manajemen aparatur sipil negara. Kondisi tersebut

mengindikasikan bahwa akar persoalan reformasi birokrasi tidak lagi terletak pada kekurangan instrumen administratif, melainkan pada struktur kelembagaan yang membentuk insentif para aktor politik dan birokrasi. Selama struktur insentif tersebut tetap memberikan keuntungan bagi penggunaan birokrasi sebagai instrumen konsolidasi kekuasaan, maka berbagai inovasi administrasi akan menghadapi keterbatasan dalam menghasilkan perubahan yang bersifat substantif (North, 1990; Pierson, 2004).

Dalam perspektif *Historical Institutionalism,* institusi tidak hanya mengatur perilaku melalui aturan formal, tetapi juga membentuk pilihan rasional para aktor melalui insentif yang berkembang secara historis. Oleh karena itu, perubahan kelembagaan tidak cukup dilakukan dengan memperbaiki prosedur administrasi apabila aturan informal, distribusi kewenangan politik, dan mekanisme akuntabilitas tetap mempertahankan pola insentif yang sama. North (1990) menegaskan bahwa institusi merupakan *rules of the game* yang menentukan bagaimana aktor mengambil keputusan, sedangkan Pierson (2004) menunjukkan bahwa institusi memiliki kecenderungan menciptakan *path dependence*, yaitu kondisi ketika pilihan kebijakan pada masa lalu membatasi ruang perubahan pada masa kini. Perspektif tersebut menjelaskan mengapa reformasi birokrasi Indonesia mampu menghasilkan kemajuan administratif, tetapi belum berhasil memutus reproduksi patronase politik yang telah mengakar dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Kerangka teori *Institutional Incentive Trap* yang dikembangkan dalam buku ini memberikan penjelasan bahwa paradoks reformasi birokrasi muncul karena adanya ketidaksesuaian (*institutional misalignment*) antara reformasi administrasi dan reformasi institusi politik. Reformasi administrasi berhasil memperkuat kapasitas organisasi, sistem informasi, standar pelayanan, dan mekanisme evaluasi kinerja. Akan tetapi, reformasi tersebut belum disertai perubahan terhadap struktur insentif politik yang mengatur hubungan antara kepala daerah, partai politik, birokrasi, dan mekanisme pengawasan. Akibatnya, birokrasi menghadapi dua tuntutan yang berjalan secara bersamaan: di satu sisi dituntut bekerja secara profesional berdasarkan sistem merit, sementara di sisi lain tetap berada dalam lingkungan politik yang memberikan penghargaan lebih besar terhadap loyalitas politik daripada kompetensi profesional. Ketegangan inilah yang melahirkan *Institutional Incentive Trap*, yaitu situasi ketika seluruh aktor bertindak

rasional sesuai insentif yang mereka hadapi, tetapi secara kolektif menghasilkan tata kelola pemerintahan yang kurang optimal.

Atas dasar pemahaman tersebut, agenda reformasi birokrasi Indonesia perlu memasuki fase baru. Reformasi tidak lagi cukup dipahami sebagai proyek modernisasi administrasi, melainkan harus diarahkan pada rekonstruksi hubungan kelembagaan antara demokrasi lokal, birokrasi, dan sistem politik. Rekonstruksi ini tidak bertujuan mengurangi prinsip demokrasi maupun desentralisasi, tetapi memastikan bahwa kewenangan politik tetap berjalan berdampingan dengan birokrasi yang profesional, netral, dan berorientasi pada kepentingan publik. Dengan demikian, reformasi administrasi dan reformasi institusi politik tidak diposisikan sebagai dua agenda yang terpisah, melainkan sebagai dua pilar yang saling melengkapi dalam membangun pemerintahan yang efektif sekaligus berintegritas (Pollitt & Bouckaert, 2017; OECD, 2023).

Bab ini menyusun arah rekonstruksi tersebut secara sistematis. Pembahasan diawali dengan identifikasi mengapa reformasi birokrasi memerlukan perubahan paradigma, kemudian dilanjutkan dengan analisis mengenai perlunya menggeser orientasi dari *administrative reform* menuju *institutional reform*. Selanjutnya, bab ini menguraikan strategi penguatan independensi birokrasi, rekonstruksi sistem merit, penataan ulang hubungan antara kepala daerah dan birokrasi, serta pengembangan mekanisme akuntabilitas politik yang mampu mengurangi ruang patronase. Pada bagian akhir, diajukan teori reformasi birokrasi generasi berikutnya yang mengintegrasikan modernisasi administrasi dengan perubahan struktur insentif politik. Kerangka tersebut merupakan implikasi langsung dari temuan empiris dan sintesis teoritis yang telah dibangun dalam buku ini, sekaligus menjadi kontribusi normatif bagi pengembangan kebijakan reformasi birokrasi di Indonesia.

6.2 Alasan Rekonstruksi Reformasi Birokrasi

Selama lebih dari dua dekade terakhir, reformasi birokrasi telah menjadi salah satu agenda utama pembangunan kelembagaan di Indonesia. Berbagai kebijakan telah dirancang untuk membangun birokrasi yang profesional, akuntabel, adaptif, dan berorientasi pada pelayanan publik. Perubahan tersebut diwujudkan melalui penyempurnaan regulasi, penguatan sistem merit, penyederhanaan organisasi, digitalisasi pelayanan pemerintahan, pengembangan sistem akuntabilitas kinerja, serta peningkatan kualitas sumber daya aparatur sipil negara. Dari perspektif administrasi publik, berbagai kebijakan tersebut menunjukkan bahwa Indonesia telah melakukan

investasi kelembagaan yang besar dalam membangun kapasitas birokrasi modern. Berbagai indikator nasional maupun internasional juga memperlihatkan adanya perbaikan kualitas tata kelola pemerintahan, meskipun dengan tingkat kemajuan yang berbeda antarsektor dan antardaerah (World Bank, 2024; Kementerian PANRB, 2024).

Di balik berbagai capaian tersebut, terdapat kenyataan yang tidak dapat diabaikan. Berbagai persoalan yang sejak awal ingin diselesaikan melalui reformasi birokrasi justru masih terus muncul dalam bentuk yang relatif serupa. Praktik politisasi birokrasi, mutasi jabatan yang dipengaruhi kepentingan politik, lemahnya netralitas aparatur sipil negara, patronase dalam pengisian jabatan, hingga penyalahgunaan kewenangan administratif masih menjadi fenomena yang berulang dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Berbagai laporan dari Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN), Badan Kepegawaian Negara (BKN), Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu), dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) menunjukkan bahwa persoalan tersebut bukan merupakan kejadian yang bersifat insidental, melainkan pola yang terus direproduksi pada setiap siklus politik lokal (KASN, 2023; BKN, 2024; Bawaslu, 2024; KPK, 2024).

Kondisi tersebut menimbulkan pertanyaan yang sangat mendasar. Mengapa birokrasi yang semakin modern secara administratif belum sepenuhnya menjadi birokrasi yang independen secara politik? Mengapa berbagai instrumen reformasi, seperti sistem merit, seleksi terbuka, digitalisasi manajemen ASN, serta penguatan akuntabilitas kinerja, belum mampu menghilangkan praktik patronase dan intervensi politik dalam pengelolaan birokrasi? Pertanyaan-pertanyaan tersebut menunjukkan bahwa keberhasilan reformasi birokrasi tidak dapat lagi diukur hanya dari peningkatan kualitas prosedur administrasi atau pencapaian indikator tata kelola, tetapi harus dinilai dari kemampuannya mengubah hubungan kekuasaan yang memengaruhi proses pengambilan keputusan birokrasi.

Temuan-temuan empiris yang telah dipaparkan pada bab sebelumnya memperlihatkan bahwa reformasi birokrasi di Indonesia mengalami apa yang dapat disebut sebagai paradoks kelembagaan (*institutional paradox*). Di satu sisi, organisasi birokrasi menjadi lebih profesional dalam aspek administratif melalui penerapan standar kinerja, digitalisasi layanan, dan penguatan mekanisme pengawasan internal. Di sisi lain, birokrasi tetap menghadapi tekanan politik yang memengaruhi proses promosi, mutasi, rotasi jabatan, serta orientasi perilaku aparatur. Dengan demikian, modernisasi administrasi berlangsung bersamaan dengan bertahannya

mekanisme patronase politik. Fenomena ini menunjukkan bahwa keberhasilan administratif tidak selalu identik dengan keberhasilan institusional (Peters, 2019; Pollitt & Bouckaert, 2017).

Dalam perspektif *Historical Institutionalism*, situasi tersebut bukanlah sesuatu yang mengejutkan. Douglas North menjelaskan bahwa institusi membentuk perilaku melalui seperangkat aturan formal maupun informal yang menghasilkan struktur insentif tertentu. Ketika aturan formal berubah, tetapi insentif yang memengaruhi perilaku aktor tidak mengalami perubahan yang berarti, maka hasil kebijakan sering kali tidak sesuai dengan tujuan awal reformasi (North, 1990). Pierson (2004) kemudian menambahkan bahwa institusi memiliki kecenderungan mempertahankan dirinya melalui mekanisme *path dependence*, yaitu kondisi ketika pilihan kelembagaan pada masa lalu terus memengaruhi perilaku aktor pada masa kini. Perspektif tersebut membantu menjelaskan mengapa reformasi birokrasi mampu memperbaiki sistem administrasi, tetapi belum berhasil mengubah pola hubungan politik–birokrasi yang telah berkembang selama bertahun-tahun.

Dalam konteks Indonesia, reformasi birokrasi sebagian besar diarahkan pada peningkatan kapasitas administrasi (*administrative capacity*). Berbagai kebijakan difokuskan pada penyempurnaan prosedur kerja, penguatan sistem pengendalian, pengembangan teknologi informasi, penyusunan indikator kinerja, serta peningkatan kompetensi aparatur. Seluruh agenda tersebut merupakan prasyarat penting bagi birokrasi modern. Namun demikian, reformasi administrasi belum diimbangi dengan perubahan terhadap struktur insentif politik yang memengaruhi perilaku para aktor pemerintahan daerah. Kepala daerah masih memiliki kewenangan yang luas dalam pengelolaan aparatur sipil negara, sementara kompetisi elektoral tetap menghasilkan kebutuhan untuk membangun dan mempertahankan dukungan politik melalui distribusi sumber daya birokrasi. Akibatnya, birokrasi tetap berada dalam posisi yang rentan terhadap intervensi politik meskipun kapasitas administratifnya mengalami peningkatan.

Argumentasi tersebut mengantarkan pada kesimpulan bahwa reformasi birokrasi Indonesia memerlukan rekonstruksi paradigma, bukan sekadar penyempurnaan program. Rekonstruksi yang dimaksud bukan berarti mengganti seluruh kebijakan yang telah berjalan, melainkan memperluas orientasi reformasi agar tidak berhenti pada modernisasi administrasi. Reformasi perlu bergerak menuju perubahan institusi yang mengatur hubungan antara demokrasi lokal, birokrasi, dan distribusi kewenangan politik. Dengan kata lain, reformasi administrasi harus dilengkapi dengan

reformasi institusi politik sehingga kapasitas birokrasi dan independensi birokrasi dapat berkembang secara seimbang.

Rekonstruksi tersebut menjadi semakin penting karena tantangan birokrasi masa depan tidak hanya berkaitan dengan efisiensi pelayanan publik, tetapi juga menyangkut kemampuan negara menjaga integritas institusi demokrasi. Birokrasi yang profesional tidak cukup hanya memiliki prosedur yang baik, melainkan juga harus memiliki ruang kelembagaan yang melindunginya dari intervensi politik yang tidak semestinya. OECD menegaskan bahwa birokrasi yang berintegritas merupakan fondasi utama bagi pemerintahan yang dipercaya masyarakat, karena kualitas pelayanan publik sangat dipengaruhi oleh kemampuan institusi menjaga netralitas, akuntabilitas, dan profesionalisme aparatur (OECD, 2023). Oleh karena itu, rekonstruksi reformasi birokrasi pada hakikatnya merupakan upaya membangun keseimbangan baru antara efektivitas administrasi, legitimasi demokrasi, dan independensi birokrasi.

Buku ini berpendapat bahwa keberhasilan reformasi birokrasi pada masa mendatang harus diukur melalui dua dimensi yang saling melengkapi. Dimensi pertama adalah kapasitas administrasi, yang mencerminkan kemampuan birokrasi menghasilkan pelayanan publik yang efektif, efisien, dan akuntabel. Dimensi kedua adalah kapasitas institusional, yang mencerminkan kemampuan birokrasi mempertahankan independensinya dari tekanan politik, menerapkan sistem merit secara konsisten, dan membangun hubungan yang sehat antara pejabat politik dengan aparatur sipil negara. Tanpa keseimbangan antara kedua dimensi tersebut, reformasi birokrasi akan terus menghasilkan kemajuan administratif, tetapi sulit mencapai tujuan yang lebih mendasar, yaitu membangun birokrasi yang profesional, berintegritas, dan sepenuhnya mengabdi pada kepentingan publik.

6.3 Dari *Administrative Reform* menuju *Institutional Reform*

Perjalanan reformasi birokrasi Indonesia selama lebih dari dua dekade menunjukkan bahwa negara telah berhasil membangun fondasi administrasi pemerintahan yang jauh lebih modern dibandingkan periode sebelum reformasi. Berbagai kebijakan diarahkan untuk memperkuat kapasitas organisasi melalui penyederhanaan prosedur, penerapan sistem merit, digitalisasi pelayanan publik, pengembangan manajemen kinerja, penguatan akuntabilitas, dan peningkatan kompetensi aparatur sipil negara. Reformasi tersebut secara nyata telah meningkatkan kemampuan birokrasi dalam

menyediakan pelayanan publik yang lebih cepat, lebih transparan, dan lebih terukur. Berbagai indikator internasional maupun nasional memperlihatkan bahwa kapasitas administratif Indonesia mengalami perkembangan yang relatif konsisten, meskipun masih menghadapi variasi kualitas antarinstansi dan antardaerah (World Bank, 2024; Kementerian PANRB, 2024).

Keberhasilan tersebut patut diapresiasi karena birokrasi modern memang memerlukan fondasi administrasi yang kuat. Tanpa prosedur yang jelas, sistem informasi yang terintegrasi, pengelolaan sumber daya manusia yang profesional, dan mekanisme akuntabilitas yang efektif, sulit bagi organisasi publik menghasilkan pelayanan yang berkualitas. Dalam perspektif administrasi publik, agenda *administrative reform* bertujuan membangun organisasi yang mampu bekerja secara efisien, responsif, serta berorientasi pada hasil (*results-oriented government*). Oleh karena itu, modernisasi administrasi tetap merupakan prasyarat penting bagi peningkatan kualitas pemerintahan (Pollitt & Bouckaert, 2017).

Namun, pengalaman Indonesia memperlihatkan bahwa keberhasilan administrasi belum selalu diikuti oleh perubahan dalam pola hubungan kekuasaan yang mengelilingi birokrasi. Berbagai indikator menunjukkan bahwa kapasitas organisasi meningkat, sementara praktik patronase politik, intervensi terhadap pengelolaan aparatur sipil negara, serta politisasi jabatan masih terus ditemukan di berbagai daerah. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa reformasi administrasi telah memperbaiki cara birokrasi bekerja, tetapi belum sepenuhnya mengubah lingkungan kelembagaan yang membentuk perilaku birokrasi. Dengan kata lain, perubahan prosedur tidak secara otomatis menghasilkan perubahan insentif yang menjadi dasar tindakan para aktor politik maupun birokrasi.

Fenomena tersebut dapat dipahami melalui perspektif *New Institutionalism*, yang menempatkan institusi bukan sekadar sebagai seperangkat aturan formal, melainkan sebagai sistem yang membentuk ekspektasi, distribusi kewenangan, dan struktur insentif bagi seluruh aktor. North (1990) menjelaskan bahwa institusi menentukan bagaimana individu dan organisasi mengambil keputusan melalui kombinasi aturan formal, norma informal, dan mekanisme penegakan. Oleh karena itu, keberhasilan reformasi tidak hanya bergantung pada kualitas regulasi yang disusun, tetapi juga pada kemampuan regulasi tersebut mengubah insentif yang memengaruhi perilaku para aktor. Apabila struktur insentif tidak berubah, maka aktor cenderung menyesuaikan diri terhadap aturan baru tanpa mengubah orientasi dasar perilakunya.

Temuan pada bab sebelumnya memperlihatkan bahwa kondisi tersebut terjadi dalam reformasi birokrasi Indonesia. Sistem merit telah diperkuat melalui berbagai regulasi, mekanisme seleksi jabatan semakin terbuka, serta pengawasan terhadap manajemen ASN terus dikembangkan. Akan tetapi, kepala daerah tetap memiliki posisi yang sangat menentukan dalam pengelolaan birokrasi daerah sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian. Pada saat yang sama, sistem politik lokal menghasilkan kompetisi elektoral yang memerlukan dukungan politik, pembiayaan yang besar, dan konsolidasi kekuasaan setelah pemilihan. Kombinasi kedua kondisi tersebut menciptakan struktur insentif yang mendorong birokrasi tetap dipandang sebagai sumber daya politik yang strategis. Dengan demikian, persoalan utama reformasi bukan terletak pada lemahnya perangkat administrasi, melainkan pada ketidaksesuaian antara modernisasi administrasi dan konfigurasi institusi politik yang masih mempertahankan insentif patronase (North, 1990; Pierson, 2004).

Dalam konteks tersebut, reformasi birokrasi Indonesia perlu memasuki tahap baru, yaitu *institutional reform.* Berbeda dengan *administrative reform* yang berfokus pada penyempurnaan prosedur, struktur organisasi, dan manajemen administrasi, *institutional reform* diarahkan pada perubahan aturan main (*rules of the game*) yang mengatur hubungan antara aktor politik, birokrasi, dan mekanisme akuntabilitas publik. Reformasi institusional tidak hanya bertanya bagaimana birokrasi bekerja lebih efisien, tetapi juga mengapa birokrasi mengambil keputusan tertentu, kepada siapa birokrasi bertanggung jawab, dan bagaimana distribusi kewenangan dapat dirancang agar tidak menciptakan insentif bagi penyalahgunaan kekuasaan. Dengan demikian, fokus reformasi bergeser dari perbaikan organisasi menuju perbaikan tata hubungan kelembagaan.

Perubahan orientasi tersebut memiliki implikasi yang sangat penting. Reformasi administrasi cenderung menempatkan birokrasi sebagai objek pembenahan organisasi, sedangkan reformasi institusional memandang birokrasi sebagai bagian dari sistem politik yang lebih luas. Oleh karena itu, keberhasilan birokrasi tidak hanya ditentukan oleh kualitas aparatur atau kecanggihan sistem administrasi, tetapi juga oleh desain hubungan antara pemerintah daerah, partai politik, lembaga pengawas, masyarakat sipil, dan institusi hukum. Peters (2019) menegaskan bahwa birokrasi tidak pernah bekerja dalam ruang yang steril dari politik. Sebaliknya, birokrasi selalu dipengaruhi oleh konfigurasi kelembagaan yang menentukan ruang diskresi,

mekanisme pertanggungjawaban, serta batas intervensi politik terhadap administrasi publik.

Pandangan tersebut juga sejalan dengan rekomendasi berbagai organisasi internasional. OECD menekankan bahwa reformasi sektor publik yang berkelanjutan memerlukan penguatan *public integrity system,* yaitu sistem yang menghubungkan tata kelola administrasi dengan mekanisme akuntabilitas politik, transparansi, etika publik, dan pengawasan kelembagaan. Reformasi administrasi yang tidak diiringi penguatan institusi integritas akan menghasilkan organisasi yang lebih efisien, tetapi belum tentu lebih independen atau lebih dipercaya oleh masyarakat (OECD, 2020; OECD, 2023). Dengan demikian, kualitas birokrasi modern harus dinilai bukan hanya dari efektivitas pelayanan, tetapi juga dari kemampuannya mempertahankan profesionalisme ketika berhadapan dengan tekanan politik.

Berdasarkan argumentasi tersebut, buku ini mengusulkan agar reformasi birokrasi Indonesia bergerak menuju paradigma *institutional reform* yang bertumpu pada tiga perubahan mendasar. Pertama, merekonstruksi struktur insentif politik agar penggunaan birokrasi sebagai instrumen konsolidasi kekuasaan tidak lagi memberikan keuntungan politik yang besar. Kedua, memperkuat independensi birokrasi melalui perlindungan yang lebih efektif terhadap sistem merit, profesionalisme ASN, dan mekanisme promosi berbasis kompetensi. Ketiga, membangun sistem akuntabilitas yang tidak hanya mengevaluasi kinerja administratif, tetapi juga mengawasi kualitas hubungan antara kekuasaan politik dan birokrasi. Ketiga agenda tersebut saling melengkapi dan menjadi prasyarat bagi lahirnya birokrasi yang tidak hanya efektif dalam bekerja, tetapi juga mampu menjaga integritas dan netralitasnya dalam sistem demokrasi.

Dengan demikian, pergeseran dari *administrative reform* menuju *institutional reform* bukanlah perubahan terminologi semata, melainkan perubahan paradigma dalam memandang reformasi birokrasi. Modernisasi administrasi tetap diperlukan sebagai fondasi penyelenggaraan pemerintahan yang efektif. Namun, tanpa perubahan terhadap struktur insentif politik dan desain kelembagaan yang mengatur hubungan antara politik dan birokrasi, reformasi akan terus menghasilkan paradoks sebagaimana telah dibuktikan dalam bab-bab sebelumnya. Oleh karena itu, agenda reformasi birokrasi generasi berikutnya harus diarahkan pada pembangunan institusi yang mampu menyeimbangkan efektivitas administrasi, akuntabilitas demokratis,

dan independensi birokrasi. Pergeseran inilah yang menjadi inti rekonstruksi reformasi birokrasi yang ditawarkan dalam buku ini.

6.4 Membangun *Political Neutral Bureaucracy*

Salah satu pelajaran terpenting yang dapat ditarik dari perjalanan reformasi birokrasi Indonesia adalah bahwa profesionalisme birokrasi tidak dapat dipertahankan hanya melalui penyempurnaan sistem administrasi. Penguatan sistem merit, peningkatan kompetensi aparatur, digitalisasi pelayanan publik, maupun penyempurnaan manajemen kinerja merupakan prasyarat penting bagi birokrasi modern, tetapi seluruh instrumen tersebut akan menghadapi keterbatasan apabila birokrasi tetap berada dalam lingkungan politik yang memberikan insentif terhadap loyalitas personal dan patronase. Oleh karena itu, agenda reformasi birokrasi pada tahap berikutnya harus diarahkan pada pembangunan *Political Neutral Bureaucracy*, yaitu birokrasi yang bekerja secara profesional di bawah kepemimpinan politik yang sah, tetapi terlindungi dari intervensi politik partisan dalam setiap keputusan administratif.

Konsep *Political Neutral Bureaucracy* tidak dimaksudkan untuk memisahkan birokrasi dari politik. Dalam sistem demokrasi modern, birokrasi dan politik merupakan dua institusi yang saling melengkapi. Pejabat politik memperoleh legitimasi melalui proses demokrasi untuk menetapkan arah kebijakan publik, sedangkan birokrasi bertugas menerjemahkan kebijakan tersebut ke dalam program, pelayanan, dan tindakan administratif yang dilaksanakan secara profesional. Dengan demikian, hubungan keduanya bersifat komplementer, bukan subordinatif. Birokrasi wajib loyal terhadap konstitusi, hukum, dan kebijakan pemerintah yang sah, tetapi loyalitas tersebut tidak boleh berubah menjadi ketergantungan personal kepada individu atau kelompok politik tertentu (Peters, 2019).

Prinsip tersebut telah lama menjadi salah satu fondasi administrasi publik modern. Sejak dikemukakan oleh Max Weber, birokrasi dipahami sebagai organisasi rasional yang bekerja berdasarkan hukum, kompetensi, dan hierarki kewenangan, bukan berdasarkan hubungan personal ataupun kepentingan politik jangka pendek. Weber menegaskan bahwa legitimasi birokrasi lahir dari rasionalitas hukum (*legal-rational authority*), sehingga keputusan administratif harus dapat dipertanggungjawabkan melalui aturan yang berlaku, bukan melalui kedekatan dengan pemegang kekuasaan (Weber, 1978). Dalam konteks negara demokrasi kontemporer, prinsip tersebut tetap relevan karena birokrasi merupakan institusi yang menjaga

kesinambungan negara ketika kepemimpinan politik berubah melalui pemilu.

Pengalaman berbagai negara juga menunjukkan bahwa birokrasi yang profesional selalu dibangun melalui keseimbangan antara *political responsiveness* dan *administrative neutrality.* Pemerintah yang dipilih secara demokratis memiliki hak untuk menentukan prioritas pembangunan, menyusun kebijakan, dan menetapkan arah pemerintahan. Namun, pelaksanaan kebijakan tersebut harus dilakukan oleh aparatur yang bekerja berdasarkan kompetensi, etika profesi, serta aturan hukum yang berlaku. OECD menyebut keseimbangan ini sebagai salah satu karakteristik utama *high-performing public service*, yaitu birokrasi yang mampu responsif terhadap kebijakan pemerintah tanpa kehilangan independensi profesionalnya dalam menjalankan fungsi administrasi (OECD, 2020; OECD, 2023).

Dalam konteks Indonesia, keseimbangan tersebut masih menghadapi tantangan yang cukup besar. Desentralisasi politik dan pemilihan kepala daerah secara langsung memang memperkuat legitimasi demokrasi lokal, tetapi pada saat yang sama memperbesar ruang intervensi politik terhadap pengelolaan birokrasi. Kepala daerah tidak hanya berperan sebagai pemimpin politik, tetapi juga memiliki kewenangan strategis dalam pengangkatan, promosi, rotasi, dan mutasi aparatur sipil negara sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian. Ketika kewenangan tersebut tidak diimbangi dengan mekanisme pengawasan yang efektif, birokrasi menghadapi tekanan untuk menyesuaikan orientasi kariernya terhadap kepentingan politik jangka pendek. Situasi inilah yang pada bab sebelumnya dijelaskan sebagai salah satu mekanisme utama terbentuknya *Institutional Incentive Trap.*

Oleh karena itu, membangun *Political Neutral Bureaucracy* bukan hanya persoalan etika aparatur, melainkan persoalan desain kelembagaan. Netralitas birokrasi tidak dapat bergantung semata-mata pada integritas individu ASN, karena perilaku aparatur selalu dipengaruhi oleh struktur insentif yang mereka hadapi. Selama promosi jabatan masih dipersepsikan lebih dipengaruhi oleh kedekatan politik daripada kompetensi, maka aparatur akan terdorong menyesuaikan perilakunya dengan logika tersebut. Sebaliknya, apabila sistem kelembagaan mampu memastikan bahwa pengembangan karier benar-benar ditentukan oleh kompetensi, kinerja, dan integritas, maka birokrasi akan memiliki insentif yang lebih kuat untuk mempertahankan profesionalismenya. Dengan demikian, netralitas birokrasi pada hakikatnya merupakan hasil dari institusi yang dirancang dengan baik, bukan sekadar produk dari moralitas individu (North, 1990).

Rekonstruksi tersebut memerlukan perubahan pada beberapa aspek kelembagaan secara bersamaan. Pertama, penguatan sistem merit harus disertai mekanisme perlindungan yang mampu membatasi intervensi politik terhadap seluruh siklus manajemen ASN, mulai dari rekrutmen, promosi, rotasi, mutasi, hingga pemberhentian. Kedua, kewenangan pejabat politik dalam pengelolaan aparatur perlu ditempatkan dalam sistem *checks and balances* yang lebih kuat melalui pengawasan independen, transparansi proses pengisian jabatan, dan mekanisme keberatan administratif yang efektif. Ketiga, evaluasi keberhasilan reformasi birokrasi perlu memasukkan indikator independensi birokrasi sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari pengukuran kinerja organisasi. Selama ini, berbagai indikator reformasi lebih banyak menilai efektivitas administrasi, sementara dimensi netralitas dan otonomi birokrasi masih memperoleh perhatian yang relatif terbatas.

Di sisi lain, membangun birokrasi yang netral juga memerlukan transformasi budaya organisasi. Profesionalisme birokrasi tidak hanya dibentuk oleh regulasi, tetapi juga oleh nilai-nilai yang berkembang dalam lingkungan kerja. Aparatur harus memahami bahwa loyalitas tertinggi bukan ditujukan kepada pejabat politik tertentu, melainkan kepada konstitusi, hukum, dan kepentingan masyarakat. Budaya organisasi yang demikian akan memperkuat identitas ASN sebagai pelayan publik (*public servant*), bukan sebagai bagian dari mesin politik pemerintahan yang sedang berkuasa. Perspektif ini sejalan dengan nilai dasar ASN BerAKHLAK, yang menempatkan orientasi pelayanan, akuntabilitas, kompetensi, harmonisasi, loyalitas kepada negara, adaptivitas, dan kolaborasi sebagai fondasi perilaku aparatur (Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023).

Lebih jauh lagi, pembangunan *Political Neutral Bureaucracy* juga akan memperkuat kualitas demokrasi. Demokrasi tidak hanya diukur dari terselenggaranya pemilu yang kompetitif, tetapi juga dari kemampuan institusi negara menjalankan fungsi pemerintahan secara adil dan tidak diskriminatif setelah proses politik selesai. Birokrasi yang netral memberikan jaminan bahwa setiap warga negara memperoleh pelayanan yang sama tanpa dipengaruhi preferensi politik, afiliasi kelompok, ataupun kedekatan dengan penguasa. Dalam perspektif ini, netralitas birokrasi merupakan prasyarat bagi terciptanya *equal citizenship*, yaitu kondisi ketika seluruh warga diperlakukan secara setara di hadapan administrasi negara. Dengan demikian, penguatan netralitas birokrasi sesungguhnya merupakan bagian integral dari penguatan demokrasi konstitusional itu sendiri (Rothstein & Teorell, 2008).

Berdasarkan argumentasi tersebut, buku ini mengajukan bahwa *Political Neutral Bureaucracy* harus menjadi tujuan strategis reformasi birokrasi generasi berikutnya. Tujuan tersebut tidak berarti menciptakan birokrasi yang terpisah dari politik, melainkan membangun hubungan yang sehat antara kepemimpinan politik dan profesionalisme administrasi. Pejabat politik tetap memiliki legitimasi untuk menetapkan arah kebijakan publik, sedangkan birokrasi memiliki independensi profesional dalam melaksanakan kebijakan tersebut berdasarkan hukum, kompetensi, dan etika pelayanan publik. Keseimbangan antara kedua prinsip tersebut akan menghasilkan birokrasi yang responsif terhadap agenda pembangunan nasional, sekaligus mampu menjaga integritas institusi negara dari reproduksi patronase politik. Dengan cara inilah reformasi birokrasi dapat bergerak melampaui modernisasi administrasi menuju pembentukan institusi publik yang benar-benar profesional, dipercaya masyarakat, dan tangguh dalam menopang demokrasi Indonesia.

6.4.1 Agenda Political Neutral Bureaucracy

Hasil analisis pada bab-bab sebelumnya menunjukkan bahwa persoalan mendasar reformasi birokrasi Indonesia tidak lagi terletak pada keterbatasan perangkat administrasi, melainkan pada belum berubahnya hubungan kelembagaan antara politik dan birokrasi. Reformasi birokrasi selama lebih dari dua dekade telah menghasilkan kemajuan yang nyata dalam aspek administratif melalui penguatan sistem merit, digitalisasi pelayanan publik, penyempurnaan tata kelola kepegawaian, peningkatan akuntabilitas kinerja, dan pengembangan kapasitas aparatur sipil negara.

Berbagai indikator tata kelola, seperti *Government Effectiveness*, Indeks Reformasi Birokrasi, Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE), maupun Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP), memperlihatkan tren perbaikan yang relatif konsisten. Dari sudut pandang administrasi publik, capaian tersebut menunjukkan bahwa birokrasi Indonesia telah bergerak menuju organisasi yang lebih modern, lebih efisien, dan lebih adaptif terhadap perubahan lingkungan pemerintahan (World Bank, 2024; Kementerian PANRB, 2024).

Meskipun demikian, kemajuan administratif tersebut belum sepenuhnya mampu menghilangkan persoalan yang sejak awal menjadi alasan utama dilakukannya reformasi birokrasi. Praktik patronase politik, intervensi dalam promosi dan mutasi jabatan, pelanggaran sistem merit, lemahnya netralitas ASN pada masa pemilu maupun pilkada, serta penyalahgunaan

kewenangan administratif masih terus ditemukan di berbagai daerah. Fenomena tersebut memperlihatkan bahwa birokrasi modern ternyata dapat hidup berdampingan dengan praktik politik yang masih bersifat patrimonial. Dengan kata lain, birokrasi berhasil berubah sebagai organisasi administrasi, tetapi belum sepenuhnya berubah sebagai institusi publik yang independen. Temuan inilah yang menjadi dasar argumentasi bahwa agenda reformasi birokrasi Indonesia harus memasuki tahap baru yang tidak lagi berfokus semata-mata pada modernisasi administrasi, melainkan pada rekonstruksi hubungan kelembagaan antara politik dan birokrasi.

Perubahan orientasi tersebut menjadi penting karena birokrasi pada hakikatnya merupakan institusi yang berada di persimpangan antara administrasi dan politik. Setiap kebijakan publik lahir melalui proses politik yang demokratis, tetapi pelaksanaannya bergantung pada birokrasi yang profesional. Apabila hubungan antara keduanya tidak diatur secara proporsional, maka birokrasi akan menghadapi dua tekanan yang saling bertentangan.

Di satu sisi, birokrasi dituntut responsif terhadap kebijakan pemerintah hasil pemilu sebagai bentuk penghormatan terhadap legitimasi demokrasi. Di sisi lain, birokrasi juga dituntut menjaga profesionalisme, netralitas, dan kepastian hukum agar pelayanan publik tetap diberikan secara adil kepada seluruh warga negara. Ketegangan antara kedua tuntutan tersebut merupakan persoalan klasik administrasi publik yang hingga kini masih menjadi salah satu tema utama dalam literatur tata kelola pemerintahan (Peters, 2019).

Berdasarkan pertimbangan tersebut, buku ini mengajukan bahwa tujuan utama reformasi birokrasi generasi berikutnya adalah membangun *Political Neutral Bureaucracy,* yaitu birokrasi yang memiliki kemampuan untuk melaksanakan seluruh kebijakan pemerintah yang sah secara demokratis tanpa kehilangan independensi profesionalnya dalam menjalankan fungsi administrasi negara. Konsep ini menempatkan birokrasi sebagai institusi publik yang loyal kepada konstitusi, hukum, dan kepentingan masyarakat, bukan kepada kepentingan politik individu ataupun kelompok tertentu. Dengan demikian, netralitas birokrasi tidak dipahami sebagai sikap apolitis, melainkan sebagai kemampuan menjaga profesionalisme ketika berhadapan dengan dinamika politik demokratis.

6.4.2 Netralitas Birokrasi Bukan Berarti Birokrasi Tanpa Politik

Salah satu kesalahpahaman yang cukup sering muncul dalam diskursus reformasi birokrasi adalah anggapan bahwa birokrasi yang netral berarti birokrasi yang sepenuhnya terpisah dari politik. Pandangan tersebut sebenarnya berakar pada dikotomi klasik antara politik dan administrasi yang diperkenalkan oleh Woodrow Wilson pada akhir abad ke-19. Wilson mengemukakan bahwa politik bertugas menentukan arah dan tujuan pemerintahan, sedangkan administrasi bertanggung jawab melaksanakan keputusan tersebut secara profesional. Dikotomi ini memiliki arti penting dalam perkembangan administrasi publik karena menegaskan perlunya birokrasi dibebaskan dari praktik patronase yang pada saat itu berkembang luas dalam sistem politik Amerika Serikat (Wilson, 1887).

