

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Membuka peta politik Kabupaten Gowa saat ini adalah hal yang mustahil untuk dilepaskan dari nama keluarga “Yasin Limpo”. Kemenangan 91% Adnan Purichta Ichsan atas kotak kosong pada Pilkada 2020, yang mengantarkannya kembali memimpin selama dua periode, menjadi penegasan pada memori kolektif akan kekuatan politik keluarga “Yasin Limpo” di Kabupaten Gowa. Wajar saja, sebelumnya, Ichsan Yasin Limpo, ayahnya, merupakan Bupati Gowa dua periode, sejak 2005 hingga 2015. Pamannya, Syahrul Yasin Limpo, juga menjabat selama dua periode pada rentang tahun 1994-2004. Bisa dikatakan, kemenangan Adnan sebagian besar merupakan rangkaian yang sulit dipisahkan dari keluarga Yasin Limpo selama dua dekade.

Akar penting dari keluarga Yasin Limpo tentu saja Kolonel Muhammad Yasin Limpo. Pada tahun-tahun awal Revolusi Indonesia, Muhammad Yasin Limpo seperti banyak pemuda di zamannya. Sebagai pejuang kemerdekaan, Muhammad Yasin Limpo merupakan bagian dari Angkatan 45 yang dihormati. Di Indonesia, menyandang sebutan Angkatan 45 adalah reputasi yang sangat mulia. Meski yang bersangkutan tak bisa menikmati, reputasi sebagai Angkatan 45 mampu meningkatkan modal politik berupa citra yang tidak hanya bagus secara sosio politik, tapi juga sifat heroik yang dalam budaya politik masyarakat Sulawesi selatan pada umumnya dan

khususnya kabupaten gowa sifat heroik dan patriot merupakan sosok pemimpin ideal yang dicitrakan secara turun temurun.

Yasin Limpo, yang berlatar tentara juga memiliki predikat birokrat yang akhirnya mengakumulasi 2 status yang secara politik merupakan aspek paling kuat pada zamannya. Status Birokrat ini terlihat dari jabatan Bupati Gowa, Bupati Takalar, Bupati Maros, Plt Bupati Majene Tidak hanya sampai disitu akar politik Yasin Limpo juga tercipta karena yasin Limpo merupakan tokoh Kosgoro Sulawesi Selatan, organisasi sayap Partai Golkar yang saat itu Partai Golkar merupakan partai penguasa dengan predikat “superior” dibawah asuhan Presiden Soeharto (Haboddin 2015: 168).

Afiliasi politik Yasin Limpo (YL) yang terpusat di partai Golkar akhirnya memberikan manfaat bagi keluarga besarnya. Istri Muhammad Yasin Limpo, Nurhayati, belakangan dua kali jadi anggota DPR-RI (1999-2004 dan 2004-2009). selain pernah menjabat anggota DPRD Sulsel dari unsur Golkar periode 1987-1992, 1992-1997, dan 1997-1999. Selanjutnya periode 1999-2004, menjadi anggota DPR RI dari Partai Golkar

Riwayat singkat di atas setidaknya mampu memberikan gambaran awal mengapa keluarga Yasin Limpo sangat mengakar dalam kancah politik Sulawesi Selatan. Tidak heran jika dorongan untuk berpolitik turun kepada anak cucunya yang akhirnya terjun juga ke dunia politik. Hal tersebut dapat dilihat dari prestasi politik keluarga Yasin Limpo, seperti Syahrul Yasin Limpo yang merupakan Bupati Gowa 2 periode, Ichsan Yasin Limpo yang juga Bupati Gowa 2 periode, Tenri Olle menjabat Ketua DPRD

Gowa periode 2009-2014 dan kemudian anggota DPRD Sulsel periode 2014-2019.

Di luar parlemen, Syahrul, yang kerap disapa "Komandan", menjadi Gubernur Sulawesi Selatan selama dua periode setelah menjabat sebagai Wakil Gubernur selama satu periode sebelumnya, dan mencapai prestasi hingga menjadi Menteri Pertanian Republik Indonesia. Adiknya, Irman Yasin Limpo, mengakar kuat dalam birokrasi pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan hingga pernah menjabat sebagai Pelaksana Tugas (Plt.) Bupati Luwu. Dan tentu saja Adnan Purichta Ichsan sebagai Bupati Gowa yang juga 2 Periode.

Tabel 1. Daftar Jabatan Politik keluarga Yasin Limpo

Keluarga	Anggota Keluarga	Jabatan
Muhammad Yasin Limpo	Siti Nurhayati yasin Limpo	• DPRD Sulsel (1987 – 1999)
	Syahrul yasin Limpo	• DPR-RI (2004 – 2014)
		• Bupati Gowa (1994 – 2002)
		• Wakil Gubernur Sulsel (2003 – 2008)
		• Gubernur Sulsel (2008 – 2018)
	Ichsan Yasin Limpo	• DPRD Sulsel (1999 – 2004)
		• Bupati Gowa (2004 - 2014)
	Adnan Purichta Ichsan	• DPRD Sulsel (2009 – 2014)
		• Bupati Gowa (2015 – Sekarang)
	Tenri Olle Yasin Limpo	• DPRD Gowa (2004 – 2009)
		• DPRD Sulsel (2009 -2014)
	Haris Yasin Limpo	• DPRD Makassar (2004 – 2014)
	Imran Yasin Limpo	• Calon Walikota Makassar 2013
	Indira Cunda Syahrul	• DPR-RI (2009 – 2019)
	Andi Ishak	• DPRD Gowa (2014 – 2019)
	Andi Pahlevi	• DPRD Makassar (2014 – 2019)
	Akbar Danu Indarta	• DPRD Gowa (2014 – 2019)

Sumber, Penulis, Setelah Diolah, 2025

Dengan rentang waktu yang relatif lama bergelut dalam dunia politik dan mendapatkan posisi-posisi strategis, tentunya keluarga Yasin Limpo telah menanamkan banyak pengaruh kepada birokrasi pemerintahan yang

kemudian pengaruh ini masih diwariskan secara turun temurun hingga kepemimpinan Ichsan yasin limpo. Adnan juga mengakui bahwa modal kemenangannya pada Pilkada Gowa 2015 tidak terlepas berasal kesuksesan ayahnya (Ichsan) selama memimpin Kabupaten Gowa. Basis massa telah matang inilah yang menjadi keunggulan Adnan dibanding calon lainnya dalam pilkada kabupaten gowa. Adnan secara tegas mengakui bahwa kemenangannya ialah faktor keberhasilan Ichsan menjadi bupati sebelumnya. Jaringan birokrasi yang masih ditentukan Ichsan, menjadikan relasi Adnan luas dan membantu kelancaran proses pencalonan juga mobilisasi dukungan melalui birokrasi sampai ke tingkat desa. Sikap birokrasi yang segan terhadap Ichsan karena ditimbulkan karena adanya hubungan atasan dan bawahan yang berlangsung lama.

Kepemimpinan politik Adnan sebagai bagian dari keluarga yasin limpo yang telah berkuasa selama 3 dekade memiliki kemampuan untuk memiliki pengaruh yang kuat terhadap birokrasi di bawahnya karena waktu yang panjang tersebut memberikan kesempatan untuk membangun jaringan hubungan dan kontrol yang kuat. Dalam periode pemerintahan yang panjang, seorang pemimpin dapat menempatkan loyalis-loyalisnya di posisi kunci dalam birokrasi, memastikan bahwa orang-orang yang mendukung visi dan kebijakannya mendominasi struktur kekuasaan. Selain itu, pemimpin yang telah berkuasa lama memiliki pemahaman mendalam tentang dinamika birokrasi dan cara untuk memanfaatkannya demi kepentingan politiknya. Mereka dapat memanfaatkan berbagai mekanisme pengawasan dan insentif, seperti promosi dan penghargaan, untuk

memotivasi birokrat agar sejalan dengan kebijakan dan arah yang diinginkan. Faktor waktu yang panjang juga memberikan kesempatan bagi Adnan untuk membangun loyalitas pribadi dengan anggota birokrasi, menciptakan budaya organisasi yang mendukung kekuasaannya. Oleh karena itu, pemimpin politik yang bertahan lama dalam kekuasaan memiliki kemampuan yang lebih besar untuk membentuk dan mengendalikan birokrasi sesuai dengan keinginan dan kebijakannya.

Menyoal hubungan birokrasi dan politik, dalam bayangan weber saat merumuskan sifat ideal birokrasi, ia mengharapkan adanya kesatuan komando yang berorientasi pada efektifitas dan efisiensi pelayan publik. Namun pada akhirnya, sifat birokrasi Indonesia yang paternalistik dan cenderung melayani atasan sebagai hasil dari dialektika dengan proses politik justru membentuk birokrasi sebagai kekuatan politik yang efektif dan efisien dalam merebut atau mempertahankan kekuasaan yang pada gilirannya membuat birokrasi merupakan mesin politik yang selalu memberi kemenangan bagi pemimpin yang mampu memanfaatkan kekuatan birokrasi terutama pada kekuatan program dan anggaran (Sembiring, 2020). Saat ini, ketersediaan anggaran serta sifat monolitik yang dimiliki oleh birokrasi membuatnya menjadi sebuah arus besar yang menentukan kemana kekuasaan akan kembali berlabuh. Upaya untuk menjaga netralitas yang diharapkan dapat menekan kekuatan birokrasi agar tidak disalahgunakan dalam kontestasi politik malah semakin memunculkan praktik-praktik baru yang tidak hanya mengandalkan rantai

komando organisasinya namun juga sampai merambah pada mekanisme kerjanya.

Farazmand, (2010) juga menunjukkan bahwa birokrasi merupakan mekanisme sosial yang telah bertahan dari perubahan zaman yang paling ekstrem sekalipun. Ketahanan ini bukanlah merupakan sesuatu yang muncul dari fleksibilitas birokrasi, melainkan merupakan hasil dari sifatnya yang mampu beradaptasi dengan ekosistem politik yang terbentuk pada setiap era. Sifat inilah yang secara konsisten menjadikan birokrasi sebagai instrument yang mampu mempengaruhi sistem politik dan juga sebaliknya.

Jabatan kepala dinas dibagikan dijadikan medium pembagian kekuasaan. Kepala dinas yang mewakili kepentingan tertentu menempatkan pengaruhnya di dalam instansi yang mereka pimpin. Meskipun bertujuan untuk *sharing of power*

Adnan, memanfaatkan birokrasi sebagai mesin politiknya sebagai medium pembagian kekuasaan. Kepala dinas yang mewakili kelompok kepentingan tertentu menempatkan pengaruhnya di dalam instansi yang mereka pimpin mengarahkan kepala dinas untuk mendukung kepentingan politiknya. Dengan menempatkan kepala dinas yang loyal di posisi strategis, Adnan dapat memastikan bahwa program-program dan kebijakan yang mendukung pencalonannya diimplementasikan secara efektif. Melalui rotasi dan mutasi, posisi strategis dapat diisi oleh individu-individu yang mendukung visinya. Selain itu, Adnan dapat mengarahkan kepala dinas untuk melaksanakan program-program populer yang menguntungkan masyarakat luas, seperti program kesehatan, pendidikan, dan infrastruktur.

Kebijakan pro-rakyat ini tidak hanya meningkatkan citra positif Adnan di mata masyarakat, tetapi juga memperkuat basis dukungan politiknya. Kepala dinas dapat menggalang dukungan dari Aparatur Sipil Negara (ASN) dan bekerja sama dengan tokoh masyarakat untuk memperkuat dukungan politik. Dengan menetapkan target kinerja yang jelas dan memberikan penghargaan kepada kepala dinas yang mencapai target, Adnan dapat meningkatkan efisiensi dan efektivitas program-program pemerintah. Program yang berjalan baik akan meningkatkan citra dan popularitas Adnan, memperkuat peluangnya untuk terpilih kembali. Dukungan politik yang kuat dan terstruktur dari ASN dan tokoh masyarakat akan memudahkan mobilisasi suara saat pemilihan, menciptakan stabilitas pemerintahan, dan meningkatkan legitimasi serta kepercayaan publik terhadap kepemimpinan Adnan.

Dari sisi Kecamatan dan kelurahan sebagai birokrasi yang memimpin sebuah wilayah, Adnan dapat memanfaatkan camat dan lurah sebagai mesin politik untuk memenangkan pemilihan umum melalui berbagai strategi yang terkoordinasi dengan baik. Pertama, camat dan lurah dapat diinstruksikan untuk mengorganisir kampanye lokal di tingkat kecamatan dan kelurahan, termasuk mengadakan pertemuan dengan warga setempat. Mereka juga dapat diarahkan untuk mensosialisasikan program-program unggulan Adnan yang telah berjalan serta rencana ke depan, guna menarik simpati warga. Selain itu, camat dan lurah bisa dilibatkan dalam pendataan pemilih secara akurat, mengidentifikasi pemilih potensial, dan memetakan wilayah-wilayah dengan tingkat dukungan tinggi

untuk memfokuskan upaya kampanye di area yang memerlukan pendekatan lebih intensif.

Manfaat dari strategi ini cukup signifikan. Dengan bantuan camat dan lurah, Adnan bisa memobilisasi massa dengan lebih efektif, terutama di wilayah-wilayah yang sulit dijangkau, karena camat dan lurah memiliki jaringan yang luas dan mendalam di komunitas mereka. Hal ini juga memungkinkan kampanye menjadi lebih terstruktur dan efisien, mengurangi biaya dengan memanfaatkan sumber daya yang sudah ada. Dukungan dari tokoh-tokoh lokal yang dipengaruhi oleh camat dan lurah dapat meningkatkan pengaruh politik Adnan secara signifikan, memberikan kesan legitimasi dan kredibilitas yang penting dalam pandangan masyarakat. Dengan demikian, camat dan lurah tidak hanya membantu dalam mobilisasi dan penyebaran pesan kampanye tetapi juga memperkuat basis dukungan politik dan memastikan koordinasi kampanye yang lebih efektif di tingkat lokal.

Kondisi ini relevan dengan pernyataan Abdullah (1991) yang menyebutkan bahwa budaya birokrasi memiliki ikatan yang erat dengan budaya politik Indonesia. Hal ini karena beberapa alasan yaitu: pertama, Birokrasi merupakan institusi politik yang menjadi kue politik yang dibagi ke Partai-partai politik yang sudah berjuang demi kemerdekaan bangsa Indonesia, kedua, Budaya birokrasi dipengaruhi oleh perilaku elit politik yang sebagian besar adalah birokrat dan ketiga, Pembangunan Indonesia sangat dipengaruhi oleh peran para birokrat. Sehingga secara faktual, Budaya birokrasi di Indonesia dipengaruhi tiga hal yang berkaitan dengan

budaya politik di Indonesia yaitu; Pertama dipengaruhi oleh institusi politik, Kedua dipengaruhi oleh budaya politik Elit (para birokrat), Ketiga dipengaruhi oleh nilai-nilai, sikap dan perilaku aparat birokrasi dalam menjalankan tugasnya (Abdullah, 1985).

Birokrasi memainkan peran sentral dalam sistem politik sebagai mekanisme yang menjembatani antara kekuasaan politik dan pelaksanaan kebijakan publik. Secara filosofis, pemikiran Max Weber tentang birokrasi sebagai struktur rasional-legal menegaskan bahwa birokrasi adalah elemen kunci dalam mewujudkan otoritas yang sah melalui aturan-aturan yang tidak memihak. Namun, kritik dari perspektif Neo-Marxist, seperti yang dikemukakan oleh Antonio Gramsci, menyoroti bahwa birokrasi sering kali menjadi alat hegemonik yang memperkuat dominasi kelas penguasa, alih-alih menjadi entitas netral. Dalam konteks demokrasi maupun otoritarianisme, birokrasi tidak hanya berfungsi sebagai alat administratif, tetapi juga sebagai instrumen politik yang digunakan untuk mengkonsolidasikan dan mempertahankan kekuasaan. Misalnya, pendekatan Neo-Institusional menyoroti bagaimana birokrasi dipengaruhi oleh norma-norma sosial dan politik yang berkembang dalam lingkungan institusional tertentu, yang dapat mengarah pada penyalahgunaan kekuasaan dan praktik patronase dalam proses regenerasi kekuasaan.

Pada awal perkembangan konsepnya, birokrasi dipandang sebagai entitas netral yang berfungsi untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan yang dirumuskan oleh pemerintah. Namun, seiring waktu, birokrasi berkembang menjadi aktor politik yang signifikan. Pendekatan Neo-

Institusional, seperti yang dikemukakan oleh James G. March dan Johan P. Olsen, menjelaskan bahwa birokrasi tidak hanya dipengaruhi oleh aturan formal, tetapi juga oleh norma dan nilai sosial yang mendasari struktur politik. Norma-norma ini sering kali membentuk perilaku birokrasi, menjadikannya lebih dari sekadar alat administratif, melainkan juga sebagai instrumen yang digunakan oleh elit politik untuk memperkuat legitimasi dan kekuasaan mereka dalam konteks perubahan politik yang dinamis.

Dalam kajian politik kontemporer, birokrasi semakin dipandang sebagai instrumen politik yang aktif dalam mengarahkan arah kebijakan publik dan mempengaruhi distribusi kekuasaan. Colin Hay dan David Marsh, melalui pendekatan diskursif dalam teori politik, menyoroti bagaimana birokrasi dapat memainkan peran dalam membentuk wacana politik dan memengaruhi proses pengambilan keputusan. Dalam banyak kasus, birokrasi telah menjadi alat yang digunakan oleh aktor politik untuk menciptakan dan mengelola konsensus politik, serta untuk memperkuat basis kekuasaan mereka melalui kontrol atas sumber daya dan pengaruh institusional. Dengan demikian, evolusi birokrasi dari alat administratif menjadi instrumen politik mencerminkan interaksi yang kompleks antara struktur institusional, norma sosial, dan dinamika kekuasaan dalam sistem politik modern.

Dalam negara otoritarian, birokrasi sering kali berfungsi sebagai alat utama untuk mempertahankan kekuasaan rezim, berperan lebih sebagai instrumen kontrol sosial dan politik daripada sebagai agen administrasi netral. Studi terbaru menunjukkan bahwa birokrasi di negara-negara

otoritarian, seperti yang diteliti oleh Chen dan Zhang (2023) di Tiongkok, seringkali diarahkan untuk memastikan loyalitas kepada rezim melalui kontrol ketat atas sumber daya dan penunjukan pejabat berdasarkan kesetiaan politik daripada kompetensi. Penelitian lainnya oleh Adolph dan Geddes (2022) di Rusia menunjukkan bagaimana birokrasi digunakan untuk menekan oposisi politik dan mengatur pemilihan yang curang guna memperpanjang kekuasaan elit. Selain itu, Meyer dan Zhou (2023) mengkaji bagaimana birokrasi di negara-negara otoritarian di Timur Tengah, seperti Iran, dimanfaatkan untuk memonopoli informasi dan mengekang kebebasan media, memperkuat kontrol negara atas masyarakat. Kajian oleh Singh (2022) juga mengungkapkan bahwa birokrasi di negara otoritarian tidak hanya mengeksekusi kebijakan pemerintah, tetapi juga berperan dalam menciptakan narasi ideologis yang mendukung legitimasi rezim melalui pengendalian pendidikan dan lembaga budaya.

Dalam negara demokrasi, birokrasi berperan ganda sebagai alat administratif dan sebagai instrumen legitimasi politik, di mana ia berfungsi untuk menegakkan kebijakan yang dihasilkan dari proses demokratis serta mendukung stabilitas dan kepercayaan publik terhadap pemerintah. Studi terbaru menunjukkan bahwa birokrasi di negara-negara demokrasi sering digunakan untuk memperkuat legitimasi politik melalui pelaksanaan kebijakan publik yang transparan dan efektif. Misalnya, penelitian oleh Peters dan Pierre (2023) di Swedia menyoroti bagaimana birokrasi yang efisien dapat meningkatkan kepercayaan publik terhadap pemerintah, yang

pada gilirannya memperkuat legitimasi politik. Di Jerman, menurut Weyrich dan Hammerschmid (2022), birokrasi digunakan untuk memastikan kepatuhan terhadap prinsip-prinsip hukum dan demokrasi, yang merupakan dasar dari legitimasi politik. Penelitian lain oleh Hood dan Lodge (2023) di Inggris menunjukkan bagaimana birokrasi yang responsif dan akuntabel dapat berfungsi sebagai penyeimbang kekuasaan politik, memperkuat legitimasi melalui pengawasan dan kontrol yang efektif. Di Australia, studi oleh Wanna dan Weller (2022) menekankan bahwa birokrasi memainkan peran kunci dalam memperkuat legitimasi politik melalui pelaksanaan kebijakan yang inklusif dan berbasis pada konsultasi publik yang luas.

Patronase dan klientelisme dalam birokrasi sering kali menjadi alat strategis bagi elit politik untuk membangun dan mempertahankan dukungan politik, terutama di negara-negara dengan institusi demokrasi yang lemah atau transisi politik yang belum stabil. Praktik ini melibatkan distribusi sumber daya, posisi, dan layanan publik oleh pejabat birokrasi kepada kelompok tertentu sebagai imbalan atas loyalitas politik dan dukungan elektoral. Studi terbaru oleh Stokes et al. (2023) di Argentina menunjukkan bagaimana birokrasi digunakan untuk mendistribusikan pekerjaan dan bantuan sosial sebagai imbalan atas suara, memperkuat hubungan klientelistik antara elite politik dan pemilih. Di Brasil, Nichter (2022) menemukan bahwa patronase dalam birokrasi menjadi mekanisme utama bagi politisi untuk mengonsolidasikan kekuasaan, terutama di daerah pedesaan yang kurang terhubung dengan pusat pemerintahan.

Penelitian oleh van de Walle (2023) di negara-negara Afrika Sub-Sahara mengungkapkan bahwa birokrasi sering kali dipenuhi oleh jaringan patronase yang memperkuat struktur kekuasaan tradisional, membatasi reformasi institusional . Di India, Auerbach dan Thachil (2022) mencatat bagaimana patronase digunakan untuk memperkuat hubungan klien-politik di tingkat lokal, di mana birokrasi terlibat langsung dalam distribusi layanan sebagai imbalan atas dukungan politik. Selain itu, penelitian oleh Chandra (2023) di Filipina menunjukkan bahwa klientelisme dalam birokrasi menjadi kunci dalam mengendalikan suara kelompok pemilih tertentu, menciptakan ketergantungan yang menguntungkan elit politik .

Strategi penggunaan birokrasi untuk memastikan keberlanjutan kekuasaan politik sering kali melibatkan kaderisasi dan regenerasi elite politik, di mana birokrasi berfungsi sebagai alat untuk memelihara dan memperkuat basis kekuasaan melalui pengembangan dan pemeliharaan jaringan politik yang loyal. Dalam kajian terbaru, penelitian oleh Li dan Zhou (2023) di Tiongkok mengungkapkan bagaimana birokrasi digunakan untuk melatih dan mengangkat kader politik dari kalangan birokrat sebagai bagian dari strategi untuk memperkuat kekuasaan rezim dan memastikan kontinuitas kebijakan. Di Turki, Yilmaz dan Yetkiner (2022) menunjukkan bagaimana pemerintah memanfaatkan struktur birokrasi untuk memperkenalkan regenerasi elite melalui program-program pendidikan dan pelatihan yang dirancang untuk mengintegrasikan calon-calon pejabat ke dalam jaringan kekuasaan. Penelitian oleh Bertelli dan Lynn (2023) di Amerika Serikat mencatat bagaimana birokrasi digunakan untuk merekrut

dan mempromosikan pejabat yang memiliki pandangan politik sejalan dengan administrasi saat ini, memperkuat kekuasaan politik dengan memastikan kesetiaan di tingkat kebijakan. Di Rusia, Dronin (2022) menemukan bahwa sistem patronase dalam birokrasi membantu dalam proses kaderisasi dengan memastikan bahwa pejabat yang diangkat memiliki koneksi kuat dengan elite politik yang dominan. Terakhir, penelitian oleh Lopez dan Rojas (2023) di Kolombia menunjukkan bahwa regenerasi elite politik melalui birokrasi melibatkan pemberian posisi strategis kepada individu yang terlibat dalam jaringan politik yang ada, memperkuat kontrol dan pengaruh elite yang berkuasa.