Namun, perkembangan administrasi publik modern menunjukkan bahwa pemisahan absolut antara politik dan administrasi hampir tidak pernah benar-benar terjadi. Pemerintah yang dipilih melalui pemilu memiliki legitimasi untuk menetapkan prioritas pembangunan, menyusun kebijakan publik, dan menentukan arah penyelenggaraan pemerintahan. Oleh karena itu, birokrasi memang harus responsif terhadap keputusan politik yang sah. Dalam konteks demokrasi, birokrasi yang sama sekali tidak merespons kebijakan pemerintah justru bertentangan dengan prinsip akuntabilitas demokratis. Peters (2019) menegaskan bahwa hubungan antara pejabat politik dan birokrasi harus dipahami sebagai hubungan saling melengkapi (*complementary relationship*), bukan hubungan dominasi sepihak.

Oleh karena itu, netralitas birokrasi dalam buku ini tidak dimaknai sebagai pemisahan birokrasi dari politik, melainkan sebagai pemisahan birokrasi dari kepentingan politik partisan. Birokrasi harus melaksanakan kebijakan pemerintah yang memperoleh legitimasi demokratis, tetapi tidak boleh menjadikan preferensi politik tertentu sebagai dasar dalam promosi jabatan, pengambilan keputusan administratif, distribusi pelayanan publik, maupun penggunaan sumber daya negara. Dengan demikian, konsep yang digunakan bukan *politically isolated bureaucracy,* melainkan *Political Neutral Bureaucracy,* yaitu birokrasi yang responsif terhadap pemerintahan demokratis (*political responsiveness*) sekaligus bebas dari intervensi politik partisan (*partisan neutrality*).

Perspektif tersebut sejalan dengan perkembangan konsep tata kelola pemerintahan yang dikembangkan OECD. Menurut OECD (2023), birokrasi profesional merupakan institusi yang mampu menjaga keseimbangan antara

dua prinsip yang sama pentingnya, yaitu *responsiveness* dan *integrity.* Responsiveness memastikan birokrasi mampu menerjemahkan agenda pemerintah menjadi kebijakan publik yang efektif, sedangkan integrity menjamin bahwa seluruh keputusan administratif dibuat berdasarkan hukum, kompetensi, dan kepentingan publik, bukan berdasarkan loyalitas politik. Keseimbangan kedua prinsip tersebut menjadi fondasi utama bagi terciptanya pemerintahan yang dipercaya masyarakat.

Pandangan yang sama dikemukakan oleh Bo Rothstein dan Jan Teorell melalui konsep *impartial government.* Menurut mereka, kualitas pemerintahan tidak hanya ditentukan oleh efektivitas administrasi, tetapi juga oleh kemampuan institusi publik memperlakukan seluruh warga negara secara setara tanpa dipengaruhi identitas politik, hubungan personal, maupun kedekatan dengan penguasa (Rothstein & Teorell, 2008). Dalam perspektif ini, birokrasi yang netral bukan berarti birokrasi yang pasif terhadap kebijakan pemerintah, melainkan birokrasi yang menjamin bahwa setiap warga memperoleh perlakuan yang sama berdasarkan hukum dan prosedur yang berlaku. Dengan demikian, netralitas birokrasi merupakan salah satu syarat utama bagi terwujudnya pemerintahan yang adil (*impartial government*) sekaligus pemerintahan yang efektif.

6.4.3 Prinsip *Political Neutral Bureaucracy*

Pembangunan *Political Neutral Bureaucracy* tidak cukup dilakukan melalui penegasan norma netralitas aparatur sebagaimana tercantum dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Pengalaman reformasi birokrasi Indonesia menunjukkan bahwa netralitas birokrasi akan sulit diwujudkan apabila hanya dipahami sebagai kewajiban etik aparatur sipil negara. Dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, perilaku birokrasi selalu dipengaruhi oleh struktur kelembagaan yang mengatur distribusi kewenangan, sistem pengawasan, mekanisme promosi jabatan, serta hubungan antara pejabat politik dan aparatur negara. Oleh karena itu, pembangunan birokrasi yang netral harus dimulai dari rekonstruksi institusi yang membentuk perilaku tersebut. Dengan kata lain, netralitas birokrasi merupakan hasil dari desain kelembagaan yang tepat, bukan semata-mata hasil dari integritas individu aparatur (North, 1990; Peters, 2019).

Berangkat dari temuan empiris pada bab sebelumnya serta sintesis berbagai teori administrasi publik dan kelembagaan, buku ini mengajukan bahwa *Political Neutral Bureaucracy* dibangun di atas lima prinsip utama. Kelima prinsip tersebut saling berkaitan dan membentuk satu kesatuan yang tidak

dapat dipisahkan. Hilangnya salah satu prinsip akan mengurangi kemampuan birokrasi mempertahankan independensinya ketika menghadapi tekanan politik.

Pertama, loyalitas kepada konstitusi dan negara. Dalam negara demokrasi konstitusional, loyalitas tertinggi aparatur sipil negara bukan ditujukan kepada individu yang sedang memegang jabatan politik, melainkan kepada konstitusi sebagai sumber legitimasi penyelenggaraan negara. Pemerintah dapat berganti melalui mekanisme demokrasi, tetapi konstitusi tetap menjadi landasan yang menjaga kesinambungan negara. Oleh karena itu, setiap keputusan administratif harus selalu berorientasi pada perlindungan konstitusi, penghormatan terhadap hak warga negara, dan pelaksanaan pemerintahan sesuai prinsip negara hukum. Loyalitas kepada negara memastikan bahwa birokrasi tetap stabil meskipun terjadi pergantian kekuasaan politik.

Kedua, profesionalisme berbasis sistem merit. Netralitas birokrasi hanya dapat dipertahankan apabila seluruh proses manajemen ASN diselenggarakan berdasarkan kompetensi, integritas, kinerja, dan potensi individu. Sistem merit bukan sekadar mekanisme administratif dalam pengisian jabatan, tetapi merupakan instrumen yang memutus hubungan antara kepentingan politik dengan pengembangan karier aparatur. Ketika aparatur percaya bahwa promosi jabatan ditentukan oleh prestasi kerja dan kompetensi, maka orientasi perilaku birokrasi akan bergeser dari pencarian dukungan politik menuju peningkatan kapasitas profesional. Sebaliknya, apabila sistem merit dipersepsikan hanya sebagai prosedur formal yang dapat dinegosiasikan melalui kedekatan politik, maka seluruh instrumen reformasi birokrasi kehilangan efektivitasnya.

Ketiga, independensi dalam pengambilan keputusan administratif. Birokrasi harus memiliki ruang profesional untuk menerapkan kebijakan publik sesuai ketentuan hukum tanpa tekanan politik yang bersifat partisan. Independensi bukan berarti birokrasi memiliki kebebasan untuk mengabaikan kebijakan pemerintah yang sah, tetapi memberikan perlindungan agar keputusan administratif tidak dipengaruhi oleh kepentingan elektoral, tekanan kelompok tertentu, maupun hubungan personal dengan pejabat politik. Dalam praktiknya, independensi administratif akan memperkuat konsistensi pelayanan publik, meningkatkan kepastian hukum, dan mengurangi risiko penyalahgunaan kewenangan.

Keempat, akuntabilitas kepada publik. Netralitas birokrasi bukan hanya persoalan hubungan antara birokrasi dan pejabat politik, tetapi juga hubungan antara birokrasi dan masyarakat. Aparatur sipil negara memperoleh legitimasi bukan dari kekuasaan politik, melainkan dari kepercayaan publik yang dibangun melalui pelayanan yang adil, transparan, dan dapat dipertanggungjawabkan. Oleh karena itu, birokrasi yang netral harus membuka ruang pengawasan publik, memperkuat transparansi proses administrasi, dan menjadikan kepentingan masyarakat sebagai ukuran utama keberhasilan organisasi. Akuntabilitas publik juga menjadi mekanisme yang mencegah birokrasi berkembang menjadi organisasi yang eksklusif dan tertutup.

Kelima, perlindungan institusional terhadap profesionalisme ASN. Prinsip terakhir merupakan pembeda utama antara konsep *Political Neutral Bureaucracy* yang ditawarkan dalam buku ini dengan pendekatan reformasi birokrasi sebelumnya. Profesionalisme aparatur tidak cukup dijamin melalui kode etik ataupun komitmen individual. Negara harus menyediakan perlindungan kelembagaan yang mampu mencegah intervensi politik terhadap promosi, mutasi, rotasi, evaluasi kinerja, maupun pemberhentian ASN. Perlindungan tersebut dapat diwujudkan melalui penguatan sistem merit, transparansi pengisian jabatan, pengawasan independen, mekanisme keberatan administratif, serta pembatasan ruang diskresi politik dalam pengelolaan aparatur. Dengan demikian, birokrasi memperoleh kepastian bahwa profesionalisme akan selalu lebih bernilai dibandingkan loyalitas politik.

Kelima prinsip tersebut menunjukkan bahwa *Political Neutral Bureaucracy* bukan sekadar konsep etik, melainkan suatu desain kelembagaan yang menempatkan profesionalisme birokrasi sebagai bagian dari sistem demokrasi konstitusional. Dalam teori ini, birokrasi tetap berada di bawah kepemimpinan politik yang memperoleh legitimasi melalui pemilu, tetapi hubungan tersebut dibatasi oleh hukum, sistem merit, serta mekanisme akuntabilitas publik. Keseimbangan inilah yang memungkinkan birokrasi menjadi responsif terhadap kebijakan pemerintah sekaligus tetap menjaga independensi profesionalnya.

Tabel 6. 1 Orientasi Loyalitas ASN dalam Negara Demokrasi

Orientasi Loyalitas ASN dalam Negara Demokrasi

Orientasi Loyalitas ASN	Status	Penjelasan
Konstitusi Negara	✓	Menjadi sumber legitimasi tertinggi penyelenggaraan pemerintahan.
Hukum dan peraturan perundang-undangan	✓	Menjamin seluruh keputusan administratif dilakukan secara legal, objektif, dan konsisten.
Kepentingan publik	✓	Pelayanan diberikan secara adil kepada seluruh warga negara tanpa diskriminasi.
Pemerintah yang sah	✓	ASN melaksanakan kebijakan hasil proses demokrasi secara profesional.
Kompetensi dan etika profesi	✓	Menjadi dasar pengembangan karier melalui sistem merit.
Individu pejabat politik	✗	Loyalitas personal berpotensi menimbulkan konflik kepentingan.
Partai politik	✗	Bertentangan dengan prinsip netralitas ASN.
Tim sukses atau kelompok pendukung politik	✗	Membuka ruang patronase dan politisasi birokrasi.
Kepentingan elektoral	✗	Menggeser birokrasi dari orientasi pelayanan menuju kepentingan politik jangka pendek.

Sumber: Dikembangkan penulis berdasarkan Weber (1978), North (1990), Peters (2019), OECD (2023), dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023.

Tabel di atas menegaskan bahwa persoalan utama netralitas ASN sesungguhnya bukan terletak pada hubungan antara birokrasi dan pemerintah, melainkan pada kepada siapa loyalitas birokrasi diberikan. Dalam negara demokrasi, ASN memang wajib mendukung pelaksanaan kebijakan pemerintah yang sah sebagai hasil proses demokrasi. Namun, dukungan tersebut harus diberikan dalam kerangka konstitusi, hukum, dan kepentingan publik, bukan sebagai bentuk loyalitas pribadi kepada kepala daerah, menteri, atau aktor politik tertentu. Dengan kata lain, yang harus dipatuhi ASN adalah jabatan publik *(public office)* beserta kewenangannya, bukan individu yang sedang menduduki jabatan tersebut (Weber, 1978; Peters, 2019).

Perbedaan ini sering kali menjadi titik lemah dalam praktik birokrasi di Indonesia. Pergantian kepala daerah atau pergantian pemerintahan tidak jarang diikuti dengan perubahan orientasi loyalitas ASN. Sebagian aparatur merasa bahwa keberlangsungan kariernya lebih ditentukan oleh kedekatan dengan penguasa dibandingkan oleh kompetensi dan kinerja. Dalam situasi seperti ini, loyalitas kepada negara secara perlahan bergeser menjadi loyalitas kepada individu atau kelompok politik. Pergeseran tersebut menjadi pintu masuk munculnya patronase, politisasi jabatan, serta penyalahgunaan kewenangan dalam manajemen ASN.

Dari perspektif *Institutional Incentive Trap* yang dikembangkan dalam buku ini, perubahan orientasi loyalitas tersebut bukan semata-mata disebabkan oleh lemahnya integritas aparatur. Sebaliknya, perilaku tersebut merupakan

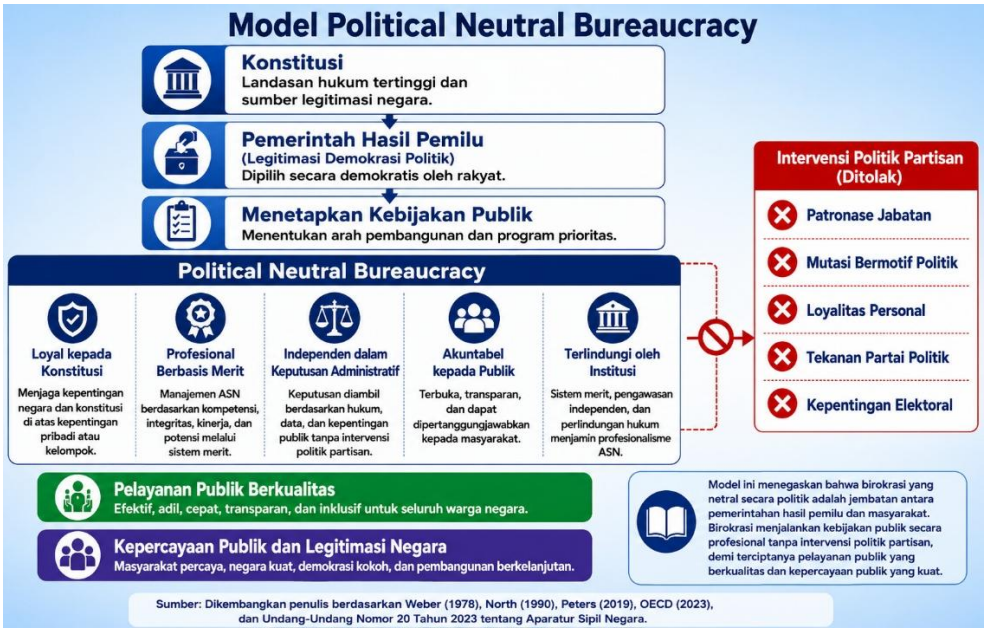
respons rasional terhadap struktur insentif yang berkembang dalam sistem politik lokal. Ketika promosi, mutasi, maupun pengisian jabatan lebih banyak dipersepsikan bergantung pada kedekatan politik daripada kompetensi, ASN akan menyesuaikan perilakunya agar tetap memperoleh keamanan karier. Dalam kondisi demikian, loyalitas kepada pejabat politik dipandang lebih menguntungkan daripada loyalitas kepada prinsip-prinsip birokrasi profesional. Akibatnya, birokrasi kehilangan independensinya karena keputusan administratif semakin dipengaruhi oleh pertimbangan politik daripada kepentingan organisasi maupun masyarakat.

Tabel ini sekaligus memperlihatkan bahwa orientasi loyalitas ASN dapat dibedakan menjadi dua kelompok besar. Kelompok pertama merupakan loyalitas konstitusional, yaitu loyalitas kepada negara, konstitusi, hukum, kepentingan publik, pemerintah yang sah, serta etika profesi. Loyalitas inilah yang menjadi fondasi birokrasi profesional karena memastikan setiap keputusan administratif diambil secara objektif, legal, dan akuntabel. Kelompok kedua adalah loyalitas politik personal, yaitu loyalitas kepada individu pejabat, partai politik, tim sukses, atau kepentingan elektoral. Loyalitas jenis ini bertentangan dengan prinsip sistem merit karena membuka ruang konflik kepentingan, diskriminasi pelayanan publik, serta penggunaan jabatan birokrasi sebagai instrumen konsolidasi kekuasaan politik.

Oleh karena itu, keberhasilan membangun *politically neutral bureaucracy* tidak cukup dicapai melalui penegakan aturan netralitas ASN atau pemberian sanksi kepada pelanggar. Langkah tersebut hanya menyelesaikan gejala yang tampak di permukaan. Persoalan yang lebih mendasar adalah membangun sistem kelembagaan yang memastikan bahwa jalur karier ASN lebih dipengaruhi oleh kompetensi, integritas, dan kinerja daripada kedekatan politik. Selama struktur insentif politik masih memberikan keuntungan bagi praktik patronase, orientasi loyalitas ASN akan terus mengalami tarik-menarik antara kepentingan negara dan kepentingan penguasa.

Dengan demikian, tabel ini mendukung argumen utama buku bahwa netralitas ASN bukan sekadar persoalan etika individu, melainkan persoalan desain kelembagaan. Loyalitas birokrasi hanya dapat dipertahankan apabila negara mampu menciptakan institusi yang memberikan penghargaan kepada profesionalisme dan secara bersamaan menghilangkan insentif politik yang mendorong birokrasi menjadi alat kekuasaan. Dalam konteks inilah, rekonstruksi reformasi birokrasi perlu diarahkan tidak hanya pada penguatan sistem merit, tetapi juga pada pembenahan hubungan antara

kekuasaan politik dan birokrasi agar ASN tetap menjadi pelayan negara dan masyarakat, bukan pelayan kepentingan politik jangka pendek.



Gambar 6. 2 Model *Political Neutral Bureaucracy*

Gambar di atas menjelaskan hubungan ideal antara demokrasi, birokrasi, dan pelayanan publik dalam negara hukum yang demokratis. Model ini menegaskan bahwa birokrasi yang netral secara politik bukan berarti birokrasi yang terpisah dari pemerintahan hasil pemilu, melainkan birokrasi yang melaksanakan kebijakan pemerintah yang memperoleh legitimasi demokratis tanpa kehilangan independensi profesionalnya. Dengan demikian, netralitas ASN harus dipahami sebagai loyalitas kepada negara, konstitusi, hukum, dan kepentingan publik, bukan kepada individu, partai politik, atau kelompok pendukung tertentu (Weber, 1978; OECD, 2023).

Alur pada gambar menunjukkan bahwa konstitusi merupakan sumber legitimasi tertinggi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Melalui mekanisme demokrasi, masyarakat memilih pemerintah yang memperoleh mandat politik untuk menyusun dan melaksanakan kebijakan publik. Dalam konteks tersebut, birokrasi memiliki kewajiban konstitusional untuk mengimplementasikan setiap kebijakan pemerintah yang sah secara profesional, objektif, dan akuntabel. Oleh karena itu, netralitas ASN tidak berarti menolak kebijakan pemerintah, tetapi memastikan bahwa seluruh proses administrasi dilaksanakan berdasarkan hukum, standar profesional,

dan kepentingan publik, tanpa dipengaruhi kepentingan politik praktis (Peters, 2019).

Inti teori ini terletak pada konsep *Political Neutral Bureaucracy,* yaitu birokrasi yang memiliki lima karakter utama. Pertama, loyal kepada konstitusi, sehingga orientasi utama ASN adalah menjaga keberlangsungan negara, bukan kepentingan pemerintahan yang bersifat sementara. Kedua, profesional berbasis sistem merit, sehingga promosi, mutasi, dan pengembangan karier ditentukan oleh kompetensi, integritas, serta kinerja. Ketiga, independen dalam pengambilan keputusan administratif, sehingga setiap keputusan birokrasi didasarkan pada aturan hukum dan kebutuhan organisasi, bukan tekanan politik. Keempat, akuntabel kepada publik, karena birokrasi pada hakikatnya merupakan pelayan masyarakat. Kelima, terlindungi oleh institusi, sehingga ASN memiliki jaminan kelembagaan untuk menolak intervensi politik yang bertentangan dengan prinsip-prinsip administrasi negara yang baik.

Hubungan tersebut menunjukkan bahwa keberhasilan birokrasi yang netral akan menghasilkan pelayanan publik yang berkualitas. Ketika aparatur dapat bekerja secara profesional tanpa tekanan politik, proses administrasi menjadi lebih objektif, efisien, transparan, dan konsisten. Dampak akhirnya adalah meningkatnya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah dan menguatnya legitimasi negara. Dengan kata lain, netralitas birokrasi bukan hanya menjadi isu administrasi kepegawaian, tetapi juga merupakan fondasi bagi kualitas demokrasi, efektivitas pemerintahan, dan kepercayaan publik terhadap institusi negara (World Bank, 2024; OECD, 2023).

Sebaliknya, bagian bawah gambar memperlihatkan berbagai bentuk intervensi politik partisan yang harus ditolak oleh birokrasi profesional, seperti patronase jabatan, mutasi bermotif politik, loyalitas personal kepada pejabat, tekanan partai politik, maupun penggunaan birokrasi untuk kepentingan elektoral. Berbagai bentuk intervensi tersebut merupakan mekanisme yang dalam buku ini disebut sebagai *bureaucratic capture,* yaitu ketika organisasi birokrasi secara bertahap bergeser dari instrumen pelayanan publik menjadi instrumen konsolidasi kekuasaan politik. Dalam kondisi tersebut, keputusan administratif tidak lagi ditentukan oleh kebutuhan organisasi, melainkan oleh kalkulasi politik dan kepentingan mempertahankan kekuasaan.

Dari perspektif *Institutional Incentive Trap,* gambar ini juga memperlihatkan bahwa netralitas birokrasi tidak dapat diwujudkan hanya melalui

pembentukan norma hukum atau kode etik ASN. Selama struktur insentif politik masih memberikan keuntungan bagi patronase jabatan, loyalitas personal, dan penggunaan birokrasi sebagai sumber daya politik, maka tekanan terhadap netralitas ASN akan terus muncul. Oleh karena itu, perlindungan terhadap birokrasi profesional harus dilakukan melalui pembenahan desain kelembagaan yang mampu mengurangi insentif politik dalam pengelolaan jabatan ASN. Reformasi birokrasi tidak cukup berhenti pada modernisasi administrasi, tetapi harus dilanjutkan dengan reformasi hubungan antara kekuasaan politik dan birokrasi.

Dengan demikian, teori ini memperkuat tesis utama buku bahwa *Political Neutral Bureaucracy* merupakan kondisi kelembagaan yang harus dibangun melalui keseimbangan antara legitimasi demokrasi dan independensi administrasi. Pemerintah hasil pemilu tetap memiliki kewenangan menetapkan arah kebijakan publik sebagai wujud mandat demokrasi, sedangkan birokrasi bertugas melaksanakan kebijakan tersebut secara profesional berdasarkan hukum dan sistem merit. Hubungan yang seimbang inilah yang memungkinkan demokrasi menghasilkan pemerintahan yang efektif sekaligus menjaga birokrasi tetap menjadi institusi publik yang melayani seluruh warga negara secara adil, bukan menjadi alat kepentingan politik jangka pendek.

6.4.4 Pilar Kelembagaan *Political Neutral Bureaucracy*

Political Neutral Bureaucracy tidak akan terwujud hanya melalui deklarasi normatif mengenai netralitas aparatur sipil negara. Pengalaman berbagai negara menunjukkan bahwa netralitas birokrasi merupakan hasil dari desain kelembagaan yang secara konsisten membangun keseimbangan antara legitimasi demokrasi dan profesionalisme administrasi. Oleh karena itu, pertanyaan utama bukan lagi apakah birokrasi harus netral, melainkan bagaimana negara merancang institusi yang mampu menjaga netralitas tersebut secara berkelanjutan.

Literatur administrasi publik modern menunjukkan bahwa birokrasi profesional selalu dibangun di atas tiga fondasi utama, yaitu institusi hukum yang kuat, sistem merit yang konsisten, dan mekanisme akuntabilitas yang independen (OECD, 2023; Peters, 2019). Ketiga fondasi tersebut saling melengkapi. Regulasi memberikan kepastian hukum mengenai batas kewenangan politik, sistem merit memastikan pengelolaan SDM dilakukan berdasarkan kompetensi, sedangkan mekanisme akuntabilitas menjamin

bahwa penyimpangan dapat dikoreksi melalui proses pengawasan yang objektif.

Dalam konteks Indonesia, ketiga fondasi tersebut sebenarnya telah berkembang cukup signifikan selama dua dekade terakhir. Berbagai regulasi mengenai sistem merit, digitalisasi manajemen ASN, pengembangan talenta nasional, hingga penguatan manajemen kinerja menunjukkan adanya komitmen pemerintah untuk membangun birokrasi profesional. Namun, sebagaimana telah dibuktikan pada bab-bab sebelumnya, kemajuan administrasi tersebut belum sepenuhnya diikuti oleh perubahan hubungan politik–birokrasi. Artinya, kapasitas administratif mengalami peningkatan, sedangkan struktur insentif politik relatif bertahan.

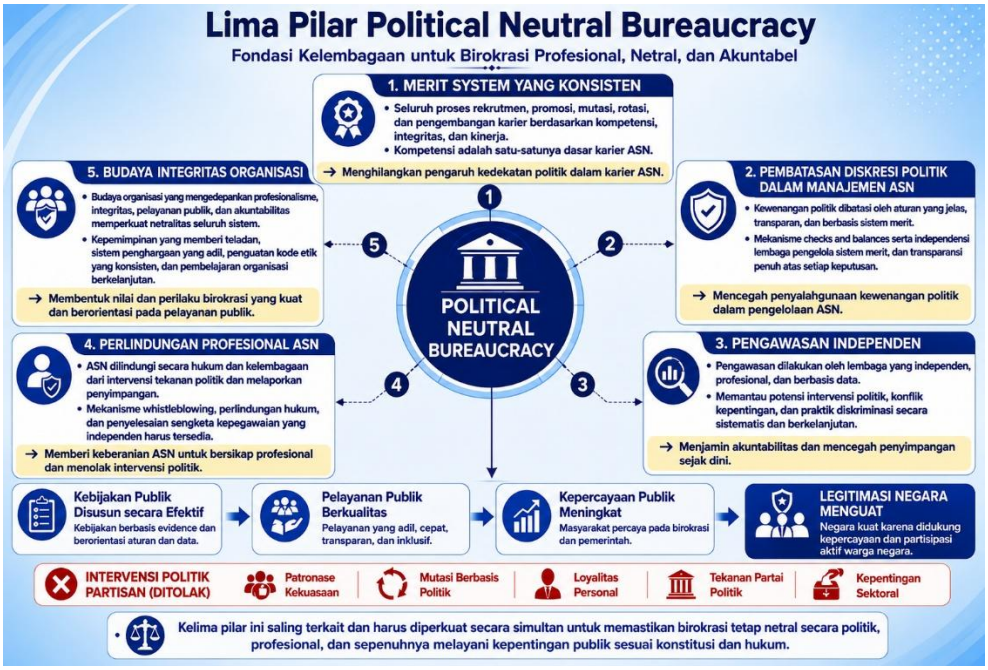
Di sinilah letak perbedaan antara *administrative reform* dan *institutional reform.* Administrative reform memperbaiki prosedur, teknologi, serta kapasitas organisasi. Sebaliknya, institutional reform berupaya mengubah aturan permainan (rules of the game) yang menentukan bagaimana kekuasaan digunakan dalam pengelolaan birokrasi (North, 1990). Tanpa perubahan terhadap aturan permainan tersebut, birokrasi profesional akan terus menghadapi tekanan politik yang mengurangi independensinya.

Buku ini berpendapat bahwa Political Neutral Bureaucracy hanya dapat diwujudkan apabila reformasi administrasi berjalan bersamaan dengan reformasi institusi politik. Dengan kata lain, netralitas ASN bukan semata-mata persoalan etika individu aparatur, melainkan merupakan hasil dari konfigurasi kelembagaan yang mampu membatasi intervensi politik sekaligus memperkuat profesionalisme birokrasi.

Berdasarkan sintesis teori dan temuan empiris, terdapat lima pilar kelembagaan yang harus dibangun secara simultan agar *Political Neutral Bureaucracy* dapat berfungsi secara efektif.

a. Merit System yang Konsisten. Seluruh proses rekrutmen, promosi, mutasi, rotasi, dan pengembangan karier harus sepenuhnya didasarkan pada kompetensi, integritas, serta kinerja. Sistem merit harus menjadi satu-satunya mekanisme mobilitas karier ASN sehingga loyalitas politik tidak lagi menjadi variabel yang memengaruhi jabatan. Merit system tidak cukup diatur melalui regulasi, tetapi harus menjadi budaya organisasi yang dipercaya oleh seluruh ASN. Ketika aparatur yakin bahwa kariernya ditentukan oleh prestasi kerja, maka orientasi profesional akan berkembang secara alami.

b. Pembatasan Diskresi Politik dalam Manajemen ASN. Kepala daerah tetap memiliki legitimasi demokrasi untuk menetapkan arah kebijakan publik. Namun, kewenangan tersebut tidak boleh berkembang menjadi hak untuk menentukan seluruh struktur birokrasi berdasarkan pertimbangan politik. Karena itu, kewenangan Pejabat Pembina Kepegawaian perlu diseimbangkan melalui mekanisme checks and balances yang lebih kuat, termasuk keterlibatan komite kepegawaian independen, audit sistem merit, serta transparansi penuh terhadap setiap keputusan mutasi dan promosi jabatan.
c. Pengawasan Independen. Netralitas birokrasi hanya dapat dipertahankan apabila terdapat lembaga pengawas yang benar-benar independen. Pengawasan tidak cukup dilakukan secara administratif, tetapi juga harus mampu mendeteksi konflik kepentingan, intervensi politik, penyalahgunaan kewenangan, maupun praktik patronase sejak tahap awal. Digitalisasi manajemen ASN memberikan peluang besar untuk membangun sistem pengawasan berbasis data (*e-merit monitoring*) yang mampu mendeteksi penyimpangan secara real time.
d. Perlindungan Profesional ASN. ASN memerlukan perlindungan kelembagaan ketika menolak tekanan politik. Tanpa perlindungan tersebut, aparatur akan cenderung mengikuti kehendak pejabat politik karena mempertimbangkan risiko terhadap kariernya. Oleh sebab itu, negara harus menyediakan mekanisme pelaporan (*whistleblowing*), perlindungan hukum, dan penyelesaian sengketa kepegawaian yang independen sehingga ASN memiliki keberanian mempertahankan profesionalisme.
e. Budaya Integritas Organisasi. Pada akhirnya, netralitas birokrasi tidak hanya dibentuk oleh regulasi, tetapi juga oleh budaya organisasi. Budaya organisasi yang menghargai profesionalisme, integritas, pelayanan publik, dan akuntabilitas akan memperkuat efektivitas seluruh instrumen reformasi. Sebaliknya, apabila budaya organisasi masih menempatkan loyalitas personal sebagai ukuran utama keberhasilan karier, maka sistem merit akan sulit berkembang meskipun regulasinya semakin baik. Budaya integritas dibangun melalui kepemimpinan yang memberi teladan, sistem penghargaan yang adil, penegakan kode etik yang konsisten, serta proses pembelajaran organisasi yang berkelanjutan.



Gambar 6. 3 Lima Pilar *Political Neutral Bureaucracy*

Kelima pilar tersebut menunjukkan bahwa *Political Neutral Bureaucracy* bukanlah kondisi yang tercipta secara otomatis setelah diterapkannya sistem merit. Netralitas birokrasi merupakan hasil interaksi antara institusi hukum, tata kelola organisasi, pengawasan, budaya birokrasi, dan struktur insentif politik. Apabila salah satu pilar melemah, maka ruang bagi patronase dan politisasi birokrasi akan kembali terbuka. Sebaliknya, apabila kelima pilar diperkuat secara bersamaan, birokrasi akan semakin mampu menjalankan fungsi konstitusionalnya sebagai pelaksana kebijakan publik yang profesional, independen, dan akuntabel.

Dalam kerangka *Institutional Incentive Trap*, kelima pilar ini memiliki fungsi yang lebih strategis daripada sekadar meningkatkan kualitas administrasi. Pilar-pilar tersebut mengubah struktur insentif yang selama ini mendorong aktor politik menggunakan birokrasi sebagai instrumen konsolidasi kekuasaan. Dengan demikian, rekonstruksi reformasi birokrasi tidak lagi berfokus pada penyempurnaan prosedur administratif semata, tetapi pada pembentukan lingkungan kelembagaan yang membuat perilaku profesional menjadi pilihan yang paling rasional bagi seluruh aktor. Perspektif inilah yang membedakan pendekatan buku ini dari berbagai teori reformasi birokrasi sebelumnya dan menjadi kontribusi konseptual utama yang ditawarkan.

6.5 Rekonstruksi Desain Kelembagaan Reformasi Birokrasi

Bab-bab sebelumnya menunjukkan bahwa paradoks reformasi birokrasi di Indonesia bukan semata-mata disebabkan oleh lemahnya kualitas administrasi, tetapi lebih dalam lagi merupakan konsekuensi dari desain kelembagaan yang belum sepenuhnya mampu mengendalikan hubungan antara kekuasaan politik dan birokrasi. Selama lebih dari dua dekade reformasi, pemerintah telah berhasil membangun berbagai instrumen administrasi modern, mulai dari sistem merit, digitalisasi manajemen ASN, pengembangan manajemen talenta, hingga penguatan akuntabilitas kinerja.

Berbagai capaian tersebut menunjukkan bahwa kapasitas administrasi negara terus mengalami kemajuan. Namun, pada saat yang sama, praktik patronase, politisasi jabatan, dan intervensi politik terhadap birokrasi masih terus ditemukan dalam berbagai bentuk. Kondisi ini menunjukkan bahwa persoalan utama bukan terletak pada ketiadaan regulasi, melainkan pada belum berubahnya struktur insentif yang membentuk perilaku para aktor dalam sistem pemerintahan (North, 1990; Peters, 2019).

Dalam perspektif *Historical Institutionalism,* perubahan kelembagaan tidak cukup dilakukan dengan menambah aturan baru atau memperbaiki prosedur administratif. Reformasi akan menghasilkan perubahan yang berkelanjutan apabila mampu mengubah *rules of the game*, yaitu seperangkat aturan formal maupun informal yang menentukan bagaimana kekuasaan didistribusikan, bagaimana keputusan diambil, dan bagaimana insentif dibentuk di dalam suatu institusi (Pierson, 2004; Thelen, 2004). Oleh karena itu, rekonstruksi reformasi birokrasi harus diarahkan pada pembentukan desain kelembagaan yang mampu mengurangi manfaat politik dari penguasaan birokrasi, sekaligus meningkatkan manfaat profesionalisme bagi seluruh aktor yang terlibat dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Argumen tersebut memperkuat temuan utama buku ini bahwa *Institutional Incentive Trap* bukan hanya menjelaskan mengapa patronase birokrasi tetap bertahan, tetapi juga memberikan arah mengenai bagaimana perangkap tersebut dapat diatasi. Jika perangkap kelembagaan terbentuk karena struktur insentif yang mendorong aktor menggunakan birokrasi sebagai instrumen kekuasaan, maka solusi yang diperlukan bukan sekadar memperketat pengawasan atau memperbaiki sistem administrasi, melainkan membangun desain kelembagaan baru yang mengubah struktur insentif tersebut. Dengan kata lain, rekonstruksi reformasi birokrasi harus mampu

membuat perilaku profesional menjadi pilihan yang paling rasional bagi aktor politik maupun birokrasi.