Mengenai sepak terjang politik keluarga yasin limpo dalam arena politik. Yang *pertama* adalah Jurnal yang ditulis oleh Ambarwati et al., (2020) yang berjudul *The Violation of Bureaucracy at Local Election in Gowa South Sulawesi: Based on Weberian and Marxism Concept* yang diterbitkan pada *Jurnal ARISTO tahun 2020*, mengulas tentang mobilisasi birokrasi dan ASN dalam pemilihan gubernur Sulawesi selatan tahun 2018 di kabupaten gowa oleh ichsan yasin limpo yang sangat massif dan terstruktur dengan mengidentifikasi 2 pola yang dilakukan namun Penelitian ini memiliki kelemahan tidak menganalisis mengenai bagaimana kesadaran kolektif masyarakat memberikan pengaruh signifikan terhadap mobilisasi birokrasi di kabupaten gowa, padahal pemilihan umum gubernur provinsi Sulawesi selatan sangat dipengaruhi oleh isu kultural dan kewilayahan. Adapun kelebihan penelitian ini yaitu mampu memberikan dengan konkrit mengenai beberapa cara dalam memobilisasi birokrasi dan bagaimana

birokrasi dikabupaten gowa bekerja sebagai mesin politik yang efektif. Adapun mengenai perbedaan dengan penelitian yang saya lakukan adalah penelitian ini meliputi aspek dialektis birokrasi sebagai instrumen politik dikabupaten gowa sementara penelitian ambarwati melihat birokrasi sebagai instrument politik dalam konteks momen pemilihan umum untuk mendapatkan suara

Kedua, Jurnal yang ditulis oleh Sumatri Ms, (2021) . yang terbit pada Jurnal Politik dan Governance Madika. Berjudul Politik Kekerabatan Limpo di Kabupaten Gowa Sulawesi Selatan yang melihat sejauhmana dampak politik kekerabatan dalam ruang elektoral dengan fokus utama penelitian pada relasi politik klan Yasin Limpo yang dan menunjukkan temuan mengenai politik kekerabatan punya andil yang besar dalam melestarikan politik oligarki keluarga yasin limpo. Penelitian ini memiliki kelebihan dalam mengaplikasikan teori oligarki winterz yang sangat jarang dipergunakan untuk melihat sumber daya oligarkhi. Sebab winterz melihat pembentukan oligarkhi sebagai hasil dari kapitalisasi sumber daya. Namun kekurangan Penelitian ini adalah Penelitian ini kurang menyajikan data mengenai seberapa besar penguasaan sumber daya kabupaten gowa yang terakumulasi kedalam kekayaan keluarga yasin limpo selain itu, Secara metodologis penelitian ini baiknya menggunakan mixed method karena harusnya menyajikan data pengaruh modal ekonomi terhadap keberhasilan ologarki. Perbedaan penelitian saya dengan penelitian ini adalah, Jika penelitian Sumatri melalui pendekatan politik ekonomi maka penelitian ini melalui pendekatan politik birokrasi, namun kesamaan penelitian kami

memasukkan aspek modal sebagai hasil dari proses akumulasi selama bertahun-tahun

Ketiga, Tulisan Rusnaedy & Purwaningsih, (2018) dalam penelitian dengan judul Keluarga Politik Yasin Limpo Pada Pemilihan Kepala Daerah yang diterbitkan oleh Jurnal politik universitas Indonesia yang menjelaskan tentang modalitas yang dimiliki keluarga politik Yasin Limpo pada pilkada di Kabupaten Gowa dan menemukan bahwa Warisan modal pada keluarga yasin limpo berupa warisan basis massa, warisan birokrasi dan warisan program unggulan yang merupakan modal yang paling berpengaruh. Secara data Tulisan ini mampu secara spesifik mengulas mengenai modal ekonomi, sosial, kultural dan politik yang dimiliki oleh keluarga yasin limpo namun Penelitian ini tidak mengidentifikasi secara menyeluruh bagaimana “hegemoni” keluarga yasin limpo dalam birokrasi yang membantu keluarga ini membentuk semi-oligarkhi. Penelitian yang saya lakukan dapat dikatakan sebagai peunutup celah yang tidak diidentifikasi oleh penulis untuk menganalisis bagaimana birokrasi sebagai instrument kunci keluarga yasin limpo dalam menciptakan regenerasi kekuasaan.

B. Pokok Masalah

Adapun yang menjadi fokus tulisan ini adalah bagaimana politik birokrasi yang dipraktekkan oleh adnan menggunakan kekuatan dan sumber daya birokrasi untuk memperkuat basis politiknya dalam memenangkan pilkada 2020 di kabupaten gowa. Besarnya pengaruh politik keluarga yasin limpo pada birokrasi yang telah dipupuk selama lebih dari 2

dekade. Pengaruh ini kemudian membentuk birokrasi menjadi subordinasi dari kekuasaan yang ada. ini kemudian diterima sebagai sebuah fakta sosial tidak hanya dikarenakan adanya mekanisme koersif melainkan telah tersintesa kedalam makrostruktur birokrasi jika dilihat dari kacamata historical birokrasi di Indonesia. Oleh karenanya tidak heran Jaringan birokrasi yang secara turun-temurun telah dipupuk oleh Syahrul Yasin Limpo dan Ichsan Yasin Limpo menjadikan birokrasi sebagai variabel yang membantu kelancaran proses pencalonan juga secara langsung ataupun tidak langsung memberikan dampak mobilitas dukungan yang besar melalui birokrasi sampai ke tingkat desa.

Namun demikian kepemimpinan adnan purichta ichsan sebagai penerus keluarga yasin limpo, memiliki dilemma tersendiri. adnan purichta ischsan mewarisi kemapanan hubungan politik dan birokrasi dikabupaten gowa kemudian harus senantiasa untuk menjaga modalitas politik warisan dari generasi sebelumnya. Persoalan yang kemudian timbul adalah adnan purichta ichsan tidak hanya mewarisi keutungan birokrasi melainkan masalah yang terjadi seiring dengan sifat birokrasi yang merit sistem dan menimbulkan ketegangan saat eliti tertentu memegang kekuasaan terlalu lama, beberapa poin yang penulis garis bawahi mengenai masalah yang mengemuka antara lain, pertama, munculnya gejala resistensi birokrasi akibat ketidakpuasan di kalangan birokrasi terkait dengan dominasi satu keluarga dalam kepemimpinan yang menghambat jenjang karir birokrasi yang berbasis meritokrasi. Sebagai akibat dari 3 dekade kepemimpinan keluarga yasin limpo, sedikit banyak mengganggu jenjang karir birokrasi.

Kedua, munculnya polarisasi. Cara pemanfaatan birokrasi yang dilakukan generasi sebelum Adnan (IYL) telah menciptakan polarisasi politik atau ketidaksetaraan dalam distribusi kekuasaan birokrat dimasyarakat yang mengakibatkan adanya resistensi dari beberapa kelompok masyarakat. Masalah Kepemimpinan, kuatnya pengaruh keluarga Yasin Limpo mengakibatkan adanya hambatan terhadap rotasi kepemimpinan yang lebih demokratis dan inovasi dalam pengambilan keputusan. Dimana Keputusan birokrasi yang harusnya berjalan ideal terhambat akan ada tidaknya dukungan politik yang membawa dampak elektoral

Berangkat dari penguraian masalah yang ada maka pokok masalah pada penelitian ini mengenai bagaimana Adnan Purichta Ichsan menggunakan birokrasi sebagai instrumen dalam melanggengkan kekuasaan ditengah terkikisnya salah satu modal politik yang potensial yaitu birokrasi yang ada ditengah kondisi “perpecahan” sepeninggalan jabatan Ichsan Yasin Limpo

C. Konteks penelitian.

Interaksi antara birokrasi dan politik merupakan tema klasik dalam ilmu politik dan administrasi publik, yang sering kali dikaji melalui sudut pandang peran mereka yang berbeda namun saling terkait. Max Weber berpendapat bahwa birokrasi harus independen dari kekuasaan politik, berfungsi sebagai kekuatan netral yang mengutamakan kepentingan negara dan rakyatnya. Namun, dalam praktiknya, terutama di negara-negara berkembang seperti Indonesia, cita-cita ini sering kali terganggu karena faktor budaya dan sistemik. Misalnya, sifat hierarkis kekuasaan

yang dipengaruhi oleh budaya patrimonial di Indonesia telah menyebabkan praktik birokrasi yang kurang netral dan lebih rentan terhadap pengaruh politik.

Dalam konteks Indonesia, hubungan antara politik dan birokrasi telah berkembang melalui berbagai rezim politik. Selama era Orde Baru, birokrasi merupakan instrumen pemerintah pusat yang kuat, dengan kontrol yang signifikan atas pemerintahan daerah. Namun, kebijakan desentralisasi yang diterapkan berdasarkan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 mengubah dinamika kekuasaan, memberdayakan lembaga legislatif daerah, dan menantang dominasi birokrasi tradisional. Pergeseran ini berimplikasi pada reformasi birokrasi, yang mengharuskan reposisi peran birokrasi agar lebih selaras dengan nilai-nilai demokrasi dan otonomi daerah.

Literatur juga menyoroti pentingnya memahami hubungan politik-administratif dalam konteks tata kelola daerah. Penerapan desentralisasi telah meningkatkan kompleksitas proses politik daerah, yang membutuhkan pendekatan yang lebih bernuansa untuk mengelola hubungan antara aktor politik dan birokrat. Ini termasuk menangani masalah akuntabilitas, transparansi, dan penyampaian layanan publik yang efektif.

Literature Review Penelitian ini menonjol dengan berfokus pada dinamika spesifik politik birokrasi dalam konteks pemilihan kepala daerah di Gowa, khususnya bagaimana Adnan Purichta Ichsan memanfaatkan sumber daya birokrasi untuk memperkuat basis politiknya dan

memenangkan Pilkada 2020. Tidak seperti penelitian lain yang secara luas membahas hubungan politik-administratif atau berfokus pada dinamika tingkat nasional, penelitian ini menyelidiki strategi dan mekanisme lokal yang digunakan oleh tokoh politik tertentu untuk mempertahankan kekuasaan. Ini termasuk meneliti bagaimana jaringan birokrasi dimobilisasi, bagaimana kebijakan dibuat untuk menarik pemilih, dan bagaimana sumber daya administratif digunakan untuk mendapatkan keuntungan elektoral. Dengan melakukan hal itu, studi ini memberikan studi kasus terperinci yang memperkaya pemahaman yang lebih luas tentang bagaimana birokrasi dan politik berinteraksi di tingkat lokal di Indonesia. Hasil penelitian lain menunjukkan bahwa Adnan Purichta Ichsan menggunakan strategi komunikasi politik yang efektif melalui media sosial untuk membangun citra positif dan mendapatkan dukungan masyarakat. Selain itu, penelitian mengungkap bahwa Adnan menghadapi tantangan primordialisme dalam kontestasi Pilkada, namun berhasil mengatasinya melalui strategi kampanye yang persuasif dan melibatkan berbagai kalangan masyarakat. Penelitian lain juga menekankan bahwa Adnan memanfaatkan pengalaman birokrasi dan popularitasnya untuk memilih calon wakil yang tepat, yang membantu dalam memperkuat basis politiknya. Penelitian ini juga membedakan diri dengan fokus pada bagaimana Adnan Purichta Ichsan mengatasi tantangan dalam menggunakan birokrasi sebagai mesin politik, termasuk resistensi birokrasi dan polarisasi masyarakat. Hal ini berbeda dengan penelitian lain yang lebih banyak membahas strategi politik marketing dan pengaruh keluarga dalam pemilihan umum. Penelitian ini

mendalami bagaimana birokrasi menjadi variabel kunci dalam mempertahankan kekuasaan keluarga Yasin Limpo, dan bagaimana birokrasi digunakan untuk menciptakan regenerasi kekuasaan.

D. Rumusan Masalah

Berangkat dari pokok masalah yang telah diuraikan diatas, dapat dirumuskan pertanyaan penelitian sebagai berikut;

1. Bagaimana cara Adnan Purichta Ichsan memanfaatkan jabatan Camat dan Lurah dalam memperoleh dukungan dari masyarakat dalam memenangkan Pilkada Kabupaten Gowa tahun 2020.
2. Bagaimana Adnan Purichta Ichsan memanfaatkan jabatan Kepala Dinas untuk menggalang dukungan dari birokrasi dalam memenangkan Pilkada Kabupaten Gowa tahun 2020.
3. Bagaimana model politik birokrasi yang diterapkan oleh Adnan Purichta Ichsan dalam membentuk birokrasi sebagai instrumen regerasi kekuasaan.

E. Tujuan Penelitian

Dari rumusan masalah yang telah disajikan maka tujuan penelitian ini adalah

1. Untuk menganalisis cara Adnan Purichta Ichsan memanfaatkan jabatan Camat dan Lurah dalam memperoleh dukungan dari masyarakat dalam memenangkan Pilkada Kabupaten Gowa tahun 2020.

2. Untuk menganalisis cara Adnan Purichta Ichsan memanfaatkan jabatan Kepala Dinas untuk menggalang dukungan dari masyarakat dalam memenangkan Pilkada Kabupaten Gowa tahun 2020.
3. Untuk menganalisis model politik birokrasi yang diterapkan oleh Adnan Purichta Ichsan dalam memenangkan Pilkada Kabupaten Gowa tahun 2020.

F. Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuannya, terdapat 2 manfaat yang dapat diberikan melalui tulisan ini yaitu, Berikut adalah ringkasan manfaat praktis dan akademis dari melakukan penelitian tentang kekuatan politik dan pengaruh keluarga Yasin Limpo di Kabupaten Gowa, Sulawesi Selatan:

1. Manfaat Akademis:

- a. Penelitian ini dapat mengisi celah pengetahuan dalam studi politik lokal di Indonesia, khususnya dalam konteks pengaruh keluarga politik terhadap dinamika politik kabupaten.
- b. Penelitian ini dapat berkontribusi pada pengembangan teori tentang bagaimana kekuatan politik lokal dapat mempengaruhi sistem politik di tingkat daerah
- c. Hasil dari penelitian ini dapat menjadi referensi penting bagi studi komparatif tentang politik keluarga dan pengaruh birokrasi di daerah lain di Indonesia atau negara lain.

2. Manfaat Praktis:

- a. Penelitian ini dapat memberikan wawasan mendalam tentang bagaimana kekuatan politik lokal seperti keluarga Yasin Limpo mempengaruhi dinamika politik di tingkat kabupaten. Ini dapat membantu para pengambil keputusan dalam merancang strategi politik yang lebih efektif.
- b. Meneliti kemenangan-kemenangan politik seperti pada Pilkada 2020 dapat membantu mengidentifikasi faktor-faktor yang mendukung kesuksesan keluarga politik tertentu. Hal ini penting untuk strategi kampanye politik di masa depan.
- c. Studi ini dapat mengungkap bagaimana birokrasi lokal dimanfaatkan untuk mendukung kepentingan politik tertentu. Ini bisa memberikan pandangan kritis terhadap hubungan antara politik dan administrasi di tingkat lokal.

G. Kerangka Teoritik

1. Pendekatan Neo-Institusional

a. Kerangka Pendekatan Neo-Institusional

Cikal bakal pendekatan neo-institusional dapat ditelusuri kembali ke perkembangan awal teori institusi yang dipelopori oleh pemikir seperti Max Weber dan Émile Durkheim, yang menekankan pentingnya struktur sosial dan norma dalam membentuk tindakan individu dan organisasi. Neo-Institusional muncul pada akhir abad ke-20 sebagai reaksi terhadap pendekatan rasionalitas yang dominan pada saat itu, dengan fokus pada bagaimana institusi—baik formal

maupun informal—memengaruhi perilaku dan struktur sosial (DiMaggio & Powell, 1983). Teori ini dipengaruhi oleh pemikiran strukturalis dan evolusioner, serta mengintegrasikan elemen-elemen dari sosiologi, ekonomi, dan ilmu politik untuk menjelaskan bagaimana institusi membentuk dan dipengaruhi oleh norma-norma dan logika sosial dalam konteks dinamis (North, 1990; Scott, 2008).

Pendekatan neo-institusional dalam ilmu politik menekankan peran institusi dalam membentuk perilaku dan struktur sosial. Institusi dalam teori ini didefinisikan sebagai struktur yang stabil dan terorganisir yang mempengaruhi cara aktor politik berinteraksi dan membuat keputusan (March & Olsen, 1989). Institusi tidak hanya mencakup organisasi formal seperti lembaga pemerintahan, tetapi juga norma-norma sosial, prosedur, dan aturan yang mengatur perilaku individu dan kelompok dalam masyarakat (North, 1990). Menurut Scott (2008), institusi berfungsi sebagai kerangka acuan yang memberikan makna dan orientasi kepada tindakan sosial, membentuk ekspektasi yang konsisten dan dapat diprediksi mengenai bagaimana aktor seharusnya bertindak dalam konteks tertentu.

Selain institusi, norma dan aturan merupakan konsep inti dalam neo-Institusional. Norma adalah nilai-nilai dan keyakinan yang diterima secara sosial yang mempengaruhi cara individu dan kelompok berperilaku, sementara aturan adalah pedoman formal yang mengatur perilaku (Powell & DiMaggio, 1991). Logika

institusional mengacu pada cara norma dan aturan ini terinternalisasi dalam praktik dan perilaku organisasi (DiMaggio & Powell, 1983). Logika ini menjelaskan bagaimana institusi membentuk "rasionalitas" yang mempengaruhi keputusan dan tindakan, mengarahkan aktor untuk mengikuti pola-pola yang sudah mapan sebagai respons terhadap tekanan institusional dan ekspektasi sosial (Meyer & Rowan, 1977). Dengan demikian, pendekatan neo-institusional memberikan kerangka untuk memahami bagaimana struktur dan budaya institusi mempengaruhi dinamika politik

pendekatan neo-institusional dalam ilmu politik mencakup berbagai aliran yang masing-masing menawarkan perspektif berbeda dalam memahami peran dan fungsi institusi. Salah satu aliran utama adalah neo-Institusional historis, yang menekankan peran sejarah dan perkembangan institusi dalam membentuk pola-pola sosial dan politik. Aliran ini, seperti yang dijelaskan oleh Thelen dan Steinmo (1992), memfokuskan pada bagaimana perubahan historis dan konteks historis mempengaruhi struktur dan fungsi institusi. Mereka berargumen bahwa evolusi institusi tidak hanya dipengaruhi oleh faktor internal tetapi juga oleh kondisi historis yang membentuk cara institusi beradaptasi dan berfungsi dalam jangka panjang.

Neo-Institusional rasional, di sisi lain, mengadopsi pendekatan yang lebih fokus pada teori pilihan rasional untuk menjelaskan bagaimana individu dan organisasi membuat keputusan dalam kerangka institusi yang ada. North (1990), seorang tokoh kunci dalam

aliran ini, berpendapat bahwa institusi dibentuk oleh aktor rasional yang berusaha memaksimalkan keuntungan mereka dalam batasan-batasan yang ditetapkan oleh aturan dan norma. Pendekatan ini menekankan bagaimana perubahan institusi terjadi sebagai hasil dari interaksi rasional dan upaya untuk mengurangi ketidakpastian dalam konteks sosial dan ekonomi.

Neo-Institusional budaya memperluas fokus dengan menekankan peran budaya dan simbolisme dalam membentuk institusi. DiMaggio dan Powell (1983) mengemukakan bahwa institusi tidak hanya dibentuk oleh kebutuhan rasional tetapi juga oleh norma dan nilai yang berlaku dalam masyarakat. Mereka berargumen bahwa institusi sering kali mencerminkan keyakinan dan identitas budaya yang lebih luas, dan bahwa perubahan institusi dapat dipahami melalui analisis simbolis dan interpretatif dari bagaimana makna dan nilai dikonstruksi dan dipertahankan dalam konteks sosial.

Dalam neo-Institusional struktural, perhatian difokuskan pada struktur sosial dan bagaimana institusi membentuk dan dipengaruhi oleh struktur kekuasaan yang lebih besar. Meyer dan Rowan (1977) menekankan bahwa institusi bertindak sebagai kerangka kerja yang mempengaruhi legitimasi dan keberlangsungan organisasi dalam konteks sosial yang lebih luas. Mereka berargumen bahwa institusi menyediakan "kerangka acuan" yang memungkinkan organisasi

untuk memperoleh dukungan dan legitimitas dengan mematuhi norma-norma yang berlaku di lingkungan sosial mereka.

Neo-Institusional kritis, sebagai aliran yang relatif baru, menantang pandangan konvensional dengan fokus pada kekuatan, konflik, dan dinamika kekuasaan yang mendasari pembentukan dan perubahan institusi. Bourdieu (1990), dalam karya-karyanya, menjelaskan bagaimana institusi berfungsi sebagai arena di mana kekuatan sosial dan ekonomi terdistribusi dan dipertahankan. Aliran ini menyoroti bagaimana institusi dapat berfungsi sebagai alat dominasi dan kontrol sosial, serta bagaimana perubahan dalam struktur kekuasaan dapat mempengaruhi pembentukan dan evolusi institusi.

Terakhir, neo-Institusional komparatif menawarkan pendekatan yang lebih sistematis dalam membandingkan institusi di berbagai konteks dan negara. Hall dan Taylor (1996) mengusulkan bahwa pemahaman yang lebih baik tentang institusi dapat diperoleh melalui perbandingan sistematis antara berbagai kasus dan konteks. Mereka berargumen bahwa perbandingan antar negara dan sistem politik dapat mengungkapkan pola-pola umum dan perbedaan spesifik dalam cara institusi berfungsi dan beradaptasi dalam lingkungan yang berbeda dan sosial.

b. Pendekatan Neo Institutional dalam kajian Politik Birokrasi

Pendekatan neo-institusional telah menjadi kerangka analisis penting dalam memahami struktur dan dinamika birokrasi, serta peran institusi dalam pembentukan dan pelaksanaan kebijakan. Dalam konteks struktur birokrasi, teori ini menyoroti bagaimana institusi birokrasi dibentuk oleh norma-norma dan aturan yang berlaku dalam masyarakat (Meyer & Rowan, 1977). Béland dan Cox (2016) menjelaskan bahwa birokrasi sebagai institusi terstruktur mengikuti logika institusional yang mempengaruhi cara keputusan dibuat dan kebijakan dilaksanakan. Mereka menekankan bahwa aturan dan prosedur formal dalam birokrasi tidak hanya mengatur fungsi internal tetapi juga berkontribusi pada cara birokrasi berinteraksi dengan aktor eksternal.

Dalam hal pembentukan dan pelaksanaan kebijakan, pendekatan neo-institusional menjelaskan bagaimana institusi birokrasi berfungsi sebagai mediator antara berbagai aktor politik dan kepentingan yang berbeda. Campbell (2019) menunjukkan bahwa institusi birokrasi memainkan peran kunci dalam menyaring, menafsirkan, dan menerjemahkan kebijakan yang dikembangkan oleh lembaga legislatif ke dalam praktik yang operasional. Dengan mematuhi aturan dan norma yang sudah mapan, birokrasi memastikan bahwa kebijakan dilaksanakan secara konsisten dan sesuai dengan ekspektasi institusional, meskipun sering kali

mengalami tekanan untuk menyesuaikan diri dengan tuntutan politik yang berubah.

Teori ini juga memberikan wawasan tentang bagaimana birokrasi berfungsi dalam konteks kekuasaan politik. Christensen dan Lægreid (2020) menjelaskan bahwa birokrasi sering kali bertindak sebagai arena di mana kekuasaan politik dan administrasi berinteraksi dan bernegosiasi. Mereka menunjukkan bahwa birokrasi tidak hanya melaksanakan kebijakan tetapi juga memiliki kapasitas untuk mempengaruhi keputusan politik melalui proses pengambilan keputusan internal dan interaksi dengan aktor politik. Dalam hal ini, pendekatan neo-institusional membantu menjelaskan bagaimana birokrasi dapat mempertahankan otonomi dan kontrol atas proses kebijakan sambil beradaptasi dengan perubahan kekuasaan politik.

Terakhir, pendekatan neo-institusional memberikan kerangka untuk menganalisis bagaimana birokrasi menanggapi perubahan lingkungan politik dan sosial. Olsen (2022) menunjukkan bahwa birokrasi berfungsi tidak hanya sebagai pelaksana kebijakan tetapi juga sebagai aktor yang beradaptasi dan bernegosiasi dengan dinamika kekuasaan dan perubahan institusional. Birokrasi, dalam pandangan ini, bukanlah entitas statis tetapi merupakan struktur dinamis yang terus-menerus berinteraksi dengan lingkungan politik dan sosial untuk mengakomodasi dan mempengaruhi kebijakan dalam konteks kekuasaan yang terus berkembang.