Berdasarkan sintesis teori, temuan empiris, dan pengalaman reformasi birokrasi di berbagai negara, buku ini mengusulkan bahwa rekonstruksi kelembagaan reformasi birokrasi Indonesia perlu dibangun di atas lima pilar utama, yaitu: **(**1) pembatasan diskresi politik dalam manajemen ASN, (2) penguatan institusi merit yang independen, (3) digitalisasi tata kelola berbasis integritas, (4) reformasi sistem akuntabilitas politik dan birokrasi, serta (5) transformasi budaya kelembagaan menuju birokrasi profesional. Kelima pilar tersebut saling berkaitan dan membentuk suatu kerangka reformasi yang tidak hanya memperkuat kapasitas administrasi, tetapi juga mengubah struktur hubungan antara kekuasaan politik dan birokrasi.

6.5.1 Pembatasan Diskresi Politik dalam Manajemen ASN

Salah satu sumber utama munculnya *bureaucratic capture* di Indonesia adalah luasnya ruang diskresi politik dalam pengelolaan aparatur sipil negara. Walaupun sistem merit telah menjadi prinsip utama dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang ASN, kepala daerah sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) masih memiliki kewenangan strategis dalam berbagai keputusan kepegawaian. Dalam praktiknya, kewenangan tersebut sering kali berada pada wilayah yang sulit dipisahkan antara pertimbangan administratif dan pertimbangan politik. Akibatnya, keputusan mengenai mutasi, promosi, rotasi, maupun penempatan pejabat tidak selalu dipersepsikan sebagai hasil evaluasi kompetensi, tetapi juga sebagai bagian dari dinamika hubungan kekuasaan di tingkat daerah.

Persoalan tersebut tidak berarti bahwa kepala daerah harus kehilangan seluruh kewenangannya dalam mengelola birokrasi. Sebagai pemimpin pemerintahan yang memperoleh legitimasi melalui proses demokrasi, kepala daerah tetap memiliki hak untuk menentukan arah pembangunan dan memastikan birokrasi mampu melaksanakan program pemerintahan secara efektif. Namun, dalam negara demokrasi modern, legitimasi politik harus dibedakan secara tegas dari kewenangan profesional dalam pengelolaan aparatur. Kepala daerah berwenang menetapkan *"apa"* yang harus dicapai oleh pemerintah, sedangkan birokrasi profesional bertanggung jawab menentukan *"bagaimana"* tujuan tersebut dilaksanakan sesuai hukum, standar administrasi, dan prinsip pelayanan publik (Peters, 2019).

Pemisahan fungsi tersebut merupakan karakteristik utama negara-negara yang berhasil membangun birokrasi profesional. Di Inggris, Kanada, Australia, dan Selandia Baru, pemerintah yang baru terpilih memiliki kewenangan menetapkan prioritas kebijakan, tetapi tidak memiliki keleluasaan untuk melakukan pergantian besar-besaran terhadap aparatur karier. Stabilitas jabatan administratif menjadi salah satu mekanisme yang menjaga kesinambungan pemerintahan sekaligus melindungi birokrasi dari perubahan kepentingan politik jangka pendek (OECD, 2023). Model tersebut menunjukkan bahwa birokrasi yang netral tidak mengurangi efektivitas pemerintahan, tetapi justru memperkuat kapasitas negara dalam menjalankan kebijakan secara konsisten.

Dalam konteks Indonesia, pembatasan diskresi politik perlu diarahkan pada pembentukan mekanisme *shared governance* dalam manajemen ASN. Keputusan strategis mengenai promosi, mutasi, dan pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi tidak seharusnya hanya bergantung pada satu aktor politik, tetapi melibatkan sistem evaluasi berbasis kompetensi, panel independen, rekam jejak digital, serta audit merit yang dapat diverifikasi secara terbuka. Dengan demikian, ruang bagi keputusan yang bersifat subjektif akan semakin menyempit, sementara legitimasi setiap keputusan kepegawaian akan semakin kuat karena didasarkan pada bukti yang dapat dipertanggungjawabkan.

Lebih jauh lagi, pembatasan diskresi politik bukan dimaksudkan untuk membatasi demokrasi lokal, melainkan untuk memperkuat kualitas demokrasi itu sendiri. Demokrasi yang sehat tidak hanya membutuhkan pemimpin yang dipilih secara sah, tetapi juga birokrasi yang mampu bekerja secara profesional bagi siapa pun pemerintah yang memperoleh mandat rakyat. Ketika jabatan birokrasi tidak lagi dipandang sebagai instrumen distribusi balas jasa politik, hubungan antara pejabat politik dan aparatur negara akan berubah dari hubungan patron–klien menjadi hubungan konstitusional yang didasarkan pada fungsi, tanggung jawab, dan akuntabilitas publik.

Dalam kerangka *Institutional Incentive Trap,* perubahan ini memiliki arti yang sangat strategis. Selama jabatan birokrasi masih menghasilkan keuntungan politik yang tinggi, aktor politik akan terus memiliki insentif untuk menguasainya. Sebaliknya, apabila desain kelembagaan berhasil mengurangi manfaat politik dari intervensi terhadap birokrasi dan meningkatkan biaya politik dari setiap penyimpangan, maka struktur insentif akan berubah secara bertahap. Pada titik inilah reformasi birokrasi tidak lagi sekadar

memperbaiki prosedur administrasi, tetapi mulai mentransformasikan perilaku politik yang selama ini menjadi akar keberlangsungan patronase birokrasi.

6.5.2 Penguatan Lembaga Pengawas Sistem Merit

Penguatan sistem merit tidak dapat dilepaskan dari keberadaan institusi pengawas yang memiliki independensi, legitimasi, serta kapasitas untuk memastikan bahwa seluruh proses manajemen aparatur sipil negara berjalan sesuai prinsip profesionalisme. Pengalaman Indonesia selama satu dekade terakhir menunjukkan bahwa kualitas regulasi mengenai sistem merit mengalami perkembangan yang cukup signifikan. Berbagai instrumen hukum telah mengatur secara rinci mengenai pengisian jabatan, promosi, mutasi, pengembangan talenta, hingga evaluasi kinerja ASN. Namun demikian, berbagai temuan pada bab-bab sebelumnya memperlihatkan bahwa keberadaan regulasi belum selalu diikuti oleh tingkat kepatuhan yang memadai. Hal tersebut menunjukkan bahwa keberhasilan sistem merit tidak hanya ditentukan oleh kualitas aturan, tetapi juga oleh efektivitas institusi yang mengawasi implementasinya.

Selama periode 2014–2023, Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) memainkan peran strategis sebagai penjaga (*guardian*) sistem merit di Indonesia. Melalui fungsi pengawasan, pemberian rekomendasi, evaluasi sistem merit, serta penanganan pelanggaran netralitas ASN, KASN berhasil membangun standar nasional mengenai profesionalisme birokrasi. Kehadiran lembaga tersebut memberikan mekanisme kontrol eksternal terhadap kewenangan Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK), terutama dalam proses promosi, mutasi, dan pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi. Berbagai laporan tahunan KASN menunjukkan bahwa rekomendasi yang dikeluarkan tidak hanya berkaitan dengan pelanggaran prosedural, tetapi juga menyangkut praktik-praktik yang berpotensi mengarah pada penyalahgunaan kewenangan dan patronase politik (KASN, 2023).

Meskipun demikian, efektivitas pengawasan tersebut menghadapi keterbatasan yang cukup mendasar. Sebagian besar rekomendasi KASN bersifat administratif dan tidak selalu memiliki daya paksa (*binding force*) yang memadai. Dalam berbagai kasus, pemerintah daerah tidak segera melaksanakan rekomendasi yang diberikan, sementara mekanisme penegakan sanksi masih bergantung pada koordinasi dengan instansi lain. Kondisi ini memperlihatkan bahwa fungsi pengawasan belum sepenuhnya mampu mengubah perilaku aktor politik. Dari perspektif *new institutionalism,*

situasi tersebut menunjukkan bahwa suatu institusi dapat memiliki legitimasi normatif, tetapi tetap kurang efektif apabila tidak didukung oleh struktur kewenangan, sumber daya, dan mekanisme penegakan yang memadai (Peters, 2019).

Perubahan kelembagaan melalui Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang ASN, yang mengalihkan sebagian fungsi KASN kepada Kementerian PANRB dan Badan Kepegawaian Negara (BKN), membuka babak baru dalam tata kelola sistem merit di Indonesia. Di satu sisi, integrasi tersebut diharapkan mampu mempercepat proses administrasi dan mengurangi tumpang tindih kewenangan antarinstansi. Di sisi lain, perubahan tersebut juga menimbulkan tantangan mengenai bagaimana menjaga independensi fungsi pengawasan ketika sebagian besar kewenangan berada dalam struktur pemerintahan yang juga menjadi objek pengawasan. Dalam tata kelola sektor publik, efektivitas pengawasan sangat dipengaruhi oleh tingkat independensi lembaga yang menjalankan fungsi tersebut. Semakin besar potensi konflik kepentingan antara pengawas dan pihak yang diawasi, semakin besar pula risiko menurunnya kredibilitas sistem pengawasan (OECD, 2023).

Dalam konteks *Institutional Incentive Trap,* pengawasan merupakan instrumen yang berfungsi mengubah kalkulasi rasional para aktor. Selama probabilitas terdeteksinya penyimpangan rendah dan konsekuensi atas pelanggaran relatif kecil, aktor politik maupun birokrasi akan tetap memiliki insentif untuk melakukan intervensi terhadap manajemen ASN. Sebaliknya, apabila mekanisme pengawasan mampu meningkatkan kemungkinan deteksi, mempercepat proses penindakan, serta memberikan konsekuensi yang nyata terhadap setiap bentuk pelanggaran, maka struktur insentif akan bergeser. Dengan demikian, pengawasan bukan hanya berfungsi menemukan kesalahan, tetapi juga membentuk perilaku melalui perubahan ekspektasi terhadap risiko dan manfaat dari setiap tindakan.

Oleh karena itu, rekonstruksi reformasi birokrasi perlu menempatkan pengawasan sistem merit sebagai bagian dari desain kelembagaan yang bersifat preventif, korektif, dan transformatif. Fungsi preventif dilakukan melalui digitalisasi seluruh proses manajemen ASN sehingga setiap keputusan promosi, mutasi, dan rotasi dapat ditelusuri secara transparan (*traceable*). Fungsi korektif diwujudkan melalui audit merit yang dilakukan secara berkala terhadap instansi pemerintah, disertai mekanisme tindak lanjut yang memiliki kepastian hukum. Adapun fungsi transformatif diarahkan untuk membangun budaya organisasi yang menjadikan

kepatuhan terhadap sistem merit sebagai bagian dari identitas profesional birokrasi, bukan sekadar kewajiban administratif.

Penguatan pengawasan juga memerlukan pendekatan yang lebih kolaboratif. Sistem merit tidak dapat dijaga hanya oleh satu lembaga, tetapi harus menjadi tanggung jawab bersama antara Kementerian PANRB, BKN, Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP), Ombudsman Republik Indonesia, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Badan Pengawasan Pemilihan Umum (Bawaslu), Komisi Pemilihan Umum (KPU), serta masyarakat sipil. Kolaborasi tersebut akan membentuk *integrated governance oversight,* yaitu ekosistem pengawasan yang saling melengkapi antara pengawasan administratif, pengawasan etik, pengawasan hukum, dan pengawasan publik. Pendekatan semacam ini semakin relevan dalam pemerintahan digital, di mana integrasi data lintas lembaga memungkinkan deteksi dini terhadap pola-pola penyimpangan yang sebelumnya sulit diidentifikasi.

Lebih jauh lagi, penguatan pengawasan tidak boleh hanya berorientasi pada kepatuhan prosedural (*compliance-based oversight*), tetapi harus bergerak menuju pengawasan berbasis risiko (*risk-based oversight*). Artinya, pengawasan difokuskan pada area-area yang memiliki probabilitas tinggi terhadap praktik patronase, seperti pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi, mutasi menjelang Pemilu atau Pilkada, promosi dalam masa transisi pemerintahan, serta penempatan pejabat pada sektor yang memiliki nilai ekonomi dan politik tinggi. Pendekatan berbasis risiko memungkinkan sumber daya pengawasan digunakan secara lebih efektif sekaligus meningkatkan kemampuan negara dalam mencegah *bureaucratic capture* sebelum terjadi.

Dengan demikian, penguatan lembaga pengawas sistem merit bukan semata-mata merupakan agenda administratif, melainkan bagian integral dari rekonstruksi hubungan antara politik dan birokrasi. Birokrasi profesional hanya dapat tumbuh apabila terdapat institusi pengawas yang independen, kredibel, dan mampu mengubah struktur insentif yang selama ini mendorong reproduksi patronase. Dalam kerangka *Institutional Incentive Trap,* pengawasan yang efektif bukan sekadar mengawasi perilaku individu, tetapi mengubah logika kelembagaan sehingga tindakan yang paling rasional bagi seluruh aktor adalah mematuhi prinsip merit, menjaga netralitas birokrasi, dan menempatkan kepentingan publik di atas kepentingan politik jangka pendek.

Kelemahan utama reformasi birokrasi Indonesia bukan terletak pada kurangnya regulasi, melainkan pada belum optimalnya kapasitas kelembagaan untuk menegakkan regulasi tersebut. Oleh karena itu, reformasi generasi berikutnya perlu menggeser fokus dari rule-making menuju rule-enforcement, yaitu memastikan bahwa setiap aturan mengenai sistem merit memiliki mekanisme pengawasan yang independen, berbasis data, serta mampu mengubah perilaku aktor melalui perubahan struktur insentif.

6.5.3 *Redesign* Kewenangan Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK)

Salah satu temuan paling penting dalam buku ini adalah bahwa politisasi birokrasi di Indonesia bukan terutama disebabkan oleh lemahnya kualitas aparatur sipil negara, melainkan oleh desain kelembagaan yang memberikan konsentrasi kewenangan yang sangat besar kepada Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK). Dalam praktik pemerintahan daerah, kepala daerah tidak hanya berfungsi sebagai pemimpin politik hasil pemilihan umum, tetapi juga memiliki otoritas yang luas dalam menentukan promosi, mutasi, rotasi, dan pemberhentian pejabat ASN. Konsentrasi kewenangan tersebut menjadikan jabatan birokrasi sebagai instrumen yang bernilai strategis dalam membangun loyalitas politik dan mempertahankan kekuasaan. Dengan kata lain, persoalan utamanya bukan terletak pada siapa yang menjadi kepala daerah, melainkan pada bagaimana institusi memberikan ruang yang sangat besar bagi penggunaan kewenangan tersebut untuk kepentingan politik.

Dari perspektif *historical institutionalism*, desain kelembagaan semacam ini menghasilkan struktur insentif yang relatif stabil dari waktu ke waktu. Setiap kepala daerah, terlepas dari latar belakang politiknya, menghadapi insentif yang sama untuk memanfaatkan birokrasi sebagai sumber daya politik. Situasi ini menjelaskan mengapa praktik patronase terus berulang meskipun terjadi pergantian aktor politik maupun perubahan regulasi. Sebagaimana dikemukakan North (1990), institusi tidak hanya membatasi perilaku, tetapi juga menciptakan insentif yang membentuk pilihan rasional para aktor. Oleh karena itu, selama struktur kewenangan tetap memberikan manfaat politik yang tinggi, perilaku patronase akan terus direproduksi.

Temuan empiris pada bab sebelumnya memperlihatkan bahwa sebagian besar pelanggaran sistem merit berkaitan dengan keputusan promosi, mutasi, dan pengisian jabatan. Berbagai rekomendasi yang pernah diterbitkan KASN menunjukkan bahwa penyimpangan tersebut umumnya tidak terjadi karena tidak adanya aturan, tetapi karena kewenangan yang

sangat terpusat memungkinkan keputusan administratif dipengaruhi oleh pertimbangan nonprofesional. Kondisi ini memperlihatkan adanya *institutional asymmetry*, yaitu ketika mekanisme pengawasan berkembang lebih lambat dibandingkan dengan besarnya kewenangan yang dimiliki oleh pengambil keputusan.

Dalam kerangka *Institutional Incentive Trap*, konsentrasi kewenangan PPK merupakan titik masuk utama (*entry point*) bagi terbentuknya *bureaucratic capture*. Jabatan birokrasi menjadi komoditas politik karena mampu menghasilkan berbagai keuntungan strategis, antara lain memperkuat jaringan loyalitas, mengendalikan implementasi kebijakan, memengaruhi distribusi sumber daya publik, serta membangun basis dukungan menjelang kontestasi politik berikutnya. Selama manfaat politik tersebut lebih besar dibandingkan risiko hukum maupun administratif yang dihadapi, maka intervensi terhadap manajemen ASN akan tetap menjadi pilihan yang rasional bagi sebagian aktor politik.

Atas dasar itu, rekonstruksi reformasi birokrasi tidak cukup dilakukan melalui penyempurnaan prosedur seleksi jabatan. Yang jauh lebih penting adalah melakukan redesign terhadap distribusi kewenangan dalam manajemen ASN. Prinsip utamanya bukan menghilangkan peran kepala daerah sebagai PPK, melainkan menciptakan sistem *checks and balances* yang mampu menyeimbangkan kewenangan politik dengan mekanisme profesional. Dalam negara demokrasi, setiap kewenangan publik harus diimbangi oleh mekanisme pengawasan yang proporsional agar tidak berkembang menjadi penyalahgunaan kekuasaan (OECD, 2023).

Redesign tersebut dapat dilakukan melalui beberapa pendekatan. Pertama, membatasi ruang diskresi kepala daerah pada jabatan-jabatan strategis tertentu yang secara eksplisit diatur dalam peraturan perundang-undangan, sementara keputusan lainnya dilakukan berdasarkan sistem merit yang terdokumentasi secara digital. Kedua, memperkuat kewajiban memperoleh persetujuan atau *clearance* dari lembaga pengawas untuk promosi dan mutasi pada jabatan tertentu yang memiliki risiko politisasi tinggi. Ketiga, memperluas penggunaan panel seleksi independen yang melibatkan unsur profesional, akademisi, dan lembaga pengawas sehingga keputusan tidak sepenuhnya bergantung pada satu aktor politik. Keempat, menerapkan sistem audit pasca-keputusan (*post-decision merit audit*) yang dilakukan secara berkala terhadap seluruh keputusan promosi dan mutasi.

Selain pembatasan kewenangan, penguatan transparansi juga menjadi bagian penting dari redesign kelembagaan. Seluruh proses promosi, mutasi, dan rotasi ASN perlu terdokumentasi dalam sistem digital yang memungkinkan publik, lembaga pengawas, maupun instansi terkait melakukan penelusuran terhadap dasar pengambilan keputusan. Transparansi semacam ini tidak dimaksudkan untuk mengurangi fleksibilitas pemerintah daerah dalam mengelola organisasinya, tetapi untuk memastikan bahwa setiap keputusan dapat dipertanggungjawabkan secara administratif, profesional, dan etik.

Pengalaman berbagai negara menunjukkan bahwa negara-negara dengan birokrasi profesional umumnya menerapkan distribusi kewenangan yang lebih seimbang antara pejabat politik dan lembaga manajemen kepegawaian. Di Inggris, misalnya, *Civil Service Commission* memiliki fungsi menjaga independensi proses rekrutmen dan promosi ASN. Di Korea Selatan, pengelolaan pejabat senior dilakukan melalui sistem kompetensi nasional yang mengurangi ruang intervensi politik secara langsung. Sementara itu, Selandia Baru menerapkan mekanisme kontrak kinerja yang memperjelas batas antara kewenangan politik dan kewenangan administratif. Meskipun setiap negara memiliki konteks yang berbeda, pengalaman tersebut menunjukkan satu prinsip yang sama, yaitu bahwa profesionalisme birokrasi tumbuh ketika kewenangan politik dikendalikan oleh institusi yang kuat, transparan, dan akuntabel (OECD, 2023; Peters, 2019).

Dalam konteks Indonesia, redesign kewenangan PPK harus tetap memperhatikan karakter negara kesatuan yang menganut desentralisasi. Kepala daerah tetap memerlukan ruang untuk membentuk tim kerja yang efektif agar mampu menjalankan visi pembangunan daerah. Namun, ruang tersebut tidak boleh berkembang menjadi kewenangan yang memungkinkan distribusi jabatan didasarkan pada loyalitas politik. Oleh karena itu, rekonstruksi yang ditawarkan dalam buku ini bukanlah *depoliticization of government,* melainkan *depoliticization of administrative decision-making.* Politik tetap memiliki legitimasi untuk menentukan arah kebijakan publik, sedangkan keputusan mengenai karier ASN harus sepenuhnya tunduk pada prinsip merit dan profesionalisme.

Dengan demikian, redesign kewenangan PPK merupakan salah satu prasyarat utama untuk memutus mata rantai *Institutional Incentive Trap.* Selama jabatan birokrasi masih memberikan manfaat politik yang tinggi dan kewenangan pengelolaannya tetap sangat terkonsentrasi, maka patronase akan terus menemukan ruang untuk berkembang. Sebaliknya, ketika

distribusi kewenangan dibangun secara lebih seimbang, transparan, dan berbasis merit, struktur insentif politik akan berubah. Dalam situasi tersebut, kepatuhan terhadap sistem merit bukan lagi menjadi beban administratif, tetapi menjadi pilihan yang paling rasional bagi seluruh aktor pemerintahan.

Akar persoalan politisasi birokrasi tidak terletak pada individu kepala daerah, melainkan pada desain kewenangan yang terlalu terkonsentrasi pada Pejabat Pembina Kepegawaian. Oleh karena itu, reformasi birokrasi generasi berikutnya harus menggeser fokus dari sekadar memperbaiki prosedur menuju rekonstruksi distribusi kewenangan, sehingga sistem merit memperoleh perlindungan kelembagaan yang nyata terhadap intervensi politik.



Gambar 6. 4 Model Redesign Kewenangan PPK dalam Sistem Merit

Gambar Model Redesign di atas menggambarkan arah rekonstruksi kelembagaan yang ditawarkan dalam buku ini untuk mengatasi akar persoalan politisasi birokrasi di Indonesia. Berbeda dengan pendekatan reformasi birokrasi sebelumnya yang lebih menitikberatkan pada penyempurnaan prosedur administrasi, teori ini berangkat dari asumsi bahwa persoalan utama bukan terletak pada lemahnya regulasi, melainkan pada desain distribusi kewenangan yang masih memungkinkan jabatan

birokrasi dimanfaatkan sebagai instrumen politik. Oleh karena itu, fokus reformasi bergeser dari sekadar *administrative improvement* menuju *institutional redesign*, yaitu membangun tata kelola manajemen ASN yang mampu menyeimbangkan kewenangan politik dengan mekanisme merit yang independen.

Bagian sebelah kiri gambar menunjukkan teori kelembagaan lama yang masih menempatkan sebagian besar kewenangan promosi, mutasi, rotasi, dan pengisian jabatan pada Pejabat Pembina Kepegawaian. Dalam konfigurasi tersebut, kepala daerah memiliki ruang diskresi yang sangat luas untuk menentukan perjalanan karier ASN. Walaupun secara hukum kewenangan tersebut dimaksudkan untuk mendukung efektivitas pemerintahan daerah, dalam praktiknya ruang diskresi yang besar sering kali menciptakan peluang bagi munculnya patronase, loyalitas personal, dan pertimbangan politik dalam pengambilan keputusan kepegawaian. Akibatnya, sistem merit yang telah dibangun melalui berbagai regulasi menjadi rentan mengalami distorsi pada tahap implementasi.

Model ini sekaligus menjelaskan bahwa persoalan tersebut bukan semata-mata disebabkan oleh penyalahgunaan kewenangan oleh individu tertentu. Sebaliknya, persoalan tersebut merupakan konsekuensi dari struktur insentif kelembagaan yang memberikan nilai politik yang tinggi terhadap jabatan birokrasi. Selama jabatan ASN tetap menjadi sumber daya strategis untuk membangun loyalitas, mengendalikan implementasi kebijakan, dan memperkuat posisi politik menjelang kontestasi berikutnya, maka intervensi politik terhadap birokrasi akan terus menjadi pilihan yang rasional bagi sebagian aktor politik. Dengan demikian, yang perlu diubah bukan hanya perilaku aktornya, tetapi juga desain institusi yang membentuk perilaku tersebut (North, 1990; Pierson, 2004).

Sebaliknya, bagian kanan gambar memperlihatkan teori kelembagaan baru yang didasarkan pada prinsip *shared authority* atau pembagian kewenangan. Dalam teori ini, kepala daerah tetap mempertahankan legitimasi politik sebagai pemimpin pemerintahan daerah, tetapi kewenangan dalam pengelolaan ASN tidak lagi dijalankan secara tunggal. Proses promosi, mutasi, dan pengisian jabatan harus melalui *Panel Merit Independen* yang bekerja berdasarkan kompetensi, integritas, dan kinerja. Kehadiran panel ini tidak dimaksudkan untuk mengurangi kewenangan kepala daerah, melainkan memastikan bahwa setiap keputusan administratif memperoleh verifikasi profesional sebelum ditetapkan.

Selanjutnya, teori tersebut memperlihatkan pentingnya keterlibatan beberapa institusi nasional seperti BKN, Kementerian PANRB, serta APIP atau lembaga pengawas dalam membangun sistem pengawasan yang bersifat kolaboratif. Distribusi fungsi tersebut menciptakan mekanisme *checks and balances* sehingga tidak ada satu aktor yang memiliki kontrol penuh terhadap seluruh proses manajemen ASN. Dengan demikian, keputusan kepegawaian tidak lagi hanya bergantung pada preferensi politik pejabat tertentu, tetapi merupakan hasil proses kelembagaan yang dapat diuji secara profesional, administratif, dan hukum.

Komponen mekanisme penguatan pada sisi kanan gambar menegaskan bahwa redesign kelembagaan tidak cukup dilakukan melalui perubahan struktur organisasi. Reformasi juga memerlukan penguatan sistem digital yang mampu mendokumentasikan seluruh proses manajemen ASN secara transparan, audit merit yang dilakukan secara berkala, keterbukaan informasi kepada publik, penegakan sanksi terhadap pelanggaran sistem merit, serta pembangunan budaya merit di seluruh instansi pemerintah. Lima instrumen tersebut saling melengkapi untuk memastikan bahwa sistem merit tidak berhenti sebagai norma hukum, tetapi menjadi praktik kelembagaan yang berlangsung secara konsisten.

Bagian paling bawah gambar menunjukkan prinsip-prinsip dasar redesign, yaitu kepastian hukum, profesionalisme, akuntabilitas, netralitas ASN, dan orientasi pelayanan publik. Kelima prinsip tersebut menggambarkan perubahan orientasi birokrasi dari organisasi yang berorientasi pada hubungan kekuasaan menuju organisasi yang berorientasi pada kepentingan publik. Dalam perspektif administrasi publik modern, birokrasi yang profesional bukan berarti birokrasi yang terpisah dari pemerintah yang sah, melainkan birokrasi yang loyal terhadap konstitusi, melaksanakan kebijakan pemerintah secara profesional, dan bebas dari loyalitas partisan terhadap individu maupun partai politik (Peters, 2019; OECD, 2023).

Secara konseptual, gambar ini merupakan representasi operasional dari teori *Institutional Incentive Trap* yang dikembangkan dalam buku ini. Jika pada bab-bab sebelumnya dijelaskan bagaimana struktur insentif politik mendorong reproduksi patronase birokrasi, maka gambar ini menunjukkan bagaimana struktur insentif tersebut dapat diubah melalui rekonstruksi kelembagaan. Dengan kata lain, solusi yang ditawarkan bukan sekadar memperketat pengawasan atau memperbanyak regulasi, melainkan mengubah distribusi kewenangan sehingga kepatuhan terhadap sistem merit menjadi pilihan yang paling rasional bagi seluruh aktor pemerintahan.

Argumen utama yang hendak ditegaskan melalui gambar ini adalah bahwa *keberhasilan reformasi birokrasi tidak lagi dapat diukur hanya dari semakin baiknya prosedur administrasi, tetapi dari sejauh mana desain kelembagaan mampu mengurangi nilai politik jabatan birokrasi.* Selama jabatan ASN masih menjadi instrumen utama dalam konsolidasi kekuasaan politik, maka patronase akan terus menemukan ruang untuk bertahan.

Sebaliknya, ketika kewenangan didistribusikan secara lebih seimbang, diawasi oleh institusi yang independen, didukung sistem digital yang transparan, dan diikat oleh mekanisme merit yang kuat, maka insentif politik untuk melakukan intervensi terhadap birokrasi akan menurun secara signifikan. Inilah esensi rekonstruksi reformasi birokrasi yang ditawarkan dalam buku ini: *mengubah struktur insentif kelembagaan agar birokrasi kembali berfungsi sebagai instrumen negara dalam melayani kepentingan publik, bukan sebagai instrumen untuk mempertahankan kekuasaan politik.*

6.5.4 Arsitektur Kelembagaan Baru Sistem Merit Indonesia

Rekonstruksi reformasi birokrasi yang dikemukakan dalam buku ini pada dasarnya tidak dimaksudkan untuk mengganti sistem merit yang telah dibangun selama dua dekade terakhir. Sebaliknya, rekonstruksi tersebut diarahkan untuk memperkuat sistem merit melalui perubahan desain kelembagaan yang mampu mengurangi ruang intervensi politik terhadap pengelolaan aparatur sipil negara. Dengan demikian, agenda reformasi birokrasi tidak lagi dipahami sebagai proyek penyempurnaan administrasi semata, melainkan sebagai proses membangun keseimbangan baru antara demokrasi politik dan birokrasi profesional.

Temuan-temuan empiris pada bab sebelumnya menunjukkan bahwa Indonesia sesungguhnya telah memiliki hampir seluruh instrumen administratif yang diperlukan untuk mewujudkan birokrasi modern. Sistem merit telah memiliki dasar hukum yang kuat, digitalisasi manajemen ASN berkembang pesat, standar kompetensi semakin jelas, dan berbagai mekanisme evaluasi kinerja terus disempurnakan. Namun, keseluruhan instrumen tersebut masih beroperasi dalam lingkungan politik yang memberikan nilai strategis terhadap jabatan birokrasi. Akibatnya, peningkatan kapasitas administrasi belum sepenuhnya mampu menghilangkan patronase dan politisasi birokrasi.

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa persoalan utama bukan terletak pada kelemahan satu institusi tertentu, melainkan pada hubungan antarlembaga yang belum membentuk sistem pengendalian yang saling memperkuat

(*mutually reinforcing institutions*). Dalam banyak kasus, setiap institusi telah menjalankan tugasnya masing-masing, tetapi koordinasi antarlembaga masih bersifat sektoral sehingga pengawasan terhadap sistem merit belum menghasilkan efek pencegahan yang optimal. Oleh karena itu, reformasi tahap berikutnya memerlukan pembangunan arsitektur kelembagaan yang menempatkan seluruh aktor dalam satu ekosistem tata kelola yang saling terhubung.

Dalam teori yang diusulkan, Presiden tetap menjadi pemegang arah kebijakan nasional reformasi birokrasi dan bertanggung jawab memastikan bahwa birokrasi nasional berkembang sebagai instrumen pelayanan publik, bukan sebagai instrumen politik. Kementerian PANRB berperan sebagai perumus kebijakan nasional, penyusun standar sistem merit, dan evaluator reformasi birokrasi. BKN menjadi pengelola manajemen ASN berbasis data nasional yang memastikan seluruh proses kepegawaian terdokumentasi secara digital, transparan, dan dapat diaudit. LAN berfungsi memperkuat kapasitas ASN melalui pendidikan, pelatihan, dan pengembangan kompetensi kepemimpinan birokrasi.

Pada saat yang sama, fungsi pengawasan sistem merit perlu dijalankan melalui mekanisme yang lebih independen dan terintegrasi. Pengawasan tersebut tidak hanya dilakukan melalui pemeriksaan administratif, tetapi juga melalui audit sistem merit, pemanfaatan *big data*, analisis risiko, serta pemantauan pola promosi, mutasi, dan rotasi ASN secara nasional. Dengan pendekatan tersebut, pengawasan bergeser dari teori reaktif menuju teori prediktif (*predictive governance*), yaitu mendeteksi potensi penyimpangan sebelum keputusan administratif ditetapkan.

Di tingkat pemerintah daerah, kepala daerah tetap memiliki legitimasi politik untuk menentukan arah pembangunan daerah dan memilih pejabat yang mampu menerjemahkan visi pembangunan ke dalam kebijakan publik. Namun, kewenangan tersebut harus dijalankan dalam kerangka sistem merit yang diawasi secara independen. Kepala daerah tidak lagi menjadi satu-satunya pusat pengambilan keputusan dalam manajemen ASN, melainkan menjadi bagian dari mekanisme kelembagaan yang melibatkan panel merit, sistem digital nasional, serta pengawasan berbasis data. Dengan demikian, legitimasi politik tetap dihormati, tetapi profesionalisme birokrasi memperoleh perlindungan kelembagaan yang lebih kuat.

Model kelembagaan ini juga mengubah orientasi hubungan antara pejabat politik dan birokrasi. Dalam paradigma lama, hubungan tersebut cenderung

bersifat hierarkis sehingga birokrasi sering dipersepsikan sebagai instrumen kekuasaan kepala daerah. Sebaliknya, paradigma baru menempatkan keduanya sebagai dua institusi yang memiliki fungsi berbeda tetapi saling melengkapi. Pejabat politik bertanggung jawab menetapkan arah kebijakan berdasarkan mandat demokrasi, sedangkan birokrasi bertanggung jawab melaksanakan kebijakan tersebut secara profesional, netral, dan akuntabel. Pembagian fungsi ini merupakan karakteristik utama negara demokrasi yang memiliki birokrasi modern (Peters, 2019).

Dari perspektif *Institutional Incentive Trap,* perubahan arsitektur kelembagaan tersebut memiliki implikasi yang sangat penting. Jika sebelumnya struktur kelembagaan memberikan insentif politik yang tinggi untuk mengendalikan birokrasi, maka dalam desain baru insentif tersebut secara bertahap dikurangi melalui distribusi kewenangan, transparansi digital, audit sistem merit, dan penguatan pengawasan independen. Dengan kata lain, reformasi kelembagaan diarahkan untuk mengubah kalkulasi rasional para aktor. Kepatuhan terhadap sistem merit menjadi pilihan yang memberikan manfaat kelembagaan lebih besar dibandingkan praktik patronase.

Pada akhirnya, keberhasilan arsitektur kelembagaan baru tidak hanya diukur dari semakin sedikitnya pelanggaran sistem merit, tetapi juga dari meningkatnya kepercayaan publik terhadap birokrasi. Ketika promosi jabatan dipersepsikan adil, keputusan administratif dilakukan secara profesional, dan pelayanan publik bebas dari intervensi politik, birokrasi memperoleh legitimasi sosial yang lebih kuat. Dalam jangka panjang, legitimasi tersebut akan memperkuat kualitas demokrasi karena masyarakat tidak lagi melihat birokrasi sebagai alat kepentingan politik, melainkan sebagai institusi negara yang bekerja untuk kepentingan seluruh warga negara.

Dengan demikian, arsitektur kelembagaan yang ditawarkan dalam buku ini merupakan bentuk konkret dari rekonstruksi reformasi birokrasi Indonesia. Rekonstruksi tersebut tidak menghapus peran politik dalam pemerintahan, tetapi menempatkan politik dan birokrasi pada fungsi konstitusionalnya masing-masing. Politik tetap menjadi sumber legitimasi kebijakan publik, sedangkan birokrasi menjadi pelaksana kebijakan yang profesional, netral, dan berorientasi pada pelayanan publik. Melalui keseimbangan inilah paradoks reformasi birokrasi yang selama ini dibahas dalam buku ini dapat mulai diatasi secara lebih mendasar.