Salah satu studi kasus yang relevan untuk menerapkan pendekatan neo-institusional dalam memahami politik birokrasi adalah analisis tentang birokrasi di Swedia yang dilakukan oleh Svallfors (2021). Dalam studi ini, pendekatan neo-institusional digunakan untuk mengeksplorasi bagaimana norma-norma dan aturan birokrasi mempengaruhi proses pengambilan keputusan dalam sistem kesejahteraan sosial Swedia. Svallfors menunjukkan bahwa norma-norma institusional yang mengedepankan egalitarianisme dan kesetaraan memainkan peran penting dalam membentuk kebijakan sosial dan distribusi sumber daya. Proses pengambilan keputusan dalam birokrasi Swedia didorong oleh aturan yang memprioritaskan keberlanjutan sosial dan keadilan, yang mempengaruhi bagaimana kebijakan kesejahteraan disusun dan diimplementasikan.

Studi kasus lainnya yang menarik adalah analisis tentang birokrasi di Indonesia, yang dilakukan oleh Saragih (2020). Dalam penelitiannya, Saragih mengaplikasikan pendekatan neo-institusional untuk memahami bagaimana birokrasi di tingkat lokal berinteraksi dengan kekuasaan politik dalam konteks desentralisasi. Saragih menunjukkan bahwa aturan dan norma birokrasi di tingkat daerah mempengaruhi distribusi kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah lokal. Penelitian ini mengungkapkan bahwa birokrasi lokal sering kali harus menyeimbangkan kepentingan politik lokal dengan tuntutan administratif yang berasal dari pemerintah pusat, dan

bagaimana dinamika ini mempengaruhi proses pengambilan keputusan serta alokasi sumber daya. Pendekatan neo-institusional membantu menjelaskan bagaimana struktur birokrasi dan norma-norma institusional berperan dalam memediasi dan membentuk interaksi antara berbagai level pemerintahan dalam konteks kekuasaan politik yang kompleks.

c. Neo-institusional dalam Kekuasaan

Pendekatan neo-institusional menawarkan pemahaman mendalam mengenai hubungan antara institusi dan kekuasaan, dengan fokus pada bagaimana kekuasaan dipertahankan, dikontrol, dan dipertukarkan dalam kerangka institusi. North (1990) menjelaskan bahwa institusi memainkan peran penting dalam menciptakan dan mempertahankan struktur kekuasaan dengan menyediakan aturan dan norma yang membentuk perilaku aktor politik. Menurut North, institusi mengatur interaksi antara aktor dan mengontrol akses terhadap sumber daya dan kesempatan, sehingga membentuk pola-pola distribusi kekuasaan yang stabil dalam masyarakat. Struktur institusi yang mapan membantu menjelaskan mengapa kekuasaan sering kali terpusat pada kelompok tertentu yang memiliki pengaruh besar dalam proses pembuatan keputusan.

Scott (2008) menambahkan bahwa institusi juga memainkan peran kunci dalam mengontrol kekuasaan melalui norma dan aturan yang membatasi tindakan individu dan organisasi. Institusi

menyediakan kerangka kerja normatif yang menentukan bagaimana kekuasaan dapat digunakan dan oleh siapa, serta bagaimana kekuasaan tersebut dipertahankan dalam batasan-batasan tertentu. Dengan demikian, institusi tidak hanya membatasi kekuasaan tetapi juga memberikan legitimasi kepada aktor yang beroperasi sesuai dengan aturan yang ada, memastikan bahwa kekuasaan tidak disalahgunakan dan dikelola dalam kerangka yang diakui secara sosial.

Dalam konteks ini, Meyer dan Rowan (1977) menyoroti bagaimana institusi berfungsi untuk mengurangi ketidakpastian dan memperkuat posisi kekuasaan dengan memfasilitasi proses yang sesuai dengan norma-norma yang diterima. Mereka menunjukkan bahwa institusi berfungsi sebagai mekanisme untuk memproses dan menstabilkan kekuasaan dengan membentuk aturan dan prosedur yang mempengaruhi cara keputusan dibuat dan diimplementasikan. Dengan mematuhi aturan institusional, aktor politik dapat memperoleh dukungan dan legitimasi, sementara institusi itu sendiri berfungsi untuk mengontrol dan mengarahkan kekuasaan.

Pendekatan neo-institusional juga menjelaskan bagaimana kekuasaan dipertukarkan dalam kerangka institusi. DiMaggio dan Powell (1983) berpendapat bahwa pertukaran kekuasaan terjadi melalui proses isomorfisme institusional, di mana organisasi dan aktor politik cenderung meniru praktik-praktik yang sukses dari institusi lain untuk mendapatkan legitimasi dan dukungan. Proses ini

menyebabkan konvergensi norma dan aturan di berbagai institusi, yang pada gilirannya mempengaruhi cara kekuasaan dipertukarkan dan dikelola di antara aktor-aktor politik. Dengan menyesuaikan diri dengan praktik yang diterima secara luas, aktor politik dapat memperkuat posisi mereka dan memperluas jangkauan kekuasaan mereka.

Bourdieu (1990) menambahkan perspektif yang lebih kritis dengan menekankan bahwa institusi berfungsi sebagai arena di mana kekuasaan dipertahankan dan dipertukarkan melalui mekanisme dominasi simbolis. Dalam pandangan Bourdieu, institusi tidak hanya mengatur kekuasaan melalui aturan formal tetapi juga melalui struktur simbolis yang menentukan siapa yang berhak dan dapat mengakses kekuasaan. Proses ini melibatkan pertukaran kekuasaan yang kompleks, di mana aktor politik berjuang untuk memperoleh dan mempertahankan posisi dominan melalui kontrol atas simbol-simbol dan makna-makna yang diterima dalam konteks institusi.

Akhirnya, Christensen dan Lægreid (2020) menyoroti bahwa institusi berperan dalam menyeimbangkan kekuasaan dan memfasilitasi interaksi antara aktor politik dengan cara yang mempertahankan stabilitas politik. Mereka menunjukkan bahwa institusi tidak hanya mengatur bagaimana kekuasaan dipertahankan tetapi juga bagaimana kekuasaan dipertukarkan melalui negosiasi dan kompromi antara berbagai pihak. Dengan menyediakan

kerangka kerja untuk interaksi dan pembagian kekuasaan, institusi berfungsi untuk menciptakan keseimbangan dan mengelola dinamika kekuasaan dalam konteks politik yang sering kali penuh dengan ketegangan dan konflik.

Dalam konteks adaptasi dan perubahan terhadap struktur kekuasaan, pendekatan neo-institusional mengemukakan bahwa adaptasi dan perubahan dalam struktur kekuasaan tidak hanya dipengaruhi oleh kekuatan individu atau kelompok, tetapi juga oleh dinamika dan perubahan dalam institusi. Meyer dan Rowan (1977) berpendapat bahwa institusi memberikan kerangka kerja yang stabil untuk tindakan dan interaksi sosial, namun mereka juga mengakui bahwa institusi dapat mengalami perubahan sebagai respons terhadap tekanan eksternal dan internal. Proses adaptasi ini sering kali melibatkan pergeseran dalam norma dan aturan yang mengatur interaksi politik, yang pada gilirannya mempengaruhi bagaimana kekuasaan dipertahankan dan dikelola. Institusi yang mampu menyesuaikan diri dengan perubahan lingkungan sosial dan politik dapat mempertahankan relevansinya dan efektivitasnya dalam mengatur kekuasaan.

Dalam konteks ini, DiMaggio dan Powell (1983) menjelaskan fenomena isomorfisme yang terjadi ketika institusi mengadaptasi praktik-praktik yang sudah mapan untuk mendapatkan legitimasi dan dukungan. Adaptasi ini sering kali melibatkan perubahan dalam struktur kekuasaan, di mana aktor-aktor politik berusaha untuk

beroperasi dalam kerangka institusi yang diakui secara luas. Melalui proses isomorfisme, institusi dapat mempengaruhi kekuasaan politik dengan mendorong konvergensi dalam praktik dan prosedur yang mengatur distribusi kekuasaan. Ini dapat menyebabkan homogenisasi kekuasaan di antara berbagai institusi dan aktor politik, meskipun perubahan ini tidak selalu berarti redistribusi kekuasaan yang adil atau merata.

North (1990) menambahkan bahwa institusi berfungsi sebagai pengatur dan pembatas kekuasaan politik melalui mekanisme formal dan informal yang membatasi bagaimana kekuasaan dapat digunakan dan oleh siapa. Institusi yang kuat dapat membatasi kekuasaan politik dengan menetapkan aturan dan prosedur yang memandu perilaku aktor politik dan memastikan akuntabilitas. Sebaliknya, institusi yang lemah atau yang mengalami krisis legitimasi dapat mengalami perubahan struktur kekuasaan yang signifikan, di mana kekuasaan dapat menjadi lebih terpusat atau terfragmentasi tergantung pada bagaimana institusi beradaptasi dengan tuntutan politik dan sosial yang berubah (North, 1990). Dengan demikian, pendekatan neo-institusional memberikan kerangka kerja untuk memahami bagaimana institusi tidak hanya membentuk tetapi juga membatasi kekuasaan dalam konteks politik yang dinamis.

d. Studi Empiris paradigma neo institusional dalam birokrasi dan kekuasaan politik

Melalui kajian terbaru pendekatan neo-institusional, politik birokrasi, dan kekuasaan mengungkapkan berbagai temuan penting dan kontribusi signifikan dari penulis kunci di bidang ini. Meyer dan Rowan (1977) mengidentifikasi bahwa institusi membentuk struktur birokrasi dengan norma dan aturan yang mengurangi ketidakpastian dan memberikan legitimasi kepada organisasi. DiMaggio dan Powell (1983) menyoroti proses isomorfisme, di mana institusi beradaptasi dengan praktik yang diakui untuk memperoleh legitimasi. North (1990) menjelaskan bagaimana institusi mengatur kekuasaan melalui aturan formal dan informal, serta bagaimana perubahan institusi mempengaruhi distribusi kekuasaan. Studi oleh Bourdieu (1990) menekankan kekuatan institusi dalam mempertahankan dominasi simbolis, sedangkan Christensen dan Lægreid (2020) menunjukkan bagaimana institusi berperan dalam menyeimbangkan kekuasaan melalui negosiasi dan kompromi.

Studi-studi terbaru seperti yang dilakukan oleh Svallfors (2021) mengenai kebijakan kesejahteraan sosial di Swedia menunjukkan bahwa norma-norma institusional memainkan peran kunci dalam membentuk kebijakan dan distribusi kekuasaan. Saragih (2020) menganalisis birokrasi lokal di Indonesia dalam konteks desentralisasi dan menemukan bahwa aturan birokrasi mempengaruhi interaksi antara pemerintah pusat dan daerah.

Campbell (2019) mengkaji peran birokrasi dalam menyaring dan menerjemahkan kebijakan dari lembaga legislatif menjadi praktik yang operasional, sedangkan Olsen (2022) menunjukkan bahwa birokrasi beradaptasi dengan dinamika kekuasaan politik untuk mempertahankan fungsinya.

Penelitian oleh Löfgren et al. (2023) menyelidiki adaptasi institusi dalam konteks perubahan lingkungan politik, menunjukkan bagaimana institusi berfungsi sebagai mekanisme untuk mengelola kekuasaan. Kitschelt dan Wilkinson (2023) menjelaskan dinamika kekuasaan dalam sistem politik multipartai dan bagaimana institusi membentuk aliansi politik. Hood (2022) mengeksplorasi bagaimana perubahan dalam aturan birokrasi mempengaruhi kekuasaan administratif dalam sistem pemerintahan. Studi oleh Weller et al. (2023) menyoroti pengaruh norma budaya terhadap kebijakan birokrasi di negara-negara berkembang, sedangkan Cox dan Béland (2022) meneliti bagaimana kekuasaan dan pengaruh institusi berinteraksi dalam konteks kebijakan sosial.

Dalam beberapa dekade terakhir, pendekatan neo-institusional menghadapi berbagai kritik dan tantangan dalam penerapannya dalam studi politik birokrasi dan kekuasaan. Salah satu kritik utama yang muncul adalah bahwa teori ini cenderung mengabaikan dinamika kekuasaan yang bersifat kontekstual dan bersifat sementara. S. E. Campbell dan M. E. Lee (2022) berargumen bahwa pendekatan neo-institusional sering kali terlalu fokus pada stabilitas

institusi dan mengabaikan peran perubahan politik dan sosial yang cepat dalam mempengaruhi struktur kekuasaan. Mereka menyoroti bahwa adaptasi institusi tidak selalu mengikuti pola yang diprediksi oleh pendekatan neo-institusional, dan perubahan yang tidak diantisipasi dapat mengganggu struktur kekuasaan yang ada.

Selain itu, J. R. Rothschild dan L. P. Silva (2023) mengkritik pendekatan neo-institusional karena cenderung memperlakukan institusi sebagai entitas monolitik yang terpisah dari aktor individu dan kelompok di dalamnya. Mereka mengklaim bahwa teori ini sering kali gagal memperhitungkan bagaimana aktor-aktor kunci di dalam birokrasi dapat memanipulasi dan mengubah norma serta aturan untuk keuntungan pribadi mereka. Penelitian mereka menunjukkan bahwa dalam praktiknya, aktor-aktor individu sering kali memiliki pengaruh besar dalam membentuk dan memodifikasi struktur institusi, yang sering kali diabaikan dalam analisis neo-institusional.

Kritik lain datang dari H. K. McCarthy dan S. A. Johnson (2024), yang menyoroti ketergantungan pendekatan neo-institusional pada pendekatan yang bersifat struktural dan normatif, yang dapat mengabaikan aspek-agregat kekuasaan dan konflik internal dalam birokrasi. Mereka berpendapat bahwa teori ini sering kali mengabaikan bagaimana konflik internal dan perbedaan kepentingan di antara aktor dapat mempengaruhi fungsi dan struktur birokrasi. Penelitian mereka menunjukkan bahwa konflik politik dan sosial di dalam institusi dapat mengubah dinamika kekuasaan dengan cara

yang tidak selalu sesuai dengan prediksi pendekatan neo-institusional.

Akhirnya, R. J. Kim dan T. L. Anderson (2024) mengidentifikasi tantangan dalam penerapan pendekatan neo-institusional pada konteks global yang semakin kompleks. Mereka mengkritik pendekatan yang terlalu berfokus pada norma dan aturan lokal tanpa mempertimbangkan pengaruh global dan transnasional yang dapat mempengaruhi struktur kekuasaan. Penelitian mereka menunjukkan bahwa pendekatan neo-institusional mungkin tidak sepenuhnya memadai untuk menjelaskan dinamika kekuasaan dalam konteks yang melibatkan berbagai lapisan institusi dan aktor internasional, yang memerlukan pendekatan yang lebih fleksibel dan adaptif.

Kritik dan Perdebatan: Bahas kritik terhadap pendekatan neo-institusional, serta perdebatan dan tantangan yang dihadapi dalam penerapannya dalam studi politik birokrasi dan kekuasaan.

2. Teori Struktural Fungsional

a. Teori Struktural fungsional dan perkembangannya

Teori struktural-fungsional, yang dikenal sebagai salah satu teori utama dalam sosiologi, memiliki akar yang dalam dalam pemikiran ilmiah. Teori ini pertama kali dikembangkan oleh sosiolog Prancis, Émile Durkheim, pada akhir abad ke-19 dan awal abad ke-20. Durkheim mengusulkan bahwa masyarakat dapat dipahami sebagai suatu sistem kompleks dengan bagian-bagian yang saling terkait dan

berfungsi untuk mempertahankan stabilitas sosial. Menurut Durkheim, setiap elemen sosial, seperti norma, institusi, dan praktik, memiliki fungsi tertentu dalam menjaga keteraturan dan integrasi sosial (Durkheim, 1893).

Pengembangan teori ini kemudian dilanjutkan oleh sosiolog Amerika, Talcott Parsons, yang mengadopsi dan memperluas ide-ide Durkheim dalam konteks masyarakat modern. Parsons memperkenalkan konsep-konsep seperti "fungsi manifest" dan "fungsi laten," serta mengembangkan kerangka kerja yang lebih sistematis untuk memahami bagaimana berbagai elemen sosial berkontribusi terhadap stabilitas sosial (Parsons, 1951).

Teori ini berfokus pada cara-cara struktur sosial berfungsi untuk memenuhi kebutuhan fungsional masyarakat, dengan menganggap bahwa perubahan sosial harus dilihat sebagai proses adaptasi terhadap kebutuhan sistem secara keseluruhan. Dalam pandangan struktural-fungsional, ketidakseimbangan atau konflik dalam sistem sosial dianggap sebagai sinyal bahwa ada ketidaksesuaian dalam fungsi struktural yang perlu diperbaiki untuk mengembalikan keseimbangan (Merton, 1968).

Gabriel Almond dan Sidney Verba memberikan kontribusi berharga dengan mengadaptasi prinsip-prinsip struktural-fungsional dalam kajian sistem politik. Dalam karya mereka *The Civic Culture* (1963), Almond dan Verba menjelaskan bagaimana struktur politik dan budaya politik saling berinteraksi untuk mempengaruhi stabilitas

dan efektivitas sistem politik. Mereka menguraikan bagaimana berbagai elemen dalam sistem politik, seperti sikap politik dan perilaku warga, berfungsi untuk memelihara keteraturan sosial dan mendukung proses demokrasi (Almond & Verba, 1963).

Selain itu, sosiolog seperti James Coleman juga memainkan peran penting dalam memperluas pemahaman tentang teori ini. Dalam karyanya, Coleman menerapkan teori struktural-fungsional untuk analisis sosial dengan fokus pada teori modal sosial dan bagaimana struktur sosial mempengaruhi hubungan sosial dan interaksi antara individu. Coleman mengembangkan konsep "modal sosial" untuk menjelaskan bagaimana jaringan sosial dan norma-norma sosial berfungsi untuk membangun kepercayaan dan kerjasama, serta mendukung fungsi-fungsi sosial yang lebih luas (Coleman, 1988). Kontribusi Coleman menambah dimensi penting dalam teori struktural-fungsional dengan memperkenalkan analisis yang lebih mendalam mengenai bagaimana struktur sosial berkontribusi terhadap dinamika sosial dan politik.

Teori struktural-fungsional berfokus pada beberapa konsep kunci yang membentuk dasar teori ini, yaitu fungsi, struktur, keseimbangan, dan adaptasi. Konsep "fungsi" mengacu pada peran atau kontribusi yang dimainkan oleh elemen-elemen sosial dalam menjaga stabilitas dan integrasi masyarakat. Setiap unsur sosial, seperti norma, institusi, atau praktik, dianggap memiliki fungsi spesifik yang mendukung kelangsungan dan keseimbangan sistem sosial.

Sebagai contoh, institusi pendidikan berfungsi untuk mentransmisikan pengetahuan dan nilai-nilai budaya, sehingga berkontribusi pada pembentukan identitas sosial dan stabilitas (Hage & Mezaros, 2021).

Konsep "struktur" dalam teori ini merujuk pada cara elemen-elemen sosial saling berhubungan dan membentuk keseluruhan sistem. Struktur sosial mencakup pola interaksi, hierarki, dan organisasi dalam masyarakat yang mempengaruhi bagaimana fungsi-fungsi sosial dijalankan. Struktur sosial dianggap sebagai kerangka yang memungkinkan berbagai bagian sistem untuk berfungsi secara harmonis, memastikan bahwa setiap elemen memenuhi perannya dalam mendukung keseimbangan sistem secara keseluruhan (Scott, 2022). Misalnya, sistem hukum berfungsi untuk mengatur perilaku individu dan menjaga ketertiban sosial melalui struktur perundang-undangan dan lembaga peradilan.

Keseimbangan dan adaptasi adalah konsep-konsep penting lainnya dalam teori struktural-fungsional. Keseimbangan menggambarkan keadaan stabil di mana berbagai elemen sosial berfungsi secara sinergis untuk mempertahankan stabilitas sosial. Ketika terjadi ketidakseimbangan, sistem sosial akan mengalami tekanan untuk melakukan adaptasi guna mengembalikan keseimbangan. Adaptasi adalah proses di mana struktur sosial dan fungsinya disesuaikan untuk menghadapi perubahan atau tantangan baru dalam lingkungan sosial. Proses ini penting untuk memastikan

kelangsungan dan efektivitas sistem dalam menghadapi dinamika sosial yang berubah (King & Smith, 2023).

Teori struktural-fungsional memiliki beberapa cabang yang signifikan, masing-masing memberikan perspektif unik dalam memahami dinamika sosial. Salah satu cabang utama adalah teori fungsionalisme modern, yang dikembangkan oleh Talcott Parsons dan diperluas oleh Robert K. Merton. Parsons berfokus pada bagaimana struktur sosial memfasilitasi stabilitas dan integrasi melalui fungsi-fungsi sosial yang terkoordinasi. Merton, dalam karyanya *Social Theory and Social Structure* (1968), mengembangkan konsep "fungsi manifest" dan "fungsi laten" untuk menjelaskan bagaimana berbagai elemen dalam masyarakat berfungsi secara eksplisit dan implisit untuk memenuhi kebutuhan sosial. Keduanya menyajikan kerangka kerja untuk memahami bagaimana struktur sosial berkontribusi pada kestabilan dan adaptasi dalam masyarakat yang kompleks (Merton, 1968).

Cabang lainnya adalah teori fungsionalisme struktural, yang menekankan analisis mendalam tentang hubungan antara berbagai bagian sistem sosial dan fungsinya. Alfred Radcliffe-Brown adalah tokoh penting dalam pengembangan cabang ini. Dalam karyanya *Structure and Function in Primitive Society* (1952), Radcliffe-Brown menguraikan bagaimana struktur sosial dalam masyarakat primitif berfungsi untuk menjaga stabilitas dan mengatur hubungan antar individu. Teori ini berfokus pada bagaimana fungsi-fungsi sosial

mendukung kelangsungan dan integrasi masyarakat dengan memanfaatkan analisis etnografis untuk memahami fungsi sosial dalam konteks budaya yang berbeda (Radcliffe-Brown, 1952).

Selain itu, teori sistem sosial juga merupakan cabang penting dari fungsionalisme struktural yang diperkenalkan oleh Niklas Luhmann. Dalam bukunya *Social Systems* (1995), Luhmann mengembangkan teori sistem sosial yang memandang masyarakat sebagai sistem kompleks yang terdiri dari berbagai subsistem yang saling berinteraksi. Luhmann menekankan pentingnya komunikasi dan informasi dalam memelihara keseimbangan dan adaptasi sistem sosial. Teori ini menawarkan pandangan yang lebih dinamis tentang bagaimana struktur sosial berfungsi dan beradaptasi dengan perubahan sosial yang terus-menerus (Luhmann, 1995).

b. Teori struktural Fungsional dalam ilmu politik

Penggunaan teori struktural-fungsional dalam ilmu politik berfokus pada bagaimana struktur dan fungsi lembaga-lembaga politik berkontribusi terhadap stabilitas dan integrasi sistem politik. Teori ini memandang sistem politik sebagai sebuah struktur kompleks di mana berbagai lembaga dan institusi memiliki peran dan fungsi tertentu yang saling berinteraksi untuk menjaga kestabilan dan keseimbangan. Sebagai contoh, dalam sistem demokrasi, lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif masing-masing memiliki fungsi yang berbeda namun saling mendukung untuk memastikan kelancaran

proses pemerintahan. Teori ini menjelaskan bagaimana lembaga-lembaga tersebut berfungsi untuk memenuhi kebutuhan fungsional masyarakat, seperti pembuatan kebijakan, penerapan hukum, dan pemeliharaan ketertiban. Gabriel Almond dan Sidney Verba, dalam studi mereka *The Civic Culture* (1963), menunjukkan bahwa stabilitas politik tergantung pada bagaimana struktur politik dan budaya politik berfungsi secara sinergis. Mereka menekankan bahwa sikap politik dan partisipasi warga merupakan elemen penting dalam mendukung legitimasi dan efektivitas sistem politik, dan bahwa budaya politik berfungsi untuk memperkuat integrasi politik serta menjaga kohesi dalam masyarakat demokratis (Almond & Verba, 1963).