Reformasi birokrasi generasi berikutnya bukan lagi tentang menambah regulasi atau memperbaiki prosedur, melainkan membangun arsitektur kelembagaan yang mampu mengubah struktur insentif politik.

Selama distribusi kewenangan masih menciptakan keuntungan politik dari penguasaan birokrasi, patronase akan tetap bertahan. Sebaliknya, ketika seluruh institusi—Presiden, Kementerian PANRB, BKN, LAN, APIP, pemerintah daerah, dan mekanisme pengawasan—terhubung dalam satu sistem yang saling mengawasi dan saling memperkuat, sistem merit akan berkembang bukan hanya sebagai norma hukum, tetapi sebagai praktik kelembagaan yang berkelanjutan.



Gambar 6. 5 Model Arsitektur Kelembagaan Baru Reformasi Birokrasi Indonesia

Gambar di atas menjelaskan bahwa rekonstruksi reformasi birokrasi Indonesia harus dipahami sebagai pembangunan ekosistem kelembagaan (*institutional ecosystem*), bukan sekadar penyempurnaan prosedur administrasi atau penambahan regulasi baru. Selama ini, reformasi birokrasi lebih banyak diarahkan pada penguatan kapasitas administratif melalui sistem merit, digitalisasi layanan, penyederhanaan prosedur, serta peningkatan akuntabilitas. Meskipun menghasilkan kemajuan yang signifikan, pendekatan tersebut belum sepenuhnya mampu menghilangkan

politisasi birokrasi karena struktur insentif politik yang melingkupi pengelolaan ASN relatif tidak mengalami perubahan mendasar (North, 1990; Peters, 2019).

Model arsitektur kelembagaan yang diusulkan dalam buku ini menempatkan Konstitusi sebagai fondasi utama seluruh penyelenggaraan pemerintahan. Di atas fondasi tersebut, Presiden berperan sebagai pengarah kebijakan nasional reformasi birokrasi yang memastikan keseimbangan antara efektivitas pemerintahan, profesionalisme birokrasi, dan kualitas demokrasi. Selanjutnya, Kementerian PANRB bertugas merumuskan kebijakan reformasi birokrasi nasional, sementara BKN mengelola seluruh siklus manajemen ASN berbasis data nasional. LAN berfungsi membangun kapasitas aparatur melalui pengembangan kompetensi, kepemimpinan, dan pembelajaran organisasi agar birokrasi memiliki kemampuan adaptif terhadap perubahan lingkungan strategis.

Pada sisi pengendalian, teori ini menempatkan pengawasan independen berbasis sistem merit sebagai simpul penting yang menghubungkan seluruh proses manajemen ASN. Pengawasan tidak lagi dipahami sebagai aktivitas administratif setelah keputusan diambil (*ex post control*), tetapi berkembang menjadi mekanisme pengendalian berbasis data (*data-driven governance*) yang mampu mendeteksi pola penyimpangan sejak awal (*ex ante governance*). Integrasi antara audit sistem merit, digitalisasi kepegawaian, analisis risiko, dan evaluasi berbasis kinerja memungkinkan penyimpangan promosi, mutasi, maupun rotasi jabatan teridentifikasi lebih cepat sehingga ruang patronase semakin menyempit (OECD, 2023).

Pada tingkat pemerintah daerah, kepala daerah tetap memiliki legitimasi politik yang diperoleh melalui mekanisme demokrasi untuk menetapkan arah pembangunan dan prioritas kebijakan daerah. Namun, legitimasi tersebut tidak lagi diikuti oleh kewenangan yang dominan dalam menentukan seluruh keputusan manajemen ASN. Sebaliknya, kewenangan tersebut dibatasi oleh mekanisme sistem merit, panel independen, serta pengawasan berbasis data sehingga keputusan pengangkatan, promosi, mutasi, maupun rotasi jabatan lebih didasarkan pada kompetensi, kebutuhan organisasi, dan kinerja. Dengan demikian, hubungan antara pejabat politik dan birokrasi berubah dari hubungan yang bersifat subordinatif menjadi hubungan yang bersifat konstitusional dan profesional, di mana masing-masing menjalankan fungsi sesuai mandat kelembagaannya.

Model ini juga menunjukkan bahwa keberhasilan reformasi birokrasi tidak hanya bergantung pada kualitas institusi formal, tetapi juga pada kemampuannya mengubah struktur insentif politik. Selama jabatan birokrasi masih dipandang sebagai aset strategis untuk mempertahankan kekuasaan politik, patronase akan terus menemukan bentuk baru meskipun sistem merit semakin berkembang. Oleh karena itu, desain kelembagaan harus diarahkan untuk mengubah kalkulasi rasional para aktor politik. Ketika intervensi politik menjadi semakin mahal secara politik, administratif, dan hukum, sementara kepatuhan terhadap sistem merit memberikan manfaat kelembagaan yang lebih besar, maka perilaku aktor akan bergerak menuju praktik tata kelola yang lebih profesional (North, 1990; Pierson, 2004).

Dari perspektif *Institutional Incentive Trap,* teori ini merupakan upaya untuk mengubah jebakan insentif yang selama ini mereproduksi patronase birokrasi. Reformasi tidak lagi berhenti pada pembangunan institusi formal, tetapi diarahkan untuk membentuk konfigurasi kelembagaan baru yang mampu menggeser orientasi seluruh aktor dari loyalitas personal menuju loyalitas institusional. Dengan kata lain, yang direkonstruksi bukan hanya organisasi birokrasi, melainkan juga hubungan antara demokrasi, politik, dan administrasi publik.

Argumen utama gambar ini adalah bahwa profesionalisasi birokrasi tidak dapat dicapai hanya melalui reformasi administratif. Profesionalisasi hanya akan berkelanjutan apabila modernisasi administrasi disertai dengan rekonstruksi arsitektur kelembagaan yang mengubah struktur insentif politik. Ketika sistem merit memperoleh perlindungan kelembagaan yang kuat, kewenangan politik didistribusikan secara seimbang, dan pengawasan berbasis data berjalan secara independen, maka birokrasi tidak lagi menjadi instrumen konsolidasi kekuasaan, melainkan benar-benar berfungsi sebagai pelaksana kebijakan publik yang profesional, netral, adaptif, dan akuntabel.

6.6 Agenda Reformasi Birokrasi Indonesia 2045

Rekonstruksi reformasi birokrasi yang ditawarkan dalam buku ini pada akhirnya diarahkan untuk menjawab satu pertanyaan mendasar: *bagaimana birokrasi Indonesia harus dibangun agar mampu menopang Indonesia Emas 2045?* Pertanyaan tersebut penting karena kualitas birokrasi akan menentukan kemampuan negara dalam mengelola pembangunan, menjaga stabilitas demokrasi, meningkatkan daya saing ekonomi, serta memberikan pelayanan publik yang semakin berkualitas. Negara dengan birokrasi yang profesional umumnya memiliki kapasitas yang lebih besar untuk menjalankan kebijakan

secara konsisten, membangun kepercayaan publik, dan menghadapi berbagai tantangan global (World Bank, 2017; OECD, 2023).

Selama lebih dari dua puluh lima tahun reformasi, Indonesia berhasil membangun fondasi administrasi publik yang jauh lebih modern dibandingkan era sebelumnya. Sistem merit berkembang, digitalisasi pemerintahan meningkat, tata kelola pelayanan publik semakin terbuka, dan kualitas manajemen ASN mengalami kemajuan yang cukup signifikan. Namun, sebagaimana telah dibuktikan dalam bab-bab sebelumnya, kemajuan tersebut belum sepenuhnya mampu menghilangkan patronase politik dalam pengelolaan birokrasi. Dengan demikian, tantangan reformasi pada dua dekade mendatang bukan lagi sekadar memperbaiki administrasi, melainkan membangun institusi negara yang mampu menjaga profesionalisme birokrasi secara berkelanjutan.

6.6.1 Reformasi Birokrasi Harus Masuk Generasi Kedua

Hasil sintesis dalam buku ini menunjukkan bahwa reformasi birokrasi Indonesia memasuki titik transisi menuju generasi kedua reformasi birokrasi *(second-generation bureaucratic reform).* Generasi pertama berfokus pada modernisasi administrasi melalui penyederhanaan organisasi, peningkatan kualitas pelayanan publik, pengembangan sistem merit, digitalisasi pemerintahan, serta penguatan akuntabilitas. Agenda tersebut berhasil meningkatkan kapasitas administratif negara secara signifikan.

Namun, reformasi generasi kedua memiliki karakter yang berbeda. Fokus utamanya bukan lagi membangun instrumen administrasi, tetapi membangun institusi yang mampu menjaga birokrasi tetap profesional di tengah dinamika politik demokratis. Dengan kata lain, reformasi harus berpindah dari *administrative capacity building* menuju *institutional resilience building*.

Perubahan orientasi ini menjadi penting karena negara demokrasi modern selalu mempertemukan dua kepentingan yang sama-sama sah. Di satu sisi, pemerintah hasil pemilu memiliki legitimasi politik untuk menentukan arah kebijakan publik. Di sisi lain, birokrasi harus tetap profesional agar kebijakan tersebut dijalankan secara objektif, efisien, dan berkeadilan. Reformasi birokrasi masa depan harus mampu menjaga keseimbangan kedua kepentingan tersebut sehingga demokrasi dan profesionalisme tidak lagi dipandang sebagai dua kekuatan yang saling bertentangan.

6.6.2 Indonesia Emas 2045 Butuh Birokrasi yang Berbeda

Visi Indonesia Emas 2045 menempatkan birokrasi sebagai salah satu prasyarat utama keberhasilan pembangunan nasional. Bonus demografi, transformasi digital, transisi energi, perubahan iklim, ketidakpastian geopolitik, serta meningkatnya kompetisi ekonomi global memerlukan birokrasi yang adaptif, cepat mengambil keputusan, berbasis data, dan mampu bekerja lintas sektor.

Dalam konteks tersebut, birokrasi masa depan tidak cukup hanya bersifat profesional. Birokrasi juga harus memiliki kapasitas adaptif *(adaptive capacity),* kapasitas kolaboratif *(collaborative capacity),* dan kapasitas antisipatif *(anticipatory governance)* sebagaimana berkembang dalam literatur administrasi publik kontemporer (OECD, 2023; World Bank, 2017). Kemampuan tersebut hanya dapat tumbuh apabila aparatur memperoleh kepastian karier berdasarkan kompetensi, bukan berdasarkan kedekatan politik.

Dengan demikian, netralitas ASN bukan sekadar persoalan etik birokrasi. Netralitas merupakan prasyarat bagi terbentuknya kapasitas negara (*state capacity*) yang mampu menjamin keberlanjutan pembangunan lintas pemerintahan.

6.6.3 Lima Agenda Strategis Reformasi Birokrasi Menuju 2045

Berdasarkan keseluruhan analisis dalam buku ini, sedikitnya terdapat lima agenda strategis yang perlu menjadi prioritas nasional. *Pertama,* memperkuat perlindungan kelembagaan terhadap sistem merit melalui distribusi kewenangan yang lebih seimbang antara aktor politik dan institusi manajemen ASN. *Kedua,* membangun pengawasan sistem merit berbasis kecerdasan data (*data-driven merit governance*) sehingga penyimpangan dapat dideteksi sebelum menghasilkan keputusan administratif. *Ketiga,* memperkuat budaya profesionalisme ASN melalui pengembangan kepemimpinan, etika publik, serta pembelajaran organisasi secara berkelanjutan. *Keempat,* memperkuat akuntabilitas politik dalam pengelolaan ASN melalui transparansi seluruh proses promosi, mutasi, dan rotasi jabatan. *Kelima,* membangun budaya politik baru yang menempatkan birokrasi sebagai institusi negara, bukan sebagai sumber daya politik elektoral.

Kelima agenda tersebut saling berkaitan. Penguatan sistem merit tanpa perubahan budaya politik hanya menghasilkan profesionalisme administratif yang rapuh. Sebaliknya, perubahan budaya politik tanpa institusi yang kuat juga sulit bertahan dalam jangka panjang.

6.6.4 Kontribusi Akademik dan Praktis

Buku ini pada akhirnya menawarkan tiga kontribusi akademik sekaligus praktis. *Kontribusi pertama* adalah memperkenalkan *Institutional Incentive Trap* sebagai kerangka teori yang menjelaskan mengapa modernisasi administrasi dapat berlangsung bersamaan dengan bertahannya patronase birokrasi. Kerangka ini menunjukkan bahwa akar persoalan tidak semata-mata berada pada kualitas institusi formal, tetapi pada struktur insentif politik yang terus mereproduksi perilaku patronase.

Kontribusi kedua adalah memperluas perspektif *historical institutionalism* dengan menunjukkan bahwa perubahan institusi formal tidak otomatis mengubah perilaku aktor apabila struktur insentif politik tetap memberikan keuntungan bagi praktik patronase. Dengan demikian, reformasi birokrasi harus dipahami sebagai proses perubahan institusi sekaligus perubahan insentif.

Kontribusi ketiga bersifat praktis. Buku ini menawarkan kerangka rekonstruksi reformasi birokrasi yang dapat menjadi rujukan bagi pemerintah pusat, pemerintah daerah, pembuat kebijakan, akademisi, maupun peneliti dalam merancang reformasi birokrasi tahap berikutnya.

Reformasi birokrasi Indonesia sesungguhnya telah berjalan cukup jauh. Namun, perjalanan tersebut belum mencapai tujuan akhirnya. Modernisasi administrasi berhasil meningkatkan kapasitas birokrasi, tetapi belum sepenuhnya mengubah hubungan antara kekuasaan politik dan birokrasi. Paradoks inilah yang selama ini menjadi sumber berbagai persoalan dalam tata kelola pemerintahan daerah maupun nasional.

Melalui kerangka teori Institutional Incentive Trap, buku ini menunjukkan bahwa keberhasilan reformasi birokrasi tidak hanya ditentukan oleh kualitas regulasi, digitalisasi, ataupun sistem merit, tetapi juga oleh kemampuan negara membangun struktur insentif yang mendorong seluruh aktor untuk bertindak sesuai kepentingan institusi, bukan kepentingan politik jangka pendek. Selama jabatan birokrasi masih memberikan keuntungan politik yang besar, patronase akan selalu menemukan cara baru untuk bertahan.

Oleh karena itu, rekonstruksi reformasi birokrasi Indonesia harus diarahkan pada perubahan yang lebih mendasar, yaitu membangun keseimbangan baru antara demokrasi, politik, dan administrasi publik. Politik tetap menjadi sumber legitimasi pemerintahan, sementara birokrasi tetap menjadi institusi profesional yang bekerja berdasarkan konstitusi, hukum, sistem merit, dan kepentingan publik. Ketika keseimbangan tersebut berhasil diwujudkan, birokrasi tidak lagi menjadi instrumen kekuasaan, melainkan menjadi salah satu pilar utama negara demokrasi yang efektif, berintegritas, dan dipercaya masyarakat.

6.6.5 Birokrasi Profesional sebagai Fondasi Negara Demokrasi

Pada akhirnya, reformasi birokrasi bukan sekadar agenda administratif yang berkaitan dengan penyederhanaan prosedur, digitalisasi layanan, atau penyempurnaan struktur organisasi. Reformasi birokrasi merupakan bagian dari proyek besar pembangunan negara (*state-building*) yang menentukan kemampuan negara menjalankan fungsi-fungsi konstitusionalnya secara efektif, adil, dan berkelanjutan. Di dalam negara demokrasi, kualitas birokrasi tidak hanya memengaruhi efektivitas pelayanan publik, tetapi juga menentukan tingkat kepercayaan masyarakat terhadap negara, kualitas demokrasi, stabilitas pembangunan, serta legitimasi pemerintahan itu sendiri (Fukuyama, 2013; Peters, 2019).

Perjalanan reformasi birokrasi Indonesia selama lebih dari dua dekade menunjukkan bahwa negara telah mencapai berbagai kemajuan yang patut diapresiasi. Sistem merit berkembang menjadi fondasi utama manajemen ASN, digitalisasi pemerintahan terus diperluas, standar kompetensi aparatur semakin jelas, dan berbagai mekanisme akuntabilitas semakin diperkuat. Berbagai indikator internasional juga memperlihatkan bahwa kapasitas administrasi publik Indonesia mengalami peningkatan secara bertahap. Kemajuan tersebut mengindikasikan bahwa reformasi birokrasi bukan sekadar wacana normatif, melainkan proses nyata yang menghasilkan perubahan kelembagaan yang signifikan.

Buku ini juga menunjukkan bahwa keberhasilan tersebut belum sepenuhnya menyelesaikan persoalan mendasar dalam hubungan antara politik dan birokrasi. Di balik modernisasi administrasi yang terus berkembang, berbagai praktik patronase, politisasi jabatan, penyalahgunaan kewenangan, serta intervensi politik terhadap manajemen ASN masih terus ditemukan dalam berbagai bentuk. Paradoks inilah yang menjadi titik tolak penyusunan buku ini. Mengapa birokrasi semakin profesional secara administratif, tetapi

pada saat yang sama masih rentan terhadap pengaruh politik? Mengapa sistem merit terus diperkuat, tetapi promosi dan mutasi jabatan masih sering dipersepsikan dipengaruhi oleh loyalitas politik? Pertanyaan-pertanyaan tersebut tidak dapat dijawab hanya dengan melihat kelemahan regulasi atau kapasitas birokrasi semata.

Melalui pendekatan *historical institutionalism*, buku ini memperlihatkan bahwa reformasi birokrasi berlangsung dalam ruang politik yang memiliki sejarah, norma, dan struktur insentif yang berkembang secara bertahap. Institusi formal memang berubah melalui berbagai undang-undang, peraturan pemerintah, digitalisasi, dan penguatan sistem merit. Akan tetapi, institusi informal berupa patronase politik, loyalitas personal, hubungan patron–klien, dan budaya kekuasaan tetap bertahan karena struktur insentif politik yang melandasinya tidak berubah secara fundamental. Dengan demikian, persoalan utama reformasi birokrasi Indonesia bukan sekadar lemahnya institusi formal, tetapi belum berubahnya kalkulasi rasional para aktor politik dalam memanfaatkan birokrasi sebagai sumber daya strategis.

Atas dasar temuan tersebut, buku ini memperkenalkan kerangka teori Institutional Incentive Trap sebagai sintesis konseptual yang menjelaskan paradoks reformasi birokrasi Indonesia. Konsep ini berangkat dari asumsi bahwa institusi formal dan institusi informal tidak bekerja secara terpisah, melainkan saling berinteraksi dalam membentuk perilaku aktor. Ketika sistem merit berkembang, tetapi nilai politik suatu jabatan tetap tinggi, maka birokrasi akan terus menjadi arena perebutan kepentingan politik. Sebaliknya, apabila struktur insentif politik berhasil diubah sehingga kepatuhan terhadap sistem merit memberikan manfaat yang lebih besar daripada patronase, maka profesionalisme birokrasi akan berkembang secara lebih berkelanjutan.

Dengan demikian, reformasi birokrasi generasi berikutnya tidak lagi cukup berorientasi pada modernisasi administrasi (*administrative reform*). Reformasi harus bergerak menuju reformasi kelembagaan (*institutional reform*), yaitu perubahan yang mampu menata kembali hubungan antara kekuasaan politik, birokrasi, dan masyarakat. Perubahan tersebut mencakup distribusi kewenangan yang lebih seimbang dalam manajemen ASN, penguatan sistem pengawasan berbasis data, perlindungan kelembagaan terhadap sistem merit, pengembangan kepemimpinan birokrasi yang profesional, serta pembentukan budaya politik yang menghormati independensi administrasi publik.

Dalam konteks tersebut, birokrasi profesional bukan berarti birokrasi yang terpisah dari politik. Dalam negara demokrasi, pemisahan mutlak antara politik dan administrasi hampir tidak mungkin dilakukan karena birokrasi pada hakikatnya merupakan pelaksana kebijakan yang ditetapkan melalui proses politik. Yang perlu dibangun bukanlah birokrasi yang apolitis, melainkan birokrasi yang netral secara politik, tetapi responsif terhadap kebijakan pemerintah yang sah. Loyalitas ASN harus diarahkan kepada konstitusi, hukum, kepentingan publik, dan pemerintahan hasil proses demokrasi, bukan kepada individu, partai politik, atau kepentingan elektoral tertentu. Prinsip inilah yang menjadi fondasi *Political Neutral Bureaucracy* yang ditawarkan dalam buku ini.

Di sisi lain, demokrasi yang sehat juga membutuhkan birokrasi yang kuat. Demokrasi tidak hanya ditentukan oleh pemilu yang bebas dan kompetitif, tetapi juga oleh kemampuan negara menerjemahkan mandat politik menjadi pelayanan publik yang nyata. Pemilu dapat menghasilkan pemerintahan yang sah secara politik, tetapi tanpa birokrasi yang profesional, pemerintahan tersebut akan kesulitan mewujudkan kebijakan secara efektif. Sebaliknya, birokrasi yang profesional tanpa legitimasi politik juga berpotensi kehilangan arah karena tidak memperoleh mandat demokratis. Oleh sebab itu, politik dan birokrasi harus diposisikan sebagai dua institusi yang saling melengkapi. Politik memberikan legitimasi arah kebijakan, sedangkan birokrasi memastikan kebijakan tersebut dilaksanakan secara profesional, konsisten, dan berkeadilan.

Argumen tersebut semakin relevan ketika Indonesia memasuki era Indonesia Emas 2045. Tantangan yang dihadapi negara pada masa mendatang jauh lebih kompleks dibandingkan dua dekade sebelumnya. Transformasi digital, kecerdasan artifisial, perubahan iklim, ketidakpastian geopolitik, bonus demografi, transisi energi, serta meningkatnya tuntutan masyarakat terhadap kualitas pelayanan publik memerlukan birokrasi yang tidak hanya profesional, tetapi juga adaptif, kolaboratif, inovatif, dan berbasis data. Kapasitas tersebut tidak akan berkembang apabila aparatur masih dibayangi ketidakpastian karier akibat intervensi politik atau praktik patronase yang berulang.

Oleh karena itu, keberhasilan reformasi birokrasi tidak boleh lagi diukur hanya melalui jumlah regulasi yang diterbitkan, indeks reformasi birokrasi yang meningkat, atau bertambahnya aplikasi digital pemerintahan. Keberhasilan reformasi harus diukur dari kemampuan negara membangun kepercayaan institusional (*institutional trust*). Ketika masyarakat yakin bahwa

promosi jabatan dilakukan secara adil, pelayanan publik diberikan tanpa diskriminasi, keputusan administratif dibuat berdasarkan hukum, dan aparatur bekerja secara profesional, maka birokrasi akan memperoleh legitimasi sosial yang jauh lebih kuat. Pada titik itulah birokrasi tidak lagi dipandang sebagai alat kekuasaan, melainkan sebagai institusi publik yang benar-benar bekerja untuk seluruh warga negara.

Buku ini tentu tidak mengklaim telah memberikan jawaban atas seluruh persoalan reformasi birokrasi Indonesia. Dinamika politik, perubahan sosial, perkembangan teknologi, serta transformasi tata kelola pemerintahan akan terus menghadirkan tantangan baru yang memerlukan penelitian lanjutan. Namun demikian, buku ini berupaya memberikan satu perspektif bahwa keberhasilan reformasi birokrasi pada akhirnya sangat ditentukan oleh kemampuan negara membangun institusi yang mengubah perilaku aktor, bukan sekadar mengubah aturan formal. Selama struktur insentif politik masih memberikan keuntungan bagi patronase, reformasi administrasi akan selalu menghadapi keterbatasan. Sebaliknya, ketika institusi berhasil mengarahkan seluruh aktor untuk memperoleh manfaat yang lebih besar melalui profesionalisme daripada melalui patronase, maka reformasi birokrasi akan menemukan keberlanjutannya.

Pada akhirnya, birokrasi profesional bukanlah tujuan akhir, melainkan fondasi bagi terwujudnya negara demokrasi yang efektif, berintegritas, dan dipercaya masyarakat. Negara yang kuat bukanlah negara yang memiliki birokrasi paling besar, melainkan negara yang memiliki birokrasi paling profesional. Demokrasi yang matang bukanlah demokrasi yang sekadar mampu menyelenggarakan pemilu secara berkala, melainkan demokrasi yang mampu menghadirkan pemerintahan yang bekerja secara adil, transparan, dan akuntabel melalui birokrasi yang bebas dari kepentingan sempit.

Semoga buku ini dapat menjadi sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu administrasi publik, ilmu politik, dan studi tata kelola pemerintahan di Indonesia. Lebih dari itu, buku ini diharapkan dapat menjadi bahan refleksi bagi para pembuat kebijakan, akademisi, aparatur sipil negara, serta seluruh pemangku kepentingan bahwa reformasi birokrasi bukanlah perjalanan yang telah selesai, melainkan ikhtiar berkelanjutan untuk memastikan negara senantiasa hadir melayani kepentingan rakyat. Karena pada akhirnya, masa depan demokrasi Indonesia akan sangat ditentukan oleh kualitas birokrasi yang melayani, bukan birokrasi yang dikuasai.

6.7 Sintesis Empiris

Dua dekade lebih pelaksanaan desentralisasi politik di Indonesia menunjukkan sebuah dinamika yang bersifat paradoksal. Di satu sisi, desentralisasi telah berhasil mentransformasikan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah melalui pemberian ruang politik yang lebih besar kepada masyarakat lokal untuk menentukan pemimpin mereka secara langsung. Mekanisme pemilihan kepala daerah secara langsung sejak tahun 2005 menjadi simbol penting dari demokratisasi Indonesia karena membuka kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses politik dan mengurangi dominasi elite pusat dalam menentukan kepemimpinan daerah. Namun, di sisi lain, berbagai data empiris, perkembangan politik lokal, serta kasus-kasus korupsi kepala daerah menunjukkan bahwa demokratisasi prosedural tersebut belum sepenuhnya menghasilkan pemerintahan daerah yang demokratis secara substantif.

Fenomena tersebut menunjukkan bahwa keberhasilan demokrasi lokal tidak hanya ditentukan oleh keberadaan institusi elektoral, tetapi juga oleh struktur insentif yang melekat dalam institusi tersebut. Pilkada langsung telah menciptakan mekanisme akuntabilitas vertikal melalui hubungan langsung antara pemilih dan kepala daerah. Akan tetapi, mekanisme tersebut berjalan dalam lingkungan politik yang memiliki karakteristik biaya politik tinggi, lemahnya institusionalisasi partai politik, serta kuatnya praktik pertukaran politik berbasis sumber daya. Akibatnya, kompetisi demokratis sering kali tidak hanya menjadi arena persaingan gagasan dan program pembangunan, tetapi juga menjadi arena pertarungan modal politik, jaringan patronase, dan distribusi keuntungan politik.

Data mengenai meningkatnya jumlah kepala daerah yang terjerat kasus korupsi memperlihatkan bahwa desentralisasi kekuasaan tidak selalu berjalan seiring dengan peningkatan integritas pemerintahan daerah. Sejak era reformasi, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) telah menangani berbagai kasus korupsi yang melibatkan gubernur, bupati, dan wali kota di berbagai wilayah Indonesia. Kasus-kasus tersebut menunjukkan pola yang relatif serupa, yaitu penyalahgunaan kewenangan dalam pengadaan barang dan jasa, perizinan, pengelolaan anggaran daerah, serta transaksi politik antara kepala daerah dengan kelompok kepentingan tertentu (KPK, 2025). Fenomena ini memperlihatkan bahwa ketika kekuasaan politik lokal semakin besar tanpa diikuti penguatan mekanisme pengawasan dan integritas institusional, desentralisasi dapat menciptakan ruang baru bagi praktik penyalahgunaan kekuasaan.

Temuan empiris tersebut memperkuat argumentasi bahwa persoalan utama desentralisasi politik bukan terletak pada pemberian kewenangan kepada daerah, melainkan pada desain institusional yang mengatur bagaimana kewenangan tersebut digunakan. Dalam perspektif institutional theory, institusi tidak hanya berfungsi sebagai aturan formal, tetapi juga menciptakan seperangkat insentif yang memengaruhi perilaku aktor politik (North, 1990). Ketika sistem politik memberikan keuntungan lebih besar kepada aktor yang mampu membangun jaringan patronase dibandingkan aktor yang menawarkan kapasitas pemerintahan, maka perilaku politik yang berkembang akan mengikuti pola insentif tersebut.

Grafik mengenai perkembangan biaya politik dalam Pilkada memperlihatkan kecenderungan meningkatnya kebutuhan sumber daya finansial untuk memenangkan kompetisi elektoral. Tingginya biaya pencalonan dan kampanye menyebabkan sebagian kandidat bergantung pada dukungan elite ekonomi, pemodal politik, maupun kelompok kepentingan tertentu. Ketergantungan tersebut kemudian menciptakan hubungan transaksional antara kandidat dan pendukung politiknya. Setelah memenangkan pemilihan, kepala daerah menghadapi tekanan untuk memenuhi berbagai komitmen politik yang muncul selama proses elektoral. Dalam kondisi demikian, kebijakan publik berpotensi bergeser dari orientasi kepentingan umum menuju pemenuhan kepentingan jaringan pendukung politik.

Fenomena patronase politik tersebut tidak dapat dipahami semata-mata sebagai persoalan moral individu pejabat publik. Lebih jauh, patronase merupakan konsekuensi dari struktur politik yang memberikan insentif bagi terbentuknya hubungan pertukaran antara elite politik dan kelompok pendukungnya. Sebagaimana dikemukakan oleh Kitschelt dan Wilkinson (2007), politik patronase berkembang ketika distribusi sumber daya negara menjadi instrumen penting untuk mempertahankan dukungan politik. Dalam konteks Indonesia, hubungan patron-klien tersebut sering kali muncul melalui distribusi proyek pemerintah, pengangkatan jabatan tertentu, akses terhadap sumber daya ekonomi daerah, maupun pemberian keuntungan administratif kepada kelompok yang memiliki kedekatan politik.

Kasus-kasus politik lokal di berbagai daerah memperlihatkan bahwa keberhasilan memenangkan Pilkada sering kali menjadi pintu masuk bagi konsolidasi kekuasaan elite lokal. Kepala daerah yang memiliki kewenangan luas dalam pengelolaan anggaran, birokrasi, dan sumber daya pembangunan

memiliki kemampuan besar untuk membangun basis kekuasaan politik baru. Dalam beberapa kasus, kekuasaan tersebut berkembang menjadi politik dinasti ketika jabatan politik diwariskan atau dipertahankan dalam jaringan keluarga dan kelompok dekat elite berkuasa. Fenomena politik dinasti menunjukkan bahwa demokrasi elektoral dapat berjalan secara formal, tetapi tetap memungkinkan terjadinya reproduksi elite yang membatasi kompetisi politik yang lebih terbuka (Aspinall & Berenschot, 2019).

Selain itu, berbagai grafik mengenai kualitas tata kelola pemerintahan daerah menunjukkan adanya kesenjangan antara kewenangan politik yang semakin besar dengan kapasitas institusional daerah yang belum sepenuhnya memadai. Sebagian daerah berhasil memanfaatkan desentralisasi untuk meningkatkan inovasi pelayanan publik dan pembangunan daerah, tetapi sebagian lainnya masih menghadapi persoalan korupsi, lemahnya kapasitas birokrasi, dan rendahnya efektivitas pemerintahan. Perbedaan tersebut menunjukkan bahwa desentralisasi bukanlah mekanisme otomatis yang menghasilkan pemerintahan yang lebih baik. Keberhasilan desentralisasi sangat bergantung pada kualitas institusi lokal, kapasitas birokrasi, serta kemampuan mengendalikan konflik kepentingan antara kepentingan politik dan kepentingan publik (Fukuyama, 2013).

Jika seluruh data, grafik, dan kasus dalam bab ini disatukan, terlihat sebuah pola besar bahwa demokratisasi lokal Indonesia mengalami ketegangan antara ekspansi partisipasi politik dan penguatan praktik politik transaksional. Pilkada langsung telah memperluas ruang partisipasi masyarakat, tetapi pada saat yang sama menciptakan kompetisi politik yang mahal dan membuka peluang bagi aktor politik untuk menggunakan sumber daya negara sebagai alat mempertahankan kekuasaan. Dengan demikian, persoalan utama bukanlah keberadaan demokrasi elektoral itu sendiri, melainkan bagaimana institusi demokrasi tersebut dirancang sehingga mampu menghasilkan perilaku politik yang berorientasi pada kepentingan publik.

Sintesis empiris dalam bab ini memperlihatkan bahwa desentralisasi politik Indonesia telah menghasilkan perubahan besar dalam distribusi kekuasaan, tetapi perubahan tersebut belum sepenuhnya diikuti transformasi budaya politik dan kapasitas institusional. Demokrasi lokal masih menghadapi persoalan ketika mekanisme elektoral lebih kuat dibandingkan mekanisme akuntabilitas, ketika kemenangan politik lebih dihargai daripada kapasitas pemerintahan, dan ketika loyalitas politik lebih menentukan dibandingkan profesionalisme birokrasi. Kondisi tersebut menciptakan apa yang dalam

buku ini disebut sebagai *Institutional Incentive Trap*, yaitu situasi ketika aturan formal demokrasi menghasilkan insentif yang justru memperkuat perilaku politik yang menghambat tujuan awal reformasi institusional.

Tabel 6. 2 Matriks Agenda Reformasi Birokrasi Berbasis *Institutional Incentive Trap*



Dengan demikian, pengalaman desentralisasi politik Indonesia memberikan pelajaran penting bahwa demokrasi tidak cukup hanya dibangun melalui prosedur pemilihan umum yang kompetitif. Demokrasi membutuhkan institusi yang mampu mengarahkan perilaku aktor politik menuju kepentingan publik. Tanpa perubahan terhadap struktur insentif politik, desentralisasi berisiko terus menghasilkan siklus yang sama: kompetisi elektoral yang mahal, pembentukan patronase, kooptasi sumber daya negara, dan lemahnya kualitas tata kelola pemerintahan daerah. Oleh karena itu, agenda reformasi desentralisasi ke depan tidak hanya membutuhkan perubahan regulasi, tetapi juga rekonstruksi institusi politik agar demokrasi lokal mampu bergerak dari sekadar demokrasi elektoral menuju demokrasi yang menghasilkan pemerintahan efektif, akuntabel, dan berorientasi pelayanan publik.

BAB VII
PENUTUP

7.1 Refleksi Perjalanan Kajian

Buku ini berangkat dari sebuah pertanyaan mendasar yang selama lebih dari dua dekade terus menjadi perhatian dalam kajian ilmu politik dan administrasi publik Indonesia: mengapa reformasi birokrasi yang telah menghasilkan berbagai kemajuan kelembagaan dan administratif belum sepenuhnya mampu menghilangkan patronase, politisasi, dan intervensi politik terhadap birokrasi? Pertanyaan tersebut menjadi penting karena pengalaman Indonesia memperlihatkan suatu perkembangan yang bersifat paradoksal. Di satu sisi, reformasi telah menghasilkan perubahan yang nyata melalui penguatan sistem merit, digitalisasi pemerintahan, pengembangan Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE), penyederhanaan organisasi, penguatan akuntabilitas, serta berbagai instrumen modernisasi administrasi. Di sisi lain, intervensi politik terhadap manajemen ASN, patronase jabatan, dan persoalan netralitas birokrasi masih terus ditemukan dalam berbagai bentuk. Dengan demikian, kemajuan administratif tidak selalu berjalan seiring dengan perubahan hubungan kekuasaan antara politik dan birokrasi (Pollitt & Bouckaert, 2017; OECD, 2023).

Sintesis keseluruhan pembahasan menunjukkan bahwa kondisi tersebut tidak tepat jika semata-mata dijelaskan sebagai kegagalan reformasi birokrasi. Reformasi telah menghasilkan peningkatan kapasitas administratif dan memperkuat institusi formal pemerintahan. Persoalan yang tersisa justru terletak pada kenyataan bahwa perubahan institusi formal tidak selalu diikuti oleh perubahan struktur insentif politik yang membentuk perilaku aktor. Regulasi dapat diperbaiki, prosedur dapat diperketat, teknologi dapat dimodernisasi, dan mekanisme pengawasan dapat diperkuat, tetapi selama penguasaan terhadap birokrasi masih memberikan manfaat politik yang signifikan, aktor politik tetap memiliki alasan untuk mempertahankan pengaruhnya terhadap birokrasi. Dengan demikian, persoalan reformasi birokrasi tidak hanya terletak pada bagaimana institusi administratif dirancang dan dilaksanakan, tetapi juga pada insentif yang dihasilkan oleh keseluruhan konfigurasi kelembagaan politik dan administratif.

Temuan tersebut membawa buku ini pada kesimpulan bahwa reformasi birokrasi dan patronase politik bukanlah dua proses yang secara otomatis saling meniadakan. Keduanya dapat berlangsung secara bersamaan karena

aktor politik dan birokrasi mampu beradaptasi terhadap perubahan institusi formal. Ketika regulasi semakin ketat, patronase tidak selalu menghilang, tetapi dapat berubah bentuk, strategi, dan saluran operasinya. Dengan kata lain, modernisasi administrasi dapat membatasi sebagian bentuk intervensi lama tanpa menghilangkan sepenuhnya manfaat politik dari penguasaan birokrasi. Di sinilah pentingnya membedakan antara perubahan prosedural dan perubahan struktur insentif. Reformasi dapat mengubah cara birokrasi bekerja tanpa mengubah secara mendasar alasan politik mengapa birokrasi ingin dikendalikan.

Dalam perspektif tersebut, buku ini menunjukkan bahwa persoalan utama reformasi birokrasi Indonesia bukan semata-mata berada di dalam organisasi birokrasi. Persoalan tersebut juga berada pada hubungan kelembagaan antara demokrasi elektoral, kewenangan politik, manajemen birokrasi, dan struktur insentif. Desentralisasi telah memberikan kewenangan yang besar kepada pemerintah daerah dan memperkuat legitimasi politik kepala daerah. Pada saat yang sama, kepala daerah memiliki pengaruh yang signifikan terhadap pengelolaan birokrasi. Ketika kewenangan tersebut bertemu dengan kompetisi politik yang intensif, kebutuhan mempertahankan koalisi, biaya politik, serta lemahnya sebagian mekanisme pengendalian, birokrasi memperoleh nilai strategis sebagai sumber daya politik. Kondisi inilah yang menciptakan lingkungan kelembagaan yang memungkinkan intervensi terhadap birokrasi menjadi pilihan yang secara politik menguntungkan.

Berdasarkan keseluruhan sintesis teoritis dan empiris tersebut, buku ini menempatkan *Institutional Incentive Trap* (*IIT*) sebagai kerangka teori tingkat menengah (*middle-range theoretical framework*). Penegasan ini merupakan bagian penting dari kontribusi buku. *Institutional Incentive Trap* tidak dimaksudkan sebagai teori universal yang menjelaskan seluruh bentuk hubungan politik dan birokrasi. *Institutional Incentive Trap* juga tidak dimaksudkan untuk menggantikan teori institusional, teori birokrasi, teori patronase, *principal–agent theory*, maupun berbagai pendekatan lain yang telah berkembang. *Institutional Incentive Trap* justru dibangun melalui dialog dan sintesis dengan teori-teori tersebut untuk menjelaskan suatu kelas mekanisme yang lebih spesifik, yaitu kondisi ketika desain kelembagaan menghasilkan struktur insentif yang mendorong intervensi politik terhadap birokrasi dan memungkinkan pola tersebut direproduksi dari waktu ke waktu.

Sebagai kerangka teori tingkat menengah, *Institutional Incentive Trap* menempati posisi antara teori institusional yang bersifat umum dan penjelasan empiris mengenai kasus tertentu. Kerangka ini cukup abstrak untuk digunakan dalam membaca pola yang dapat muncul pada lebih dari satu konteks, tetapi tetap cukup dekat dengan realitas empiris sehingga konstruk, dimensi, variabel, mekanisme, kondisi batas, dan proposisinya dapat dikembangkan serta diuji lebih lanjut. Posisi tersebut membuat *Institutional Incentive Trap* tidak berhenti sebagai istilah deskriptif untuk menyebut patronase atau politisasi birokrasi. *Institutional Incentive Trap* merupakan bangunan teoretis yang berusaha menjelaskan mengapa suatu pola intervensi politik dapat menjadi persisten dan reproduktif dalam kondisi kelembagaan tertentu (Merton, 1968; George & Bennett, 2005).

Inti penjelasan *Institutional Incentive Trap* terletak pada struktur insentif sebagai mekanisme penghubung antara desain kelembagaan dan perilaku aktor. Institusi membentuk distribusi kewenangan, peluang, manfaat, biaya, dan risiko. Struktur tersebut kemudian memengaruhi kalkulasi aktor politik dan birokrasi. Apabila penguasaan terhadap birokrasi memberikan manfaat politik yang tinggi, sementara biaya dan risiko intervensinya relatif dapat dikendalikan, maka aktor politik memperoleh insentif untuk mempertahankan pengaruh terhadap birokrasi. Intervensi tersebut dapat menghasilkan loyalitas, akses terhadap sumber daya, pengendalian implementasi kebijakan, serta penguatan jaringan politik. Manfaat yang dihasilkan kemudian memperkuat kembali alasan untuk mempertahankan intervensi. Mekanisme umpan balik inilah yang memberikan karakter reproduktif pada *Institutional Incentive Trap* dan memiliki kedekatan dengan konsep *self-reinforcing processes* dalam institusionalisme historis (Pierson, 2004).

Karena itu, *Institutional Incentive Trap* tidak identik dengan patronase, politisasi, ataupun *bureaucratic capture*. Patronase menjelaskan pola pertukaran sumber daya dan dukungan; politisasi menjelaskan masuknya kepentingan politik ke dalam proses dan keputusan birokrasi; sedangkan *bureaucratic capture* menjelaskan kondisi ketika kepentingan politik memperoleh pengaruh yang dominan sehingga mengurangi otonomi profesional birokrasi. *Institutional Incentive Trap* berada pada tingkat analisis yang berbeda. *Institutional Incentive Trap* menjelaskan kondisi dan mekanisme yang membuat berbagai fenomena tersebut dapat saling terhubung, memperoleh manfaat politik, dan kemudian direproduksi secara kelembagaan. Karena itu, keberadaan patronase atau politisasi dalam suatu

periode tertentu belum dengan sendirinya mengindikasikan terbentuknya *Institutional Incentive Trap* . *Trap* baru terbentuk ketika struktur insentif yang mendasarinya membuat pola intervensi memiliki kecenderungan untuk dipertahankan dan diulang.

Pembedaan tersebut penting karena mencegah *Institutional Incentive Trap* menjadi konsep yang terlalu luas. Tidak setiap pelanggaran netralitas ASN merupakan *Institutional Incentive Trap* . Tidak setiap mutasi yang bermuatan politik merupakan *Institutional Incentive Trap* . Tidak setiap patronase otomatis menghasilkan *bureaucratic capture*. Demikian pula, tidak setiap *capture* dengan sendirinya membentuk perangkap kelembagaan. *Institutional Incentive Trap* mensyaratkan adanya hubungan yang bersifat sistemik dan reproduktif antara desain kelembagaan, struktur insentif, perilaku aktor, intervensi terhadap birokrasi, manfaat politik, dan keberlanjutan pola tersebut. Dengan batas konseptual tersebut, *Institutional Incentive Trap* memiliki daya jelaskan yang lebih terarah sekaligus memungkinkan pengujian empiris secara lebih disiplin.

Kerangka tersebut juga menjelaskan mengapa reformasi birokrasi dapat menghasilkan kemajuan administratif tanpa transformasi politik yang sepadan. Reformasi dapat memperkuat sistem merit, meningkatkan kapasitas organisasi, memperluas digitalisasi, memperbaiki prosedur, dan meningkatkan akuntabilitas. Namun, apabila reformasi tersebut tidak mengubah manfaat dan biaya politik yang berkaitan dengan penguasaan birokrasi, maka aktor politik masih memiliki insentif untuk mempertahankan intervensi. Dengan demikian, kapasitas administratif dan otonomi birokrasi merupakan dua dimensi yang berbeda. Sebuah birokrasi dapat semakin modern dari sisi prosedur dan teknologi, tetapi tetap rentan terhadap intervensi politik apabila struktur insentif yang menopangnya belum berubah.

Temuan tersebut menghasilkan implikasi teoretis yang penting. Reformasi birokrasi tidak dapat lagi dipahami hanya sebagai persoalan *administrative capacity building*. Reformasi juga merupakan persoalan *incentive restructuring*. Pertanyaan mengenai keberhasilan reformasi perlu diperluas dari "apakah aturan telah diperbaiki?" menjadi "apakah aturan tersebut telah mengubah kalkulasi para aktor?" dan lebih jauh lagi, "apakah struktur kelembagaan telah membuat profesionalisme birokrasi menjadi pilihan yang lebih menguntungkan daripada intervensi politik?" Pergeseran pertanyaan ini merupakan salah satu kontribusi utama *Institutional Incentive Trap* terhadap kajian hubungan politik dan birokrasi.

Atas dasar keseluruhan argumentasi tersebut, *Institutional Incentive Trap* dapat dirumuskan sebagai kerangka teori tingkat menengah yang bersifat integratif, mekanistik, dan dapat diuji, dengan struktur utama yang menghubungkan desain kelembagaan, struktur insentif, perilaku aktor, intervensi politik, patronase dan politisasi, *bureaucratic capture*, manfaat politik, serta reproduksi kelembagaan. Kerangka tersebut dibangun melalui sintesis teori dan evidensi, kemudian diformalkan melalui konstruk, dimensi, variabel, mekanisme kausal, kondisi batas, dan enam proposisi teoretis. Dengan demikian, *Institutional Incentive Trap* telah bergerak melampaui status sebagai konsep deskriptif, tetapi tetap tidak diklaim sebagai teori universal atau teori yang telah final. Ia merupakan kerangka teori tingkat menengah yang terbuka terhadap pengujian, kritik, penyempurnaan, dan pengembangan lebih lanjut.

Dalam konteks pembangunan teori, posisi tersebut juga menentukan bagaimana kontribusi buku ini seharusnya dibaca. Buku ini tidak mengklaim bahwa seluruh hubungan politik dan birokrasi di Indonesia dapat direduksi ke dalam *Institutional Incentive Trap* . Klaim yang lebih tepat adalah bahwa *Institutional Incentive Trap* memberikan mekanisme penjelas tambahan untuk memahami suatu persoalan yang belum sepenuhnya dijelaskan oleh teori-teori yang ada: mengapa reformasi administratif dapat berlangsung, tetapi pola intervensi politik terhadap birokrasi tetap memiliki daya hidup. Dengan demikian, kontribusi *Institutional Incentive Trap* terletak pada pengidentifikasian mekanisme reproduksi insentif yang menghubungkan perubahan administratif dengan keberlanjutan hubungan kekuasaan.

7.2 Pokok-Pokok Pemikiran

Berdasarkan keseluruhan analisis empiris dan sintesis teoretis yang telah dilakukan, temuan utama buku ini dapat dirangkum dalam sepuluh kesimpulan berikut.

Pertama, reformasi birokrasi Indonesia telah menghasilkan kemajuan administratif yang nyata. Penerapan sistem merit, SPBE, digitalisasi pelayanan publik, penyederhanaan organisasi, penguatan akuntabilitas, dan berbagai instrumen reformasi lainnya menunjukkan bahwa institusi administratif Indonesia telah mengalami modernisasi yang signifikan. Karena itu, buku ini tidak menempatkan reformasi birokrasi sebagai kegagalan total.

Kedua, modernisasi administrasi belum secara otomatis menghasilkan depolitisasi birokrasi. Peningkatan kapasitas administratif dapat berlangsung bersamaan dengan keberlanjutan intervensi politik, patronase jabatan, dan persoalan netralitas ASN. Temuan ini memperlihatkan adanya kesenjangan antara perubahan kapasitas administrasi dan perubahan otonomi profesional birokrasi.

Ketiga, patronase birokrasi memiliki kemampuan adaptif. Reformasi kelembagaan tidak selalu menghapus patronase, tetapi dapat mendorong perubahan bentuk dan strategi patronase agar dapat menyesuaikan diri dengan aturan formal yang baru. Dengan demikian, hubungan antara reformasi dan patronase bukan hubungan sederhana yang bersifat saling menggantikan, melainkan hubungan yang dapat berlangsung melalui proses adaptasi kelembagaan.

Keempat, paradoks reformasi bersumber dari ketidakseimbangan antara perubahan institusi formal dan perubahan struktur insentif politik. Perubahan regulasi dapat berlangsung lebih cepat daripada perubahan manfaat, biaya, dan risiko yang dihadapi aktor politik dalam mengelola birokrasi. Ketidakseimbangan tersebut menjelaskan mengapa reformasi administratif dapat menghasilkan perubahan prosedural tanpa sepenuhnya mengubah hubungan kekuasaan.

Kelima, struktur insentif merupakan mekanisme penjelas utama dalam hubungan politik–birokrasi. Aktor tidak hanya merespons aturan, tetapi juga memperhitungkan manfaat dan risiko dari setiap pilihan. Ketika penguasaan birokrasi memberikan keuntungan politik yang besar, insentif untuk mempertahankan intervensi tetap tersedia meskipun aturan formal telah berubah.

Keenam, Institutional Incentive Trap menjelaskan mekanisme reproduksi yang berada di balik keberlanjutan tersebut. *Institutional Incentive Trap* menjelaskan bagaimana desain kelembagaan menghasilkan struktur insentif, struktur insentif memengaruhi kalkulasi aktor, kalkulasi tersebut mendorong intervensi, intervensi dapat menghasilkan patronase dan *capture*, sementara manfaat politik yang dihasilkan kemudian memperkuat kembali insentif untuk mempertahankan intervensi. Dengan demikian, *Institutional Incentive Trap* menjelaskan bukan hanya mengapa intervensi terjadi, tetapi juga mengapa intervensi dapat bertahan dan direproduksi.

Ketujuh, reformasi birokrasi harus dipahami sebagai proses administratif sekaligus proses kelembagaan-politik. Penguatan sistem merit, digitalisasi,

peningkatan kapasitas, dan penyempurnaan prosedur tetap diperlukan. Namun, agenda tersebut perlu berjalan bersama perubahan terhadap desain hubungan politik–birokrasi, terutama pada titik-titik yang menghasilkan insentif bagi penggunaan birokrasi sebagai sumber daya politik.

Kedelapan, Institutional Incentive Trap memperluas dialog antara ilmu politik dan administrasi publik. Kerangka ini mempertemukan perhatian terhadap kekuasaan, institusi, dan perilaku aktor dengan perhatian terhadap profesionalisme, kapasitas, merit, akuntabilitas, dan kualitas birokrasi. Kontribusi tersebut tidak dimaksudkan untuk menghapus batas disiplin, tetapi untuk menunjukkan bahwa persoalan politik–birokrasi membutuhkan penjelasan yang melampaui batas satu disiplin.

Kesembilan, Institutional Incentive Trap memiliki karakter sebagai kerangka teori tingkat menengah yang dapat dikembangkan dan diuji lebih lanjut. *Institutional Incentive Trap* telah dirumuskan melalui konstruk, dimensi, variabel, mekanisme kausal, kondisi batas, dan enam proposisi teoretis. Struktur tersebut menyediakan dasar bagi penelitian empiris, baik melalui pendekatan kualitatif, kuantitatif, maupun *mixed methods*. Namun, pengujian lebih lanjut tetap diperlukan untuk menilai daya jelaskan, batas keberlakuan, dan kemungkinan pengembangan teori dalam konteks yang berbeda.

Kesepuluh, keberhasilan reformasi birokrasi pada akhirnya bergantung pada kemampuan mengubah struktur insentif yang mengatur hubungan antara politik dan birokrasi. Reformasi yang hanya meningkatkan kapasitas administratif akan menghadapi keterbatasan apabila penguasaan birokrasi tetap memberikan manfaat politik yang besar. Sebaliknya, apabila desain kelembagaan mampu meningkatkan biaya dan risiko intervensi sekaligus memperbesar manfaat dari profesionalisme, merit, integritas, dan akuntabilitas, maka perilaku aktor akan memiliki dasar insentif yang berbeda.

7.3 Perspektif Teoretis

Dengan demikian, kesimpulan utama buku ini bukan bahwa reformasi birokrasi Indonesia gagal, melainkan bahwa reformasi administratif belum selalu disertai transformasi struktur insentif politik yang menopang hubungan antara kekuasaan dan birokrasi. Temuan tersebut menjelaskan mengapa birokrasi dapat menjadi semakin modern secara administratif, tetapi tetap menghadapi tekanan politik.

Dalam kerangka inilah *Institutional Incentive Trap* memperoleh maknanya sebagai kerangka teori tingkat menengah (*middle-range theoretical framework*). *Institutional Incentive Trap* menjelaskan kondisi ketika desain kelembagaan menghasilkan struktur insentif yang membuat intervensi politik terhadap birokrasi tetap menguntungkan, kemudian menghasilkan pola patronase, politisasi, dan *bureaucratic capture* yang pada gilirannya memperkuat kembali insentif untuk mempertahankan intervensi tersebut. Mekanisme reproduktif inilah yang membuat suatu pola hubungan politik–birokrasi menjadi sulit diputus.

Karena itu, *Institutional Incentive Trap* menawarkan suatu pergeseran penting dalam cara memahami reformasi birokrasi: persoalannya bukan hanya bagaimana memperbaiki birokrasi, tetapi bagaimana mengubah lingkungan kelembagaan yang menentukan apakah profesionalisme atau intervensi politik menjadi pilihan yang lebih menguntungkan bagi para aktor. Reformasi substantif membutuhkan perubahan pada keduanya—kapasitas administrasi dan struktur insentif politik.

Pada titik ini, buku ini sampai pada kesimpulan bahwa birokrasi profesional tidak lahir hanya dari aturan yang baik; ia membutuhkan struktur kelembagaan yang membuat profesionalisme dapat bertahan. Sistem merit membutuhkan perlindungan institusional. Netralitas membutuhkan mekanisme yang mengurangi biaya bagi aparatur yang menolak intervensi politik. Pengawasan membutuhkan independensi dan kapasitas. Dan reformasi administrasi membutuhkan lingkungan politik yang tidak memberikan keuntungan besar kepada aktor yang menggunakan birokrasi sebagai instrumen konsolidasi kekuasaan.

Dengan demikian, *Institutional Incentive Trap* tidak ditawarkan sebagai jawaban final atas seluruh persoalan politik dan birokrasi Indonesia. Ia ditawarkan sebagai kerangka teori tingkat menengah yang dapat digunakan untuk memahami, menguji, mengkritik, dan mengembangkan penjelasan mengenai reproduksi intervensi politik terhadap birokrasi dalam konfigurasi kelembagaan tertentu. Posisi ini sekaligus membuka ruang bagi penelitian selanjutnya untuk menguji enam proposisi *Institutional Incentive Trap*, memperluas konteks penerapannya, menemukan kondisi yang memperkuat atau melemahkan mekanismenya, serta mengembangkan teori ini melalui akumulasi bukti empiris.

Pada akhirnya, pesan utama buku ini adalah bahwa reformasi birokrasi tidak cukup hanya mengubah institusi; reformasi harus mengubah insentif yang

membuat institusi bekerja dengan cara tertentu. Ketika struktur kelembagaan menjadikan profesionalisme, merit, integritas, dan pelayanan publik sebagai pilihan yang lebih menguntungkan daripada loyalitas politik, maka reformasi administratif memiliki peluang untuk menghasilkan perubahan yang berkelanjutan. Sebaliknya, selama penguasaan birokrasi tetap memberikan manfaat politik yang besar, modernisasi administrasi akan terus berhadapan dengan risiko reproduksi pola lama.

Dengan perspektif tersebut, *Institutional Incentive Trap* menjadi benang merah yang mempertemukan temuan empiris, sintesis teori, dan agenda reformasi yang ditawarkan buku ini. Kontribusi utama buku bukan sekadar menunjukkan bahwa patronase dan politisasi birokrasi masih ada, tetapi menjelaskan mengapa keduanya dapat bertahan di tengah modernisasi administrasi dan bagaimana struktur insentif kelembagaan membuat keberlanjutan tersebut mungkin terjadi. Inilah dasar utama bagi pengembangan kajian lebih lanjut mengenai hubungan antara demokrasi, institusi, birokrasi, dan tata kelola pemerintahan di Indonesia.

7.4 Sumbangan bagi Pengembangan Keilmuan

Kontribusi akademik merupakan salah satu ukuran utama untuk menilai nilai ilmiah sebuah buku. Sebuah karya akademik tidak hanya dituntut untuk menggambarkan suatu fenomena, tetapi juga perlu memberikan penjelasan yang memperluas pemahaman teoretis, mempertemukan temuan yang sebelumnya tersebar, serta membuka kemungkinan bagi pengembangan penelitian lebih lanjut. Dalam konteks tersebut, buku ini tidak berhenti pada deskripsi mengenai dinamika reformasi birokrasi Indonesia, patronase politik, dan hubungan antara politik dan birokrasi. Melalui sintesis antara kajian teoretis dan temuan empiris, buku ini mengembangkan *Institutional Incentive Trap* sebagai kerangka teori tingkat menengah (*middle-range theoretical framework*) untuk menjelaskan mengapa intervensi politik terhadap birokrasi dapat terus memperoleh insentif dan direproduksi meskipun reformasi administratif telah berlangsung.

Posisi *Institutional Incentive Trap* sebagai kerangka teori tingkat menengah merupakan bagian penting dari kontribusi akademik buku ini. *Institutional Incentive Trap* tidak dimaksudkan sebagai teori universal yang menjelaskan seluruh bentuk hubungan politik dan birokrasi, dan tidak pula dimaksudkan untuk menggantikan teori-teori yang telah berkembang dalam ilmu politik maupun administrasi publik. *Institutional Incentive Trap* memiliki ruang lingkup yang lebih spesifik, yaitu menjelaskan kondisi dan mekanisme ketika

desain kelembagaan menghasilkan struktur insentif yang membuat intervensi politik terhadap birokrasi memberikan manfaat yang cukup besar bagi aktor politik sehingga pola tersebut cenderung dipertahankan dan direproduksi. Dengan ruang lingkup tersebut, *Institutional Incentive Trap* berada di antara teori institusional yang bersifat umum dan penjelasan empiris mengenai kasus tertentu, sehingga dapat digunakan untuk membangun generalisasi terbatas yang tetap memiliki kedekatan dengan realitas kelembagaan.

Kontribusi pertama adalah memperluas perspektif *New Institutionalism* dengan menempatkan struktur insentif sebagai mekanisme penghubung antara desain kelembagaan dan perilaku aktor. Literatur institusional telah lama menunjukkan bahwa institusi membentuk perilaku melalui aturan formal, norma, prosedur, distribusi kewenangan, dan pola interaksi (Hall & Taylor, 1996; Peters, 2019). Buku ini menerima landasan tersebut, tetapi mengembangkan pertanyaan lebih lanjut mengenai bagaimana pengaruh institusi diterjemahkan ke dalam kalkulasi aktor. Jawabannya diletakkan pada struktur insentif: institusi tidak hanya membatasi atau memungkinkan tindakan, tetapi juga menentukan distribusi manfaat, biaya, peluang, dan risiko yang dipertimbangkan aktor ketika mengambil keputusan.

Dalam konteks reformasi birokrasi Indonesia, penjelasan tersebut menjadi penting karena perubahan institusi formal dapat berlangsung lebih cepat daripada perubahan struktur insentif politik. Regulasi mengenai merit, netralitas, pengawasan, dan manajemen ASN dapat diperkuat, tetapi apabila penguasaan terhadap birokrasi masih memberikan manfaat politik yang besar, maka aktor politik tetap memiliki alasan untuk mempertahankan pengaruhnya. Dengan demikian, *Institutional Incentive Trap* memperluas daya jelas *New Institutionalism* dengan menunjukkan bahwa hubungan antara institusi dan perilaku tidak berhenti pada aturan, tetapi berlangsung melalui struktur insentif yang memengaruhi kalkulasi aktor.

Kontribusi kedua adalah menjembatani literatur reformasi birokrasi dan ekonomi politik yang selama ini sering berkembang dalam ruang analisis yang berbeda. Literatur reformasi administrasi umumnya menekankan kapasitas organisasi, profesionalisme aparatur, sistem merit, kinerja, akuntabilitas, dan kualitas pelayanan publik (Pollitt & Bouckaert, 2017). Sebaliknya, literatur ekonomi politik lebih banyak memberikan perhatian pada distribusi kekuasaan, kepentingan elite, kompetisi politik, serta insentif yang memengaruhi keputusan politik (Acemoglu & Robinson, 2012). Buku

ini menunjukkan bahwa kedua perspektif tersebut tidak dapat dipisahkan ketika hendak menjelaskan persoalan politik–birokrasi.

Reformasi administrasi dapat memperkuat kapasitas birokrasi, tetapi kapasitas tersebut tidak secara otomatis menghasilkan otonomi profesional apabila struktur politik masih memberikan keuntungan dari penguasaan birokrasi. Sebaliknya, analisis politik akan menjadi tidak lengkap apabila mengabaikan kapasitas administratif yang memungkinkan keputusan politik diterjemahkan ke dalam kebijakan dan pelayanan publik. *Institutional Incentive Trap* mempertemukan kedua perspektif tersebut dengan menempatkan birokrasi sebagai arena interaksi antara desain kelembagaan, kepentingan politik, struktur insentif, dan kapasitas administrasi.

Kontribusi ketiga adalah memperluas penjelasan mengenai keberlanjutan patronase politik dalam birokrasi. Literatur patronase telah memberikan penjelasan penting mengenai hubungan pertukaran antara elite politik dan jaringan pendukung melalui distribusi jabatan, sumber daya, dan keuntungan politik (Grindle, 2012; Aspinall & Berenschot, 2019). Namun, persoalan yang masih memerlukan penjelasan adalah mengapa patronase dapat bertahan ketika institusi administratif telah mengalami modernisasi dan berbagai instrumen formal telah dirancang untuk membatasi praktik tersebut.

Institutional Incentive Trap menjawab persoalan tersebut dengan tidak menempatkan patronase semata-mata sebagai penyimpangan individual atau sebagai akibat dari lemahnya moral pejabat. Patronase dipahami sebagai salah satu kemungkinan strategi yang muncul ketika struktur kelembagaan memberikan manfaat politik yang cukup besar bagi penguasaan birokrasi. Dalam kondisi demikian, reformasi administratif tidak selalu menghilangkan patronase. Aktor dapat menyesuaikan strategi patronase dengan lingkungan regulasi baru, mencari saluran intervensi yang lebih tidak langsung, atau menggunakan ruang diskresi yang masih tersedia. Karena itu, kemampuan bertahan patronase tidak hanya menunjukkan kelemahan implementasi reformasi, tetapi juga menunjukkan adanya adaptasi strategis terhadap perubahan institusi formal.

Kontribusi keempat merupakan kontribusi konseptual dan teoretis utama buku ini, yaitu pengembangan *Institutional Incentive Trap* sebagai kerangka teori tingkat menengah. *Institutional Incentive Trap* dibangun bukan sebagai istilah baru untuk menggantikan konsep-konsep yang telah ada, melainkan sebagai upaya menyusun hubungan yang lebih sistematis di antara konsep-konsep

tersebut. Konstruk mengenai desentralisasi politik, struktur insentif politik, patronase birokrasi, modernisasi administrasi, *bureaucratic capture*, dan *Institutional Incentive Trap* ditempatkan dalam satu bangunan analitis yang saling berhubungan. Buku ini kemudian mengembangkan dimensi, variabel, mekanisme kausal, kondisi batas, dan enam proposisi untuk menjelaskan bagaimana suatu perangkap kelembagaan dapat terbentuk dan direproduksi.

Kebaruan *Institutional Incentive Trap* terutama terletak pada mekanisme reproduktifnya. *Institutional Incentive Trap* tidak hanya menjelaskan mengapa intervensi politik terjadi, tetapi juga mengapa intervensi tersebut dapat memperoleh daya tahan. Logika dasarnya adalah bahwa desain kelembagaan membentuk struktur insentif; struktur insentif memengaruhi kalkulasi aktor; kalkulasi tersebut dapat mendorong intervensi terhadap birokrasi; intervensi menghasilkan manfaat politik, termasuk loyalitas dan akses terhadap sumber daya organisasi; manfaat tersebut kemudian memperkuat insentif untuk mempertahankan pola intervensi. Ketika proses tersebut berlangsung secara berulang dan saling memperkuat, terbentuk suatu *institutional trap*. Mekanisme reproduksi inilah yang menjadi pembeda utama *Institutional Incentive Trap* dari penjelasan yang hanya mengidentifikasi patronase atau politisasi sebagai fenomena.

Dengan demikian, kontribusi *Institutional Incentive Trap* tidak terletak pada klaim bahwa patronase, politisasi, atau *bureaucratic capture* merupakan konsep baru. Ketiga konsep tersebut telah memiliki tradisi literatur yang kuat. Kontribusi *Institutional Incentive Trap* terletak pada menjelaskan hubungan mekanistik di antara fenomena-fenomena tersebut dan kondisi kelembagaan yang membuatnya cenderung direproduksi. Patronase, politisasi, dan *bureaucratic capture* karena itu ditempatkan sebagai fenomena atau mekanisme yang dapat menjadi bagian dari proses pembentukan *Institutional Incentive Trap*, tetapi tidak identik dengan *Institutional Incentive Trap*. Pembedaan tersebut memberikan batas konseptual yang penting dan mencegah *Institutional Incentive Trap* berkembang menjadi konsep yang terlalu luas.

Sebagai kerangka teori tingkat menengah, *Institutional Incentive Trap* juga memiliki struktur teoretis yang memungkinkan pengujian empiris. Kerangka ini tidak berhenti pada proposisi yang bersifat normatif, tetapi dibangun melalui asumsi dasar, konstruk, dimensi, variabel, mekanisme kausal, kondisi batas, dan proposisi. Struktur tersebut memungkinkan peneliti mengidentifikasi indikator empiris yang relevan dan menguji apakah

mekanisme yang dirumuskan benar-benar berlangsung dalam konteks tertentu. Dengan demikian, *Institutional Incentive Trap* dapat dikembangkan melalui penelitian kualitatif, kuantitatif, maupun *mixed methods*, serta melalui penelitian komparatif pada daerah atau negara dengan konfigurasi kelembagaan yang relatif sebanding. Posisi seperti ini sejalan dengan karakter teori tingkat menengah yang menghubungkan abstraksi teoritis dengan pengujian empiris secara lebih terarah (Merton, 1968; George & Bennett, 2005).

Kontribusi kelima adalah kontribusi metodologis, terutama dalam memperlihatkan pentingnya analisis lintas disiplin untuk memahami hubungan politik dan birokrasi. Fenomena yang dibahas dalam buku ini tidak dapat dijelaskan secara memadai hanya melalui satu perspektif. Analisis mengenai birokrasi membutuhkan teori organisasi dan administrasi publik; analisis mengenai patronase membutuhkan ilmu politik dan ekonomi politik; analisis mengenai perubahan kelembagaan membutuhkan institusionalisme; sedangkan penjelasan mengenai keberlanjutan suatu pola membutuhkan perhatian terhadap mekanisme reproduksi dan *path dependence*. Sintesis berbagai perspektif tersebut memungkinkan buku ini bergerak dari deskripsi fenomena menuju penjelasan mengenai mekanisme yang membuat fenomena tersebut bertahan.

Kontribusi metodologis tersebut juga tercermin dalam cara buku menghubungkan bukti mengenai reformasi administratif dengan dinamika politik dan perilaku birokrasi. Indikator administratif seperti sistem merit, SPBE, akuntabilitas, dan kapasitas organisasi tidak diperlakukan sebagai bukti tunggal keberhasilan reformasi. Bukti tersebut perlu dibaca bersama dengan informasi mengenai intervensi politik, patronase jabatan, netralitas ASN, mekanisme pengawasan, dan konfigurasi kepentingan politik. Pendekatan seperti ini memungkinkan analisis menangkap kemungkinan adanya ketidaksejajaran antara kemajuan administratif dan perubahan struktur insentif politik.

Kontribusi akademik *Institutional Incentive Trap* juga memiliki potensi komparatif. Kerangka ini lahir dari pengalaman Indonesia, terutama dalam konteks desentralisasi, demokrasi elektoral, kewenangan politik di tingkat daerah, dan pengelolaan birokrasi. Namun, mekanisme yang dirumuskan tidak harus berhenti pada satu kasus. Negara-negara demokrasi desentralistik lain yang memiliki kombinasi antara kompetisi politik, birokrasi karier, diskresi administratif, dan hubungan politik–birokrasi yang kuat dapat menjadi arena untuk menguji apakah mekanisme *Institutional*

Incentive Trap juga ditemukan di luar Indonesia. Dengan demikian, karakter *middle-range Institutional Incentive Trap* memungkinkan adanya generalisasi terbatas: bukan generalisasi universal untuk seluruh sistem politik, tetapi pengujian terhadap kondisi dan mekanisme yang diperkirakan berlaku pada konfigurasi kelembagaan yang sejenis.

Potensi komparatif tersebut sekaligus menuntut kehati-hatian. *Institutional Incentive Trap* tidak dapat diterapkan secara otomatis pada semua sistem politik. Kerangka ini terutama relevan ketika terdapat kombinasi antara kompetisi politik, manfaat politik dari penguasaan birokrasi, kewenangan administratif yang dapat digunakan oleh aktor politik, serta mekanisme pengimbang yang belum sepenuhnya efektif. Apabila kondisi kelembagaan tersebut tidak tersedia, mekanisme *Institutional Incentive Trap* mungkin tidak bekerja dengan cara yang sama. Batas penerapan ini justru memperkuat status *Institutional Incentive Trap* sebagai kerangka teori tingkat menengah karena kerangka tersebut tidak mengklaim menjelaskan semua konteks, melainkan menjelaskan mekanisme tertentu dalam kondisi tertentu.

Atas dasar keseluruhan kontribusi tersebut, posisi *Institutional Incentive Trap* dalam pengembangan ilmu politik dan administrasi publik dapat dirumuskan dalam tiga lapisan kontribusi yang saling melengkapi.

a. *Kontribusi empiris.* Buku ini menyajikan sintesis mengenai hubungan antara desentralisasi politik, reformasi birokrasi, sistem merit, patronase, politisasi, dan *bureaucratic capture* dalam konteks Indonesia. Sintesis tersebut menunjukkan adanya paradoks antara kemajuan administratif dan keberlanjutan intervensi politik.
b. *Kontribusi konseptual.* Buku ini mengembangkan *Institutional Incentive Trap* sebagai konstruk yang menjelaskan kondisi ketika struktur insentif yang dihasilkan oleh desain kelembagaan membuat intervensi politik terhadap birokrasi memperoleh manfaat yang cukup besar untuk dipertahankan dan direproduksi.
c. *Kontribusi teoretis.* Buku ini mengembangkan *Institutional Incentive Trap* sebagai kerangka teori tingkat menengah (*middle-range theoretical framework*) yang menghubungkan desain kelembagaan, struktur insentif, perilaku aktor, intervensi politik, patronase, *bureaucratic capture*, manfaat politik, dan reproduksi kelembagaan melalui suatu mekanisme kausal yang dapat dikembangkan dan diuji secara empiris.