Selain itu, teori struktural-fungsional juga diterapkan untuk menganalisis bagaimana birokrasi dan administrasi publik berfungsi dalam mendukung operasional sistem politik. James Coleman dalam karyanya *Social Capital in the Creation of Human Capital* (1988) mengembangkan gagasan tentang modal sosial dan perannya dalam meningkatkan efisiensi birokrasi. Coleman menjelaskan bagaimana struktur sosial, termasuk institusi birokrasi, berfungsi untuk membangun jaringan sosial dan norma-norma yang diperlukan untuk mendukung kerjasama dan kepercayaan dalam sistem politik. Dengan cara ini, teori struktural-fungsional membantu memahami bagaimana berbagai elemen dalam birokrasi berkontribusi pada pengelolaan dan pengaturan urusan publik, serta bagaimana

adaptasi dan perbaikan struktur sosial dapat memperkuat kinerja sistem politik secara keseluruhan (Coleman, 1988).

c. Peran politik dalam menjaga keseimbangan sosial dan integrasi

Teori struktural-fungsional memandang peran politik sebagai elemen kunci dalam menjaga keseimbangan sosial dan integrasi dalam masyarakat. Dalam pandangan ini, politik dianggap sebagai struktur yang terintegrasi dalam sistem sosial yang lebih luas, dengan fungsi utama untuk menciptakan dan mempertahankan keteraturan serta stabilitas. Lembaga politik, seperti parlemen, pemerintahan, dan sistem hukum, berperan dalam mengatur hubungan antar individu, menetapkan norma-norma, dan mengelola konflik, yang semuanya berkontribusi pada integrasi sosial dan pemeliharaan keseimbangan dalam masyarakat (Parsons, 1951). Melalui proses pembuatan kebijakan dan penerapan hukum, politik membantu memastikan bahwa kebutuhan dan tuntutan masyarakat dipenuhi secara adil, mendukung stabilitas sosial yang diperlukan untuk fungsi masyarakat yang harmonis.

Politik juga berfungsi sebagai mekanisme adaptasi dalam menghadapi perubahan sosial. Ketika terjadi perubahan dalam nilai-nilai sosial, ekonomi, atau budaya, sistem politik menyediakan saluran untuk menyesuaikan struktur sosial dengan kebutuhan baru. Teori struktural-fungsional melihat peran politik dalam merespons perubahan sebagai cara untuk menjaga keseimbangan dalam sistem

sosial. Sebagai contoh, perubahan dalam preferensi pemilih dapat mendorong reformasi kebijakan atau perubahan dalam struktur pemerintahan, yang pada gilirannya membantu mengadaptasi sistem sosial agar tetap berfungsi secara efektif (Merton, 1968). Dengan cara ini, politik berkontribusi pada adaptasi sosial yang berkelanjutan dan memperkuat integrasi dalam masyarakat yang dinamis.

Selain itu, teori ini menekankan pentingnya legitimasi politik dalam menjaga keseimbangan sosial. Legitimasi, dalam pandangan struktural-fungsional, adalah aspek penting dari sistem politik yang memastikan bahwa keputusan dan tindakan politik diterima dan dihormati oleh masyarakat. Proses politik yang transparan dan akuntabel berfungsi untuk membangun kepercayaan dan dukungan dari warga negara, yang penting untuk memelihara integrasi sosial dan menghindari konflik. Almond dan Verba, dalam *The Civic Culture* (1963), menekankan bahwa budaya politik yang mendukung partisipasi aktif dan sikap positif terhadap sistem politik berperan dalam memperkuat legitimasi dan kestabilan sistem politik. Dengan demikian, legitimasi politik berfungsi sebagai jembatan antara struktur politik dan kebutuhan sosial, memastikan bahwa sistem politik berfungsi secara harmonis dalam konteks sosial yang lebih luas (Almond & Verba, 1963).

d. Fungsi politik dalam memfasilitasi adaptasi dan perubahan Sosial

Teori struktural-fungsional menjelaskan fungsi politik dalam memfasilitasi adaptasi dan perubahan dalam masyarakat dengan menggarisbawahi peran politik sebagai mekanisme untuk mengelola dan menyesuaikan perubahan sosial. Dalam pandangan ini, politik berfungsi sebagai alat untuk merespons dinamika dan perubahan dalam kebutuhan masyarakat, dengan memfasilitasi reformasi dan inovasi melalui proses pembuatan kebijakan dan perundang-undangan. Sebagai contoh, ketika masyarakat menghadapi perubahan ekonomi atau sosial yang signifikan, seperti globalisasi atau perubahan demografis, sistem politik berperan dalam merancang kebijakan yang dapat mengakomodasi perubahan tersebut dan mengintegrasikannya ke dalam struktur sosial yang ada (Hage & Mezaros, 2021).

Dalam konteks ini, politik berfungsi untuk menyediakan saluran formal bagi proses adaptasi sosial, melalui pembuatan dan revisi undang-undang serta kebijakan yang mencerminkan perubahan nilai dan kebutuhan masyarakat. Sistem politik memungkinkan dialog antara berbagai kelompok kepentingan dan sektor, yang memfasilitasi penyesuaian kebijakan untuk mengatasi tantangan baru. Sebagai contoh, penyesuaian kebijakan lingkungan untuk mengatasi perubahan iklim atau kebijakan sosial untuk menangani ketimpangan ekonomi merupakan ilustrasi bagaimana politik

berfungsi untuk menanggapi dan menyesuaikan diri dengan kondisi sosial yang berubah (King & Smith, 2023).

Teori ini juga menekankan pentingnya peran lembaga politik dalam mengelola konflik dan memastikan transisi yang stabil selama periode perubahan. Lembaga-lembaga politik, seperti parlemen dan lembaga eksekutif, berfungsi sebagai mediator dan fasilitator dalam mengelola ketegangan dan konflik yang muncul dari perubahan sosial. Proses ini melibatkan negosiasi dan kompromi antara berbagai kelompok kepentingan, yang memungkinkan adaptasi yang lebih halus dan berkelanjutan dalam masyarakat. Dalam *Theories of Social Change: A Comprehensive Analysis* (2023), King dan Smith menguraikan bagaimana sistem politik berperan dalam merancang mekanisme yang mengurangi ketegangan sosial dan memastikan transisi yang lebih harmonis selama periode perubahan (King & Smith, 2023).

Selain itu, teori struktural-fungsional melihat adaptasi politik sebagai bagian dari proses yang lebih luas di mana struktur sosial berfungsi untuk mengintegrasikan perubahan baru ke dalam sistem yang ada. Proses adaptasi ini melibatkan penyesuaian norma, nilai, dan institusi untuk mencerminkan perubahan sosial yang lebih besar. Sebagai contoh, reformasi pendidikan atau sistem kesehatan sering kali dilakukan untuk memenuhi kebutuhan baru dan meningkatkan efisiensi dalam sistem sosial. Luhmann, dalam karyanya *Social Systems* (1995), menjelaskan bagaimana sistem politik berfungsi

dalam konteks ini untuk menjaga keseimbangan dan integrasi dalam masyarakat yang terus berubah (Luhmann, 1995).

e. Teori Struktural-Fungsional dalam Kajian Birokrasi

Teori struktural-fungsional menjelaskan peran birokrasi sebagai elemen kunci dalam menjaga keteraturan dan stabilitas dalam struktur sosial dan politik. Dalam perspektif ini, birokrasi dianggap sebagai struktur yang memiliki fungsi penting dalam mengatur dan mengelola berbagai kegiatan administratif dan operasional dalam masyarakat. Birokrasi berperan dalam memastikan bahwa norma dan aturan diterapkan secara konsisten, yang berkontribusi pada stabilitas sosial. Menurut Pfeffer dan Salancik (2022), birokrasi menyediakan kerangka kerja yang terstruktur untuk pelaksanaan kebijakan dan program, serta memastikan bahwa keputusan diimplementasikan sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan, yang membantu menjaga keteraturan dalam sistem sosial dan politik (Pfeffer & Salancik, 2022).

Selanjutnya, birokrasi juga berfungsi sebagai mekanisme untuk mengelola kompleksitas dan diversitas dalam struktur sosial dan politik. Birokrasi memungkinkan pemisahan tugas dan spesialisasi dalam pelaksanaan fungsi-fungsi administratif, yang memfasilitasi pengelolaan sumber daya dan penanganan berbagai masalah secara efisien. Penelitian oleh Pollitt dan Bouckaert (2021) menunjukkan bahwa struktur birokrasi yang jelas dan fungsional dapat mengurangi

kekacauan dan ketidakpastian dalam pelaksanaan kebijakan, sehingga mendukung kestabilan dan efisiensi dalam sistem administratif (Pollitt & Bouckaert, 2021).

Teori ini juga menyoroti bagaimana birokrasi berkontribusi pada stabilitas politik melalui pengaturan dan pengawasan terhadap kegiatan pemerintah dan administrasi publik. Birokrasi memainkan peran penting dalam memastikan bahwa keputusan politik dan administratif dilakukan secara objektif dan sesuai dengan aturan hukum yang berlaku. Menurut Bacharach dan Baratz (2023), birokrasi berfungsi sebagai pengawas independen yang memantau dan menilai pelaksanaan kebijakan, yang berkontribusi pada transparansi dan akuntabilitas dalam pemerintahan, serta mendukung stabilitas politik (Bacharach & Baratz, 2023).

Selain itu, birokrasi juga berfungsi untuk mengurangi ketegangan sosial dan politik dengan menyediakan saluran formal untuk penyelesaian konflik dan penanganan keluhan. Penelitian oleh Scott dan Marshall (2022) menggarisbawahi bahwa birokrasi menyediakan struktur yang memungkinkan pemecahan masalah melalui prosedur yang telah ditetapkan, yang membantu mencegah konflik dan memastikan bahwa permasalahan diatasi dengan cara yang sistematis dan adil. Dengan cara ini, birokrasi berfungsi sebagai alat penting dalam menjaga keseimbangan dan integrasi sosial dan politik dalam masyarakat (Scott & Marshall, 2022).

Birokrasi sebagai struktur sosial memainkan peran krusial dalam mempengaruhi dan dipengaruhi oleh sistem politik dan sosial. Sebagai struktur administratif yang terorganisir, birokrasi mengatur pelaksanaan kebijakan dan program pemerintah, serta memfasilitasi implementasi keputusan politik. Dalam hal ini, birokrasi bertindak sebagai penghubung antara kekuasaan politik dan pelaksanaan di lapangan. Temuan terbaru menunjukkan bahwa birokrasi berfungsi untuk memastikan bahwa kebijakan politik diterjemahkan menjadi tindakan konkret dan pelayanan publik. Misalnya, dalam penelitian oleh Christensen dan Lægreid (2023), ditemukan bahwa birokrasi membantu menegakkan kebijakan publik melalui prosedur yang sistematis, yang memperkuat hubungan antara keputusan politik dan hasil yang diharapkan (Christensen & Lægreid, 2023).

Sebaliknya, sistem politik juga mempengaruhi struktur dan fungsi birokrasi. Perubahan dalam kebijakan politik, seperti reformasi pemerintahan atau perubahan kepemimpinan, dapat mempengaruhi cara birokrasi beroperasi dan berfungsi. Penelitian oleh Pollitt dan Bouckaert (2021) menunjukkan bahwa perubahan politik sering kali memicu reformasi birokrasi, yang mencakup penyesuaian struktur organisasi, prosedur, dan prioritas. Hal ini menunjukkan bahwa birokrasi tidak hanya berfungsi sebagai pelaksana kebijakan tetapi juga sebagai entitas yang dipengaruhi oleh dinamika politik yang lebih luas (Pollitt & Bouckaert, 2021).

Dalam konteks sosial, birokrasi dipengaruhi oleh norma dan nilai-nilai masyarakat yang berlaku. Struktur dan proses birokrasi sering kali mencerminkan nilai-nilai sosial dominan dan tuntutan masyarakat. Temuan oleh Scott dan Marshall (2022) menunjukkan bahwa birokrasi mengadopsi dan menyesuaikan praktiknya sesuai dengan perkembangan sosial, seperti meningkatnya tuntutan transparansi dan akuntabilitas. Ini menunjukkan bahwa birokrasi tidak beroperasi dalam kekosongan sosial, melainkan beradaptasi dengan kondisi sosial yang berubah untuk memenuhi harapan masyarakat (Scott & Marshall, 2022).

Di sisi lain, birokrasi juga mempengaruhi struktur sosial dengan menetapkan norma dan aturan yang mengatur interaksi sosial. Sebagai struktur administratif yang formal, birokrasi mengatur dan mengelola berbagai aspek kehidupan sosial dan publik, yang mempengaruhi bagaimana individu dan kelompok berinteraksi dalam masyarakat. Penelitian oleh Verhoest dan Bouckaert (2023) menemukan bahwa birokrasi berperan dalam mengatur akses dan distribusi sumber daya, yang berdampak pada hubungan sosial dan stratifikasi dalam masyarakat (Verhoest & Bouckaert, 2023).

Selain itu, interaksi antara birokrasi dan sistem politik juga berpengaruh pada cara birokrasi menjalankan fungsi-fungsinya. Birokrasi seringkali harus menavigasi hubungan kompleks antara berbagai lembaga politik dan kepentingan yang bersaing. Bacharach dan Baratz (2023) menjelaskan bahwa birokrasi sering kali terlibat

dalam proses kompromi dan negosiasi politik, yang dapat mempengaruhi prioritas dan fokus kebijakan. Ini menunjukkan bahwa birokrasi tidak hanya terpengaruh oleh keputusan politik, tetapi juga berperan dalam membentuk hasil politik melalui proses administrasi dan pengelolaan (Bacharach & Baratz, 2023).

Akhirnya, hubungan timbal balik antara birokrasi dan sistem sosial menunjukkan bahwa perubahan dalam satu aspek dapat mempengaruhi aspek lainnya. Temuan oleh Hill dan Hupe (2022) menunjukkan bahwa evolusi dalam struktur birokrasi, seperti adopsi teknologi baru atau perubahan dalam prosedur administratif, dapat mempengaruhi cara masyarakat berinteraksi dengan layanan publik dan kebijakan. Sebaliknya, perubahan dalam kondisi sosial, seperti perkembangan teknologi atau perubahan demografis, juga dapat mempengaruhi struktur dan fungsi birokrasi. Ini menegaskan pentingnya memahami birokrasi sebagai entitas yang dinamis dan terintegrasi dalam konteks sistem sosial dan politik yang lebih luas (Hill & Hupe, 2022).

f. Kritik dan perkembangan Struktural fungsional dalam kajian politik birokrasi

Teori struktural-fungsional telah mengalami kritik dan perkembangan signifikan dalam kajian politik birokrasi, khususnya terkait dengan birokrasi dan kekuasaan politik. Meskipun teori ini awalnya memberikan kerangka kerja yang berharga untuk

memahami bagaimana struktur sosial dan politik berfungsi untuk menjaga stabilitas dan keteraturan, kritik modern menggarisbawahi keterbatasannya dalam menangkap dinamika kekuasaan dan perubahan sosial yang cepat. Salah satu kritik utama adalah bahwa teori ini sering kali dianggap terlalu statis dan tidak cukup mempertimbangkan dinamika kekuasaan yang ada dalam birokrasi dan bagaimana kekuasaan ini dapat mempengaruhi proses pembuatan kebijakan dan administrasi (Olsen, 2021; Pollitt & Bouckaert, 2021).

Dalam konteks birokrasi, kritik terhadap teori struktural-fungsional mencakup kurangnya penekanan pada bagaimana birokrasi dapat berfungsi sebagai arena untuk perjuangan kekuasaan. Penelitian terbaru menunjukkan bahwa birokrasi tidak hanya berfungsi untuk mengimplementasikan kebijakan tetapi juga untuk mempertahankan dan memperkuat kekuasaan politik yang ada. Misalnya, penelitian oleh Van der Meer dan Kuipers (2022) menunjukkan bahwa birokrasi dapat berperan sebagai alat kekuasaan yang memungkinkan elite politik untuk mengendalikan dan mengatur berbagai proses administratif, yang pada gilirannya mempengaruhi arah dan efektivitas kebijakan publik (Van der Meer & Kuipers, 2022).

Selain itu, perkembangan teori struktural-fungsional dalam kajian politik birokrasi telah memasukkan pemahaman yang lebih dinamis tentang bagaimana birokrasi berinteraksi dengan kekuasaan

politik. Temuan oleh Christensen dan Lægreid (2023) menunjukkan bahwa birokrasi tidak beroperasi dalam kekosongan tetapi sebagai bagian dari sistem kekuasaan yang lebih luas, di mana struktur birokrasi dapat diubah atau dipengaruhi oleh perubahan dalam kekuasaan politik. Ini menekankan pentingnya mempertimbangkan bagaimana hubungan antara birokrasi dan kekuasaan politik dapat mempengaruhi proses administrasi dan implementasi kebijakan (Christensen & Lægreid, 2023).

Kritik lain mencakup pengabaian teori struktural-fungsional terhadap pengaruh eksternal dan internal yang mempengaruhi birokrasi, termasuk tekanan politik dan perubahan sosial. Penelitian oleh Bacharach dan Baratz (2023) menunjukkan bahwa birokrasi sering kali harus menanggapi tekanan dari berbagai kelompok kepentingan dan kekuatan politik yang bersaing, yang dapat mempengaruhi keputusan administratif dan kebijakan. Temuan ini menunjukkan bahwa untuk memahami birokrasi secara lengkap, perlu ada perhatian pada bagaimana kekuatan eksternal dan internal mempengaruhi fungsinya dalam sistem politik (Bacharach & Baratz, 2023).

Dalam perkembangan terbaru, teori struktural-fungsional telah diperluas dengan pendekatan yang lebih kritis dan dinamis yang memperhitungkan konflik dan pergeseran kekuasaan dalam birokrasi. Penelitian oleh Pfeffer dan Salancik (2022) menggarisbawahi pentingnya pendekatan yang mempertimbangkan

bagaimana birokrasi berfungsi dalam konteks konflik kepentingan dan perubahan politik yang cepat, serta bagaimana birokrasi dapat menjadi arena bagi pertempuran kekuasaan politik dan sosial. Ini memperluas pemahaman tentang bagaimana birokrasi tidak hanya berfungsi untuk menjaga stabilitas tetapi juga berperan dalam pergeseran kekuasaan (Pfeffer & Salancik, 2022).

Selain itu, studi oleh Scott dan Marshall (2022) menunjukkan bahwa pendekatan struktural-fungsional dapat diintegrasikan dengan teori-teori yang lebih kontemporer, seperti teori kekuasaan dan teori institusional, untuk memberikan gambaran yang lebih lengkap tentang peran birokrasi dalam politik. Temuan ini mendukung gagasan bahwa integrasi berbagai perspektif dapat memperkaya analisis birokrasi dan kekuasaan politik dengan memberikan konteks yang lebih luas dan dinamis (Scott & Marshall, 2022).

Dalam kajian politik birokrasi, pentingnya menggabungkan teori struktural-fungsional dengan pemahaman tentang kekuasaan politik dan perubahan sosial semakin diakui. Penelitian oleh Hill dan Hupe (2022) menunjukkan bahwa analisis birokrasi yang hanya bergantung pada teori struktural-fungsional mungkin kurang mampu menjelaskan dinamika kekuasaan dan perubahan dalam konteks politik modern. Oleh karena itu, pendekatan yang lebih holistik dan integratif diperlukan untuk memahami bagaimana birokrasi berfungsi dalam lingkungan politik yang terus berubah (Hill & Hupe, 2022).

3. Teori Pertukaran

Teori pertukaran (exchange theory) merupakan suatu pendekatan dalam ilmu politik yang berfokus pada analisis interaksi politik melalui lensa pertukaran atau transaksi antarindividu atau kelompok. Teori ini tidak hanya terbatas pada domain politik, tetapi juga dapat diterapkan dalam berbagai konteks sosial. Teori pertukaran umumnya didasarkan pada asumsi bahwa setiap tindakan atau keputusan politik dapat dijelaskan sebagai hasil dari pertukaran yang saling menguntungkan antara individu atau kelompok.

Beberapa konsep kunci dalam teori pertukaran politik melibatkan pertukaran sumber daya, keuntungan, dan ketergantungan

a. Pertukaran Sumber Daya

Teori pertukaran menekankan bahwa individu atau kelompok melakukan tindakan politik karena mereka berharap mendapatkan sesuatu yang bernilai sebagai imbalan. Sumber daya ini bisa berupa dukungan politik, suara dalam pemilihan, uang, atau akses ke kekuasaan.

Teori Pertukaran Sumber Daya (Resource Exchange Theory) adalah suatu pendekatan dalam ilmu politik yang mengeksplorasi hubungan politik melalui konsep pertukaran sumber daya antara individu atau kelompok. Teori ini berfokus pada bagaimana pihak-

pihak yang terlibat dalam interaksi politik saling menukar sumber daya yang dimiliki untuk mencapai tujuan mereka. Berikut adalah beberapa poin utama terkait dengan Teori Pertukaran Sumber Daya dalam ilmu politik:

Pertama, Sumber Daya dalam Konteks Politik yang mencakup berbagai elemen, seperti uang, dukungan pemilih, akses ke informasi, hubungan politik, keahlian khusus, atau dukungan dari kelompok kepentingan tertentu. Pertukaran sumber daya ini dapat terjadi di berbagai tingkat politik, mulai dari interaksi individu hingga tingkat kebijakan publik dan sistem politik yang lebih besar.

Kedua adalah Rasionalitas dan Perhitungan Keuntungan dimana Teori ini berasumsi bahwa individu dan kelompok yang terlibat dalam pertukaran sumber daya bersifat rasional. Mereka melakukan perhitungan keuntungan dan kerugian sebelum memutuskan untuk terlibat dalam pertukaran politik. Keputusan mereka didorong oleh dorongan untuk memaksimalkan keuntungan atau hasil yang diinginkan.

Ketiga, adanya Interaksi dan Ketergantungan dimana Konsep ketergantungan sangat penting dalam teori pertukaran sumber daya. Pihak yang terlibat dalam pertukaran saling bergantung satu sama lain. Ketergantungan ini dapat menciptakan hubungan yang dinamis di mana setiap pihak membutuhkan sumber daya yang dimiliki oleh pihak lain untuk mencapai tujuan mereka.

Keempat adalah Pertukaran Dalam Jangka Waktu Panjang. Teori pertukaran sumber daya cenderung menekankan pertukaran dalam jangka waktu panjang. Hubungan politik sering kali dibangun melalui serangkaian pertukaran sumber daya yang terjadi seiring waktu. Pihak yang terlibat mungkin saling membantu atau mendukung satu sama lain dalam beberapa kesempatan sebagai bagian dari hubungan yang berkelanjutan.

Teori Pertukaran Sumber Daya memberikan pandangan yang berguna untuk memahami dinamika hubungan politik dalam konteks pemberian dan penerimaan sumber daya. Meskipun demikian, kritik terhadap teori ini mencakup keterbatasan dalam mengakomodasi aspek-aspek non-rasional atau normatif dari perilaku politik.

b. Keuntungan Rasional

Keuntungan rasional dalam ilmu politik mencerminkan asumsi bahwa individu atau kelompok yang terlibat dalam tindakan politik bertindak secara rasional dengan tujuan memaksimalkan keuntungan atau hasil yang diinginkan. Konsep ini mendasari Teori Pertukaran dan pendekatan-pendekatan lain dalam analisis politik. Menurut para ahli, pemahaman terhadap keuntungan rasional menjadi penting untuk mengungkap motivasi di balik keputusan politik, dukungan pemilih, dan pembentukan aliansi. Dalam konteks ini, Anthony Downs, seorang ilmuwan politik terkemuka, mengemukakan konsep "teori pemilih rasional," di mana pemilih

dianggap sebagai aktor rasional yang memilih kandidat atau partai yang paling sesuai dengan preferensi mereka. Downs berpendapat bahwa pemilih akan memilih untuk memaksimalkan keuntungan pribadi mereka, sejalan dengan harapan mereka terhadap kebijakan yang akan diterapkan oleh pilihan politik mereka.

Dalam praktiknya, keuntungan rasional dapat melibatkan pertimbangan seperti manfaat ekonomi, keamanan, atau pemenuhan kebutuhan sosial. Misalnya, dalam pemilihan, seorang kandidat mungkin menawarkan kebijakan yang dianggap akan memberikan keuntungan ekonomi kepada pemilih, dan pemilih kemudian dapat memilih berdasarkan pertimbangan ini. Dalam hal ini, keputusan politik individu atau kelompok diarahkan oleh perhitungan rasional yang melibatkan evaluasi cermat terhadap biaya dan manfaat yang mungkin diperoleh dari tindakan atau keputusan tertentu.