Ketiga tingkatan tersebut perlu dibedakan agar klaim akademik buku tetap proporsional. Kontribusi *Institutional Incentive Trap* bukan klaim telah menemukan teori universal baru, melainkan klaim telah membangun suatu kerangka teori tingkat menengah yang memiliki fokus substantif, mekanisme penjelas, konstruk dan dimensi yang teridentifikasi, kondisi batas, serta proposisi yang dapat diuji. Justru dengan pembatasan klaim tersebut, kontribusi *Institutional Incentive Trap* menjadi lebih kuat secara akademik karena dapat ditempatkan secara jelas dalam tradisi pengembangan teori sosial yang menekankan hubungan antara abstraksi teoritis dan bukti empiris (Merton, 1968).

Dengan demikian, kontribusi akademik utama buku ini dapat diringkas dalam satu proposisi: reformasi birokrasi tidak dapat dijelaskan hanya melalui perubahan kapasitas dan institusi formal; pemahaman yang lebih lengkap membutuhkan analisis terhadap struktur insentif politik yang menentukan apakah aktor memiliki alasan untuk mempertahankan atau mengubah pola hubungan politik–birokrasi. *Institutional Incentive Trap* memberikan kerangka untuk melakukan analisis tersebut.

Dalam perspektif ini, buku ini memperluas pertanyaan penelitian mengenai reformasi birokrasi. Pertanyaannya tidak lagi hanya apakah reformasi telah dilaksanakan, apakah regulasi telah diperbaiki, atau apakah kapasitas administrasi telah meningkat. Pertanyaan yang lebih mendasar adalah: apakah reformasi telah mengubah struktur insentif yang membuat intervensi politik terhadap birokrasi menguntungkan? Jika jawabannya belum, maka reformasi administratif berpotensi menghasilkan perubahan prosedural tanpa transformasi kelembagaan yang mendalam.

Oleh karena itu, *Institutional Incentive Trap* memberikan sumbangan pada pengembangan kajian politik dan administrasi publik bukan semata-mata dengan menawarkan istilah baru, tetapi dengan menggeser pusat perhatian dari keberadaan intervensi menuju mekanisme yang membuat intervensi tersebut bertahan. Pergeseran ini memungkinkan patronase, politisasi, dan *bureaucratic capture* dibaca bukan hanya sebagai gejala, tetapi sebagai bagian dari suatu proses kelembagaan yang memiliki kondisi pembentukan, mekanisme reproduksi, dan kemungkinan untuk diputus.

Pada akhirnya, kontribusi akademik buku ini terletak pada upaya membangun jembatan antara teori institusi, ekonomi politik, kajian patronase, dan administrasi publik melalui suatu kerangka teori tingkat menengah yang berorientasi pada mekanisme. *Institutional Incentive Trap*

tidak dimaksudkan sebagai akhir dari pengembangan teori, tetapi sebagai fondasi analitis yang dapat diuji, dikritik, diperbandingkan, dan disempurnakan melalui penelitian berikutnya. Dengan posisi tersebut, *Institutional Incentive Trap* diharapkan dapat memperkaya studi mengenai hubungan politik–birokrasi di Indonesia sekaligus membuka ruang bagi pengembangan kajian komparatif mengenai bagaimana struktur insentif kelembagaan membentuk kemampuan negara untuk membangun birokrasi yang profesional, netral, dan berorientasi pada kepentingan publik.

7.5 Implikasi bagi Pembaruan Birokrasi Indonesia

Selama lebih dari dua dekade, reformasi birokrasi Indonesia telah menghasilkan berbagai perubahan penting dalam tata kelola pemerintahan. Penerapan sistem merit, pengembangan Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE), digitalisasi pelayanan publik, penyederhanaan organisasi, penguatan akuntabilitas kinerja, serta peningkatan kapasitas aparatur telah memberikan fondasi penting bagi modernisasi administrasi negara. Berbagai perkembangan tersebut menunjukkan bahwa reformasi birokrasi bukanlah proses yang gagal. Sebaliknya, reformasi telah menghasilkan kemajuan administratif yang nyata. Namun, sebagaimana ditunjukkan dalam pembahasan pada bab-bab sebelumnya, kemajuan administratif tersebut belum selalu berjalan seiring dengan perubahan struktur hubungan politik dan birokrasi. Praktik politisasi jabatan, intervensi terhadap manajemen ASN, patronase, dan kerentanan birokrasi terhadap kepentingan politik masih dapat ditemukan dalam berbagai konteks pemerintahan daerah.

Kondisi tersebut membawa implikasi penting bagi arah reformasi birokrasi. Persoalan yang dihadapi Indonesia tidak lagi cukup dipahami sebagai persoalan kekurangan regulasi, kelemahan prosedur, rendahnya kapasitas organisasi, atau kurangnya kompetensi aparatur. Persoalan yang lebih mendasar adalah bagaimana struktur kelembagaan membentuk insentif yang dihadapi aktor politik dan birokrasi. Dalam konteks inilah *Institutional Incentive Trap* sebagai kerangka teori tingkat menengah (*middle-range theoretical framework*) memberikan kontribusi praktis. Kerangka tersebut menyediakan cara untuk membaca mengapa suatu praktik dapat terus berlangsung meskipun aturan telah diperbaiki, sekaligus membantu mengidentifikasi titik-titik kelembagaan yang perlu diubah agar pola tersebut tidak terus direproduksi.

Dengan demikian, kontribusi praktis *Institutional Incentive Trap* bukan berupa seperangkat kebijakan teknis yang berdiri sendiri. Kontribusinya terletak pada cara mendiagnosis persoalan reformasi dan menentukan titik intervensi kelembagaan. Sebagai kerangka teori tingkat menengah, *Institutional Incentive Trap* membantu menghubungkan diagnosis mengenai desain kelembagaan, struktur insentif, perilaku aktor, intervensi politik, dan reproduksi kelembagaan dengan pilihan kebijakan yang lebih terarah. Kerangka ini karena itu dapat digunakan bukan untuk menggantikan agenda reformasi yang telah berjalan, melainkan untuk menjelaskan mengapa sebagian agenda tersebut belum menghasilkan perubahan yang sepenuhnya berkelanjutan.

a. Reformasi birokrasi perlu bergeser dari pendekatan administratif menuju pendekatan kelembagaan.

Implikasi praktis pertama adalah perlunya memperluas makna reformasi birokrasi. Reformasi administratif tetap merupakan fondasi yang tidak dapat ditinggalkan. Sistem merit, digitalisasi pemerintahan, penyederhanaan prosedur, peningkatan kompetensi ASN, penguatan akuntabilitas, dan perbaikan pelayanan publik tetap harus dilanjutkan. Namun, reformasi tersebut perlu ditempatkan dalam agenda yang lebih luas, yaitu reformasi kelembagaan yang mengubah struktur insentif politik.

Selama manfaat politik dari penguasaan birokrasi masih tinggi, aktor politik akan tetap memiliki alasan untuk mempertahankan ruang intervensi terhadap birokrasi. Dalam kondisi tersebut, penambahan regulasi belum tentu menghasilkan perubahan perilaku apabila biaya pelanggaran tetap rendah dan manfaat politiknya tetap besar. Oleh karena itu, agenda reformasi harus diarahkan pada perubahan hubungan antara manfaat, biaya, peluang, kewenangan, dan risiko yang melekat pada penggunaan birokrasi untuk kepentingan politik.

Perspektif ini mengubah pertanyaan dasar reformasi. Pertanyaan tidak lagi hanya: *aturan apa yang perlu diperbaiki?* Pertanyaan yang lebih mendasar adalah: insentif apa yang dihasilkan oleh aturan tersebut, siapa yang memperoleh manfaat, siapa yang menanggung biaya, dan apakah konfigurasi tersebut mendorong aktor mempertahankan atau mengubah perilakunya?

Perubahan cara bertanya tersebut merupakan salah satu kontribusi praktis terpenting dari *Institutional Incentive Trap*.

b. Sistem merit harus dilindungi dari intervensi politik

Sistem merit merupakan salah satu instrumen paling penting dalam membangun birokrasi profesional. Namun, keberadaan sistem merit secara formal belum cukup apabila proses pengisian jabatan, promosi, mutasi, rotasi, dan pengembangan karier masih dapat dipengaruhi oleh kepentingan politik.

Karena itu, penguatan sistem merit perlu bergerak dari merit compliance menuju merit protection. Fokusnya bukan hanya memastikan bahwa prosedur merit tersedia, tetapi memastikan bahwa prosedur tersebut memiliki perlindungan kelembagaan yang memadai ketika berhadapan dengan kepentingan politik.

Perlindungan tersebut dapat dilakukan melalui beberapa langkah. Pertama, memperkuat transparansi proses pengisian jabatan ASN, terutama jabatan strategis. Kedua, memastikan bahwa seluruh tahapan seleksi dan pengambilan keputusan memiliki rekam administratif dan digital yang dapat diaudit. Ketiga, memperkuat independensi lembaga pengawas dan mekanisme pemeriksaan terhadap dugaan intervensi politik. Keempat, membangun mekanisme pengaduan yang aman bagi ASN yang menghadapi tekanan politik. Kelima, memperkuat konsekuensi kelembagaan terhadap keputusan yang terbukti melanggar prinsip merit.

Dengan pendekatan tersebut, sistem merit tidak hanya menjadi prosedur administratif, tetapi menjadi institusi perlindungan terhadap profesionalisme birokrasi. Penguatan sistem merit perlu diarahkan agar kepatuhan terhadap prinsip profesionalisme menjadi pilihan yang lebih aman dan rasional dibandingkan mengikuti tekanan politik (OECD, 2023).

c. Diskresi politik dalam manajemen ASN perlu didesain ulang

Salah satu persoalan penting dalam hubungan politik dan birokrasi adalah adanya titik-titik diskresi yang memungkinkan kewenangan administratif digunakan untuk kepentingan politik. Diskresi pada dasarnya tidak selalu buruk. Pemerintahan membutuhkan ruang diskresi agar dapat merespons situasi yang beragam dan tidak terduga. Masalah muncul ketika diskresi tersebut tidak disertai batas, transparansi, pengawasan, dan pertanggungjawaban yang memadai.

Dalam perspektif *Institutional Incentive Trap*, karena itu, tujuan reformasi bukan menghapus seluruh diskresi, melainkan mengubah desain diskresi agar tidak mudah dikonversikan menjadi sumber daya politik.

Hal tersebut sangat penting dalam pengelolaan karier ASN. Keputusan mengenai promosi, mutasi, rotasi, penempatan, dan pemberian tanggung jawab strategis harus memiliki dasar profesional yang dapat ditelusuri. Semakin besar keputusan tersebut memengaruhi karier aparatur, semakin penting pula mekanisme transparansi dan pengawasan yang menyertainya.

Dengan demikian, reformasi kelembagaan perlu memusatkan perhatian pada titik-titik diskresi yang memiliki nilai politik tinggi. Di sinilah kerangka teori tingkat menengah *Institutional Incentive Trap* dapat berfungsi sebagai alat diagnosis untuk mengidentifikasi bagian-bagian dari sistem yang paling rentan menghasilkan insentif intervensif.

d. Hubungan kewenangan kepala daerah dan birokrasi perlu diseimbangkan

Desentralisasi tidak harus dipandang sebagai penyebab masalah birokrasi, dan solusi reformasi tidak harus berupa pengurangan otonomi daerah. Desentralisasi memiliki manfaat demokratis dan administratif yang penting karena memberikan ruang bagi pemerintah daerah untuk merespons kebutuhan masyarakat secara lebih dekat.

Persoalannya terletak pada konfigurasi kewenangan. Kepala daerah memiliki legitimasi politik melalui pemilihan langsung dan sekaligus memiliki pengaruh besar terhadap pengelolaan pemerintahan daerah. Apabila kewenangan politik tersebut bertemu dengan diskresi administratif yang luas dan mekanisme pengawasan yang lemah, birokrasi dapat menjadi sumber daya politik yang bernilai tinggi.

Karena itu, reformasi perlu membangun *institutional checks and balances* yang lebih efektif. Pemerintah daerah tetap membutuhkan kepemimpinan politik yang kuat, tetapi kepemimpinan tersebut harus dibatasi oleh institusi yang mampu memastikan bahwa kewenangan administratif digunakan untuk mencapai tujuan publik, bukan membangun ketergantungan personal.

Dalam konteks ini, penguatan standar nasional manajemen ASN, koordinasi pusat-daerah, mekanisme pengawasan independen, transparansi keputusan kepegawaian, dan perlindungan terhadap netralitas ASN menjadi penting. Tujuannya bukan mengembalikan sentralisasi, melainkan membangun keseimbangan baru antara legitimasi politik dan otonomi profesional birokrasi.

e. Ukuran keberhasilan reformasi birokrasi perlu diperluas

Salah satu implikasi penting dari *Institutional Incentive Trap* adalah bahwa keberhasilan reformasi birokrasi tidak dapat dinilai hanya dari indikator administratif. Indikator seperti indeks reformasi birokrasi, SPBE, akuntabilitas kinerja, kualitas pelayanan, dan penerapan sistem merit tetap penting karena menunjukkan kapasitas administratif pemerintah. Namun, indikator tersebut belum sepenuhnya menggambarkan apakah birokrasi semakin terlindungi dari tekanan politik.

Oleh karena itu, evaluasi reformasi birokrasi perlu memasukkan dimensi *political-institutional resilience,* yaitu kemampuan institusi birokrasi mempertahankan profesionalisme ketika menghadapi tekanan kepentingan politik. Indikator tambahan dapat mencakup:

1) tingkat intervensi politik dalam pengelolaan ASN;
2) transparansi proses promosi dan mutasi jabatan;
3) konsistensi penerapan prinsip merit;
4) tingkat perlindungan terhadap ASN yang mempertahankan netralitas;
5) efektivitas pengawasan terhadap penyalahgunaan kewenangan;
6) tingkat independensi lembaga pengawas;
7) konsistensi sanksi terhadap pelanggaran netralitas;
8) tingkat pergantian pejabat birokrasi yang tidak berbasis alasan profesional; dan
9) kemampuan institusi mempertahankan prosedur merit ketika terjadi pergantian kepemimpinan politik.

Dengan demikian, reformasi birokrasi tidak hanya bertanya "seberapa modern birokrasi?", tetapi juga "seberapa tahan birokrasi terhadap tekanan politik?"

Perubahan ukuran tersebut penting karena sebuah birokrasi dapat menjadi semakin modern secara administratif, tetapi tetap rentan secara politik. Paradoks inilah yang menjadi salah satu persoalan utama yang dijelaskan oleh *Institutional Incentive Trap*.

f. Pengawasan harus diarahkan pada mekanisme pencegahan, bukan hanya penindakan

Pengawasan birokrasi selama ini sering bekerja setelah pelanggaran terjadi. Pendekatan semacam ini tetap diperlukan, tetapi tidak cukup untuk memutus mekanisme reproduktif yang dijelaskan oleh *Institutional Incentive Trap*.

Apabila suatu tindakan memberikan keuntungan politik yang besar dan kemungkinan terdeteksi atau dikenai sanksi relatif kecil, maka penindakan setelah pelanggaran terjadi tidak selalu mampu mengubah kalkulasi aktor. Karena itu, reformasi pengawasan harus diarahkan pada pencegahan melalui perubahan struktur insentif.

Pengawasan perlu dilakukan pada titik-titik ketika keputusan politik dan administratif bertemu. Pengisian jabatan strategis, mutasi dan rotasi ASN, pemberian kewenangan tertentu, pengelolaan sumber daya organisasi, serta keputusan administratif yang memiliki konsekuensi politik perlu memiliki jejak keputusan yang transparan dan dapat diperiksa.

Dengan demikian, pengawasan tidak hanya berfungsi sebagai instrumen untuk menemukan pelanggaran, tetapi juga sebagai mekanisme yang mengubah perhitungan aktor sebelum pelanggaran terjadi.

g. Reformasi kelembagaan politik harus menjadi bagian dari agenda reformasi birokrasi

Salah satu implikasi paling penting dari buku ini adalah bahwa reformasi birokrasi tidak dapat sepenuhnya dipisahkan dari reformasi institusi politik. Jika struktur kompetisi politik menghasilkan kebutuhan besar terhadap sumber daya, loyalitas, dan jaringan dukungan, sementara birokrasi menyediakan sumber daya yang mudah dikendalikan, maka tekanan terhadap birokrasi akan terus muncul.

Karena itu, reformasi birokrasi perlu berjalan beriringan dengan upaya memperbaiki lingkungan politik yang mengitarinya. Transparansi pembiayaan politik, penguatan akuntabilitas partai politik, pengendalian konflik kepentingan, penguatan institusi pengawasan, serta pembatasan penggunaan sumber daya negara untuk kepentingan politik merupakan bagian dari agenda yang lebih luas untuk mengurangi nilai politik dari penguasaan birokrasi.

Hal ini tidak berarti bahwa birokrasi harus dipisahkan secara absolut dari politik. Dalam negara demokratis, birokrasi memang bekerja di bawah pemerintahan yang memperoleh mandat politik. Yang harus dibatasi adalah konversi kewenangan politik menjadi kontrol personal atau patronase terhadap birokrasi.

Dengan demikian, prinsip yang perlu dibangun bukanlah *bureaucracy without politics*, melainkan *politically accountable but professionally autonomous bureaucracy*.

h. Reformasi perlu menggunakan diagnosis kelembagaan sebelum intervensi kebijakan

Kontribusi praktis lain dari *Institutional Incentive Trap* adalah menyediakan cara untuk melakukan institutional diagnosis. Sebelum sebuah kebijakan reformasi diterapkan, pemerintah perlu mengidentifikasi terlebih dahulu struktur insentif yang bekerja dalam institusi yang hendak diubah.

Diagnosis tersebut setidaknya perlu menjawab lima pertanyaan.

1) Kewenangan apa yang dimiliki oleh masing-masing aktor?
2) Manfaat politik apa yang dapat diperoleh melalui penggunaan kewenangan tersebut?
3) Biaya apa yang harus ditanggung apabila kewenangan digunakan secara tidak semestinya?
4) Seberapa besar kemungkinan tindakan tersebut terdeteksi dan dikenai sanksi?
5) Apakah institusi yang ada memberikan insentif lebih besar kepada perilaku profesional atau justru kepada perilaku patronase?

Pertanyaan-pertanyaan tersebut memungkinkan pembuat kebijakan melihat persoalan reformasi secara lebih mendalam. Jika masalah terletak pada regulasi, regulasi perlu diperbaiki. Jika masalah terletak pada kapasitas, kapasitas perlu diperkuat. Tetapi jika masalah terletak pada struktur insentif, maka perubahan regulasi saja tidak akan cukup.

i. Reformasi harus diarahkan untuk memutus mekanisme reproduksi

Tujuan akhir reformasi dalam perspektif *Institutional Incentive Trap* bukan hanya mengurangi satu bentuk pelanggaran, tetapi memutus rangkaian yang memungkinkan pelanggaran direproduksi.

Mekanisme tersebut dapat digambarkan secara sederhana sebagai berikut: desain kelembagaan → struktur insentif → kalkulasi aktor → intervensi politik → patronase/politisasi → ketergantungan birokrasi → *bureaucratic capture* → manfaat politik → penguatan kembali struktur insentif.

Selama lingkaran tersebut tetap bekerja, perubahan pada satu bagian sistem mungkin menghasilkan perbaikan sementara tetapi belum tentu menghasilkan transformasi yang berkelanjutan.

Karena itu, reformasi perlu mencari titik pemutusan (*breaking points*) dalam mekanisme tersebut. Titik tersebut dapat berada pada pembatasan diskresi, penguatan pengawasan, perlindungan sistem merit, peningkatan

transparansi, pengurangan manfaat politik dari penguasaan birokrasi, atau peningkatan biaya kelembagaan bagi intervensi politik.

Di sinilah *Institutional Incentive Trap* memiliki kegunaan praktis yang khas. Kerangka teori tingkat menengah ini tidak menentukan satu resep kebijakan untuk seluruh pemerintahan, tetapi membantu menunjukkan di mana intervensi kelembagaan paling strategis perlu dilakukan berdasarkan mekanisme yang bekerja dalam konteks tertentu.

j. Reformasi perlu berorientasi pada perubahan kalkulasi aktor

Pada akhirnya, keberhasilan reformasi tidak hanya ditentukan oleh apakah aturan baru telah dibuat, tetapi oleh apakah aturan tersebut mengubah perilaku dan kalkulasi strategis aktor.

Jika aktor politik masih memperoleh manfaat besar dari penguasaan birokrasi, sementara risiko dan biaya intervensi relatif kecil, maka perilaku intervensif akan tetap memiliki daya tarik. Sebaliknya, apabila sistem kelembagaan membuat intervensi politik semakin mahal, semakin mudah terdeteksi, semakin sulit dipertahankan, dan semakin berisiko secara politik maupun hukum, sementara profesionalisme birokrasi memperoleh perlindungan dan penghargaan yang lebih kuat, maka struktur pilihan aktor akan berubah.

Dengan demikian, tujuan reformasi bukan sekadar membuat aturan yang lebih baik, tetapi membangun lingkungan kelembagaan yang menghasilkan perilaku yang lebih baik.

Inilah inti kontribusi praktis *Institutional Incentive Trap*. Kerangka ini mengarahkan reformasi dari sekadar *rule improvement* menuju *incentive restructuring.*

Tabel 7. 1 Arah Praktis Reformasi

Arah Praktis Reformasi

No.	Orientasi Reformasi	Persoalan yang Ditangani	Arah Intervensi
1.	**Perlindungan sistem merit**	Intervensi terhadap karier ASN	Memperkuat transparansi, independensi, dan pengawasan
2.	***Redesign* diskresi politik**	Penggunaan kewenangan administratif untuk kepentingan politik	Membatasi titik diskresi dan memperkuat *audit trail*
3.	**Penguatan *checks and balances***	Konsentrasi kewenangan politik	Menyeimbangkan kewenangan kepala daerah dengan pengawasan
4.	**Reformasi sistem pengawasan**	Rendahnya biaya intervensi politik	Meningkatkan deteksi, kepastian sanksi, dan perlindungan pelapor
5.	**Pengukuran ketahanan politik birokrasi**	Reformasi hanya mengukur kapasitas administratif	Menambahkan indikator independensi dan ketahanan terhadap tekanan politik
6.	***Redesign* struktur insentif**	Manfaat politik dari penguasaan birokrasi	Mengurangi *payoff* patronase dan meningkatkan manfaat profesionalisme

Tabel di atas memperlihatkan bahwa *Institutional Incentive Trap* tidak menawarkan agenda reformasi yang terpisah dari kebijakan yang sudah berjalan. Sebaliknya, kerangka teori tingkat menengah ini memberikan logika diagnostik untuk menentukan mengapa suatu kebijakan diperlukan, bagian mana yang perlu diperkuat, dan mekanisme apa yang hendak diubah.

7.6 Dari *Administrative Compliance* menuju *Institutional Incentive Redesign*

Implikasi yang paling mendasar adalah perlunya perubahan paradigma reformasi. Reformasi birokrasi generasi sebelumnya banyak diarahkan pada *administrative compliance*: membangun aturan, prosedur, standar, indikator, dan sistem pengukuran untuk memastikan birokrasi bekerja sesuai ketentuan. Pendekatan tersebut tetap penting, tetapi tidak memadai ketika persoalan utama terletak pada struktur insentif.

Reformasi generasi berikutnya perlu bergerak menuju *institutional incentive redesign*. Artinya, reformasi harus secara sadar mendesain kembali lingkungan kelembagaan agar:

Profesionalisme memperoleh perlindungan,
Kompetensi memperoleh penghargaan,
Pelanggaran menjadi mahal,
Intervensi politik menjadi berisiko,
Diskresi menjadi dapat ditelusuri, dan
Patronase kehilangan manfaat politiknya.

Perubahan tersebut tidak dapat dicapai hanya melalui satu regulasi atau satu lembaga. Ia membutuhkan perubahan yang berlangsung pada beberapa tingkat sekaligus: desain kewenangan, sistem merit, pengawasan, transparansi, akuntabilitas politik, perlindungan ASN, dan tata kelola pemerintahan daerah.

Dalam perspektif ini, *Institutional Incentive Trap* berfungsi sebagai kerangka diagnosis dan penalaran kebijakan, bukan sebagai resep kebijakan yang bersifat universal. Karena merupakan kerangka teori tingkat menengah, penerapannya harus selalu memperhatikan konteks kelembagaan, konfigurasi politik, distribusi kewenangan, kapasitas birokrasi, serta kekuatan mekanisme pengawasan pada masing-masing daerah.

7.7 Perspektif bagi Pemerintah Daerah dan Pemerintah Pusat

Bagi pemerintah daerah, implikasinya adalah perlunya membangun sistem manajemen ASN yang lebih transparan, dapat ditelusuri, dan terlindungi dari tekanan personal maupun kepentingan elektoral. Kepala daerah tetap memiliki fungsi politik dan administratif yang penting, tetapi penggunaan kewenangan terhadap birokrasi harus ditempatkan dalam kerangka institusional yang dapat dipertanggungjawabkan.

Bagi pemerintah pusat, implikasinya adalah perlunya membangun standar nasional yang mampu menjamin profesionalisme birokrasi tanpa menghilangkan otonomi daerah. Pemerintah pusat perlu memastikan bahwa prinsip merit, netralitas ASN, dan akuntabilitas pengelolaan aparatur memiliki perlindungan yang relatif seragam di seluruh daerah.

Bagi lembaga pengawas, tantangannya adalah memperkuat independensi, kapasitas investigasi, koordinasi, dan kepastian tindak lanjut. Pengawasan yang kuat bukan hanya pengawasan yang mampu menemukan pelanggaran, tetapi pengawasan yang mampu mengubah kalkulasi aktor sebelum pelanggaran menjadi strategi yang menguntungkan.

Bagi ASN, reformasi perlu memberikan jaminan bahwa profesionalisme tidak menempatkan mereka pada posisi yang lebih rentan dibandingkan loyalitas politik. Perlindungan terhadap ASN yang mempertahankan netralitas karena itu merupakan bagian penting dari reformasi kelembagaan.

Bagi masyarakat dan organisasi masyarakat sipil, keterbukaan informasi mengenai proses pengisian jabatan, mutasi, promosi, dan pengelolaan sumber daya aparatur dapat menjadi instrumen pengawasan publik yang

penting. Transparansi tidak hanya berfungsi menyediakan informasi, tetapi juga meningkatkan biaya politik dari keputusan yang menyimpang.

Pada akhirnya, kontribusi praktis *Institutional Incentive Trap* dapat dirumuskan dalam satu gagasan utama: reformasi birokrasi yang berkelanjutan membutuhkan perubahan terhadap struktur insentif yang membuat intervensi politik terhadap birokrasi menguntungkan.

Kerangka teori tingkat menengah *Institutional Incentive Trap* membantu memperlihatkan bahwa reformasi administratif dan reformasi kelembagaan tidak seharusnya ditempatkan sebagai dua agenda yang terpisah. Modernisasi administrasi diperlukan untuk meningkatkan kapasitas negara, tetapi perubahan struktur insentif diperlukan untuk memastikan bahwa kapasitas tersebut tidak mudah dikonversikan menjadi sumber daya politik.

Karena itu, keberhasilan reformasi birokrasi Indonesia pada masa mendatang tidak cukup diukur dari semakin banyaknya aturan, semakin baiknya sistem digital, semakin tingginya skor akuntabilitas, atau semakin lengkapnya prosedur merit. Ukuran yang lebih substantif adalah apakah institusi telah mengubah perhitungan strategis para aktor sehingga mempertahankan birokrasi yang profesional menjadi pilihan yang lebih rasional daripada menguasainya untuk kepentingan politik.

Jika perubahan tersebut berhasil dilakukan, reformasi tidak lagi sekadar memperbaiki cara birokrasi bekerja, tetapi juga mengubah lingkungan kelembagaan yang menentukan bagaimana birokrasi diperlakukan oleh kekuasaan politik. Pada titik tersebut, reformasi administrasi berubah menjadi reformasi institusional yang lebih mendalam.

Dengan demikian, *Institutional Incentive Trap* tidak ditempatkan sebagai teori yang memberikan jawaban tunggal atas seluruh persoalan reformasi birokrasi. Sebagai kerangka teori tingkat menengah (*middle-range theoretical framework*), ia memberikan alat analitis untuk mengidentifikasi kondisi, mekanisme, dan titik intervensi yang memungkinkan suatu pola hubungan politik–birokrasi terus direproduksi. Nilai praktisnya justru terletak pada kemampuan tersebut: membantu pembuat kebijakan bergerak dari diagnosis gejala menuju diagnosis mekanisme, dan dari sekadar memperbaiki aturan menuju mengubah struktur insentif yang membentuk perilaku.

Pada akhirnya, memutus *Institutional Incentive Trap* berarti mengubah lingkungan kelembagaan tempat keputusan politik dan administratif dibuat: dari lingkungan yang memberikan keuntungan kepada penguasaan

birokrasi menuju lingkungan yang memberikan penghargaan kepada profesionalisme, kompetensi, integritas, akuntabilitas, dan pelayanan publik.

7.8 Agenda Reformasi Generasi Berikutnya

Perjalanan reformasi birokrasi Indonesia selama lebih dari dua dekade menunjukkan bahwa perubahan kelembagaan merupakan proses yang bertahap, dinamis, dan terus berkembang mengikuti perubahan lingkungan politik, sosial, ekonomi, serta teknologi. Berbagai capaian yang telah dihasilkan, mulai dari penguatan sistem merit, digitalisasi administrasi pemerintahan, peningkatan akuntabilitas, hingga berkembangnya pelayanan publik berbasis elektronik, menunjukkan bahwa fondasi administrasi negara telah mengalami kemajuan yang signifikan.

Sebagaimana ditunjukkan oleh keseluruhan pembahasan buku ini, modernisasi administrasi belum sepenuhnya diikuti oleh transformasi hubungan antara birokrasi dan kekuasaan politik. Karena itu, agenda reformasi birokrasi Indonesia memasuki fase baru yang menuntut perubahan orientasi dari sekadar pembenahan prosedur administratif menuju transformasi kelembagaan yang lebih mendasar (Pollitt & Bouckaert, 2017; OECD, 2023).

Perubahan orientasi tersebut memperoleh landasan teoretis dari *Institutional Incentive Trap* yang dalam buku ini ditempatkan sebagai kerangka teori tingkat menengah (*middle-range theoretical framework*). Sebagai kerangka teori tingkat menengah, *Institutional Incentive Trap* tidak dimaksudkan untuk memberikan resep universal bagi seluruh persoalan birokrasi. Kerangka ini memiliki fokus yang lebih spesifik, yaitu menjelaskan kondisi ketika desain kelembagaan menghasilkan struktur insentif yang membuat intervensi politik terhadap birokrasi memberikan manfaat tertentu bagi aktor politik, sehingga pola intervensi tersebut cenderung dipertahankan dan direproduksi.

Implikasinya bagi reformasi generasi berikutnya sangat penting. Reformasi tidak cukup hanya bertujuan memperbaiki aturan, meningkatkan kapasitas aparatur, atau memperluas penggunaan teknologi pemerintahan. Seluruh agenda tersebut tetap merupakan fondasi penting bagi birokrasi modern, tetapi efektivitasnya sangat bergantung pada apakah reformasi juga mampu mengubah struktur insentif yang menopang perilaku aktor. Dalam perspektif *Institutional Incentive Trap*, persoalan reformasi bukan hanya apakah institusi telah berubah secara formal, tetapi apakah perubahan tersebut telah

mengubah manfaat, biaya, peluang, dan risiko yang dihadapi aktor politik dan birokrasi.

Dengan demikian, reformasi generasi berikutnya perlu bergerak dari pendekatan yang terutama berorientasi pada *institution building* menuju pendekatan yang juga menekankan *incentive redesign*. Tujuannya bukan menghilangkan kepentingan politik dari pemerintahan demokratis, melainkan membangun konfigurasi kelembagaan yang membuat profesionalisme, meritokrasi, integritas, dan akuntabilitas menjadi pilihan yang lebih rasional dan berkelanjutan daripada patronase dan intervensi politik (North, 1990; Peters, 2019).

a. Agenda pertama: membangun desain kelembagaan yang mengurangi nilai politik dari penguasaan birokrasi

Agenda pertama reformasi generasi berikutnya adalah membangun desain kelembagaan yang mampu mengurangi nilai politik dari penguasaan birokrasi. Selama jabatan birokrasi masih dapat digunakan sebagai instrumen untuk memperkuat loyalitas politik, mengendalikan implementasi kebijakan, mengakses sumber daya organisasi, atau memperluas jaringan kekuasaan, maka insentif untuk melakukan intervensi terhadap manajemen ASN akan tetap ada. Dalam situasi seperti itu, pergantian aktor politik tidak dengan sendirinya mengubah pola hubungan politik–birokrasi karena aktor baru akan berhadapan dengan struktur insentif yang relatif sama.

Karena itu, reformasi perlu diarahkan pada pembatasan ruang diskresi politik dalam pengangkatan, mutasi, promosi, dan pengembangan karier ASN, sekaligus memperkuat mekanisme pengawasan yang independen, transparan, dan dapat dipertanggungjawabkan. Tujuan kebijakan tersebut bukan mengurangi kewenangan politik dalam penyelenggaraan pemerintahan, tetapi memastikan bahwa kewenangan politik tidak mudah dikonversikan menjadi kontrol personal terhadap birokrasi.

Dalam kerangka *Institutional Incentive Trap*, perubahan tersebut merupakan upaya untuk memutus hubungan antara kewenangan politik dan manfaat politik dari penguasaan birokrasi. Semakin kecil manfaat politik yang dapat diperoleh melalui intervensi terhadap birokrasi, sementara semakin besar biaya dan risiko dari tindakan tersebut, semakin lemah pula insentif untuk mempertahankan pola intervensif (World Bank, 2017).

b. Agenda kedua: mengintegrasikan reformasi administrasi dan reformasi politik

Agenda kedua adalah memperkuat integrasi antara reformasi administrasi dan reformasi politik. Selama ini, kedua agenda tersebut sering diperlakukan sebagai proses yang relatif terpisah. Reformasi administrasi lebih banyak ditempatkan sebagai tanggung jawab institusi birokrasi, sedangkan reformasi politik berkembang melalui mekanisme demokrasi elektoral, sistem kepartaian, desentralisasi, dan pembaruan institusi pemerintahan.

Buku ini menunjukkan bahwa pemisahan tersebut memiliki keterbatasan karena birokrasi berada tepat pada titik pertemuan antara kekuasaan politik dan kapasitas administratif. Reformasi administrasi dapat memperkuat sistem merit dan profesionalisme, tetapi apabila lingkungan politik masih memberikan keuntungan besar dari penguasaan birokrasi, tekanan terhadap birokrasi akan tetap muncul.

Oleh sebab itu, kebijakan reformasi birokrasi masa depan perlu menggunakan pendekatan lintas sektor yang mengintegrasikan desain kelembagaan, tata kelola politik, manajemen ASN, pengawasan, transparansi, dan partisipasi publik. Integrasi tersebut memungkinkan reformasi diarahkan tidak hanya pada perubahan internal birokrasi, tetapi juga pada lingkungan politik yang membentuk insentif bagi aktor untuk memengaruhi birokrasi.

Dalam perspektif *Institutional Incentive Trap*, reformasi administrasi dan reformasi politik merupakan dua sisi dari persoalan yang sama. Reformasi administrasi berupaya membangun birokrasi profesional, sedangkan reformasi politik perlu memastikan bahwa struktur kompetisi politik tidak menghasilkan insentif yang terus-menerus mendorong penguasaan birokrasi.

c. Agenda ketiga: memperkuat tata kelola berbasis integritas

Agenda ketiga berkaitan dengan pembangunan tata kelola berbasis integritas. Keberhasilan reformasi tidak hanya ditentukan oleh kualitas regulasi dan desain organisasi, tetapi juga oleh norma, nilai, kepemimpinan, dan budaya organisasi yang membentuk perilaku aparatur. Karena itu, reformasi generasi berikutnya perlu memberikan perhatian lebih besar terhadap kepemimpinan etis, perlindungan terhadap mekanisme pelaporan pelanggaran, penegakan kode etik ASN, penguatan konflik kepentingan,

serta sistem penghargaan yang mendorong perilaku profesional (OECD, 2023).

Dalam perspektif *Institutional Incentive Trap*, integritas tidak cukup dipahami sebagai kualitas moral individual. Integritas juga perlu dipahami sebagai hasil dari lingkungan kelembagaan yang memberikan dukungan dan perlindungan terhadap perilaku yang benar. Aparatur yang mempertahankan profesionalisme tidak akan mampu bertahan secara berkelanjutan apabila lingkungan organisasinya justru memberikan penghargaan yang lebih besar kepada loyalitas personal.

Karena itu, reformasi harus menciptakan lingkungan yang membuat perilaku profesional memperoleh legitimasi, perlindungan, dan penghargaan. Pada saat yang sama, perilaku patronase harus menghadapi konsekuensi yang nyata dan konsisten.

Dengan demikian, pembangunan integritas perlu bergerak dari sekadar *ethics compliance* menuju *institutional protection of integrity.* Reformasi bukan hanya meminta aparatur untuk berintegritas, tetapi juga membangun institusi yang memungkinkan mereka mempertahankan integritas tersebut.

d. Agenda keempat: mengembangkan evaluasi reformasi yang mengukur perubahan struktur insentif

Agenda keempat adalah mengembangkan sistem evaluasi reformasi birokrasi yang lebih substantif. Selama ini keberhasilan reformasi banyak diukur melalui indikator administratif seperti capaian Indeks Reformasi Birokrasi, implementasi SPBE, atau tingkat penerapan sistem merit. Indikator tersebut tetap penting karena menunjukkan perkembangan kapasitas administratif. Namun, indikator tersebut belum sepenuhnya menjawab pertanyaan apakah birokrasi menjadi lebih tahan terhadap intervensi politik.

Karena itu, evaluasi reformasi perlu diperluas dengan memasukkan indikator yang dapat menangkap perubahan struktur insentif dan tingkat otonomi profesional birokrasi. Evaluasi dapat mencakup transparansi pengelolaan jabatan, konsistensi penerapan prinsip merit, pola mutasi dan promosi, tingkat intervensi politik, efektivitas mekanisme pengawasan, perlindungan terhadap ASN yang mempertahankan netralitas, serta kemampuan birokrasi menjalankan fungsi pemerintahan tanpa tekanan politik yang tidak semestinya.

Perubahan tersebut penting karena *Institutional Incentive Trap* tidak terutama diidentifikasi dari ada atau tidaknya satu tindakan patronase. Yang lebih

penting adalah apakah terdapat pola kelembagaan yang membuat perilaku tersebut cenderung berulang.

Dengan demikian, evaluasi reformasi perlu menjawab dua pertanyaan sekaligus: Apakah kapasitas administratif meningkat? Dan Apakah struktur insentif yang menopang intervensi politik telah berubah?

Kedua pertanyaan tersebut harus dibaca secara bersama. Birokrasi dapat menjadi lebih modern secara administratif tetapi tetap rentan secara politik. Sebaliknya, birokrasi yang lebih terlindungi secara politik tetapi tidak memiliki kapasitas administratif juga tidak cukup untuk menghasilkan tata kelola yang efektif.

e. Agenda kelima: menjadikan transformasi digital sebagai instrumen perubahan kelembagaan

Agenda kelima adalah memanfaatkan transformasi digital bukan sekadar sebagai sarana modernisasi teknologi, tetapi sebagai instrumen untuk memperkuat transparansi, akuntabilitas, dan pengawasan.

Digitalisasi administrasi memiliki potensi besar untuk mempersempit ruang intervensi yang tidak dapat dipertanggungjawabkan. Namun, teknologi tidak dengan sendirinya menghilangkan patronase. Jika proses pengambilan keputusan tetap berada dalam struktur insentif yang sama, teknologi justru dapat digunakan untuk membuat sistem lama bekerja dengan cara yang lebih efisien.

Karena itu, pemerintahan digital perlu diarahkan untuk memperkuat transparansi proses pengisian jabatan, keterbukaan data publik, *audit trail*, dokumentasi keputusan, serta pengawasan berbasis data (*data-driven oversight*).

Dalam perspektif *Institutional Incentive Trap*, teknologi memiliki nilai reformasi apabila ia mengubah struktur informasi dan risiko yang dihadapi aktor. Ketika proses keputusan lebih mudah dilacak, informasi lebih terbuka, dan penyimpangan lebih mudah terdeteksi, biaya intervensi politik dapat meningkat. Dengan demikian, digitalisasi dapat berfungsi sebagai bagian dari *incentive redesign*, bukan sekadar *administrative modernization*.

f. Agenda keenam: memperkuat kapasitas adaptif birokrasi

Reformasi generasi berikutnya juga harus memastikan bahwa birokrasi memiliki kapasitas untuk menghadapi perubahan lingkungan yang semakin kompleks. Perkembangan kecerdasan artifisial, analitik data, perubahan pola

pelayanan publik, krisis lingkungan, perubahan ekonomi, dan berbagai tantangan lintas sektor membutuhkan birokrasi yang tidak hanya patuh terhadap prosedur, tetapi juga mampu belajar, berinovasi, berkolaborasi, dan beradaptasi.

Karena itu, pembangunan kapasitas aparatur perlu dipandang sebagai investasi jangka panjang yang mencakup kompetensi digital, kemampuan analisis kebijakan, kepemimpinan adaptif, kemampuan kolaborasi, dan etika pelayanan publik (OECD, 2023; World Bank, 2023).

Namun, kapasitas adaptif tersebut tetap perlu ditempatkan dalam kerangka kelembagaan yang tepat. Birokrasi yang semakin kompeten tetapi masih berada dalam struktur insentif yang mendorong patronase tidak otomatis menghasilkan tata kelola yang lebih baik. Karena itu, capacity building dan incentive redesign harus berjalan secara simultan.

g. Agenda ketujuh: membangun ekosistem reformasi yang kolaboratif

Reformasi birokrasi generasi berikutnya tidak dapat diserahkan kepada satu lembaga. Pemerintah pusat, pemerintah daerah, lembaga pengawas, perguruan tinggi, organisasi profesi, media, masyarakat sipil, dan aktor nonnegara memiliki peran yang saling melengkapi dalam membangun tata kelola pemerintahan yang profesional.

Karena itu, agenda reformasi perlu diarahkan pada pembentukan ekosistem yang mendorong pertukaran informasi, pembelajaran bersama, pengawasan partisipatif, dan kolaborasi antarlembaga.

Dalam perspektif *Institutional Incentive Trap*, kolaborasi tersebut penting karena struktur insentif tidak berada hanya di dalam birokrasi. Ia terbentuk melalui interaksi berbagai institusi. Karena itu, perubahan pada satu organisasi dapat kehilangan daya transformasinya apabila organisasi lain masih menghasilkan insentif yang berlawanan.

Reformasi yang berkelanjutan membutuhkan keselarasan insentif lintas institusi.

7.9 Dari Institution Building menuju Incentive Redesign

Jika seluruh agenda tersebut disatukan, reformasi birokrasi generasi berikutnya dapat dipahami sebagai pergeseran dari *institution building* menuju *institutional incentive redesign. Institution building* tetap diperlukan karena negara membutuhkan aturan, organisasi, kapasitas, prosedur, dan teknologi yang kuat. Namun, pengalaman reformasi menunjukkan bahwa

keberadaan institusi formal belum selalu mengubah perilaku apabila struktur insentif di sekelilingnya tetap memberikan manfaat kepada perilaku lama.

Karena itu, agenda generasi berikutnya harus menanyakan secara lebih mendalam: Institusi seperti apa yang sedang dibangun, insentif apa yang dihasilkannya, perilaku apa yang dihargai, perilaku apa yang dibuat mahal, dan apakah keseluruhan konfigurasi tersebut memperkuat atau justru mereproduksi pola hubungan politik–birokrasi yang hendak diubah?

Pertanyaan tersebut merupakan penerapan langsung dari *Institutional Incentive Trap* sebagai kerangka teori tingkat menengah. Kerangka ini membantu menghubungkan diagnosis teoritis dengan desain reformasi tanpa mengklaim sebagai resep universal.

7.10 Membangun ekosistem tata kelola: institusi, insentif, dan kepemimpinan

Pada akhirnya, agenda reformasi birokrasi generasi berikutnya perlu diarahkan pada pembentukan ekosistem tata kelola yang mampu menyelaraskan tiga dimensi utama: institusi yang kuat, struktur insentif yang sehat, dan kepemimpinan yang berintegritas. Ketiganya tidak dapat berdiri sendiri karena saling memengaruhi dalam membentuk perilaku birokrasi dan kualitas penyelenggaraan pemerintahan.

Institusi yang kuat tanpa struktur insentif yang sehat dapat menghasilkan birokrasi yang secara formal tertata tetapi tetap rentan terhadap intervensi. Struktur insentif yang sehat tanpa kepemimpinan yang berintegritas dapat kehilangan arah normatif. Sementara itu, kepemimpinan yang baik tanpa institusi yang kuat terlalu bergantung pada kualitas personal pemimpin dan sulit dipertahankan setelah terjadi pergantian kekuasaan.

Karena itu, reformasi yang berkelanjutan harus memastikan bahwa kepemimpinan yang baik diperkuat oleh institusi yang baik, dan institusi yang baik menghasilkan insentif yang mendukung perilaku yang baik.

Di sinilah *Institutional Incentive Trap* memberikan kontribusi analitis yang penting. Kerangka teori tingkat menengah ini mengingatkan bahwa perubahan tidak akan berkelanjutan apabila hanya bergantung pada pergantian individu. Yang harus diubah adalah konfigurasi kelembagaan yang membentuk pilihan dan kalkulasi para aktor.

Tabel 7. 2 Arah Reformasi Generasi Berikutnya



Tabel tersebut menegaskan bahwa agenda reformasi generasi berikutnya bukanlah agenda yang berdiri di luar *Institutional Incentive Trap*. Sebaliknya, setiap agenda merupakan titik intervensi terhadap mekanisme yang telah dijelaskan oleh kerangka teori tersebut.

Dengan demikian, reformasi birokrasi generasi berikutnya tidak seharusnya dipahami sebagai pengulangan dari agenda reformasi sebelumnya dengan instrumen yang lebih modern. Reformasi generasi berikutnya harus merupakan pendalaman kelembagaan yang menyentuh hubungan antara aturan, kewenangan, insentif, perilaku, dan hasil tata kelola.

Dalam kerangka *Institutional Incentive Trap*, keberhasilan reformasi tidak hanya ditandai oleh semakin baiknya regulasi, semakin luasnya digitalisasi, semakin tinggi kapasitas aparatur, atau semakin lengkapnya prosedur merit. Ukuran yang lebih mendasar adalah apakah struktur kelembagaan telah mengubah kalkulasi aktor sehingga mempertahankan profesionalisme birokrasi menjadi lebih menguntungkan daripada menggunakan birokrasi sebagai instrumen politik.

Dengan kata lain, reformasi generasi berikutnya harus mampu mengubah lingkungan pilihan aktor, bukan hanya mengubah aturan yang mengatur tindakan mereka.

Jika pada generasi sebelumnya reformasi terutama berupaya membangun birokrasi yang modern, maka generasi berikutnya perlu membangun birokrasi yang modern sekaligus tahan terhadap reproduksi intervensi

politik. Jika reformasi sebelumnya berfokus pada *administrative capacity*, maka reformasi berikutnya perlu menyatukannya dengan *institutional resilience* dan *political neutrality*. Dan jika reformasi sebelumnya banyak bertanya apakah aturan telah dibuat dan dilaksanakan, maka reformasi berikutnya perlu bertanya apakah struktur insentif yang dihasilkan oleh institusi telah berubah.

Di sinilah *Institutional Incentive Trap* sebagai kerangka teori tingkat menengah (*middle-range theoretical framework*) memperoleh relevansi praktisnya. Kerangka ini tidak memberikan resep tunggal bagi semua daerah dan semua sistem politik. Sebaliknya, ia menyediakan logika diagnosis untuk mengenali kondisi ketika institusi menghasilkan insentif yang mendorong intervensi, memahami mekanisme yang membuat pola tersebut bertahan, dan mengidentifikasi titik-titik kelembagaan yang dapat digunakan untuk memutus reproduksinya.

Dengan demikian, agenda reformasi generasi berikutnya pada akhirnya bukan sekadar agenda untuk memperbaiki birokrasi, melainkan agenda untuk mengubah lingkungan kelembagaan yang membentuk perilaku politik dan birokrasi. Tujuan akhirnya adalah membangun tata kelola pemerintahan yang menjadikan profesionalisme, meritokrasi, integritas, akuntabilitas, adaptivitas, dan pelayanan kepada masyarakat sebagai orientasi utama penyelenggaraan negara.

Visi tersebut bukan hanya penting bagi efektivitas administrasi publik, tetapi juga bagi kualitas demokrasi. Birokrasi yang profesional dan terlindungi dari intervensi politik yang tidak semestinya akan memperkuat kapasitas negara, meningkatkan kepercayaan masyarakat, dan memastikan bahwa pergantian kekuasaan politik tidak selalu diikuti oleh perubahan loyalitas dan ketergantungan birokrasi. Dengan demikian, reformasi birokrasi dapat menjadi salah satu fondasi penting bagi konsolidasi demokrasi Indonesia dan pembangunan negara yang berorientasi pada kepentingan publik.

7.11 Cakrawala Reformasi dan Tata Kelola Masa Depan

Sebagai kerangka teori tingkat menengah (*middle-range theoretical framework*), *Institutional Incentive Trap* membuka ruang yang luas bagi penelitian empiris dan pengembangan teoritis lebih lanjut. Penelitian masa depan perlu menguji apakah hubungan antara desain kelembagaan, struktur insentif, intervensi politik, dan reproduksi patronase sebagaimana dirumuskan dalam kerangka ini berlaku secara konsisten pada berbagai daerah, tingkat pemerintahan,

dan konfigurasi politik. Pengujian tersebut penting untuk mengidentifikasi kondisi yang memperkuat maupun melemahkan *Institutional Incentive Trap*, sekaligus menentukan batas keberlakuan teorinya.

Selain pengujian empiris, penelitian selanjutnya perlu mengembangkan pengukuran terhadap dimensi dan variabel *Institutional Incentive Trap*, terutama yang berkaitan dengan kekuatan insentif politik, tingkat diskresi, independensi birokrasi, biaya intervensi, dan kapasitas institusi pengawasan. Studi komparatif antarwilayah dan antarnegara juga diperlukan untuk mengetahui apakah mekanisme yang ditemukan dalam konteks pemerintahan daerah di Indonesia memiliki pola yang serupa pada konteks kelembagaan yang berbeda. Dengan demikian, akumulasi bukti empiris dapat digunakan untuk memperkuat, memodifikasi, atau bahkan membatasi proposisi yang telah dirumuskan.

Pada akhirnya, agenda penelitian masa depan tidak hanya diarahkan untuk membuktikan keberadaan *Institutional Incentive Trap*, tetapi juga untuk menguji bagaimana perangkap tersebut dapat melemah, diputus, atau berubah menjadi konfigurasi kelembagaan yang menghasilkan insentif bagi profesionalisme birokrasi. Proses penelitian yang berkelanjutan tersebut diharapkan dapat memperkaya dan mematangkan *Institutional Incentive Trap* sebagai kerangka teori tingkat menengah dalam kajian politik dan administrasi publik.

7.12 Menata Ulang Masa Depan Birokrasi Indonesia

Pembahasan dalam buku ini berangkat dari sebuah pertanyaan mendasar yang selama ini terus mengemuka dalam kajian politik dan administrasi publik di Indonesia: mengapa berbagai program reformasi birokrasi yang telah dilaksanakan secara intensif selama lebih dari dua dekade belum sepenuhnya mampu mewujudkan birokrasi yang profesional, netral, dan berbasis merit? Pertanyaan tersebut menjadi penting karena pada saat yang sama Indonesia telah mengalami kemajuan yang signifikan dalam aspek demokratisasi, desentralisasi, modernisasi administrasi, digitalisasi pemerintahan, serta penguatan berbagai instrumen tata kelola publik. Namun demikian, berbagai bentuk patronase, politisasi birokrasi, dan intervensi politik terhadap manajemen aparatur masih terus ditemukan dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan.

Melalui kajian teoritis dan analisis empiris yang telah disajikan pada bab-bab sebelumnya, buku ini menunjukkan bahwa persoalan tersebut tidak dapat dijelaskan semata-mata sebagai akibat dari lemahnya regulasi, rendahnya kapasitas birokrasi, atau kurangnya integritas individu. Persoalan yang lebih mendasar terletak pada bagaimana desain kelembagaan membentuk struktur insentif yang memengaruhi perilaku aktor politik dan birokrasi. Dalam kondisi tertentu, struktur insentif tersebut justru memberikan manfaat yang cukup besar bagi praktik intervensi politik sehingga pola hubungan yang sama terus direproduksi dari waktu ke waktu. Oleh karena itu, reformasi birokrasi tidak hanya menghadapi tantangan administratif, tetapi juga menghadapi tantangan kelembagaan yang bersifat lebih mendalam dan kompleks.

Atas dasar itulah buku ini mengembangkan *Institutional Incentive Trap* sebagai kerangka teori tingkat menengah (*middle-range theoretical framework*) untuk menjelaskan hubungan antara desain kelembagaan, struktur insentif, perilaku politik, dan kualitas birokrasi. Kerangka ini tidak dimaksudkan sebagai teori besar (*grand theory*) yang menjelaskan seluruh dinamika politik dan administrasi publik, melainkan sebagai perangkat analitis yang secara spesifik membantu memahami mengapa reformasi birokrasi sering menghadapi hambatan yang bersifat reproduktif. Melalui kerangka tersebut, patronase, politisasi birokrasi, dan *bureaucratic capture* tidak dipahami sebagai fenomena yang berdiri sendiri, tetapi sebagai bagian dari mekanisme kelembagaan yang saling berkaitan dan dapat terus bertahan apabila struktur insentif yang mendasarinya tidak mengalami perubahan.

Salah satu pelajaran penting yang dapat ditarik dari keseluruhan pembahasan buku ini adalah bahwa keberhasilan reformasi tidak hanya ditentukan oleh kemampuan membangun institusi formal, tetapi juga oleh kemampuan mengubah insentif yang bekerja di dalam institusi tersebut. Regulasi yang baik, organisasi yang modern, teknologi yang maju, dan aparatur yang kompeten merupakan prasyarat penting bagi birokrasi yang efektif. Namun, seluruh instrumen tersebut tidak akan mencapai hasil yang optimal apabila lingkungan kelembagaan masih memberikan keuntungan yang lebih besar kepada perilaku yang bertentangan dengan prinsip profesionalisme, meritokrasi, dan akuntabilitas.

Dalam perspektif tersebut, reformasi birokrasi pada akhirnya merupakan proses untuk membangun keselarasan antara institusi, insentif, dan perilaku. Institusi yang baik harus menghasilkan insentif yang baik, dan insentif yang baik harus mendorong perilaku yang mendukung kepentingan publik.

Ketika ketiga unsur tersebut berjalan secara selaras, birokrasi akan memiliki kapasitas yang lebih besar untuk menjalankan fungsi pelayanan, pembangunan, dan pengelolaan pemerintahan secara profesional. Sebaliknya, ketika terdapat ketidaksesuaian antara institusi dan insentif, berbagai upaya reformasi akan menghadapi keterbatasan karena perilaku aktor tetap diarahkan oleh logika manfaat yang mereka hadapi dalam praktik.

Buku ini juga menunjukkan bahwa hubungan antara politik dan birokrasi tidak perlu dipahami secara dikotomis. Politik dan birokrasi merupakan dua institusi yang sama-sama diperlukan dalam sistem demokrasi modern. Politik menyediakan legitimasi, arah kebijakan, dan mekanisme akuntabilitas publik, sedangkan birokrasi menyediakan kapasitas administratif untuk menerjemahkan keputusan politik menjadi pelayanan dan program pembangunan yang nyata. Tantangannya bukan memisahkan keduanya secara mutlak, melainkan membangun batas kelembagaan yang sehat agar interaksi antara politik dan birokrasi berlangsung dalam kerangka profesionalisme, akuntabilitas, dan kepentingan publik.

Pada akhirnya, refleksi yang ingin ditegaskan melalui buku ini adalah bahwa reformasi birokrasi bukan sekadar proyek administratif, melainkan bagian dari proses pembangunan negara dan pendalaman demokrasi. Birokrasi yang profesional, independen, dan berbasis merit merupakan salah satu fondasi utama bagi terciptanya pemerintahan yang efektif, adil, dan dipercaya masyarakat. Karena itu, upaya memperkuat birokrasi tidak dapat dilepaskan dari upaya memperbaiki institusi politik, memperkuat tata kelola pemerintahan, serta membangun struktur insentif yang mendorong perilaku yang selaras dengan kepentingan publik.

Dalam konteks tersebut, *Institutional Incentive Trap* diharapkan dapat memberikan kontribusi sebagai lensa analitis untuk memahami tantangan reformasi birokrasi secara lebih mendalam sekaligus membuka ruang bagi pengembangan penelitian dan kebijakan pada masa mendatang. Kerangka teori tingkat menengah ini tentu belum bersifat final dan masih memerlukan pengujian serta penyempurnaan melalui berbagai penelitian empiris. Namun demikian, kerangka ini menawarkan satu pelajaran penting: perubahan kelembagaan yang berkelanjutan tidak cukup dilakukan dengan mengubah aturan, tetapi juga harus mampu mengubah insentif yang membentuk perilaku para aktor. Dari titik inilah reformasi birokrasi dapat bergerak dari sekadar perubahan administratif menuju transformasi kelembagaan yang lebih substantif dan berkelanjutan.

Dengan demikian, harapan terbesar dari buku ini bukan hanya memperkaya khazanah akademik dalam kajian politik dan administrasi publik, melainkan juga mendorong lahirnya cara pandang baru dalam merancang reformasi birokrasi di Indonesia. Reformasi yang berhasil bukanlah reformasi yang sekadar menghasilkan institusi yang lebih modern, melainkan reformasi yang mampu menciptakan lingkungan kelembagaan di mana profesionalisme, integritas, meritokrasi, dan pelayanan publik menjadi pilihan yang paling rasional, paling menguntungkan, dan paling berkelanjutan bagi seluruh aktor yang terlibat di dalamnya.

DAFTAR REFERENSI

Aberbach, J. D., Putnam, R. D., & Rockman, B. A. (1981). *Bureaucrats and politicians in Western democracies*. Harvard University Press.

Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2012). *Why nations fail: The origins of power, prosperity, and poverty*. Crown.

Agranoff, R. (2007). *Managing within networks: Adding value to public organizations*. Georgetown University Press.

Aspinall, E. (2003). A nation in fragments: Patronage and neoliberalism in contemporary Indonesia. *Critical Asian Studies, 35*(1), 27–54.

Aspinall, E. (2010). The irony of success. *Journal of Democracy, 21*(2), 20–34.

Aspinall, E., & Berenschot, W. (2019). *Democracy for sale: Elections, clientelism, and the state in Indonesia*. Cornell University Press.

Aspinall, E., & Berger, M. T. (2001). The break-up of Indonesia? Nationalisms after decolonization and the limits of the nation-state in post-Cold War Southeast Asia. *Third World Quarterly, 22*(6), 1003–1024.

Aspinall, E., & Fealy, G. (Eds.). (2003). *Local power and politics in Indonesia: Decentralisation and democratisation*. ISEAS Publishing.

Aspinall, E., & Mietzner, M. (2010). *Problems of democratisation in Indonesia: Elections, institutions and society*. ISEAS Publishing.

Aspinall, E., & Sukmajati, M. (Eds.). (2016). *Electoral dynamics in Indonesia: Money politics, patronage and clientelism at the grassroots*. NUS Press.

Aucoin, P. (1995). *The new public management: Canada in comparative perspective*. Institute for Research on Public Policy.

Bacharach, S. B. (1989). Organizational theories: Some criteria for evaluation. *Academy of Management Review, 14*(4), 496–515.

Badan Kepegawaian Negara. (2021). *Laporan kinerja Badan Kepegawaian Negara tahun 2021*. BKN.

Badan Kepegawaian Negara. (2022). *Laporan kinerja Badan Kepegawaian Negara tahun 2022*. BKN.

Badan Kepegawaian Negara. (2023a). *BKN bersama KemenPANRB, LAN, KASN, dan ANRI siapkan aturan turunan UU ASN terbaru*. BKN.

Badan Kepegawaian Negara. (2023b). *BKN raih predikat sangat baik pada penilaian penerapan sistem merit dalam manajemen ASN tahun 2024*. BKN.

Badan Kepegawaian Negara. (2023c). *Hasil pengawasan penerapan sistem merit 2023*. BKN.

Badan Kepegawaian Negara. (2024d). *Jenis pelanggaran dan sanksi netralitas ASN selama Pemilu 2023*. BKN.

Badan Kepegawaian Negara. (2023e). *Laporan evaluasi pengawasan manajemen ASN tahun 2023*. BKN.

Badan Kepegawaian Negara. (2023f). *Laporan implementasi sistem merit dan manajemen talenta ASN*. BKN.

Badan Kepegawaian Negara. (2023g). *Laporan kinerja Badan Kepegawaian Negara tahun 2023*. BKN.

Badan Kepegawaian Negara. (2023h). *Laporan kinerja Deputi Bidang Pengawasan dan Pengendalian tahun 2023*. BKN.

Badan Kepegawaian Negara. (2023i). *Laporan pengawasan manajemen ASN dan evaluasi penerapan sistem merit tahun 2023*. BKN.

Badan Kepegawaian Negara. (2023j). *Laporan pengawasan penerapan sistem merit tahun 2023*. BKN.

Badan Kepegawaian Negara. (2023k). *Sistem Berbagi Terintegrasi (SBT): Penanganan dugaan pelanggaran bersama Satgas Netralitas ASN*. BKN.

Badan Kepegawaian Negara. (2024). *BKN raih predikat sangat baik pada penilaian penerapan sistem merit dalam manajemen ASN tahun 2024*. BKN.

Badan Kepegawaian Negara. (2024). *Laporan kinerja Badan Kepegawaian Negara tahun 2024*. BKN.

Badan Kepegawaian Negara. (2024). *Statistik ASN nasional 2024: Laporan pengawasan dan pengendalian manajemen ASN tahun 2024*. BKN.

Badan Kepegawaian Negara. (2026). *Prof. Zudan: Sistem digital BKN persempit potensi intervensi dan perkuat meritokrasi ASN*. BKN.

Badan Pengawas Pemilihan Umum. (2024a). *Laporan pengawasan Pemilu tahun 2024*. Bawaslu RI.

Badan Pengawas Pemilihan Umum. (2024b). *Laporan pengawasan Pilkada serentak tahun 2024*. Bawaslu RI.

Badan Pusat Statistik. (2024). *Produk domestik bruto Indonesia menurut lapangan usaha tahun 2024*. BPS.

Bågenholm, A., & Charron, N. (2015). Do politics in Europe benefit from politicization? Political competition and quality of government. *Governance, 28*(4), 529–548. https://doi.org/10.1111/gove.12123

Bardhan, P., & Mookherjee, D. (2006). *Decentralization and local governance in developing countries*. MIT Press.

Beach, D., & Pedersen, R. B. (2019). *Process-tracing methods: Foundations and guidelines* (2nd ed.). University of Michigan Press.

Berenschot, W. (2018). The political economy of clientelism. *Comparative Political Studies*. 51(12), 1563-1593 https://doi.org/10.1177/00104140187587

Benveniste, A. (2023). Accountability, governance, and institutional change in intergovernmental relations: A theoretical framework. *Politics & Policy*. *51*(2), 242–255, https://doi.org/10.1111/polp.12520

Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: A conceptual framework. *European Law Journal, 13*(4), 447–468.

Bratton, M., & van de Walle, N. (1997). *Democratic experiments in Africa*. Cambridge University Press.

Buchanan, J. M., & Tullock, G. (1962). *The calculus of consent*. University of Michigan Press.

Buehler, M. (2010). Decentralisation and local democracy in Indonesia: The marginalisation of the public sphere. In E. Aspinall & G. Fealy (Eds.), *Soeharto's New Order and its legacy*. ANU Press.

Buehler, M. (2016). *The politics of Shari'a law: Islamist activists and the state in democratizing Indonesia*. Cambridge University Press.

Bueno de Mesquita, B., Smith, A., Siverson, R. M., & Morrow, J. D. (2003). *The logic of political survival*. MIT Press.

Carpenter, D., & Moss, D. A. (Eds.). (2014). *Preventing regulatory capture: Special interest influence and how to limit it*. Cambridge University Press.

Christensen, T., & Lægreid, P. (Eds.). (2011). *The Ashgate research companion to new public management*. Ashgate Publishing.

Creswell, J. W., & Creswell, J. D. (2018). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches* (5th ed.). SAGE Publications.

Creswell, J. W., & Creswell, J. D. (2023). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches* (6th ed.). SAGE Publications.

Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2015). *The new public service: Serving, not steering* (4th ed.). Routledge.

Dubin, R. (1978). *Theory building*. Free Press.

Dwiyanto, A. (2021). *Reformasi birokrasi publik di Indonesia*. Gadjah Mada University Press.

Eisenhardt, K. M. (1989). Building theories from case study research. *Academy of Management Review, 14*(4), 532–550.

Evans, P., & Rauch, J. E. (1999). Bureaucracy and growth. *American Sociological Review, 64*(5), 748–765.

Faguet, J. P. (2014). Decentralization and governance. *World Development, 53*, 2–13.

Falleti, T. G. (2010). *Decentralization and subnational politics in Latin America*. Cambridge University Press.

Farazmand, A. (2009). Building administrative capacity for the age of rapid globalization: A modest prescription for the twenty-first century. *Public Administration Review, 69*(6), 1007–1020.

Fitrani, F., Hofman, B., & Kaiser, K. (2005). Unity in diversity? The creation of new local governments in a decentralising Indonesia. *Bulletin of Indonesian Economic Studies, 41*(1), 57–79.

Freedom House. (2024). *Freedom in the world 2024: Indonesia*. Freedom House.

Freedom House. (2025). *Freedom in the world 2025: Indonesia*. Freedom House.

Fukuyama, F. (2013). What is governance? *Governance, 26*(3), 347–368.

Fukuyama, F. (2014). *Political order and political decay: From the Industrial Revolution to the globalization of democracy*. Farrar, Straus and Giroux.

Geddes, B. (1994). *Politician's dilemma: Building state capacity in Latin America*. University of California Press.

George, A. L., & Bennett, A. (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. MIT Press.

Grindle, M. S. (2012). *Jobs for the boys: Patronage and the state in comparative perspective*. Harvard University Press.

Hadiz, V. R. (2010). *Localising power in post-authoritarian Indonesia: A Southeast Asia perspective*. Stanford University Press.

Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies, 44*(5), 936–957.

Hedström, P., & Ylikoski, P. (2010). Causal mechanisms in the social sciences. *Annual Review of Sociology, 36*, 49–67.

Hellman, J. S., Jones, G., & Kaufmann, D. (2000). *Seize the state, seize the day: State capture, corruption, and influence in transition* (World Bank Policy Research Working Paper No. 2444). World Bank.

Helmke, G., & Levitsky, S. (2004). Informal institutions and comparative politics: A research agenda. *Perspectives on Politics, 2*(4), 725–740.

Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration, 69*(1), 3–19.

Hood, C., & Dixon, R. (2015). *A government that worked better and cost less? Evaluating three decades of reform and change in UK central government*. Oxford University Press.

Huberts, L. (2018). Integrity: What it is and why it is important. *Public Integrity, 20*(S1), S18–S32.

Indonesia. (2010). *Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010–2025*.

Indonesia. (2014a). *Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara*.

Indonesia. (2014b). *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*.

Indonesia. (2022). *Peraturan Menteri PANRB Nomor 3 Tahun 2022 tentang Pengembangan Kompetensi ASN*.

Indonesia. (2023). *Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara*.

Indonesia. (2024). *Peraturan Badan Kepegawaian Negara tentang Manajemen Talenta Aparatur Sipil Negara*.

Jackson, K. D. (1978). Bureaucratic polity: A theoretical framework for the analysis of power and communications in Indonesia. In K. D. Jackson & L. W. Pye (Eds.), *Political power and communications in Indonesia*. University of California Press.

Kaufmann, D., & Kraay, A. C. (2024). *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and 2024 update* (World Bank Policy Research Working Paper). World Bank.

Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2011). The Worldwide Governance Indicators: Methodology and analytical issues. *Hague Journal on the Rule of Law, 3*(2), 220–246.

Kementerian Keuangan Republik Indonesia. (2024a). *APBN Kita dan transfer ke daerah tahun 2024*.

Kementerian Keuangan Republik Indonesia. (2024b). *APBN Kita tahun 2024*.

Kementerian Keuangan Republik Indonesia. (2025). *Buku II Nota Keuangan dan APBN Tahun Anggaran 2025*.

Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. (2010). *Grand design reformasi birokrasi 2010–2025*.

Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. (2020). *Grand design reformasi birokrasi nasional 2020–2024*.

Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. (2023a). *Roadmap reformasi birokrasi 2020–2024: Laporan implementasi reformasi birokrasi nasional*.

Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. (2023b). *Roadmap reformasi birokrasi tematik 2025–2029*.

Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. (2024a). *Laporan hasil evaluasi reformasi birokrasi instansi pemerintah tahun 2024*.

Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. (2024b). *Laporan kinerja Kementerian PANRB tahun 2024*.

Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. (2024c). *Laporan reformasi birokrasi nasional 2024*.

Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. (2024d). *Menteri Anas: Pemerintah lanjutkan pembahasan terkait RPP Manajemen ASN*.

Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. (2024e). *Roadmap reformasi birokrasi 2025–2029*.

King, D. Y. (2003). *Half-hearted reform: Electoral institutions and the struggle for democracy in Indonesia*. Praeger.

Kitschelt, H., & Wilkinson, S. I. (Eds.). (2007). *Patrons, clients and policies: Patterns of democratic accountability and political competition*. Cambridge University Press.

Komisi Aparatur Sipil Negara. (2020). *Laporan pengawasan penerapan sistem merit dan netralitas ASN tahun 2020*. KASN.