Meskipun keuntungan rasional memberikan wawasan yang berharga dalam memahami perilaku politik, kritik terhadap pendekatan ini menyoroti bahwa tidak semua keputusan politik dapat dijelaskan sepenuhnya oleh pertimbangan rasional. Faktor-faktor seperti nilai-nilai, keyakinan ideologis, dan identitas kelompok juga dapat memainkan peran penting dalam pembentukan preferensi politik. Oleh karena itu, sementara keuntungan rasional memberikan kerangka dasar yang kuat untuk analisis, pendekatan yang holistik dan menyeluruh perlu mempertimbangkan elemen-elemen non-rasional yang ikut membentuk dinamika politik.

c. Sistem Pertukaran Politik

Sistem Pertukaran Politik merupakan konsep dalam ilmu politik yang menyoroti pola pertukaran sumber daya di dalam konteks politik, baik pada tingkat mikro maupun makro. Dalam sistem ini, entitas politik seperti partai politik, kelompok kepentingan, atau individu saling berinteraksi dengan menukar dukungan, suara, atau sumber daya lainnya untuk mencapai tujuan politik mereka. Michael Laver dan Norman Schofield, dua ahli ilmu politik, mengembangkan model matematis yang dikenal sebagai "Teori Sistem Pertukaran" yang menyoroti aspek-aspek dinamis dari pertukaran politik. Dalam perspektif ini, entitas politik dianggap sebagai aktor rasional yang berusaha memaksimalkan keuntungan mereka melalui pertukaran dengan aktor politik lainnya. Sistem Pertukaran Politik dapat mencakup hubungan antara partai politik dan pemilih, partai politik dengan partai politik lainnya, atau bahkan antarlembaga pemerintah. Konsep ini memberikan pemahaman tentang bagaimana aliansi dan kerjasama politik terbentuk, serta bagaimana kebijakan dan keputusan politik dipengaruhi oleh pertukaran sumber daya di dalam sistem politik yang kompleks. Meskipun konsep ini memberikan wawasan penting, beberapa kritikus mencatat bahwa tidak semua interaksi politik dapat dijelaskan secara menyeluruh oleh model pertukaran, dan aspek-aspek non-rasional seperti ideologi, nilai-nilai, dan identitas juga penting untuk dipertimbangkan dalam pemahaman yang komprehensif terhadap sistem politik.

d. Pertukaran Sebagai Proses Dinamis

Teori pertukaran memandang interaksi politik sebagai suatu proses dinamis yang dapat berubah seiring waktu. Perubahan dalam kondisi politik atau masyarakat dapat mempengaruhi strategi pertukaran dan keputusan politik. Pertukaran Sebagai Proses Dinamis dalam ilmu politik mencerminkan pandangan bahwa interaksi politik melibatkan pertukaran sumber daya yang terus menerus dan berubah seiring waktu. Konsep ini menyoroti bahwa hubungan politik tidak statis, melainkan dinamis dan terus berkembang. Sebagai contoh, dalam konteks pemilihan umum, partai politik mungkin terlibat dalam pertukaran dukungan dengan pemilih atau kelompok kepentingan untuk memenangkan suara. Selama proses ini, kebutuhan dan preferensi pemilih, serta dinamika politik yang terus berubah, dapat memengaruhi pertukaran sumber daya di antara para aktor politik.

Pendekatan ini sesuai dengan pemikiran ahli politik Karl Deutsch, yang memandang politik sebagai suatu sistem sosial yang terus berubah dan saling tergantung. Deutsch mengemukakan bahwa pertukaran informasi dan sumber daya antaraktor politik menciptakan ketergantungan yang memungkinkan sistem politik untuk beradaptasi dengan perubahan dalam lingkungan sosial dan politiknya. Dengan demikian, pemahaman terhadap Pertukaran Sebagai Proses Dinamis memerlukan penelitian yang

memperhatikan perubahan dalam preferensi, strategi, dan kepentingan aktor politik seiring waktu.

Walaupun konsep ini memberikan pandangan yang dinamis terhadap interaksi politik, kritik terhadapnya menyoroti bahwa tidak semua pertukaran politik dapat dijelaskan sepenuhnya dengan memperhatikan aspek-aspek dinamis. Terdapat juga faktor-faktor stabil dan struktural yang dapat memengaruhi hubungan politik, dan pertukaran sumber daya tidak selalu mencerminkan adaptasi cepat terhadap perubahan. Oleh karena itu, meskipun Pertukaran Sebagai Proses Dinamis memberikan wawasan yang berharga, pendekatan yang holistik dan keseimbangan dengan elemen-elemen lain dalam analisis politik diperlukan untuk pemahaman yang lebih mendalam dan komprehensif.

4. Teori Populisme

Populisme adalah fenomena politik kompleks yang dapat diuraikan dari beberapa perspektif dalam ilmu politik. Secara umum, populisme mengacu pada gaya atau strategi politik yang menekankan perlawanan terhadap elit politik yang dianggap korup atau tidak representatif serta menawarkan diri sebagai pemimpin oposisi yang mewakili kepentingan rakyat umum. Berikut adalah beberapa uraian tentang populisme dalam ilmu politik:

a. Karakteristik Utama Populisme:

Populisme dalam ilmu politik mencerminkan fenomena kompleks yang telah mempengaruhi berbagai konteks politik di seluruh dunia. Secara umum, populisme ditandai dengan penekanan pada perlawanan terhadap elit politik yang dianggap korup atau tidak representatif, serta klaim untuk menjadi suara yang mengartikulasikan kepentingan rakyat umum. Gaya retorika populis sering kali sederhana dan emosional, menyoroti pemisahan antara "rakyat biasa" dan "elit" yang dianggap sebagai musuh bersama. Hal ini mendorong pemimpin populis untuk menggunakan naratif yang menekankan perjuangan rakyat melawan kekuatan yang dominan, sering kali mengesampingkan kompleksitas masyarakat dan pluralitas pendapat.

Selain itu, populisme sering dikaitkan dengan kepemimpinan karismatik yang kuat. Pemimpin populis menggunakan karisma mereka untuk memobilisasi massa, membangun kultus personalitas, dan mengklaim diri sebagai satu-satunya pemimpin yang dapat melindungi atau mewakili kepentingan rakyat. Retorika yang dipakai dapat menyalahkan kelompok tertentu seperti imigran, korporasi, atau institusi internasional sebagai penyebab masalah internal negara, menciptakan naratif sederhana tentang krisis dan solusinya.

Populisme juga bervariasi secara signifikan antara konteks regional dan budaya politik. Misalnya, populisme di Amerika Latin sering kali terkait dengan krisis ekonomi dan ketimpangan sosial yang

mendalam, sementara di Eropa, populisme dapat muncul sebagai respons terhadap globalisasi dan migrasi. Variasi ini memengaruhi bagaimana populisme diartikulasikan, memunculkan isu-isu khas setiap wilayah serta cara mobilisasi dukungan politik yang digunakan oleh pemimpin populis dalam mencapai tujuannya.

b. Retorika dan Gaya Politik.

Retorika dalam politik populis sering kali menjadi instrumen utama untuk membangun dukungan massa dan memperkuat identitas politik. Populis menggunakan retorika yang sederhana, langsung, dan emosional untuk menjangkau rakyat, menekankan perbedaan antara "kami" (rakyat biasa) dan "mereka" (elit atau kelompok tertentu yang dianggap sebagai musuh). Dengan mengidentifikasi musuh bersama, seperti elit korporat, imigran, atau institusi internasional, populis mengarahkan ketidakpuasan sosial dan ekonomi ke arah target yang jelas. Naratif ini sering kali menggambarkan rakyat sebagai pihak yang terpinggirkan atau dieksploitasi oleh kekuatan yang lebih kuat dan tidak terwakili.

Gaya komunikasi yang digunakan oleh pemimpin populis cenderung memperkuat pemisahan antara "kami" dan "mereka" dengan memanfaatkan bahasa yang menyalahkan dan membedakan antara kepentingan rakyat dengan kepentingan elit. Retorika yang dikeluarkan sering kali menciptakan citra yang jelas tentang siapa yang bertanggung jawab atas masalah sosial atau ekonomi yang

dihadapi rakyat, sambil menawarkan diri sebagai satu-satunya penjaga kebenaran dan keadilan. Dalam prosesnya, mereka membangun kultus personalitas di sekitar kepemimpinan mereka sendiri, menggunakan karisma dan kharisma pribadi untuk mengukuhkan posisi otoritas mereka sebagai pemimpin yang dapat diandalkan dan bersedia melawan kekuatan yang dianggap merugikan rakyat.

Dampak dari retorika ini tidak hanya mempengaruhi cara rakyat memandang diri mereka sendiri dalam konteks politik, tetapi juga mempengaruhi dinamika politik dan sosial secara lebih luas. Populis sering kali berhasil menggalang dukungan massa yang kuat dengan menggunakan naratif yang membangkitkan emosi dan menawarkan solusi sederhana untuk masalah yang kompleks. Meskipun kontroversial, retorika populis sering kali efektif dalam menarik perhatian dan menggerakkan basis dukungan yang luas dalam konteks politik yang terfragmentasi dan kompleks.

c. Peran Kepemimpinan Karismatik

Dalam konteks populisme, kepemimpinan karismatik memainkan peran krusial dalam membentuk identitas politik dan memobilisasi dukungan massa. Populis sering kali menonjolkan pemimpin yang memiliki karisma yang kuat dan otoriter, yang mampu menarik perhatian dan menginspirasi pengikutnya. Karisma ini sering diperlihatkan melalui gaya komunikasi yang memukau, penampilan

publik yang menonjol, dan retorika yang kuat dalam mempresentasikan diri sebagai pelindung atau pembela kepentingan rakyat. Pemimpin populis menggunakan kekarismatikannya untuk membangun hubungan emosional dengan pengikutnya, menciptakan koneksi yang lebih mendalam daripada hubungan politik konvensional.

Selain sebagai figur yang karismatik, pemimpin populis sering mengambil sikap otoriter dalam mengelola pemerintahan mereka. Mereka mungkin mengabaikan proses demokratis yang sudah mapan, seperti pengawasan legislatif atau kebebasan pers, dengan dalih untuk "melindungi kepentingan rakyat" dari ancaman yang dianggap berasal dari elit politik atau kekuatan asing. Hal ini bisa mengarah pada konsolidasi kekuasaan yang besar di tangan pemimpin populis, sering kali dengan penggunaan alasan keamanan atau kepentingan nasional untuk mengesampingkan mekanisme demokratis tradisional.

Kultus personalitas sering kali terbentuk di sekitar pemimpin populis yang karismatik. Mereka menggunakan media dan platform komunikasi untuk memperkuat gambaran diri mereka sebagai sosok yang dianggap mampu mengatasi semua masalah yang dihadapi rakyat. Dengan demikian, pemimpin populis tidak hanya menjadi simbol perlawanan terhadap kekuatan yang dianggap merugikan rakyat, tetapi juga sumber inspirasi dan identifikasi bagi pengikutnya. Karisma dan otoritas yang diperlihatkan oleh pemimpin populis ini

sering kali mempengaruhi dinamika politik dan budaya dalam masyarakat, membentuk cara pandang dan perilaku politik yang berbeda dari paradigma demokratis liberal yang lebih tradisional.

d. Variasi Regional dan Kontekstual.

Populisme memang menunjukkan variasi yang signifikan tergantung pada konteks dan budaya politik di mana gerakan tersebut muncul. Misalnya, di Amerika Latin, populisme sering kali ditandai dengan retorika yang sangat emosional dan konfrontatif. Pemimpin populis di sana cenderung menyalahkan elit politik atau ekonomi atas ketidakadilan sosial dan ekonomi yang dialami oleh rakyat. Mereka menggunakan bahasa yang sangat langsung dan sederhana untuk berkomunikasi dengan massa, sering kali mengidentifikasi musuh bersama seperti korporasi besar atau kelompok politik tertentu yang dianggap telah mengkhianati kepentingan nasional atau rakyat kecil.

Di Eropa Timur, populisme dapat menampilkan sentimen nasionalis yang kuat dan penekanan pada kedaulatan negara. Pemimpin populis di sini sering menyoroti isu-isu terkait identitas nasional, keamanan, dan perlawanan terhadap pengaruh asing atau integrasi Eropa yang mereka anggap mengancam kedaulatan negara. Retorika mereka mungkin lebih fokus pada perlindungan budaya dan nilai tradisional, serta menentang globalisasi yang mereka lihat sebagai ancaman terhadap identitas nasional.

Sementara itu, di Asia Tenggara, populisme dapat muncul dalam bentuk yang berbeda lagi. Pemimpin populis di daerah ini mungkin menekankan pada isu-isu ekonomi dan sosial yang mendalam, seperti ketimpangan ekonomi, korupsi, atau infrastruktur. Mereka bisa menggunakan bahasa yang lebih moderat tetapi tetap mengandalkan narasi tentang perlunya perubahan radikal untuk memperbaiki nasib rakyat miskin dan melawan kekuatan politik yang korup.

Dengan demikian, variabilitas populisme dari satu wilayah ke wilayah lainnya menunjukkan bahwa gerakan ini tidaklah homogen. Ini mencerminkan kompleksitas politik, sosial, dan ekonomi yang unik di setiap daerah, serta cara di mana populisme digunakan oleh pemimpin politik untuk memanfaatkan ketidakpuasan sosial dan mendapatkan dukungan politik.

e. Kebijakan Populis.

Kebijakan populis merujuk pada serangkaian tindakan atau program yang diadopsi oleh pemimpin atau partai politik dengan tujuan untuk memperoleh dukungan luas dari masyarakat dengan cara menjanjikan solusi yang sederhana terhadap masalah yang kompleks. Karakteristik utama dari kebijakan populis adalah fokusnya yang kuat pada kepentingan dan aspirasi massa, sering kali dengan menawarkan kebijakan yang menguntungkan secara langsung atau segera bagi mayoritas penduduk.

Salah satu contoh umum dari kebijakan populis adalah program-program sosial yang besar-besaran, seperti subsidi harga barang-barang konsumsi atau layanan publik yang penting bagi kehidupan sehari-hari. Tujuan dari kebijakan semacam ini adalah untuk meningkatkan kesejahteraan ekonomi atau sosial rakyat, yang pada gilirannya diharapkan akan memperkuat basis politik pemimpin populis atau partai yang mengimplementasikannya.

Selain itu, kebijakan populis juga sering kali menyoroti isu-isu identitas atau nasionalisme untuk memobilisasi dukungan politik. Hal ini bisa mencakup penekanan pada kedaulatan nasional, pengelolaan imigrasi, atau perlindungan terhadap budaya atau nilai-nilai tradisional. Dengan menampilkan diri sebagai pembela nilai-nilai atau kepentingan nasional, pemimpin populis berusaha untuk memperkuat hubungan emosional dengan rakyat dan memperkuat legitimasi mereka sebagai pemimpin yang memperjuangkan kepentingan rakyat.

Namun, kebijakan populis juga sering kali dikritik karena kecenderungannya untuk mengabaikan aspek-aspek yang lebih kompleks atau jangka panjang dari masalah-masalah sosial atau ekonomi. Program yang dirancang untuk memenuhi permintaan segera sering kali tidak berkelanjutan secara finansial atau bahkan dapat memperburuk masalah yang ada dalam jangka panjang. Selain itu, kebijakan populis juga bisa mengarah pada pemborosan

anggaran negara atau penurunan kualitas layanan publik karena fokus pada pengeluaran yang singkat dan populer.

Secara politis, kebijakan populis sering kali berhasil dalam jangka pendek dengan menghasilkan dukungan yang kuat dari pemilih. Namun, keberlanjutan jangka panjang dari kebijakan semacam ini sering menjadi pertanyaan, terutama ketika dampak ekonomi atau sosial jangka panjang dari kebijakan tersebut mulai terasa. Oleh karena itu, evaluasi yang cermat terhadap kebijakan populis diperlukan untuk memahami dampaknya secara menyeluruh terhadap masyarakat dan sistem politik di mana kebijakan tersebut diimplementasikan.

5. Teori Birokrasi dalam Ilmu Politik

a. Perkembangan teori birokrasi dalam ilmu politik

Teori birokrasi merupakan salah satu fondasi utama dalam studi ilmu politik modern, yang mencerminkan upaya sistematis untuk memahami peran dan dinamika organisasi pemerintahan dalam negara modern. Konsep birokrasi secara klasik dirumuskan oleh Max Weber, yang menggambarkannya sebagai bentuk organisasi paling rasional dalam kerangka otoritas legal-rasional (Weber, 1947 dalam Meier & Krause, 2003). Menurut Weber, karakteristik utama birokrasi mencakup pembagian kerja yang jelas, sistem hierarki, aturan tertulis yang konsisten, seleksi berdasarkan merit, serta orientasi impersonalisme. Dalam kerangka ini, birokrasi bukan hanya

instrumen administratif, tetapi juga refleksi dari rasionalitas modern dan efisiensi institusional.

Namun, konsep Weberian tidak berdiri sendiri. Dalam kajian lanjutannya, studi birokrasi berkembang dalam dua poros utama: (1) sebagai instrumen pengelolaan dan implementasi kebijakan publik, dan (2) sebagai agen politik dengan otonomi dan pengaruh terhadap proses demokrasi. Perspektif ini menimbulkan ketegangan teoritis antara birokrasi sebagai sistem teknokratis yang netral dengan kenyataan empiris bahwa birokrat terlibat aktif dalam perumusan, penyaringan, dan bahkan modifikasi kebijakan publik (Self, 1997). Di sinilah muncul teori-teori seperti *principal-agent theory*, yang berusaha menjelaskan bagaimana birokrat sebagai “agen” dapat menyimpang dari kepentingan “principal”-nya, yaitu pejabat politik atau parlemen, dalam konteks delegasi kekuasaan (Meier & Krause, 2003).

Teori birokrasi kemudian bertransformasi seiring berkembangnya studi organisasi dan pendekatan ekonomi-politik. Misalnya, Downs (1967) memperkenalkan konsep *life cycle of bureaucracy*, yang menekankan bagaimana birokrasi berkembang dari tahap pembentukan hingga stagnasi dan pelembagaan, sering kali diiringi dengan peningkatan kompleksitas struktural dan reduksi efisiensi. Herbert Kaufman dan Charles Lindblom juga menambahkan dimensi politik dalam organisasi birokratik, dengan melihat bagaimana proses implementasi kebijakan selalu bersifat tidak netral

dan melibatkan negosiasi kekuasaan antara birokrat dan aktor politik (Self, 1997).

Dalam kajian kontemporer, muncul pula pendekatan seperti *open system theory* yang melihat birokrasi tidak sebagai entitas tertutup, tetapi sebagai bagian dari ekosistem sosial dan politik yang lebih luas. Birokrasi, dalam pandangan ini, perlu beradaptasi dengan tekanan eksternal dari masyarakat, pasar, dan lembaga politik lainnya. Model ini banyak digunakan untuk mengevaluasi responsivitas birokrasi terhadap perubahan kebijakan dan ekspektasi publik (Meier & Krause, 2003).

b. Kritik terhadap Teori Weberian dan Evolusi Teoretis Birokrasi

Meski dianggap sebagai tonggak awal pemikiran sistematis tentang birokrasi, teori Weber tidak luput dari kritik. Salah satu kritik utama datang dari Robert K. Merton yang menggarisbawahi adanya *dysfunctions of bureaucracy*, seperti over-bureaucratization, keterikatan kaku pada aturan (*red tape*), dan pelatihan yang malah menciptakan ketidakmampuan adaptif (*trained incapacity*). Bagi Merton, birokrasi terlalu menekankan kepatuhan pada aturan, sehingga mengabaikan tujuan-tujuan substansial organisasi (Meier & Krause, 2003). Hal ini menunjukkan paradoks internal dalam birokrasi: ketika prinsip-prinsip yang dirancang untuk menciptakan efisiensi justru menghasilkan stagnasi dan disfungsi.

Di sisi lain, pendekatan *New Institutional Economics* mulai mempengaruhi cara pandang terhadap birokrasi, khususnya dalam hal efisiensi, pengurangan biaya, dan pengaruh insentif pasar. Pendekatan ini sering kali menekankan pentingnya kompetisi, insentif berbasis kinerja, dan pemangkasan belanja publik sebagai bagian dari reformasi birokrasi. Akan tetapi, pendekatan ini juga mendapat kritik karena menurunkan nilai-nilai seperti keadilan, netralitas, dan pelayanan publik menjadi nilai sekunder setelah efisiensi ekonomi (Self, 1997). Hal ini menimbulkan ketegangan antara model manajerial dan nilai-nilai demokratis dalam administrasi publik.

Kritik lain datang dari konteks birokrasi non-Barat, salah satunya melalui studi oleh V. Makarenko (2023) tentang birokrasi Rusia. Makarenko mempersoalkan keterbatasan teori Weber dalam menjelaskan birokrasi di negara-negara dengan sejarah otoritarianisme panjang. Dalam kerangka tersebut, birokrasi Rusia—baik pada masa monarki, Soviet, maupun pasca-Soviet—didekati bukan sebagai entitas rasional-legal, melainkan sebagai organisme sosial-parasitik yang merefleksikan kontradiksi sosial dan eksklusif politik (Makarenko, 2023). Ia menelusuri akar birokrasi Rusia dalam sistem kekuasaan yang menjadikan birokrat bukan sebagai pelayan masyarakat, melainkan sebagai penguasa tersembunyi yang mereproduksi diri melalui mekanisme internal yang tertutup.

Makarenko juga menyoroti ketidakmungkinan munculnya oposisi politik sejati dalam sistem birokrasi yang kaku dan otoriter. Ia

membangun pendekatan *political conceptology*, yang bertujuan memahami hubungan birokrasi dengan masyarakat melalui lensa politik, ideologi, dan sosiokultural yang kompleks. Pendekatan ini menantang asumsi universalisme teori birokrasi Barat dan menekankan perlunya adaptasi teoritis dalam konteks sosial-politik yang berbeda (Makarenko, 2023).

Teori birokrasi juga semakin berkembang dengan munculnya gagasan *representative bureaucracy*, yang menekankan pentingnya kesetaraan sosial dalam tubuh birokrasi. Gagasan ini muncul sebagai respons terhadap kritik bahwa birokrasi sering kali tidak mencerminkan keragaman masyarakat yang mereka layani. Dengan memasukkan prinsip representasi gender, etnis, dan kelompok sosial lainnya dalam struktur birokrasi, diharapkan kebijakan yang dihasilkan lebih adil dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat (Meier & Krause, 2003).

Di tengah semua perkembangan ini, teori *principal-agent* tetap menjadi landasan utama dalam studi birokrasi kontemporer. Teori ini menjelaskan dinamika hubungan antara pemberi mandat (principal) dan pelaksana (agent) dalam sistem pemerintahan. Dalam konteks birokrasi, agent (birokrat) bisa memiliki preferensi sendiri yang tidak sejalan dengan kepentingan principal (pejabat publik atau legislatif), menciptakan fenomena seperti *bureaucratic drift* dan *moral hazard*. Meski teori ini membantu memetakan relasi kekuasaan secara lebih realistis, ia juga dikritik karena terlalu terfokus pada aspek

instrumental dan ekonomistik dari hubungan birokratik, serta mengabaikan dimensi normatif seperti etika layanan publik dan motivasi intrinsik (Self, 1997; Meier & Krause, 2003).

c. Birokrasi sebagai Sistem Politik dan Reformasi dalam Era Neoliberalisme

Dalam perkembangan teoritis terbaru, muncul pemikiran bahwa birokrasi tidak hanya menjadi alat pelaksana kebijakan, tetapi juga aktor politik dengan preferensi dan kekuatan internal. Dalam konteks ini, muncul apa yang disebut sebagai *administrative politics*, yaitu pendekatan yang melihat birokrat sebagai agen yang memiliki kepentingan sendiri, strategi, dan bahkan ideologi. Hal ini merefleksikan pergeseran dari pandangan lama yang melihat administrasi sebagai kegiatan netral dan teknokratis, menjadi sebuah arena politik yang penuh dengan negosiasi, konflik nilai, dan bahkan upaya kooptasi terhadap kekuasaan politik (Self, 1997).

Perkembangan ini semakin relevan dalam konteks neoliberalisme, di mana banyak negara mengadopsi model pemerintahan berbasis pasar. Pendekatan seperti *New Public Management* (NPM) merekomendasikan desentralisasi, fleksibilitas, pengukuran kinerja, dan kompetisi antarunit birokrasi sebagai cara untuk meningkatkan efisiensi layanan publik. Dalam praktiknya, reformasi ini sering kali melibatkan pemangkasan anggaran, kontraktualisasi jabatan, serta peningkatan pengaruh sektor swasta

dalam kebijakan publik. Meskipun model ini menjanjikan peningkatan efisiensi, kritik utama menyebutkan bahwa NPM cenderung mengorbankan stabilitas, keadilan, dan nilai kolektif dalam birokrasi (Self, 1997; Jordan, 2014).

Reformasi birokrasi dalam kerangka NPM juga mengarah pada hilangnya memori institusional karena rotasi jabatan yang cepat, serta munculnya konflik antara profesionalisme teknis dengan loyalitas politik. Hal ini menciptakan ketegangan antara orientasi jangka pendek berdasarkan target kinerja, dan nilai-nilai jangka panjang seperti dedikasi pada pelayanan publik dan penguatan institusi negara. Dalam banyak kasus, seperti yang dicatat oleh Kaufman dan Selznick, birokrasi justru berperan sebagai penyeimbang kekuasaan politik karena kemampuannya untuk menjaga stabilitas kebijakan di tengah perubahan rezim (Self, 1997).

Selama beberapa dekade terakhir, teori birokrasi juga banyak diperkaya oleh pendekatan interdisipliner dari sosiologi, ekonomi, dan psikologi. Misalnya, pendekatan *transaction cost economics* (Williamson, 1985) dan *institutional choice theory* (Moe, 1990) digunakan untuk memahami mengapa struktur birokrasi terbentuk seperti sekarang, dan bagaimana struktur tersebut memengaruhi efisiensi serta perilaku organisasi. Dalam pendekatan ini, birokrasi dipahami sebagai mekanisme untuk mengurangi ketidakpastian dan biaya transaksi dalam pengelolaan negara, meskipun pada praktiknya birokrasi juga menciptakan kompleksitas dan rigiditas.

Hal lain yang mendapat perhatian serius dalam studi birokrasi adalah fenomena *bureaucratic autonomy*, yaitu kemampuan birokrasi untuk menentukan agenda dan mempengaruhi arah kebijakan secara independen dari aktor politik. Carpenter (2001) mengembangkan konsep ini dalam karyanya tentang birokrasi di Amerika Serikat, menunjukkan bagaimana birokrat karier dapat membangun legitimasi politik dan profesional melalui jaringan ahli, dukungan publik, dan kontrol atas informasi teknis. Ini menjelaskan mengapa dalam banyak kasus, birokrasi tetap memiliki daya tahan yang tinggi bahkan saat berhadapan dengan tekanan reformasi atau intervensi politik langsung (Meier & Krause, 2003).

Di sisi lain, kekuatan birokrasi juga menjadi objek kewaspadaan dalam sistem demokrasi. Studi seperti yang dilakukan oleh Wildavsky dalam *Politics of the Budgetary Process* (1964) menunjukkan bagaimana birokrasi berperan dalam negosiasi anggaran yang kompleks, sering kali menghasilkan kompromi yang jauh dari tujuan kebijakan awal. Dalam konteks ini, birokrasi dapat dilihat sebagai aktor yang berperan dalam *policy drift*, yakni ketika arah kebijakan menyimpang secara perlahan dari tujuan awal karena pengaruh implementasi birokratis.

Dengan demikian, teori birokrasi dalam ilmu politik telah berkembang dari model normatif Weberian ke arah yang lebih kompleks dan multidimensional. Birokrasi kini dipahami bukan hanya sebagai struktur administratif, tetapi sebagai arena politik, sistem

nilai, dan agen perubahan kebijakan. Meskipun banyak teori telah dikembangkan untuk memahami berbagai dimensi birokrasi, tantangan ke depan adalah bagaimana menyelaraskan antara efisiensi teknokratis, keadilan sosial, dan akuntabilitas demokratis dalam desain dan praktik birokrasi modern.

d. Pemikiran Birokrasi dalam Ilmu Politik

Dalam kajian ilmu politik kontemporer, pemahaman terhadap birokrasi telah melewati berbagai fase teoritis dan ideologis. Salah satu tokoh terkemuka dalam pembaruan teori birokrasi adalah Ali Farazmand. Ia menekankan pentingnya melihat birokrasi sebagai institusi yang memiliki dua sisi: penopang demokrasi dan sekaligus potensi ancaman terhadap demokrasi itu sendiri. Farazmand membagi pandangan terhadap birokrasi ke dalam tiga perspektif besar: neo-konservatif yang cenderung menolak birokrasi sebagai beban negara, perspektif Marxian yang melihat birokrasi sebagai alat dominasi kelas penguasa, dan perspektif rekonsiliasi yang menekankan perlunya birokrasi profesional, berintegritas, dan responsif terhadap konteks lokal dan global (Farazmand, 2010). Ia juga mengembangkan konsep *sound governance*, sebagai respons kritis terhadap *good governance*, dengan menekankan bahwa tata kelola yang sehat harus mempertimbangkan norma-norma lokal, keseimbangan politik, serta ketahanan terhadap tekanan neoliberalisme global.

Sementara itu, Andrew Heywood, dalam karya-karyanya seperti *Politics*, menggarisbawahi bahwa birokrasi adalah bagian tak terpisahkan dari proses pembuatan dan pelaksanaan kebijakan dalam sistem politik modern. Menurut Heywood, birokrat bukan sekadar pelaksana teknis, melainkan aktor penting yang terlibat dalam proses politik, terutama karena mereka mengelola informasi, menafsirkan kebijakan, dan berperan dalam pengambilan keputusan administratif yang memengaruhi kehidupan publik (Heywood, 2007).

Tokoh lain yang tak kalah penting adalah Dwight Waldo. Dalam *The Administrative State* (1948), ia menolak pandangan mekanistik terhadap birokrasi, dan menekankan bahwa administrasi publik harus dipahami sebagai kegiatan politik dan etis. Waldo mengkritik gagasan netralitas birokrasi, serta menekankan pentingnya prinsip-prinsip demokrasi dan pelayanan publik dalam setiap aspek administratif (Waldo, 1948). Ia percaya bahwa pemisahan antara politik dan administrasi adalah ilusi yang berbahaya.

Dalam tradisi liberal klasik, John Stuart Mill sudah mengingatkan tentang bahaya *pedantocracy*—pemerintahan oleh teknokrat yang terlalu terobsesi pada aturan dan kehilangan semangat kebebasan. Bagi Mill, meski birokrasi memiliki keunggulan efisiensi dan stabilitas, ia juga cenderung menumpulkan kreativitas dan inisiatif warga negara (Mill, dikutip dalam Jordan, 2014).

Woodrow Wilson, sebagai pelopor administrasi publik Amerika, pernah menyarankan pemisahan antara politik dan administrasi untuk

menjaga objektivitas birokrasi. Namun pandangan ini kemudian dikritik karena terlalu idealis dan mengabaikan kenyataan bahwa birokrat juga beroperasi dalam lingkungan politik yang penuh tekanan dan kompromi (Meier & Krause, 2003).

Dalam ranah sosiologis, Robert K. Merton mengemukakan kritik penting terhadap model birokrasi Weberian. Ia mengembangkan konsep *dysfunctions of bureaucracy*, termasuk *trained incapacity*—yakni ketidakmampuan birokrat untuk beradaptasi karena terlalu terlatih mengikuti aturan. Merton juga menyoroti potensi birokrasi untuk menjadi lamban, tidak responsif, dan memperlakukan aturan lebih penting daripada hasil kebijakan (Merton, 1957).

Lebih tajam lagi, Robert Michels memperkenalkan *iron law of oligarchy*, yang menyatakan bahwa semua organisasi, termasuk birokrasi pemerintahan, pada akhirnya akan berkembang menjadi oligarki. Struktur hierarkis dan spesialisasi membuat elite birokrasi menjadi semakin tertutup dan sulit dikontrol, sehingga membahayakan prinsip-prinsip demokrasi (Michels, 1915).

Dalam konteks politik Australia, Alan Fraser Davies mencatat bahwa birokrasi dapat menjadi kekuatan otonom yang konservatif dan sulit direformasi. Ia menggarisbawahi pentingnya memahami birokrasi sebagai entitas sosial yang memiliki kultur, tradisi, dan resiliensi tersendiri terhadap perubahan politik (Davies, 1976).

Terakhir, dalam perspektif Rusia kontemporer, V. Makarenko menawarkan kritik terhadap pendekatan Barat yang terlalu

universalistik terhadap birokrasi. Ia mengembangkan teori alternatif yang melihat birokrasi sebagai bentuk hegemoni sosial yang berakar pada pola kekuasaan absolut. Dalam konteks Rusia, birokrasi tidak hanya menjadi agen pelaksana kebijakan, melainkan juga alat pelanggeng kekuasaan politik yang otoriter dan terpisah dari rakyat. Makarenko menekankan pentingnya pendekatan *political conceptology* untuk memahami interaksi kompleks antara birokrasi dan struktur sosial-politik di Rusia (Makarenko, 2023).

H. Kerangka Pikir

Penelitian ini mengkaji fenomena politik birokrasi di Kabupaten Gowa, dengan berfokus pada bagaimana jabatan strategis dalam birokrasi pemerintahan daerah dimanfaatkan sebagai instrumen penggalangan dukungan politik dan regenerasi kekuasaan. Kerangka pikir ini dibangun dengan mengintegrasikan beberapa paradigma teoretis ke dalam tiga fokus utama pembahasan: penggunaan jabatan camat dan lurah, penggunaan jabatan kepala dinas, serta pengembangan model politik birokrasi.

1. Penggunaan Jabatan Camat dan Lurah untuk Menggalang Dukungan Politik

Dalam aspek penggunaan jabatan camat dan lurah, Teori struktural fungsional memberikan landasan untuk memahami bagaimana posisi-posisi strategis ini berfungsi dalam menjaga keseimbangan sistem politik lokal. Birokrasi representatif yang menempatkan camat dan lurah berdasarkan keseimbangan geografis dan kekeluargaan mencerminkan

prinsip struktural fungsional tentang kebutuhan sistem untuk mempertahankan pola dan integrasi. Penempatan yang mempertimbangkan faktor representasi wilayah dan kekerabatan tidak semata-mata dilihat sebagai praktik nepotisme, tetapi sebagai mekanisme fungsional untuk menjaga stabilitas dan keseimbangan sistem kekuasaan.

Teori pertukaran menjadi kerangka analisis untuk memahami kriteria seleksi pejabat camat dan lurah yang berbasis loyalitas dan patronase. Pertukaran sumber daya terjadi ketika loyalitas politik ditukar dengan posisi strategis, sementara keuntungan rasional menjadi motivasi bagi kedua belah pihak dalam mempertahankan hubungan patron-klien. Sistem pertukaran ini bersifat dinamis, di mana bentuk dan intensitasnya berubah sesuai dengan konteks politik yang berkembang.

Peran camat dan lurah sebagai bagian dari rekonsiliasi konflik akar rumput dapat dipahami melalui perspektif neo-institusional. Institusionalisasi peran mediasi konflik ke dalam jabatan camat dan lurah menunjukkan bagaimana aturan formal (struktur birokrasi) dan informal (ekspektasi peran) membentuk perilaku pejabat dalam mengatasi konflik di tingkat lokal. Fungsi rekonsiliasi ini menjadi mekanisme penting dalam mempertahankan stabilitas politik yang menguntungkan penguasa.

Fungsi camat dan lurah sebagai medium mobilisasi elektoral yang efisien dapat dianalisis menggunakan teori populisme, khususnya terkait aspek retorika dan gaya politik. Pejabat camat dan lurah menjadi perpanjangan tangan penguasa dalam menyampaikan pesan-pesan

populis dan memobilisasi dukungan massa. Kepemimpinan karismatik di tingkat lokal diperkuat melalui program-program populistis yang diimplementasikan melalui struktur kecamatan dan kelurahan.

2. Penggunaan Jabatan Kepala Dinas untuk Menggalang Dukungan Politik

Dalam aspek penggunaan jabatan kepala dinas, norma loyalitas sebagai fondasi birokrasi politik dapat dipahami melalui teori struktural fungsional, di mana loyalitas menjadi nilai yang difungsionalkan untuk mempertahankan keseimbangan sistem kekuasaan. Seleksi kepala dinas berbasis loyalitas bukan semata-mata praktik politisasi birokrasi, tetapi merupakan mekanisme fungsional untuk menjaga stabilitas dan kontinuitas kebijakan.

Representasi geopolitik sebagai strategi stabilisasi kekuasaan politik mencerminkan perspektif neo-institusional, di mana struktur formal birokrasi (posisi kepala dinas) digunakan untuk mengakomodasi kepentingan berbagai wilayah dan kelompok politik. Institusionalisasi representasi wilayah ke dalam struktur birokrasi menjadi cara untuk melegitimasi kekuasaan dan memperluas basis dukungan.

Rekonsiliasi politik bertahap melalui jabatan kepala dinas dapat dianalisis menggunakan teori pertukaran, di mana posisi kepala dinas menjadi "komoditas" dalam pertukaran politik untuk mengakomodasi kepentingan berbagai pihak. Penempatan strategis kepala dinas dari

kelompok politik tertentu menjadi bentuk kompromi dan rekonsiliasi yang bersifat institusional.

Program berbasis elektoral melalui kepala dinas mencerminkan teori populisme, khususnya terkait kebijakan populis yang dirancang untuk memperkuat dukungan politik. Dinas-dinas dengan anggaran besar dan program yang langsung menyentuh masyarakat menjadi instrumen efektif dalam mengimplementasikan kebijakan populis yang meningkatkan elektabilitas penguasa.

Medium komunikasi penguatan kharisma politik melalui kepala dinas menggambarkan transformasi dari pendekatan warisan keluarga ke kepemimpinan mandiri. Teori populisme, khususnya aspek kepemimpinan karismatik, menjadi kerangka untuk memahami bagaimana posisi kepala dinas dimanfaatkan untuk memperkuat citra dan legitimasi pemimpin. Program-program dinas menjadi "bukti" keberhasilan pemimpin yang digunakan untuk memperkuat narasi karismatik.

Penguatan patronase politik melalui birokrasi representatif mencerminkan integrasi antara teori pertukaran dan perspektif neo-institusional. Jaringan patron-klien dikonsolidasikan melalui struktur formal birokrasi, menciptakan institusionalisasi patronase yang lebih stabil dan berkelanjutan dibandingkan dengan patron-klien yang bersifat personal.

3. Model Politik Birokrasi

Pengembangan model politik birokrasi sebagai instrumen regenerasi kekuasaan mengintegrasikan keempat paradigma teoretis untuk menghasilkan kerangka analisis yang komprehensif. Identifikasi pola dasar dari data empiris mencerminkan teori struktural fungsional yang melihat bagaimana komponen-komponen sistem saling berhubungan dalam menciptakan keseimbangan dan stabilitas. Konstruksi kerangka konseptual dan pengembangan model terintegrasi menggabungkan perspektif neo-institusional dalam melihat bagaimana aturan formal dan informal membentuk perilaku politik birokrasi.

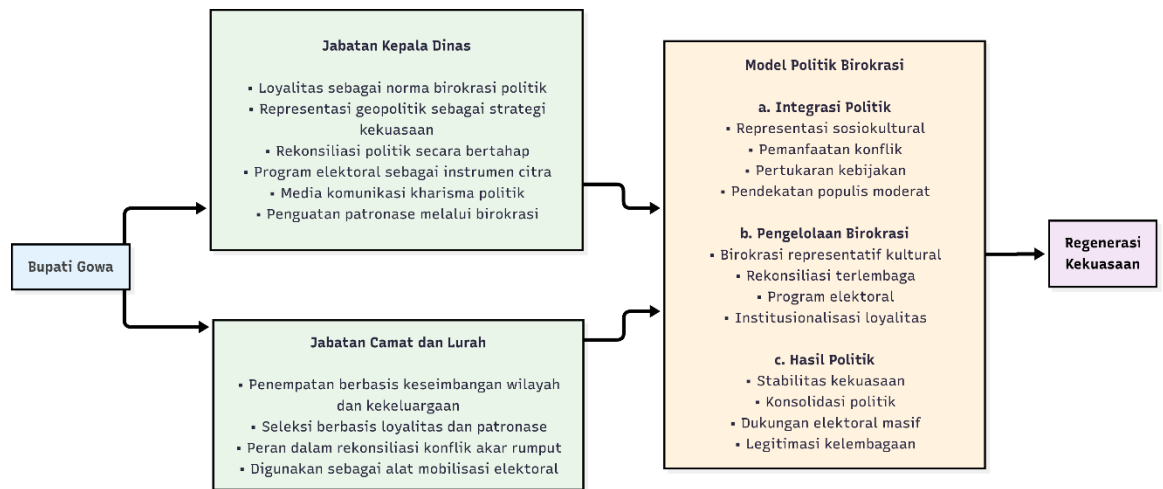
Model pemanfaatan birokrasi sebagai instrumen regenerasi kekuasaan yang diuraikan dalam penelitian mencerminkan sintesis dari berbagai perspektif teoretis. Komponen mekanisme integrasi politik mengadaptasi perspektif struktural fungsional dan neo-institusional dalam melihat bagaimana birokrasi diintegrasikan dengan kepentingan politik. Dinamika pengelolaan birokrasi mencerminkan teori pertukaran dalam menganalisis pola rekrutmen dan promosi pejabat yang berbasis pertukaran loyalitas dan posisi. Komponen hasil politik dan regenerasi kekuasaan mengintegrasikan teori populisme dalam melihat bagaimana legitimasi dan keberlanjutan kekuasaan dibangun melalui retorika dan kebijakan yang populistis.

Proposisi utama dalam model birokrasi sebagai instrumen regenerasi kekuasaan berfungsi sebagai payung konseptual yang mengintegrasikan berbagai perspektif teoretis. Jaringan proposisi yang

terintegrasi dan konvergensi menuju regenerasi kekuasaan mencerminkan kompleksitas fenomena politik birokrasi yang tidak dapat dijelaskan hanya dengan satu paradigma. Signifikansi teoretis dan praktis dari model ini terletak pada kemampuannya untuk menjelaskan fenomena politik birokrasi dari berbagai sudut pandang yang saling melengkapi.

Proposisi turunan dan penggunaannya dalam penelitian menunjukkan bagaimana konsep-konsep teoretis dioperasionalkan untuk menganalisis kasus empiris. Ini mencerminkan integrasi antara deduksi teoretis dan induksi empiris dalam pengembangan pengetahuan ilmiah, di mana teori digunakan untuk memahami realitas, dan sebaliknya, realitas empiris memperkaya dan menyempurnakan kerangka teoretis.

Dengan demikian, kerangka pikir ini tidak hanya menggambarkan fenomena politik birokrasi di Kabupaten Gowa secara deskriptif, tetapi juga menawarkan penjelasan teoretis yang mendalam tentang bagaimana dan mengapa jabatan-jabatan strategis dalam birokrasi dimanfaatkan untuk kepentingan politik. Integrasi berbagai paradigma teoretis ke dalam fokus pembahasan yang spesifik menciptakan kerangka analisis yang komprehensif dan kontekstual, yang dapat memberikan kontribusi signifikan bagi pengembangan ilmu politik dan administrasi publik, khususnya dalam konteks politik lokal di era desentralisasi.



Gambar 1. Skema Kerangka Pikir Penelitian

I. Metodologi Penelitian

1. Rancangan Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif karena berupaya memahami makna dan strategi di balik praktik birokrasi yang dijalankan oleh Adnan Purichta Icsan. Seperti yang ditegaskan Creswell (2018), penelitian kualitatif tepat digunakan ketika peneliti ingin menggali proses sosial yang kompleks dengan mempertimbangkan perspektif aktor dan konteks historisnya. Dalam konteks Kabupaten Gowa, birokrasi bukan sekadar instrumen administratif, melainkan arena politik yang sarat dengan makna, sehingga pemahaman mendalam hanya dapat diperoleh melalui pendekatan interpretatif.

Rancangan studi kasus dipilih untuk memfokuskan penelitian pada konteks lokal Gowa yang khas. Yin (2014) menyebutkan bahwa studi kasus cocok digunakan untuk menjawab pertanyaan “bagaimana” (*how*) dan “mengapa” (*why*), khususnya ketika batas antara fenomena yang diteliti dan

konteks sosialnya sulit dipisahkan. Hal ini sesuai dengan fokus penelitian yang bertujuan menelaah bagaimana birokrasi digunakan secara sistematis dalam memperpanjang kekuasaan politik. Studi kasus memungkinkan analisis mendalam terhadap dinamika birokrasi yang tidak dapat diuraikan melalui pendekatan kuantitatif.

Penelitian ini memanfaatkan variasi *single case—multi analysis*, yaitu studi pada satu kasus tunggal—Kabupaten Gowa—namun dengan menganalisis berbagai unit peristiwa dalam rentang waktu tertentu. Stake (1995) menjelaskan bahwa pendekatan ini relevan ketika peneliti ingin menyoroti dinamika internal dari sebuah kasus dengan mengurai beberapa episode kebijakan, rotasi jabatan, maupun peristiwa politik. Dengan demikian, meskipun penelitian ini hanya berfokus pada satu daerah, hasil analisis dapat merepresentasikan kompleksitas penggunaan birokrasi sebagai instrumen politik.

Analisis data dilakukan secara tematik, dengan melakukan interpretasi terhadap isi wawancara dengan mengkategorikannya kedalam tema spesifik yang sesuai dengan kebutuhan analisis data. Braun dan Clarke (2006) menekankan bahwa analisis tematik memberi peluang untuk mengidentifikasi pola-pola makna yang berulang, sementara penggunaan timeline menegaskan transformasi praktik dari satu periode ke periode berikutnya. Dalam konteks penelitian ini, pendekatan tersebut memungkinkan pemetaan strategi politik Adnan Purichta Icsan, mulai dari konsolidasi awal birokrasi, rotasi pejabat, hingga penggunaan program dinas untuk memperkuat basis elektoral.

Pemilihan pendekatan ini bukan semata pertimbangan teknis, tetapi berangkat dari kebutuhan epistemologis. Merriam (2009) menyatakan bahwa studi kasus kualitatif bertujuan menggali hubungan erat antara fenomena dan konteks, sehingga peneliti mampu memahami peran birokrasi tidak hanya sebagai struktur formal, tetapi juga sebagai instrumen politik yang dinamis. Dengan kata lain, kombinasi studi kasus tunggal, multi analisis, dan analisis tematik merupakan strategi metodologis yang paling tepat untuk menjawab pertanyaan bagaimana Adnan Purichta Icsan menggunakan birokrasi sebagai instrumen regenerasi kekuasaan politik.

2. Subjek dan Proses Penetapannya

Fokus dalam penelitian ini adalah birokrasi Dalam realitas politik lokal di Kabupaten Gowa. Terutama dalam hubungannya dengan pemanfaatan birokrasi baik dari segi proses kerja dan pejabat birokrat sebagai kekuatan politik untuk menggalang dukungan politik baik dari masyarakat maupun dari aparatur birokrasi sebagai bagian dari instrument politik Adnan Purichta Icsan.

Proses pemilihan informan dalam penelitian ini yang dilakukan secara purposif dengan mempertimbangkan relevansi dan kedalaman informasi yang dibutuhkan. Informan dipilih dari kalangan birokrat, pejabat struktural, serta aktor politik yang memiliki pengalaman langsung dalam dinamika pemerintahan Kabupaten Gowa di bawah kepemimpinan Adnan Purichta Icsan. Menurut Creswell (2018), purposive sampling tepat digunakan dalam penelitian kualitatif ketika

peneliti membutuhkan subjek yang mampu memberikan pemahaman mendalam terhadap fenomena yang diteliti. Selain purposif, digunakan pula teknik *snowball sampling* untuk memperluas jaringan informan, yakni meminta rekomendasi dari informan awal mengenai pihak lain yang relevan. Hal ini penting karena praktik politik birokrasi sering kali melibatkan aktor informal yang tidak tampak dalam struktur resmi. Dengan strategi ini, peneliti memperoleh variasi perspektif mulai dari pejabat tinggi, pegawai birokrasi tingkat menengah, hingga tokoh masyarakat yang terhubung dengan proses politik. Pemilihan informan berhenti ketika data yang diperoleh mencapai titik jenuh (*data saturation*), yaitu ketika wawancara tidak lagi menghasilkan informasi baru (Merriam, 2009). Proses ini memastikan bahwa data yang terkumpul mencerminkan kompleksitas praktik birokrasi sekaligus menjaga konsistensi metodologis penelitian. Adapun informan dalam penelitian ini adalah

- a. Dr. Adnan Purichta Ichsan, SH. MH
- b. H. Andy Azis, SH. M.Si
- c. H. Indra Setiawan Abbas, S.Sos. M.Si
- d. Indra Wahyudi Yusuf, SE. M.Adm
- e. Andi Pangeran Zubair, S.Sos
- f. Faisal Ichwan Azali, S.STP. M.AP
- g. Andry Mauritz MK., S.Sos. MM.
- h. Taufiq Mursad, ST.
- i. Muh. Rivan Maulana, S. STP., MM.

j. Zubair Usman, S.STP. M.Si

3. Pengumpulan Data

Sumber data dalam penelitian ini berupa data primer dan data sekunder. Data primer. Data primer diperoleh dari wawancara mendalam (*Depth Interview*) dengan Adnan Purichta Icsan dan Birokrat Kabupaten Gowa dengan mengacu pada jabatan yang diemban pada *timeline* fokus penelitian.