Komisi Aparatur Sipil Negara. (2021). *Laporan pengawasan penerapan sistem merit dan netralitas ASN tahun 2021*. KASN.

Komisi Aparatur Sipil Negara. (2022). *Laporan pengawasan penerapan sistem merit dan netralitas ASN tahun 2022*. KASN.

Komisi Aparatur Sipil Negara. (2023a). *Laporan pengawasan nilai dasar, kode etik, dan kode perilaku ASN*. KASN.

Komisi Aparatur Sipil Negara. (2023b). *Laporan pengawasan penerapan sistem merit dan netralitas ASN*. KASN.

Komisi Aparatur Sipil Negara. (2023c). *Laporan tahunan Komisi Aparatur Sipil Negara tahun 2023*. KASN.

Komisi Pemberantasan Korupsi. (2024). *Laporan tahunan KPK tahun 2024*. KPK.

Komisi Pemberantasan Korupsi. (2025a). *Laporan tahunan KPK tahun 2025*. KPK.

Komisi Pemberantasan Korupsi. (2025b). *Statistik tindak pidana korupsi dan data penindakan KPK 2004–2025*. KPK.

Komisi Pemberantasan Korupsi. (2025c). *Survei Penilaian Integritas (SPI) 2024*. KPK.

Komisi Pemilihan Umum. (2024). *Laporan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah serentak tahun 2024*. KPU.

Kopecký, P., Mair, P., & Spirova, M. (Eds.). (2012). *Party patronage and party government in European democracies*. Oxford University Press.

Kuhn, T. S. (2012). *The structure of scientific revolutions* (4th ed.). University of Chicago Press.

Lakatos, I. (1978). *The methodology of scientific research programmes*. Cambridge University Press.

Lane, J.-E. (2005). *Public administration and public management*. Routledge.

Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services* (30th anniversary expanded ed.). Russell Sage Foundation.
March, J. G., & Olsen, J. P. (1984). The new institutionalism: Organizational factors in political life. *American Political Science Review, 78*(3), 734–749.
March, J. G., & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering institutions: The organizational basis of politics*. Free Press.
McLeod, R. H. (2005). The struggle to regain effective government under democracy in Indonesia. *Bulletin of Indonesian Economic Studies, 41*(3), 367–386.
Merton, R. K. (1968). *Social theory and social structure*. Free Press.
Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology, 83*(2), 340–363.
Mietzner, M. (2013). *Money, power and ideology: Political parties in post-authoritarian Indonesia*. NUS Press.
Mietzner, M. (2015). *Reinventing Asian populism: Jokowi's rise, democracy, and political contestation in Indonesia*. East-West Center.
Moe, T. M. (1984). The new economics of organization. *American Journal of Political Science, 28*(4), 739–777.
Muhtadi, B. (2019). *Vote buying in Indonesia: The mechanics of electoral bribery*. Palgrave Macmillan.
Nordholt, H. S., & van Klinken, G. (Eds.). (2007). *Renegotiating boundaries: Local politics in post-Suharto Indonesia*. KITLV Press.
North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.
Oates, W. E. (1972). *Fiscal federalism*. Harcourt Brace Jovanovich.
Oates, W. E. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature, 37*(3), 1120–1149.
OECD. (2014). *OECD framework for regulatory policy evaluation*. OECD Publishing.
OECD. (2017a). *Public employment and management 2017*. OECD Publishing.
OECD. (2017b). *Trust and public policy: How better governance can help rebuild public trust*. OECD Publishing.
OECD. (2019). *Recommendation of the Council on Public Service Leadership and Capability*. OECD Publishing.
OECD. (2020a). *Policy framework on sound public governance: Baseline features of governments that work well*. OECD Publishing.
OECD. (2020b). *Public integrity handbook*. OECD Publishing.
OECD. (2021). *Government at a glance 2021*. OECD Publishing.

OECD. (2023a). *Government at a glance 2023*. OECD Publishing.
OECD. (2023b). *Government at a glance: Southeast Asia*. OECD Publishing.
OECD. (2023c). *OECD public governance review of Indonesia*. OECD Publishing.
Ombudsman Republik Indonesia. (2024). *Laporan tahunan Ombudsman Republik Indonesia tahun 2024*. Ombudsman RI.
Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government*. Addison-Wesley.
Osborne, S. P. (Ed.). (2010). *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Routledge.
Ostrom, E. (2005). *Understanding institutional diversity*. Princeton University Press.
Peters, B. G. (2010). *The politics of bureaucracy: An introduction to comparative public administration* (6th ed.). Routledge.
Peters, B. G. (2019). *Institutional theory in political science: The new institutionalism* (4th ed.). Edward Elgar Publishing.
Peters, B. G., & Pierre, J. (2004). *Politicization of the civil service in comparative perspective*. Routledge.
Piattoni, S. (Ed.). (2001). *Clientelism, interests, and democratic representation*. Cambridge University Press.
Pierre, J., & Peters, B. G. (2021). *Governance, politics and the state* (2nd ed.). Red Globe Press.
Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review, 94*(2), 251–267.
Pierson, P. (2004). *Politics in time: History, institutions, and social analysis*. Princeton University Press.
Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform: A comparative analysis—Into the age of austerity* (4th ed.). Oxford University Press.
Petticrew, M., & Roberts, H. (2006). *Systematic reviews in the social sciences: A practical guide*. Blackwell.
Przeworski, A., Stokes, S. C., & Manin, B. (Eds.). (1999). *Democracy, accountability, and representation*. Cambridge University Press.
Robison, R., & Hadiz, V. R. (2004). *Reorganizing power in Indonesia: The politics of oligarchy in an age of markets*. Routledge.
Rondinelli, D. A., Nellis, J. R., & Cheema, G. S. (1983). *Decentralization in developing countries: A review of recent experience* (World Bank Staff Working Paper No. 581). World Bank.
Rothstein, B., & Teorell, J. (2008). What is quality of government? A theory of impartial government institutions. *Governance, 21*(2), 165–190.
Scharpf, F. W. (1999). *Governing in Europe: Effective and democratic?* Oxford University Press.

Slater, D. (2018). *Ordering power: Contentious politics and authoritarian leviathans in Southeast Asia*. Cambridge University Press.

Snyder, H. (2019). Literature review as a research methodology: An overview and guidelines. *Journal of Business Research, 104*, 333–339.

Thelen, K. (1999). Historical institutionalism in comparative politics. *Annual Review of Political Science, 2*, 369–404.

Thelen, K. (2004). *How institutions evolve: The political economy of skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge University Press.

Toral, G. (2024). How patronage delivers: Political appointments, bureaucratic accountability, and service delivery in Brazil. *American Journal of Political Science*. https://doi.org/10.1111/ajps.12758

Transparency International. (2025). *Corruption perceptions index 2024*. Transparency International.

United Nations. (2023). *United Nations e-government survey 2023: The future of digital government*. United Nations.

V-Dem Institute. (2025). *Democracy report 2025*. Varieties of Democracy Institute.

Weber, M. (1978). *Economy and society: An outline of interpretive sociology*. University of California Press.

Whetten, D. A. (1989). What constitutes a theoretical contribution? *Academy of Management Review, 14*(4), 490–495.

Wildavsky, A. (1986). *Budgeting: A comparative theory of budgetary processes* (2nd ed.). Transaction Books.

Wilson, W. (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly, 2*(2), 197–222.

Winters, J. A. (2011). *Oligarchy*. Cambridge University Press.

World Bank. (1997). *World development report 1997: The state in a changing world*. World Bank.

World Bank. (2000). *Entering the 21st century: World development report 1999/2000*. World Bank.

World Bank. (2003). *Decentralizing Indonesia: A regional public expenditure review overview report*. World Bank.

World Bank. (2017a). *Towards a capable civil service in Indonesia: Lessons and policy directions*. World Bank.

World Bank. (2017b). *World development report 2017: Governance and the law*. World Bank.

World Bank. (2020a). *Indonesia public expenditure review: Spending for better results*. World Bank.

World Bank. (2020b). *Indonesia systematic country diagnostic update*. World Bank.
World Bank. (2020c). *Reforming the Indonesian civil service*. World Bank.
World Bank. (2023a). *GovTech maturity index 2022: Trends in public sector digital transformation*. World Bank.
World Bank. (2023b). *Worldwide Governance Indicators*. World Bank.
World Bank. (2024a). *Bureaucratic reform and governance in East Asia and Pacific*. World Bank.
World Bank. (2024b). *Governance and institutions for public sector performance*. World Bank.
World Bank. (2024c). *Worldwide Governance Indicators (WGI) database*. World Bank.
World Bank. (2025a). *Worldwide Governance Indicators (1996–2024)*. World Bank.
World Bank. (2025b). *Worldwide Governance Indicators (WGI): Government Effectiveness*. World Bank.
World Bank. (2025c). *Worldwide Governance Indicators: 2025 revision*. World Bank.
Yesilkagit, K., & van Thiel, S. (2008). Political influence and bureaucratic autonomy. *Public Organization Review, 8*, 137–153.
Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications: Design and methods* (6th ed.). SAGE Publications.

EPILOG:
Reformasi Birokrasi sebagai Ikhtiar Membangun Negara

Membangun birokrasi yang profesional bukanlah pekerjaan yang selesai dalam satu periode pemerintahan, satu gelombang reformasi, atau bahkan satu generasi. Ia merupakan perjalanan panjang yang selalu bergerak mengikuti perubahan masyarakat, dinamika politik, perkembangan teknologi, dan meningkatnya harapan publik terhadap negara. Dalam perjalanan tersebut, setiap kebijakan yang lahir sesungguhnya bukan sekadar rangkaian aturan administratif, melainkan cerminan dari cara sebuah bangsa memaknai hubungan antara kekuasaan, pelayanan publik, dan kepentingan bersama.

Indonesia telah menempuh perjalanan reformasi birokrasi yang tidak singkat. Sejak era Reformasi 1998, berbagai perubahan mendasar telah dilakukan untuk membangun birokrasi yang lebih terbuka, profesional, dan akuntabel. Sistem Merit mulai diperkenalkan sebagai fondasi pengelolaan aparatur sipil negara. Digitalisasi pelayanan publik berkembang dengan cepat. Pengawasan diperkuat melalui berbagai mekanisme akuntabilitas. Reformasi kelembagaan terus dilakukan untuk meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat. Berbagai capaian tersebut menunjukkan bahwa negara memiliki komitmen yang kuat untuk meninggalkan praktik administrasi yang tidak efektif menuju tata kelola pemerintahan yang lebih modern.

Namun, sebagaimana diperlihatkan dalam keseluruhan pembahasan buku ini, perjalanan reformasi tidak selalu bergerak dalam garis yang lurus. Di balik berbagai keberhasilan administratif tersebut, masih terdapat persoalan yang terus berulang, yaitu kuatnya hubungan antara kepentingan politik dan pengelolaan birokrasi. Fenomena tersebut memperlihatkan bahwa membangun institusi formal ternyata jauh lebih mudah dibandingkan mengubah struktur insentif yang selama ini membentuk perilaku para aktor. Regulasi dapat disusun dalam waktu yang relatif singkat, organisasi dapat direstrukturisasi, dan teknologi dapat diadopsi dengan cepat. Akan tetapi, perubahan cara berpikir, pola hubungan kekuasaan, dan logika politik memerlukan proses yang jauh lebih panjang.

Kesadaran atas kenyataan tersebut menjadi alasan utama lahirnya buku ini. Buku ini tidak disusun untuk menunjukkan bahwa reformasi birokrasi Indonesia mengalami kegagalan. Sebaliknya, buku ini ingin menunjukkan

bahwa keberhasilan reformasi administrasi perlu dipahami secara lebih utuh melalui perspektif yang mampu menjelaskan mengapa berbagai bentuk patronase masih dapat bertahan di tengah modernisasi birokrasi. Dengan kata lain, persoalan yang dihadapi Indonesia bukanlah ketiadaan reformasi, melainkan belum selarasnya perubahan administrasi dengan perubahan struktur insentif politik yang melandasi hubungan antara birokrasi dan kekuasaan.

Melalui kerangka teori Institutional Incentive Trap, buku ini mengajukan sebuah cara pandang yang berbeda. Selama ini reformasi birokrasi lebih banyak dipahami sebagai upaya memperbaiki organisasi, prosedur, regulasi, serta kapasitas aparatur. Seluruh agenda tersebut memang sangat penting dan telah menghasilkan banyak kemajuan. Akan tetapi, pengalaman Indonesia menunjukkan bahwa modernisasi administrasi belum cukup apabila birokrasi masih memberikan keuntungan politik yang tinggi bagi aktor yang mampu menguasainya. Dalam situasi seperti itu, patronase tidak menghilang. Ia hanya berubah menjadi lebih adaptif, lebih halus, dan sering kali beroperasi melalui mekanisme yang secara formal tampak sesuai dengan aturan.

Pandangan tersebut membawa kita pada sebuah pelajaran yang lebih mendasar. Reformasi birokrasi sesungguhnya bukan hanya tentang bagaimana negara mengelola pegawainya, tetapi juga tentang bagaimana negara mengelola kekuasaan. Selama birokrasi dipandang sebagai instrumen untuk mempertahankan pengaruh politik, profesionalisme aparatur akan selalu berada dalam posisi yang rentan. Sebaliknya, ketika institusi politik mampu membangun struktur insentif yang menghargai kompetensi, integritas, dan pelayanan publik, birokrasi akan berkembang menjadi organisasi yang bekerja berdasarkan kepentingan masyarakat, bukan kepentingan kelompok tertentu.

Di sinilah makna penting dari reformasi kelembagaan. Reformasi bukan sekadar mengganti aturan lama dengan aturan baru, melainkan menciptakan lingkungan kelembagaan yang membuat perilaku profesional menjadi pilihan yang paling rasional bagi setiap aktor. Negara yang kuat bukanlah negara yang memiliki regulasi paling banyak, tetapi negara yang mampu membangun sistem kelembagaan sehingga kepatuhan terhadap aturan menjadi bagian dari kepentingan bersama. Ketika profesionalisme memberikan manfaat yang lebih besar daripada patronase, ketika integritas lebih dihargai daripada loyalitas politik, dan ketika pelayanan publik menjadi ukuran utama keberhasilan pemerintahan, maka reformasi birokrasi

telah bergerak dari perubahan administratif menuju perubahan institusional yang sesungguhnya.

Buku ini juga mengingatkan bahwa birokrasi pada akhirnya adalah institusi yang melayani manusia. Seluruh konsep, teori, indeks, regulasi, dan mekanisme administrasi pada hakikatnya hanya memiliki arti apabila mampu meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat. Oleh karena itu, keberhasilan reformasi birokrasi tidak cukup diukur dari meningkatnya nilai indeks reformasi, bertambahnya aplikasi digital, atau semakin kompleksnya regulasi yang disusun. Keberhasilan reformasi baru memiliki makna ketika masyarakat merasakan pelayanan yang lebih cepat, lebih adil, lebih transparan, dan lebih dapat dipercaya. Di titik itulah reformasi birokrasi menjadi bagian dari pembangunan demokrasi yang substantif.

Dalam konteks tersebut, tanggung jawab membangun birokrasi yang profesional tidak berada di pundak pemerintah semata. Reformasi birokrasi merupakan ikhtiar kolektif yang memerlukan partisipasi seluruh elemen bangsa. Para pemimpin politik memiliki tanggung jawab untuk menggunakan kewenangan secara bertanggung jawab. Aparatur sipil negara dituntut menjaga integritas dan profesionalisme dalam setiap keputusan yang diambil. Akademisi memiliki peran untuk terus menghasilkan gagasan dan kritik yang konstruktif. Media massa berfungsi menjaga transparansi serta mengawasi jalannya pemerintahan. Masyarakat sipil berperan memperkuat akuntabilitas publik. Sementara itu, warga negara menjadi bagian yang tidak terpisahkan dalam membangun budaya demokrasi yang menghargai etika, kompetensi, dan kepentingan umum.

Perjalanan reformasi tentu tidak akan pernah bebas dari tantangan. Perubahan politik, perkembangan teknologi, meningkatnya kompleksitas persoalan publik, hingga dinamika global akan terus menghadirkan persoalan-persoalan baru yang belum pernah dihadapi sebelumnya. Namun, justru dalam situasi seperti itulah kemampuan sebuah bangsa untuk belajar menjadi sangat penting. Reformasi birokrasi harus dipandang sebagai proses pembelajaran yang tidak pernah berhenti. Setiap keberhasilan perlu dijaga, setiap kelemahan perlu diperbaiki, dan setiap perubahan perlu dievaluasi secara terbuka agar tata kelola pemerintahan terus berkembang mengikuti kebutuhan masyarakat.

Karena itu, *Institutional Incentive Trap* tidak dimaksudkan sebagai teori yang menawarkan jawaban akhir atas seluruh persoalan birokrasi. Sebaliknya, teori ini merupakan undangan untuk terus mempertanyakan, menguji, dan

menyempurnakan cara kita memahami hubungan antara institusi, kekuasaan, dan perilaku aktor dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sebuah teori akan memiliki nilai apabila mampu mendorong lahirnya penelitian baru, membuka ruang dialog ilmiah, serta membantu para pengambil kebijakan melihat persoalan dari sudut pandang yang lebih utuh.

Pada akhirnya, buku ini ingin meninggalkan satu keyakinan sederhana. Kemajuan sebuah negara tidak hanya ditentukan oleh seberapa baik institusi dibangun, tetapi juga oleh seberapa baik insentif di dalam institusi tersebut diarahkan. Ketika sistem kelembagaan mampu mendorong setiap aktor untuk bertindak profesional, menjunjung integritas, dan mengutamakan kepentingan publik, maka birokrasi tidak lagi menjadi arena perebutan kekuasaan, melainkan menjadi fondasi utama bagi pembangunan bangsa.

Mungkin reformasi birokrasi tidak akan pernah mencapai titik yang benar-benar sempurna. Setiap generasi akan menghadapi tantangan yang berbeda dan harus menemukan jawabannya sendiri. Namun, selama bangsa ini terus memiliki keberanian untuk memperbaiki institusinya, menata kembali struktur insentif politiknya, serta menempatkan kepentingan masyarakat sebagai tujuan utama penyelenggaraan negara, reformasi akan selalu menemukan harapannya.

Pada akhirnya, membangun birokrasi bukan sekadar membangun organisasi pemerintahan. Membangun birokrasi adalah membangun kepercayaan. Dan membangun kepercayaan merupakan salah satu fondasi terpenting dalam membangun negara.

"Reformasi birokrasi tidak berakhir ketika prosedur telah diperbaiki. Reformasi baru benar-benar dimulai ketika struktur insentif mendorong setiap aktor untuk memilih integritas dibandingkan patronase, profesionalisme dibandingkan loyalitas politik, dan kepentingan publik di atas kepentingan kekuasaan."

GLOSARIUM

Bagian I: Konsep Umum

a. *Accountability* (Akuntabilitas)
   Kewajiban penyelenggara negara untuk mempertanggungjawabkan setiap kebijakan, penggunaan sumber daya, serta hasil pelaksanaan tugas kepada masyarakat sesuai dengan ketentuan hukum, prinsip transparansi, dan etika pemerintahan.
b. *Administrative Decentralization* (Desentralisasi Administratif)
   Pelimpahan sebagian kewenangan administratif dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah guna meningkatkan efektivitas pelayanan publik tanpa mengubah distribusi kekuasaan politik secara mendasar.
c. *Apparatus Neutrality* (Netralitas ASN)
   Prinsip yang mengharuskan Aparatur Sipil Negara bebas dari pengaruh, keberpihakan, dan keterlibatan dalam aktivitas politik praktis sehingga mampu menjalankan tugas secara profesional dan objektif.
d. *Bureaucracy* (Birokrasi)
   Organisasi pemerintahan yang menjalankan fungsi administrasi negara berdasarkan prinsip legalitas, hierarki, spesialisasi tugas, profesionalisme, dan akuntabilitas.
e. *Bureaucratic Capture*
   Keadaan ketika birokrasi berada di bawah dominasi kepentingan politik sehingga keputusan administratif lebih mencerminkan kepentingan elite politik daripada kepentingan publik.
f. *Clientelism* (Klientelisme)
   Hubungan pertukaran yang bersifat personal antara aktor politik dan pendukungnya melalui distribusi sumber daya, perlindungan, atau jabatan sebagai imbalan atas loyalitas politik.
g. *Democracy* (Demokrasi)
   Sistem politik yang menempatkan kedaulatan di tangan rakyat melalui mekanisme partisipasi politik, pemilihan umum, representasi, akuntabilitas, dan perlindungan hak-hak warga negara.
h. *Electoral Competition* (Kompetisi Elektoral)
   Persaingan antarkandidat atau partai politik untuk memperoleh dukungan masyarakat dalam pemilihan umum maupun pemilihan kepala daerah.
i. *Good Governance*

Prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang menekankan transparansi, partisipasi, akuntabilitas, efektivitas, efisiensi, supremasi hukum, responsivitas, dan keadilan.

j. Government Effectiveness
Indikator kualitas pemerintahan yang menggambarkan kemampuan birokrasi dalam memberikan pelayanan publik, merumuskan kebijakan, serta mengimplementasikan program secara efektif.

k. Institutional Politics
Kajian mengenai bagaimana institusi formal maupun informal membentuk distribusi kekuasaan, perilaku politik, serta proses pengambilan keputusan dalam pemerintahan.

l. *Local Democracy* (Demokrasi Lokal)
Pelaksanaan prinsip-prinsip demokrasi pada tingkat daerah melalui pemilihan kepala daerah, representasi politik lokal, dan partisipasi masyarakat dalam pemerintahan daerah.

m. *Merit System* (Sistem Merit)
Sistem pengelolaan aparatur sipil negara berdasarkan kompetensi, kualifikasi, integritas, profesionalisme, dan kinerja tanpa dipengaruhi afiliasi politik ataupun hubungan personal.

n. New Public Management (NPM)
Pendekatan administrasi publik yang menekankan efisiensi, orientasi hasil, inovasi, serta penerapan praktik-praktik manajerial sektor swasta dalam birokrasi.

o. New Public Governance (NPG)
Pendekatan tata kelola pemerintahan yang menekankan kolaborasi antara pemerintah, sektor swasta, masyarakat sipil, dan berbagai pemangku kepentingan dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

p. Patronage
Praktik pemberian jabatan, sumber daya, proyek, maupun fasilitas negara oleh aktor politik kepada individu atau kelompok tertentu sebagai imbalan atas dukungan politik.

q. *Political Decentralization* (Desentralisasi Politik)
Distribusi kewenangan politik kepada pemerintah daerah melalui mekanisme demokrasi lokal untuk memperkuat partisipasi masyarakat dan akuntabilitas pemerintahan.

r. *Political Institution* (Institusi Politik)
Aturan formal dan informal yang mengatur distribusi kekuasaan, hubungan antaraktor politik, proses pengambilan keputusan, dan penyelenggaraan pemerintahan.

s. *Politicization of Bureaucracy* (Politisasi Birokrasi)
Proses ketika birokrasi dipengaruhi atau dikendalikan oleh kepentingan politik sehingga mengurangi independensi, profesionalisme, dan objektivitas aparatur negara.

t. Public Governance
Proses penyelenggaraan pemerintahan melalui interaksi antara negara, sektor swasta, dan masyarakat dalam menghasilkan kebijakan publik yang efektif, akuntabel, dan partisipatif.

u. Reformasi Birokrasi
Upaya sistematis untuk memperbaiki struktur organisasi, regulasi, manajemen aparatur, budaya kerja, serta tata kelola pemerintahan guna menciptakan birokrasi yang profesional dan berorientasi pada pelayanan publik.

v. Rule of Law
Prinsip bahwa seluruh tindakan pemerintah harus didasarkan pada hukum yang adil, ditegakkan secara konsisten, serta berlaku sama bagi seluruh warga negara.

Bagian II: Konsep yang Dikembangkan dalam Buku Ini

a. *Bureaucratic Dependency Cycle* (Siklus Ketergantungan Birokrasi)
Rangkaian hubungan yang menyebabkan birokrasi semakin bergantung pada kekuasaan politik akibat pola promosi, mutasi, dan distribusi jabatan yang dipengaruhi kepentingan elektoral.

b. *Bureaucratic Political Vulnerability* (Kerentanan Politik Birokrasi)
Tingkat kerentanan birokrasi terhadap intervensi politik yang muncul karena ketidakseimbangan antara profesionalisme administrasi dan dominasi kewenangan politik.

c. *Electoral Patronage Cycle* (Siklus Patronase Elektoral)
Pola berulang ketika kompetisi elektoral mendorong penggunaan sumber daya birokrasi sebagai instrumen memperoleh, mempertahankan, dan mengonsolidasikan kekuasaan politik.

d. *Institutional Incentive Trap* (Perangkap Insentif Kelembagaan)
Konsep utama dalam buku ini yang menjelaskan kondisi ketika desain institusi politik yang dibangun untuk memperkuat demokrasi dan desentralisasi justru menciptakan struktur insentif yang mendorong aktor politik menggunakan birokrasi sebagai instrumen konsolidasi kekuasaan. Dalam kondisi tersebut, patronase politik, politisasi birokrasi, lemahnya sistem merit, dan *bureaucratic capture* berkembang sebagai

konsekuensi dari desain kelembagaan, bukan semata-mata akibat kelemahan moral individu.

e. *Institutionalized Patronage* (Patronase yang Terinstitusionalisasi)
   Keadaan ketika praktik patronase tidak lagi bersifat insidental, tetapi menjadi pola yang berulang dan melekat dalam mekanisme penyelenggaraan pemerintahan akibat struktur insentif kelembagaan.
f. *Merit System Vulnerability* (Kerentanan Sistem Merit)
   Kondisi ketika sistem merit secara formal telah diterapkan, tetapi efektivitasnya melemah karena tekanan politik, lemahnya pengawasan, atau dominasi kepentingan elite.
g. Paradoks Reformasi Birokrasi
   Keadaan ketika reformasi birokrasi berhasil memperbaiki aspek administratif, digitalisasi, dan tata kelola organisasi, tetapi belum mampu menghilangkan politisasi birokrasi akibat struktur insentif politik yang tetap berlangsung.
h. *Political-Bureaucratic Nexus* (Simpul Politik–Birokrasi)
   Hubungan yang saling memengaruhi antara aktor politik dan birokrasi dalam proses distribusi kekuasaan, pengambilan keputusan, pengelolaan sumber daya, dan implementasi kebijakan publik.
i. *Political Control of Bureaucracy* (Kontrol Politik terhadap Birokrasi)
   Pemanfaatan kewenangan politik untuk memengaruhi keputusan administratif, promosi jabatan, mutasi aparatur, atau pelaksanaan kebijakan demi mencapai tujuan politik tertentu.
j. *Structural Incentive* (Insentif Struktural)
   Serangkaian dorongan yang muncul dari desain institusi politik sehingga memengaruhi perilaku aktor pemerintahan tanpa harus melibatkan instruksi langsung maupun pelanggaran hukum secara eksplisit.

DAFTAR SINGKATAN

Singkatan	Kepanjangan
APBD	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
APBN	Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
ASN	Aparatur Sipil Negara
BKN	Badan Kepegawaian Negara
BPK	Badan Pemeriksa Keuangan
BPKP	Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan
BPS	Badan Pusat Statistik
DPR	Dewan Perwakilan Rakyat
DPRD	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
DPD	Dewan Perwakilan Daerah
IKD	Indeks Kinerja Daerah
IKU	Indikator Kinerja Utama
IPKD	Indeks Pengelolaan Keuangan Daerah
IRB	Indeks Reformasi Birokrasi
KASN	Komisi Aparatur Sipil Negara
Kemendagri	Kementerian Dalam Negeri
KemenPANRB	Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi
KPK	Komisi Pemberantasan Korupsi
LAN	Lembaga Administrasi Negara
LKPP	Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah
LSM	Lembaga Swadaya Masyarakat
Musrenbang	Musyawarah Perencanaan Pembangunan
NPG	New Public Governance
NPM	New Public Management
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
Ombudsman RI	Ombudsman Republik Indonesia
OTT	Operasi Tangkap Tangan
PAD	Pendapatan Asli Daerah
Pemda	Pemerintah Daerah
Pemilu	Pemilihan Umum
Perda	Peraturan Daerah
Perkada	Peraturan Kepala Daerah
Pilkada	Pemilihan Kepala Daerah

Singkatan	Kepanjangan
Pilpres	Pemilihan Presiden
PNS	Pegawai Negeri Sipil
PPPK	Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja
RPJMD	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah
RPJMN	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional
RPJPD	Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah
RPJPN	Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional
SDM	Sumber Daya Manusia
SIPD	Sistem Informasi Pemerintahan Daerah
SAKIP	Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah
SPBE	Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik
SPI	Survei Penilaian Integritas
TI	Transparency International
TIK	Teknologi Informasi dan Komunikasi
UUD 1945	Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
UU ASN	Undang-Undang tentang Aparatur Sipil Negara
WGI	Worldwide Governance Indicators

Singkatan Konsep dalam Buku

Singkatan	Kepanjangan
BC	Bureaucratic Capture
BDC	Bureaucratic Dependency Cycle
EC	Electoral Competition
EPC	Electoral Patronage Cycle
GG	Good Governance
GE	Government Effectiveness
IIT	Institutional Incentive Trap
IP	Institutional Politics
IPK	Institutional Political Knowledge
IPT	Institutional Political Trap
MP	Merit Principle
MS	Merit System
MSP	Merit System Protection
PBN	Political-Bureaucratic Nexus
PCB	Political Control of Bureaucracy
PRB	Paradoks Reformasi Birokrasi

Singkatan	Kepanjangan
PSI	Political Structural Incentive
SVM	System Vulnerability of Merit
SI	Structural Incentive

TENTANG PENULIS

Insan Harapan Harahap adalah dosen Prodi Ilmu Politik yang memiliki minat penelitian pada bidang politik dan birokrasi, administrasi publik, kebijakan publik, tata kelola pemerintahan, reformasi birokrasi, serta hubungan antara institusi politik dan institusi administrasi negara. Melalui aktivitas akademik, penelitian, dan pengabdian kepada masyarakat, penulis secara konsisten mengkaji dinamika penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, khususnya dalam konteks desentralisasi, profesionalisme aparatur sipil negara, dan kualitas tata kelola pemerintahan daerah.

Sebagai akademisi, penulis aktif menghasilkan berbagai publikasi ilmiah pada jurnal nasional maupun internasional, serta terlibat dalam penyusunan kebijakan akademik, pengembangan kurikulum berbasis *Outcome-Based Education* (OBE), dan penguatan tata kelola pendidikan tinggi. Pengalaman tersebut memperkaya perspektif penulis dalam memadukan pendekatan teoritis dan empiris sehingga setiap gagasan yang dikembangkan tidak hanya memiliki landasan konseptual yang kuat, tetapi juga relevan dengan berbagai persoalan nyata yang dihadapi birokrasi dan pemerintahan Indonesia.

Buku *Politik dan Birokrasi Indonesia: Paradoks Reformasi Birokrasi dalam Desentralisasi Politik Indonesia* merupakan salah satu kontribusi akademik penulis dalam memperkaya khazanah ilmu politik dan administrasi publik di Indonesia. Melalui buku ini, penulis memperkenalkan *Institutional Incentive Trap (IIT)*, sebuah teori konseptual yang menjelaskan bagaimana struktur insentif yang dibentuk oleh desain kelembagaan dapat mendorong reproduksi patronase politik, politisasi birokrasi, dan *bureaucratic capture* meskipun berbagai agenda reformasi birokrasi telah dilaksanakan. Kerangka tersebut diharapkan dapat menjadi perspektif baru dalam memahami hubungan antara demokrasi lokal, birokrasi, dan tata kelola pemerintahan di era desentralisasi.

Selain menjalankan aktivitas sebagai dosen dan peneliti, penulis juga aktif menjadi narasumber, reviewer, serta terlibat dalam berbagai forum ilmiah yang membahas reformasi birokrasi, kebijakan publik, dan penguatan kelembagaan pemerintahan. Ketertarikan penulis terhadap isu-isu tersebut didasarkan pada keyakinan bahwa birokrasi yang profesional, berintegritas, dan bebas dari intervensi politik merupakan prasyarat utama bagi terwujudnya pemerintahan yang demokratis, efektif, dan berorientasi pada kepentingan publik.

Melalui buku ini, penulis berharap dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu pengetahuan sekaligus menjadi bahan refleksi bagi akademisi, mahasiswa, peneliti, pembuat kebijakan, dan praktisi pemerintahan. Penulis meyakini bahwa reformasi birokrasi tidak cukup dilakukan melalui penyempurnaan regulasi dan prosedur administratif semata, tetapi memerlukan perubahan yang lebih mendasar terhadap desain kelembagaan dan struktur insentif politik yang membentuk perilaku para aktor. Dengan semangat tersebut, buku ini diharapkan dapat menjadi referensi yang mendorong lahirnya diskusi akademik, penelitian lanjutan, serta inovasi kebijakan untuk membangun hubungan politik dan birokrasi yang semakin profesional, akuntabel, dan berpihak pada kepentingan masyarakat.

Buku Politik dan Birokrasi Indonesia: Desentralisasi, Patronase, dan Institutional Incentive Trap mengupas paradoks mendasar dalam reformasi birokrasi tanah air: mengapa modernisasi administrasi yang terus bergulir belum berhasil memutus rantai patronase, politisasi jabatan, dan intervensi politik. Berangkat dari dinamika desentralisasi serta kontestasi pemilihan kepala daerah, karya ini menunjukkan bahwa persoalan birokrasi bukan sekadar kelemahan kapasitas teknis atau deviasi moral individu. Dalam arena politik lokal yang kompetitif, kewenangan atas jabatan dan sumber daya birokrasi memiliki nilai politik yang sangat tinggi, sehingga patronase kerap menjadi kalkulasi rasional ketika keuntungan intervensi melampaui risiko sanksi dan pengawasan.

Menjawab dinamika tersebut, buku ini memperkenalkan Institutional Incentive Trap sebagai kerangka teoritis tingkat menengah yang integratif. Dengan memadukan teori birokrasi, relasi principal–agent, patronase, hingga new institutionalism, penulis membedah bagaimana desain kelembagaan justru dapat melembagakan insentif yang membuat intervensi politik terus menguntungkan. Melalui tujuh bab yang memadukan bukti empiris birokrasi daerah dan perbandingan internasional, buku ini merinci secara mekanistik proses pembentukan insentif, intervensi kekuasaan, terjadinya bureaucratic capture, hingga bagaimana struktur kelembagaan itu sendiri mereproduksi praktik-praktik tersebut secara berulang.

Pada bagian akhir, buku ini menawarkan rekonstruksi arah reformasi birokrasi yang melampaui perbaikan prosedur administratif semata. Penulis menegaskan perlunya reformasi menyentuh arsitektur kelembagaan melalui penguatan Political Neutral Bureaucracy, konsistensi sistem merit, dan integrasi pembenahan politik-administrasi demi mengubah kondisi yang melanggengkan intervensi kekuasaan. Pada akhirnya, karya ini mengajak pembaca memandang birokrasi sebagai ruang temu antara kepentingan, kekuasaan, dan nilai profesional, di mana keberhasilan pembenahan sangat bergantung pada sejauh mana institusi mampu mematikan insentif yang menghidupkan praktik-praktik lama.

Bpress
Penerbitan Universitas Bakrie

Komplek Rasuna Epicentrum
Jl. HR. Rasuna Said, Setiabudi,
Kuningan Jakarta 12920

ISBN 978-634-7971-01-2 (PDF)
9 786347 971012