Sedangkan data sekunder merupakan data yang diperoleh dalam bentuk dokumen berupa dokumen kepegawaian seperti profil kepegawaian, dan data karir pegawai, dokumen Pembangunan yang berupa RPJMD, RKA data statistik yang diakses melalui Badan Pusat Statistik dan data dari lembaga lainnya yang sesuai dengan kebutuhan data.

Teknik pengumpulan data merupakan langkah yang paling strategis dalam penelitian, karena tujuan utama dari penelitian adalah mendapatkan data. Tanpa mengetahui teknik pengumpulan data, maka peneliti tidak akan mendapatkan data yang memenuhi standar data yang ditetapkan. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah, wawancara (*deep interview*), dan dokumentasi.

Untuk pengujian keabsahan data, penelitian ini akan menempuh beberapa strategi validasi sesuai yang dikemukakan oleh Creswell antara lain: (a) Triangulasi, proses ini melibatkan bukti penguat dari beragam sumber yang berbeda untuk menerangkan tema atau

perspektif. Peneliti menemukan bukti dan mendokumentasikan kode atau tema dalam beragam sumber data, agar validasi temuan di lapangan. Dalam hal ini setiap temuan di lapangan penulis melakukan konfirmasi kepada sumber data primer, agar data yang diperoleh valid;

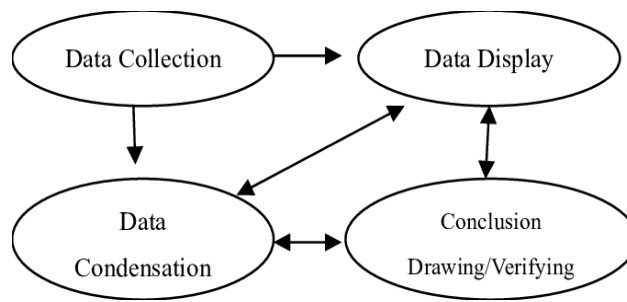
(b) Ulasan dan tanya jawab dengan sejawat, strategi ini menjadi pemeriksaan eksternal terhadap proses riset. Peran dari rekan tanya jawab menjaga agar peneliti tetap jujur. Dalam hal ini peneliti melakukan tanya jawab, konsultasi, maupun masukan dari dosen penguji pada seminar proposal, hasil dan ujian terhadap proses riset yang dilakukan.;

(c) Pemeriksaan anggota, peneliti mengumpulkan pandangan dari para partisipan tentang kredibilitas dari hasil temuan dan penafsirannya. Peneliti melakukan *cross-check* terhadap informasi yang peneliti dari informan, agar datanya valid;

(d) Audit Eksternal, Memungkinkan seorang konsultan eksternal, auditor, untuk mempelajari proses dari produk laporan penelitian dan menilai akurasinya. Dalam hal ini peneliti melakukan konsultasi dengan dosen pembimbing untuk mendapatkan akurasi data hasil

4. Analisis Data

Teknik analisis data dalam penelitian ini menggunakan model interaktif (Miles and Huberman, 1999) yang mengemukakan bahwa aktivitas dalam kualitatif dilakukan secara interaktif dan berlangsung secara terus menerus sampai tuntas, sehingga datanya sudah jenuh.



Gambar 2. Komponen Analisis Data Model Interaktif
Sumber : (Miles and Huberman, 1999)

Ada tiga aktifitas dalam analisis data antara lain reduksi data,

- a) Reduksi Data, yaitu proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan, dan transformasi data kasar yang muncul dari catatan di lapangan. Dalam reduksi data peneliti menajamkan, menggolongkan, mengarahkan, membuang yang tidak perlu dan mengorganisasikan data sehingga kesimpulan akhirnya dapat ditarik dan diverifikasi oleh peneliti.
- b) Penyajian Data, menyajikan sekumpulan informasi tersusun yang memberikan kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Penyajian data dilakukan dalam bentuk uraian singkat, bagan, hubungan antar kategori dan sejenisnya. Dengan penyajian data, maka mempermudah untuk memahami apa yang terjadi, merencanakan kerja selanjutnya berdasarkan apa yang telah dipahami sebelumnya. Dalam penyajian data peneliti mengumpulkan informasi yang tersusun dengan memberikan dasar pijakan kepada peneliti untuk melakukan suatu pembahasan dan pengambilan kesimpulan. Penyajian ini kemudian untuk

menggabungkan informasi yang tersusun dalam suatu bentuk yang terpadu sehingga mudah diamati apa yang sedang terjadi dan kemudian menentukan penarikan kesimpulan secara benar.

- c) Menarik Kesimpulan/Verifikasi, adalah suatu kegiatan dari konfigurasi yang utuh. Kesimpulan juga diverifikasi oleh peneliti selama penelitian berlangsung. Verifikasi ini mencakup pemikiran kembali yang melintas dalam pemikiran peneliti pada suatu tinjauan ulang pada catatan lapangan atau melihat salinan suatu temuan yang disimpan dalam perangkat data yang lain.

BAB II

GAMBARAN OBJEK PENELITIAN

A. Profil Kabupaten Gowa

1. Sejarah dan Latar Belakang

Kabupaten Gowa merupakan salah satu kabupaten yang memiliki signifikansi historis di Provinsi Sulawesi Selatan. Sejarah Kabupaten Gowa tidak dapat dipisahkan dari Kerajaan Gowa yang pernah menjadi salah satu kerajaan terkuat di Nusantara pada abad ke-16 hingga ke-17. Kerajaan Gowa mencapai masa kejayaannya di bawah kepemimpinan Sultan Hasanuddin yang dikenal sebagai "Ayam Jantan dari Timur" karena keberaniannya melawan penjajah Belanda. Perlawanan ini terabadikan dalam sejarah melalui Perjanjian Bungaya pada tahun 1667, yang menjadi tonggak penting dalam dinamika kekuasaan di Sulawesi Selatan.



Gambar 3. Peta Pengaruh Politik Kesultanan Gowa 1658
Sumber. Wikipedia-Kesultanan Gowa

Pasca kemerdekaan Indonesia, Kabupaten Gowa ditetapkan sebagai daerah otonom berdasarkan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 1959 tentang Pembentukan Daerah-daerah Tingkat II di Sulawesi. Sejak itu, Kabupaten Gowa telah mengalami perkembangan signifikan dalam berbagai aspek kehidupan masyarakat. Warisan sejarah masih terlihat jelas melalui peninggalan budaya dan bangunan bersejarah seperti Benteng Somba Opu, Balla Lompoa, dan makam Raja-Raja Gowa yang menjadi saksi kejayaan masa lalu dan menjadi aset berharga bagi kabupaten ini.

a. Kondisi Geografis dan Demografis

Kabupaten Gowa terletak di bagian selatan Pulau Sulawesi dengan luas wilayah sekitar 1.883,33 km². Secara geografis, Kabupaten Gowa berbatasan langsung dengan Kota Makassar dan Kabupaten Takalar di sebelah barat, Kabupaten Sinjai di sebelah timur, Kabupaten Bone di sebelah utara, serta Kabupaten Bantaeng dan Kabupaten Jeneponto di sebelah selatan. Posisi strategis ini menjadikan Kabupaten Gowa sebagai daerah penyangga (buffer zone) Kota Makassar yang merupakan ibukota Provinsi Sulawesi Selatan.



Gambar 4. Peta Administratif Kabupaten Gowa
Sumber; Wikipedia – Kabupaten Gowa

Topografi Kabupaten Gowa sangat beragam, terdiri dari dataran rendah di bagian barat hingga dataran tinggi dengan perbukitan dan pegunungan di bagian timur dan selatan. Daerah dataran rendah meliputi Kecamatan Somba Opu, Pallangga, Bajeng, Bontonompo, dan Bontonompo Selatan dengan ketinggian antara 0-25 meter di atas permukaan laut. Sementara itu, daerah dataran tinggi dan pegunungan meliputi Kecamatan Parangloe, Manuju, Tinggimoncong, Tombolo Pao, Parigi, Bungaya, Bontolempangan, dan Tompobulu dengan ketinggian antara 25-2.500 meter di atas permukaan laut. Keberagaman topografi ini memberikan Kabupaten Gowa beragam potensi alam yang dapat dikembangkan untuk berbagai sektor.

Berdasarkan data demografis terakhir, Kabupaten Gowa memiliki populasi sekitar 750.000 jiwa dengan tingkat kepadatan penduduk yang bervariasi antar kecamatan. Kecamatan Somba Opu sebagai ibukota kabupaten memiliki kepadatan penduduk tertinggi,

sementara kecamatan-kecamatan di wilayah pegunungan memiliki kepadatan penduduk yang relatif rendah. Mayoritas penduduk Kabupaten Gowa adalah Suku Makassar dengan bahasa Makassar sebagai bahasa sehari-hari, meskipun Bahasa Indonesia tetap digunakan sebagai bahasa formal dalam administrasi pemerintahan dan pendidikan.

b. Struktur Pemerintahan

Kabupaten Gowa terdiri dari 18 kecamatan yang terbagi menjadi sejumlah kelurahan dan desa. Kecamatan-kecamatan tersebut adalah Somba Opu, Pallangga, Barombong, Bajeng, Bajeng Barat, Bontonompo, Bontonompo Selatan, Parangloe, Manuju, Tinggimoncong, Tombolo Pao, Parigi, Bungaya, Bontolempangan, Tompobulu, Biringbulu, Pattalassang, dan Bontomarannu. Struktur pemerintahan Kabupaten Gowa dipimpin oleh seorang Bupati dan Wakil Bupati yang dipilih melalui pemilihan kepala daerah setiap lima tahun sekali.

Dalam tiga dekade terakhir, kepemimpinan politik di Kabupaten Gowa didominasi oleh keluarga Yasin Limpo, dimulai dari Syahrul Yasin Limpo (1994-2004), dilanjutkan oleh Ichsan Yasin Limpo (2005-2015), dan kemudian Adnan Purichta Ichsan yang merupakan putra Ichsan Yasin Limpo (2015-sekarang). Dominasi politik keluarga ini telah membentuk lanskap politik dan birokrasi di Kabupaten Gowa

secara signifikan dan menjadi fenomena menarik dalam kajian politik lokal di Indonesia.

c. Perekonomian

Perekonomian Kabupaten Gowa ditopang oleh beberapa sektor utama, yaitu pertanian, perdagangan, jasa, dan industri pengolahan. Sektor pertanian masih menjadi penyumbang terbesar Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) kabupaten, dengan komoditas unggulan seperti padi, jagung, kedelai, sayuran, dan buah-buahan. Wilayah pegunungan Kabupaten Gowa juga dikenal sebagai penghasil tanaman hortikultura berkualitas tinggi seperti kentang, wortel, kubis, dan berbagai jenis sayuran.

Sektor pariwisata juga mengalami perkembangan signifikan dalam beberapa tahun terakhir. Kabupaten Gowa memiliki beragam objek wisata yang menarik, mulai dari wisata sejarah dan budaya seperti Benteng Somba Opu dan Balla Lompoa, wisata alam seperti Air Terjun Takapala dan Malino Highland, hingga wisata kuliner yang kaya akan cita rasa lokal. Pengembangan sektor pariwisata ini memberikan multiplier effect terhadap perekonomian lokal melalui penciptaan lapangan kerja dan peningkatan pendapatan masyarakat.

Kabupaten Gowa juga memiliki potensi besar dalam pengembangan industri pengolahan, terutama yang berbasis pada hasil pertanian dan perkebunan. Beberapa kawasan industri telah dikembangkan untuk mendukung pertumbuhan sektor ini, terutama di

wilayah yang berbatasan langsung dengan Kota Makassar. Keterlibatan investor lokal maupun nasional dalam pengembangan industri di Kabupaten Gowa menunjukkan tren positif dalam beberapa tahun terakhir.

d. Pendidikan dan Kesehatan

Pembangunan sektor pendidikan di Kabupaten Gowa terus mengalami peningkatan. Saat ini, Kabupaten Gowa memiliki ratusan lembaga pendidikan dari tingkat dasar hingga menengah yang tersebar di seluruh kecamatan. Beberapa perguruan tinggi juga telah berdiri di kabupaten ini, seperti kampus Universitas Islam Negeri Alauddin yang terletak di Kecamatan Somba Opu. Pemerintah kabupaten telah mengalokasikan anggaran yang signifikan untuk meningkatkan kualitas pendidikan melalui berbagai program, termasuk beasiswa bagi siswa berprestasi dan peningkatan kualifikasi guru.

Di bidang kesehatan, Kabupaten Gowa telah memiliki infrastruktur kesehatan yang cukup memadai. Rumah Sakit Umum Daerah Syekh Yusuf menjadi fasilitas kesehatan utama di kabupaten ini, didukung oleh jaringan puskesmas dan pusku di tingkat kecamatan dan desa. Program-program kesehatan masyarakat juga terus digalakkan untuk meningkatkan derajat kesehatan penduduk, seperti program Perilaku Hidup Bersih dan Sehat (PHBS),

pemantauan status gizi balita, dan peningkatan akses terhadap air bersih dan sanitasi.

e. Kebudayaan dan Kearifan Lokal

Kabupaten Gowa memiliki kekayaan budaya yang menjadi bagian integral dari identitas masyarakatnya. Tradisi dan adat istiadat Suku Makassar masih terpelihara dengan baik dan menjadi bagian dari kehidupan sehari-hari masyarakat. Upacara adat seperti Accera' Kalompoang (pembersihan benda-benda pusaka kerajaan), upacara perkawinan tradisional, dan berbagai ritual adat lainnya masih rutin dilaksanakan.

Seni tradisional juga terus dikembangkan sebagai bagian dari pelestarian budaya lokal. Tari Pakarena yang merupakan tarian tradisional Suku Makassar sering ditampilkan dalam berbagai acara budaya. Musik tradisional seperti Ganrang Bulo dan Kecapi juga menjadi bagian dari kekayaan seni Kabupaten Gowa. Festival budaya rutin diselenggarakan untuk mempromosikan kekayaan budaya ini, salah satunya adalah Festival Benteng Somba Opu yang digelar setiap tahun.

Kearifan lokal masyarakat Gowa juga tercermin dalam prinsip hidup yang dikenal dengan "Siri' na Pacce" (harga diri dan empati). Prinsip ini menjadi pedoman dalam berinteraksi sosial dan membangun hubungan antarindividu dalam masyarakat. Nilai-nilai

kearifan lokal ini menjadi modal sosial yang penting dalam pembangunan di Kabupaten Gowa.

f. Tantangan dan Prospek Pembangunan

Meskipun memiliki berbagai potensi, Kabupaten Gowa juga menghadapi sejumlah tantangan dalam pembangunan. Ketimpangan pembangunan antara wilayah dataran rendah dan pegunungan masih menjadi isu yang perlu mendapat perhatian serius. Infrastruktur jalan dan akses terhadap layanan dasar di beberapa kecamatan terpencil masih perlu ditingkatkan untuk mendorong pemerataan pembangunan.

Tantangan lain adalah dalam hal pengelolaan lingkungan. Alih fungsi lahan pertanian menjadi perumahan dan area komersial, terutama di wilayah yang berbatasan dengan Kota Makassar, menjadi ancaman bagi keberlanjutan sektor pertanian. Selain itu, degradasi lingkungan akibat penambangan liar dan deforestasi di wilayah pegunungan juga menjadi isu yang perlu ditangani dengan tepat.

Dari sisi politik dan tata kelola pemerintahan, dominasi satu keluarga dalam kepemimpinan politik selama tiga dekade telah menimbulkan berbagai implikasi. Di satu sisi, kontinuitas kepemimpinan memberikan stabilitas dalam implementasi program pembangunan jangka panjang. Namun di sisi lain, hal ini juga menimbulkan pertanyaan tentang demokratisasi dan regenerasi kepemimpinan di tingkat lokal.

Terlepas dari berbagai tantangan, Kabupaten Gowa memiliki prospek pembangunan yang menjanjikan. Posisi strategisnya sebagai daerah penyangga ibukota provinsi memberikan keuntungan dalam hal akses pasar dan pengembangan ekonomi. Kekayaan sumber daya alam dan budaya juga menjadi modal penting yang dapat dioptimalkan untuk kesejahteraan masyarakat.

Kabupaten Gowa dengan segala dinamika sejarah, sosial, ekonomi, dan politiknya merupakan daerah yang memiliki posisi penting dalam perkembangan Provinsi Sulawesi Selatan. Warisan sejarah kerajaan yang kuat, potensi sumber daya alam yang beragam, dan modal budaya yang kaya memberikan fondasi yang kuat bagi pembangunan kabupaten ini di masa depan.

Tantangan-tantangan yang dihadapi saat ini, termasuk dalam hal demokratisasi dan tata kelola pemerintahan, merupakan bagian dari proses evolusi sosial politik yang perlu dikelola dengan bijak. Dengan kepemimpinan yang visioner dan partisipasi aktif masyarakat, Kabupaten Gowa memiliki peluang untuk terus berkembang menjadi daerah yang maju, sejahtera, dan tetap mempertahankan identitas budayanya yang khas.

B. Sejarah Politik Pemerintahan dan Kekuasaan Kabupaten Gowa

Kabupaten Gowa merupakan salah satu wilayah yang memiliki sejarah politik panjang di Sulawesi Selatan. Berawal dari kerajaan yang berpengaruh hingga menjadi kabupaten di era modern, perjalanan politik

Gowa diwarnai dengan berbagai dinamika kekuasaan, konflik, dan transformasi sistem pemerintahan. Dokumen ini akan menguraikan sejarah politik, sistem pemerintahan, struktur kekuasaan, dan konflik politik yang terjadi di Kabupaten Gowa dari masa kerajaan hingga era kontemporer.

1. Gowa Pasca Kemerdekaan Indonesia (1945-1965)

a. Masa Revolusi dan Integrasi ke dalam NKRI

Setelah Proklamasi Kemerdekaan Indonesia pada 17 Agustus 1945, wilayah Gowa mengalami masa transisi politik:

1. Perjuangan mempertahankan kemerdekaan dari upaya Belanda untuk kembali menguasai Indonesia
2. Pembentukan pemerintahan lokal yang mendukung Republik Indonesia
3. Konflik internal antara kelompok pro-republik dan kelompok yang masih mendukung sistem kerajaan

Pada tahun 1950, dengan dibentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia, Gowa resmi menjadi bagian dari Provinsi Sulawesi (kemudian menjadi Provinsi Sulawesi Selatan pada tahun 1960).

b. Pembentukan Kabupaten Gowa

Kabupaten Gowa secara resmi dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 1959 tentang Pembentukan Daerah-daerah Tingkat II di Sulawesi. Struktur pemerintahan kabupaten meliputi:

1. Bupati sebagai kepala daerah
2. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)
3. Perangkat daerah yang terdiri dari dinas-dinas dan kantor pemerintahan

Masa awal pembentukan Kabupaten Gowa diwarnai dengan, Adaptasi dari sistem kerajaan ke sistem pemerintahan republik, Pembangunan infrastruktur pemerintahan, Integrasi bekas kerajaan-kerajaan kecil ke dalam struktur administratif kabupaten dan Konflik kepentingan antara elit tradisional dan kelompok progresif

2. Era Orde Baru (1966-1998)

a. Sentralisasi Kekuasaan

Pada masa Orde Baru, Kabupaten Gowa mengalami sentralisasi kekuasaan yang kuat dari pemerintah pusat:

1. Penerapan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah yang memperkuat kontrol pusat
2. Birokratisasi dan militerisasi pemerintahan lokal
3. Dominasi Golkar sebagai partai penguasa
4. Pengangkatan bupati oleh pemerintah pusat dengan pertimbangan politis
5. Pembentukan struktur pemerintahan hingga tingkat desa yang seragam di seluruh Indonesia

b. Pembangunan Ekonomi dan Konflik Tanah

Masa Orde Baru di Gowa ditandai dengan fokus pada pembangunan ekonomi yang melahirkan beberapa konflik:

1. Konflik tanah akibat pembangunan infrastruktur dan perluasan area pertanian komersial
2. Pergeseran struktur ekonomi dari pertanian subsisten ke pertanian komersial
3. Marginalisasi petani kecil dan masyarakat adat
4. Konflik kepentingan antara investor dan masyarakat lokal

Pembangunan Waduk Bili-Bili pada tahun 1990-an menjadi salah satu contoh proyek yang menimbulkan konflik sosial-politik akibat pemindahan penduduk dan perubahan tata guna lahan.

3. Era Reformasi dan Desentralisasi (1998-Sekarang)

a. Demokratisasi dan Otonomi Daerah

Setelah jatuhnya rezim Orde Baru pada tahun 1998, Kabupaten Gowa mengalami transformasi politik yang signifikan:

1. Implementasi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 (kemudian direvisi menjadi UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 23 Tahun 2014) tentang Pemerintahan Daerah
2. Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) langsung mulai tahun 2005
3. Penguatan peran DPRD dalam pengawasan eksekutif
4. Peningkatan partisipasi masyarakat dalam proses politik

5. Desentralisasi fiskal yang memberikan kewenangan lebih besar dalam pengelolaan anggaran daerah

b. Dinamika Politik Kontemporer

Politik kontemporer di Kabupaten Gowa diwarnai dengan berbagai dinamika:

1. Kompetisi politik yang semakin terbuka antara berbagai kelompok elite
2. Munculnya politik dinasti dengan dominasi keluarga tertentu dalam politik lokal
3. Pemanfaatan identitas etnis dan agama dalam mobilisasi politik
4. Konflik kewenangan antara pemerintah kabupaten dan provinsi terkait berbagai kebijakan
5. Tuntutan transparansi dan akuntabilitas dari masyarakat sipil

Beberapa isu politik kontemporer yang menonjol di Kabupaten Gowa antara lain, Konflik tata ruang dan alih fungsi lahan pertanian, Tata kelola sumber daya air terutama terkait Waduk Bili-Bili, Pembangunan kawasan metropolitan Mamminasata yang mencakup sebagian wilayah Gowa dan Isu korupsi dan tata kelola pemerintahan yang baik

4. Struktur Sosial-Politik dan Kekuasaan

a. Elite Politik dan Jaringan Kekuasaan

Struktur kekuasaan di Kabupaten Gowa dipengaruhi oleh beberapa kelompok elite:

1. Elit tradisional yang berasal dari keturunan bangsawan (Karaeng)
2. Elit birokrasi yang menduduki posisi-posisi strategis dalam pemerintahan
3. Elit ekonomi yang menguasai sektor bisnis dan perdagangan
4. Elit agama yang memiliki pengaruh dalam komunitas Muslim
5. Elit politik baru yang muncul melalui partai politik dan pemilihan langsung

Interaksi antara kelompok-kelompok elite ini seringkali membentuk aliansi politik yang kompleks, baik dalam konteks pemilihan kepala daerah maupun dalam perumusan kebijakan publik.

b. Sistem Kepartaian dan Pemilihan

Dinamika partai politik di Kabupaten Gowa menunjukkan pola yang menarik:

1. Pengaruh partai nasional yang beradaptasi dengan kondisi lokal
2. Pragmatisme politik dalam pembentukan koalisi
3. Personalisasi politik di mana figur kandidat seringkali lebih penting daripada platform partai

4. Pemanfaatan jaringan kekerabatan dan patronase dalam mobilisasi dukungan
5. Fluktuasi dukungan terhadap partai-partai politik di setiap pemilihan

Pemilihan Kepala Daerah langsung sejak tahun 2005 telah mengubah lanskap politik Gowa dengan memberikan ruang bagi kompetisi yang lebih terbuka, meskipun politik identitas dan patronase tetap menjadi faktor penting.

Sejarah politik Kabupaten Gowa mencerminkan perjalanan panjang transformasi dari kerajaan maritim yang berpengaruh di Nusantara bagian timur menjadi entitas administratif dalam negara modern Indonesia. Dinamika kekuasaan dan konflik politik yang terjadi di Gowa dipengaruhi oleh faktor internal seperti perebutan kekuasaan antar elite lokal, serta faktor eksternal seperti kolonialisme dan kebijakan nasional.

Era kontemporer menunjukkan bahwa warisan sejarah kerajaan masih memiliki pengaruh dalam politik lokal, namun bertransformasi dan beradaptasi dengan sistem demokrasi modern. Tantangan ke depan adalah bagaimana membangun tata kelola pemerintahan yang demokratis, partisipatif, dan berorientasi pada kesejahteraan masyarakat dengan tetap menghormati nilai-nilai budaya dan sejarah yang menjadi identitas Kabupaten Gowa.

C. Kekuatan Politik Keluarga Yasin Limpo

Di dataran tinggi Sulawesi Selatan, di antara kabut tipis yang menyelimuti perbukitan dan lembah subur Kabupaten Gowa, tumbuh sebuah dinasti politik yang pengaruhnya melampaui batas-batas administratif. Keluarga Yasin Limpo telah menjadi fenomena politik yang unik dalam lanskap demokrasi Indonesia pasca-Reformasi. Bagaikan pohon beringin yang akarnya menembus jauh ke dalam tanah dan cabangnya menyebar ke berbagai arah, keluarga ini telah membangun imperium kekuasaan yang sulit ditandingi di ranah politik Sulawesi Selatan.

Kisah dinasti ini bermula dari sosok patriark yang karismatik, Muhammad Yasin Limpo. Pria kelahiran Makassar ini memulai karirnya sebagai prajurit TNI dan pernah menjabat sebagai Bupati Gowa pada era 1970-an di bawah naungan rezim Orde Baru. Dengan latar belakang militer yang disegani dan jaringan politik yang luas, Yasin Limpo membangun fondasi kekuasaan yang kelak akan diwariskan kepada anak-anaknya. Gayanya yang tegas namun dekat dengan rakyat menjadikannya figur yang dihormati di kalangan masyarakat Sulawesi Selatan. Perkawinannya dengan Nurhayati Yasin Limpo melahirkan tujuh anak yang kelak menjadi tokoh-tokoh kunci dalam konstelasi politik regional.

Momentum transformasi kekuatan keluarga ini terjadi pada era Reformasi. Ketika banyak kekuatan politik lama tumbang bersama dengan runtuhnya Orde Baru, keluarga Yasin Limpo justru mampu beradaptasi dengan lanskap politik yang berubah. Mereka dengan cerdas memanfaatkan peluang demokratisasi dan desentralisasi untuk

memperluas pengaruh. Jika sebelumnya kekuasaan mereka bergantung pada patron di Jakarta, kini mereka membangun basis dukungan langsung dari masyarakat melalui pemilihan kepala daerah langsung. Syahrul Yasin Limpo, putra tertua keluarga ini, menjadi pionir dengan terpilih sebagai Wakil Bupati Gowa pada 1994-1999, kemudian Bupati Gowa untuk dua periode (2002-2007 dan 2007-2008), sebelum akhirnya memenangkan kursi Gubernur Sulawesi Selatan untuk dua periode (2008-2013 dan 2013-2018).

Kesuksesan Syahrul bukanlah sebuah kebetulan, melainkan hasil dari strategi politik yang dibangun dengan cermat selama bertahun-tahun. Dengan slogan "Sipakatau, Sipakainge, Sipakalebbi" (Saling Memanusiakan, Saling Mengingatkan, Saling Menghargai), ia membangun citra sebagai pemimpin yang menghormati kearifan lokal Bugis-Makassar. Gayanya yang flamboyan dan kemampuan retorika yang memukau mampu memikat hati pemilih dari berbagai kalangan. Program pembangunan yang visioner seperti pengembangan kawasan metropolitan Mamminasata dan revitalisasi kebudayaan lokal memberikan legitimasi substantif bagi kekuasaannya. Di balik keberhasilannya berdiri mesin politik keluarga yang efisien, dengan jaringan yang menjangkau hingga tingkat kampung dan lorong-lorong kota.

Kekuatan politik keluarga Yasin Limpo tidak berhenti pada Syahrul. Ichsan Yasin Limpo, adik Syahrul, melanjutkan jejak kakaknya dengan menjabat sebagai Bupati Gowa selama dua periode (2005-2010 dan 2010-2015). Dengan gaya kepemimpinan yang berbeda dari sang kakak namun

sama efektifnya, Ichsan berhasil mempertahankan Gowa sebagai basis kekuatan keluarga. Selama kepemimpinannya, infrastruktur Gowa mengalami pembenahan signifikan, meski kritik terhadap gaya pemerintahannya yang dianggap otoriter juga tidak sedikit. Keberhasilannya membuktikan bahwa pengaruh keluarga Yasin Limpo bukan sekadar mengandalkan figur tunggal, melainkan sistem yang telah mengakar kuat.

Ekspansi kekuasaan keluarga ini terus berlanjut melalui Tenri Olle Yasin Limpo, yang terpilih sebagai anggota DPRD Sulawesi Selatan dan kemudian menjabat sebagai Ketua DPRD Kabupaten Gowa. Sosoknya yang dikenal sebagai perempuan tegas namun luwes dalam berdiplomasi menjadi aset berharga dalam menjaga hubungan keluarga dengan para elite politik di level legislatif. Sementara itu, Dewie Yasin Limpo berhasil menembus panggung politik nasional dengan terpilih sebagai anggota DPR RI. Kehadirannya di Jakarta memberikan keluarga ini akses langsung ke pusat kekuasaan, memungkinkan mereka untuk memengaruhi kebijakan nasional yang berdampak pada Sulawesi Selatan.

Generasi ketiga keluarga ini tidak kalah aktif dalam perpolitikan. Adnan Purichta Ichsan, putra Ichsan Yasin Limpo, melanjutkan dinasti dengan terpilih sebagai Bupati Gowa pada usia yang relatif muda. Keberhasilannya membuktikan bahwa nama besar Yasin Limpo masih memiliki daya magnet politik yang kuat di mata pemilih. Dengan kombinasi antara warisan nama keluarga dan pendekatannya yang lebih modern melalui pemanfaatan media sosial dan teknologi, Adnan mewakili evolusi

dinasti Yasin Limpo dalam menghadapi perubahan zaman dan ekspektasi publik.

Di balik kesuksesan elektoral yang mengesankan, keluarga Yasin Limpo membangun kekuatan politik mereka melalui beberapa strategi kunci. Pertama, jaringan patronase yang luas. Melalui penempatan orang-orang loyal di posisi strategis dalam birokrasi, kontrol atas proyek-proyek pembangunan, dan aliansi dengan pengusaha lokal, mereka membangun sistem dukungan yang solid. Para loyalis ini kemudian menjadi perpanjangan tangan kekuasaan keluarga hingga ke tingkat akar rumput, memobilisasi dukungan ketika dibutuhkan dan mengamankan kepentingan keluarga di berbagai sektor.

Kedua, keluarga ini dengan cerdas memanfaatkan identitas budaya Bugis-Makassar untuk memperkuat legitimasi kekuasaan mereka. Dalam masyarakat yang masih menjunjung tinggi nilai-nilai tradisional, mereka mempresentasikan diri sebagai penerus kepemimpinan bangsawan masa lalu yang telah beradaptasi dengan demokrasi modern. Kegiatan-kegiatan budaya disponsori, ritual-ritual adat dihidupkan kembali, dan simbol-simbol kebudayaan digunakan dalam kampanye politik. Strategi ini efektif menciptakan narasi bahwa mendukung keluarga Yasin Limpo berarti melestarikan identitas dan harga diri masyarakat Sulawesi Selatan.

Ketiga, fleksibilitas politik yang tinggi memungkinkan mereka bertahan melalui berbagai perubahan rezim dan dinamika politik nasional. Anggota keluarga ini tersebar di berbagai partai politik, dari Golkar, Nasdem, hingga Hanura, memastikan bahwa mereka selalu memiliki kendaraan politik yang

relevan terlepas dari siapa yang berkuasa di Jakarta. Strategi ini memungkinkan mereka untuk membangun aliansi taktis dengan berbagai kekuatan politik dan menghindari risiko terikat pada satu patron tunggal yang bisa jatuh dari kekuasaan.

Keempat, penguasaan terhadap sumber daya ekonomi menjadi tulang punggung kekuatan politik keluarga ini. Melalui jaringan bisnis yang luas di berbagai sektor, dari properti, konstruksi, hingga media, mereka memiliki kemandirian finansial untuk mendukung aktivitas politik yang mahal. Hubungan simbiotik dengan pengusaha lokal dan nasional juga memberikan mereka akses ke pendanaan kampanye yang berlimpah, menciptakan ketimpangan signifikan dalam kompetisi politik di Sulawesi Selatan.

Namun, kekuatan politik keluarga Yasin Limpo tidak sepenuhnya tanpa tantangan. Kritik terhadap praktik nepotisme dan politik dinasti semakin keras terdengar seiring dengan meningkatnya kesadaran politik masyarakat. Aktivis anti-korupsi dan kelompok masyarakat sipil sering mempertanyakan akuntabilitas dan transparansi dalam program-program pembangunan yang dijalankan oleh anggota keluarga yang menjabat. Media sosial dan jurnalisme independen memberikan ruang bagi suara-suara kritis yang sebelumnya sulit mendapatkan platform.

Tantangan serius juga datang ketika beberapa anggota keluarga ini berhadapan dengan kasus hukum. Kontroversi dan tuduhan korupsi yang menjerat beberapa anggota keluarga menjadi ujian bagi soliditas kekuatan politik yang telah mereka bangun selama bertahun-tahun. Kasus-kasus ini

memperlihatkan bahwa meskipun memiliki jaringan dan pengaruh politik yang luas, mereka tidak sepenuhnya kebal dari proses hukum, terutama di era ketika tuntutan akuntabilitas publik semakin menguat.

Dalam perspektif yang lebih luas, fenomena keluarga Yasin Limpo mencerminkan paradoks demokrasi Indonesia pasca-Reformasi. Di satu sisi, demokratisasi telah membuka arena kontestasi politik yang lebih terbuka dan partisipatif. Namun di sisi lain, desentralisasi kekuasaan tanpa pengawasan yang memadai telah memungkinkan terbentuknya kantong-kantong kekuasaan elite lokal yang cenderung eksklusif dan oligarkis. Keluarga politik seperti Yasin Limpo memanfaatkan celah ini untuk membangun dan mempertahankan kekuasaan mereka, menciptakan apa yang oleh para ilmuwan politik disebut sebagai "demokrasi dinasti."

Masa depan kekuatan politik keluarga Yasin Limpo akan ditentukan oleh kemampuan mereka beradaptasi dengan perubahan ekspektasi publik dan tantangan politik baru. Generasi muda pemilih yang lebih kritis dan tidak memiliki ingatan emosional terhadap jasa keluarga ini di masa lalu mungkin tidak lagi terpengaruh semata-mata oleh faktor nama besar. Isu-isu seperti korupsi, kesenjangan ekonomi, dan kelestarian lingkungan semakin menjadi perhatian publik, memaksa para politisi termasuk anggota keluarga Yasin Limpo untuk menunjukkan kapasitas substantif mereka dalam mengatasi masalah-masalah ini.

Terlepas dari kontroversi yang mengelilinginya, kisah kekuatan politik keluarga Yasin Limpo merupakan studi kasus yang menarik tentang bagaimana struktur kekuasaan tradisional beradaptasi dengan sistem

demokrasi modern. Dari basis mereka di Kabupaten Gowa, keluarga ini telah membangun imperium politik yang pengaruhnya terasa hingga tingkat nasional. Kemampuan mereka mempertahankan relevansi politik selama beberapa dekade mencerminkan pemahaman mendalam terhadap dinamika sosial-budaya masyarakat Sulawesi Selatan dan keterampilan menavigasi perubahan lanskap politik Indonesia. Apakah kekuatan ini akan berlanjut ke generasi selanjutnya atau perlahan memudar menghadapi tuntutan demokrasi yang lebih substantif, hanya waktu yang akan menjawabnya.

D. Kondisi Pilkada Kabupaten Gowa

Sejak diberlakukannya pemilihan kepala daerah secara langsung pada 2005, Kabupaten Gowa telah menjadi saksi berbagai drama politik yang menarik. Pilkada pertama pada 2005 masih didominasi oleh pengaruh keluarga Yasin Limpo yang telah mengakar kuat di wilayah ini. Ichsan Yasin Limpo, yang saat itu didukung mesin politik keluarganya, berhasil memenangkan kursi Bupati dengan margin kemenangan yang signifikan. Kemenangan ini menunjukkan betapa kuatnya politik kekerabatan dalam menentukan peta kekuasaan lokal,.

Tabel 2. Hasil Perolehan Suara Pilkada Kabupaten Gowa Tahun 2005

Ichsan Yasin Limpo Abdul Razak Badjidu		Hasbullah Djabar Abdul Latif Hafid		Sjachrir Sjafruddin Daeng Jarung Abdul Jabbar Hijaz Daeng Sanre		Andi Maddusila Andi Idjo Usman Mahyuddin	
Suara	Persen	Suara	Persen	Suara	Persen	Suara	Persen
98.336	32,20%	42.260	13,83%	78.348	25,65%	86.494	28,32%
Total suara sah: 305.438							

Sumber; KPUD Kabupaten Gowa, 2025

Pola yang sama terlihat pada Pilkada 2010, ketika Ichsan Yasin Limpo berhasil mempertahankan posisinya untuk periode kedua. Kemenangan ini semakin meneguhkan dominasi keluarga Yasin Limpo dalam politik Gowa. Namun, di balik kemenangan elektoral tersebut, mulai terlihat gejala meningkatnya kesadaran politik masyarakat dan tumbuhnya aspirasi untuk alternatif kepemimpinan. Kelompok-kelompok masyarakat sipil mulai aktif menyuarakan isu-isu seperti transparansi anggaran, partisipasi publik dalam pembangunan, dan keadilan distribusi sumber daya. Meski belum mampu mengubah hasil pemilihan, suara-suara kritis ini menjadi embrio bagi dinamika politik yang lebih kompetitif di masa mendatang.

Tabel 3. Hasil Perolehan Suara Pilkada Kabupaten Gowa Tahun 2010

Ichsan Yasin Limpo Abdul Razak Badjidu		Ahmad Pidris Andi Ravi Rasyid		Andi Mappatunru Burhanuddin M.		Andi Maddusila Andi Idjo Jamaluddin Rustam	
Suara	Persen	Suara	Persen	Suara	Persen	Suara	Persen
184.628	56,39%	6.206	1,90%	2.165	0,66%	134.409	41,05%
Total suara sah: 334.460							

Sumber; KPUD Kabupaten Gowa, 2025

Babak baru dalam politik Gowa dimulai pada Pilkada 2015 ketika Adnan Purichta Ichsan Yasin Limpo, putra Ichsan, maju sebagai calon bupati. Ini menandai upaya regenerasi dalam dinasti politik yang telah berkuasa selama beberapa periode. Dengan menggandeng Abdul Rauf Malaganni sebagai wakil, Adnan harus bersaing dengan empat pasangan lain dalam kontestasi yang lebih ketat dibandingkan periode sebelumnya. Meski mendapat tantangan serius, terutama dari pasangan Sjahrir Sjafruddin-Anwar Usman yang didukung koalisi partai besar, mesin politik

keluarga Yasin Limpo sekali lagi membuktikan efektivitasnya. Adnan berhasil memenangkan pemilihan, melanjutkan dominasi keluarganya di pucuk kepemimpinan Gowa.

Tabel 4. Hasil Perolehan Suara Pilkada Kabupaten Gowa Tahun 2015

Suara menurut kecamatan	Andi Maddusila Andi Idjo Wahyu Permana Kaharuddin		Sjachrir Sjafruddin Daeng Jarung Muhammad Anwar Usman		Djamaluddin Maknun Masjkur		Tenri Olle Yasin Limpo Hairil Muin		Adnan Purichta Ichsan Abdul Rauf Malaganni		Total suara sah
	Suara	Persen	Suara	Persen	Suara	Persen	Suara	Persen	Suara	Persen	Suara
Bajeng	8.943	24,71%	4.470	12,35%	428	1,18%	6.876	19,00%	15.473	42,76%	36.190
Bajeng Barat	4.873	31,87%	397	2,60%	168	1,10%	2.507	16,40%	7.343	48,03%	15.287
Barombong	6.452	31,74%	1.949	9,59%	207	1,02%	3.953	19,44%	7.767	38,21%	20.328
Biringbulu	4.092	23,35%	356	2,03%	500	2,85%	4.827	27,55%	7.749	44,22%	17.524
Bontolempangan	945	12,61%	141	1,88%	186	2,48%	1.552	20,72%	4.669	62,31%	7.493
Bontomannu	3.272	19,15%	524	3,07%	186	1,09%	4.685	27,42%	8.419	49,27%	17.086
Bontonompo	6.723	27,89%	471	1,95%	1.031	4,28%	4.528	18,78%	11.356	47,10%	24.109
Bontonompo Selatan	4.252	25,33%	208	1,24%	269	1,60%	4.099	24,42%	7.958	47,41%	16.786
Bungaya	3.039	36,75%	229	2,77%	152	1,84%	1.353	16,36%	3.496	42,28%	8.269
Manuju	1.438	16,65%	123	1,42%	93	1,08%	1.261	14,60%	5.723	66,25%	8.638
Pallangga	17.928	32,34%	2.050	3,70%	756	1,36%	14.987	27,03%	19.726	35,58%	55.440
Parangloe	1.428	14,41%	95	0,96%	62	0,63%	4.135	41,74%	4.187	42,26%	9.907
Parigi	2.602	33,46%	244	3,14%	94	1,21%	2.220	28,54%	2.617	33,65%	7.777
Pattalassang	2.385	17,73%	228	1,70%	135	1,00%	3.405	25,31%	7.298	54,26%	13.451
Somba Opu	22.419	36,05%	2.188	3,52%	1.166	1,87%	15.576	25,04%	20.847	33,52%	62.196
Tinggimongcong	3.581	28,38%	92	0,73%	32	0,25%	5.942	47,08%	2.973	23,56%	12.620
Tombolo Pao	1.424	9,38%	114	0,75%	85	0,56%	7.997	52,65%	5.569	36,66%	15.189
Tompobulu	1.885	12,08%	217	1,39%	198	1,27%	5.240	33,58%	8.064	51,68%	15.604

Total	97.6 80	26,8 4%	14.0 96	3,87 %	5.7 48	1,58 %	95.1 36	26,1 4%	151. 234	41,5 6%	363. 894
	363.894										

Sumber; KPUD Kabupaten Gowa, 2025

Kemenangan Adnan menunjukkan bahwa meski nama besar keluarga masih menjadi faktor penentu, generasi baru politisi harus beradaptasi dengan ekspektasi pemilih yang berubah. Kampanye Adnan menggabungkan kekuatan jaringan politik tradisional dengan pendekatan modern yang menjangkau pemilih muda melalui media sosial dan program-program inovatif. Ini menjadi model bagaimana dinasti politik dapat bertransformasi untuk mempertahankan relevansi di tengah perubahan demografi dan ekspektasi masyarakat.

Dinamika Pilkada Gowa tidak hanya ditentukan oleh persaingan antar kandidat tetapi juga oleh konteks sosial-ekonomi yang melatarbelakanginya. Sebagai kabupaten yang memiliki wilayah perkotaan yang berkembang pesat di sekitar Kota Makassar dan area pedesaan yang masih tradisional, Gowa memiliki pemilih dengan kepentingan beragam. Masyarakat perkotaan cenderung menekankan isu infrastruktur, lapangan kerja, dan pelayanan publik, sementara pemilih pedesaan seringkali lebih memperhatikan kebijakan pertanian, subsidi, dan penghormatan terhadap nilai-nilai tradisional. Kandidat yang berhasil menjembatani kesenjangan ini memiliki keunggulan signifikan dalam meraih dukungan luas.

Tabel 5. Hasil Perolehan Suara Pilkada Kabupaten Gowa Tahun 2015

Suara menurut kecamatan	1		2	
	Kotak Kosong Kotak Kosong		<u>Adnan Purichta Ichsan</u> <u>Abdul Rauf Malaganni</u>	
	Suara	Persentase	Suara	Persentase
<u>Bajeng</u>	3.945	9,9%	35.827	90,1%
<u>Bajeng Barat</u>	1.399	8,7%	14.602	91,3%

<u>Barombong</u>	1.979	8,6%	20.973	91,4%
<u>Biringbulu</u>	2.761	13,2%	18.768	86,8%
<u>Bontolempangan</u>	616	5,6%	10.367	94,4%
<u>Bontomarannu</u>	1.608	8,2%	17.889	91,8%
<u>Bontonompo</u>	2.197	7,8%	25.845	92,2%
<u>Bontonompo Selatan</u>	1.152	5,9%	18.326	94,1%
<u>Bungaya</u>	404	3,6%	10.884	96,4%
<u>Manuju</u>	498	5,0%	9.460	95,0%
<u>Pallangga</u>	4.826	7,7%	58.182	92,3%
<u>Parangloe</u>	947	8,7%	9.931	91,3%
<u>Parigi</u>	536	6,1%	8.229	93,9%
<u>Pattallassang</u>	1.788	11,1%	14.342	88,9%
<u>Somba Opu</u>	6.847	10,4%	59.276	89,6%
<u>Tinggimoncong</u>	1.138	8,3%	12.571	91,7%
<u>Tombolo Pao</u>	1.653	9,3%	16.135	90,7%
<u>Tompobulu</u>	2.031	11,4%	15.856	88,6%
Total	36.325	8,78%	377.463	91,22%
			413.788	

Sumber; KPUD Kabupaten Gowa, 2025

Peran partai politik dalam Pilkada Gowa menunjukkan karakteristik yang menarik. Meski secara formal kandidat memerlukan dukungan partai untuk maju dalam pemilihan, dalam praktiknya pengaruh mesin partai seringkali kalah dominan dibandingkan jaringan personal kandidat dan dukungan tokoh berpengaruh. Partai-partai besar sering kali pragmatis dalam memilih kandidat, lebih memprioritaskan peluang kemenangan daripada kesamaan platform atau ideologi. Akibatnya, koalisi partai pendukung kandidat seringkali tampak tidak koheren secara ideologis dan lebih mencerminkan tawar-menawar kepentingan elite.

Isu identitas, terutama etnis dan agama, masih menjadi faktor yang tidak bisa diabaikan dalam Pilkada Gowa. Kabupaten yang mayoritas dihuni etnis Makassar ini memiliki ikatan emosional yang kuat dengan tradisi dan nilai-nilai lokal. Kandidat yang mampu mempresentasikan diri sebagai penjaga identitas budaya seringkali mendapat simpati dari pemilih tradisional. Namun, isu identitas ini berpotensi menciptakan polarisasi

dalam masyarakat jika dieksploitasi secara berlebihan dalam kampanye politik. Para kandidat harus berhati-hati menyeimbangkan antara menghormati nilai tradisional dan menawarkan visi kemajuan yang inklusif.

Politik uang tetap menjadi bayangan gelap yang menghantui Pilkada Gowa, sebagaimana terjadi di banyak daerah lain di Indonesia. Praktik pemberian imbalan materi kepada pemilih, baik secara terang-terangan maupun terselubung, masih sering dilaporkan oleh pengawas pemilu dan pemantau independen. Bentuknya bervariasi dari pembagian uang tunai, sembako, hingga janji-janji proyek atau pekerjaan. Meski regulasi pemilu semakin ketat melarang praktik ini, penegakan hukum yang lemah dan kondisi ekonomi sebagian masyarakat yang rentan membuat politik uang tetap menjadi strategi elektoral yang efektif bagi kandidat yang memiliki sumber daya berlimpah.

Keterlibatan birokrasi dalam politik elektoral juga menjadi isu pelik dalam Pilkada Gowa. Meski secara formal aparatur sipil negara dituntut untuk netral, dalam praktiknya mobilisasi birokrasi untuk kepentingan politik incumbent masih sering terjadi. Berbagai bentuk intervensi, dari pengerahan PNS dalam kegiatan kampanye terselubung hingga pemanfaatan program pemerintah untuk pencitraan politik, menciptakan arena pertarungan yang tidak setara antara petahana dan penantang. Reformasi birokrasi yang mengedepankan profesionalisme dan netralitas politik menjadi agenda penting untuk menciptakan kontestasi yang lebih adil.

Kabupaten Gowa bersiap menyaksikan babak baru dalam dinamika politiknya. Muncul pertanyaan apakah dominasi dinasti politik akan terus berlanjut atau masyarakat akan memilih alternatif kepemimpinan. Tantangan-tantangan struktural seperti kemiskinan, kesenjangan infrastruktur antara wilayah perkotaan dan pedesaan, serta kerentanan terhadap bencana alam menuntut kepemimpinan yang visioner dan berintegritas. Di sisi lain, masyarakat sipil yang semakin kritis dan akses informasi yang semakin terbuka memberi harapan bagi proses demokratisasi yang lebih substansial.

Pilkada Gowa merupakan cermin dinamika politik lokal Indonesia yang kompleks, di mana faktor tradisional seperti kekerabatan dan patronase bersanding dengan aspirasi baru untuk kepemimpinan yang akuntabel dan partisipatif. Bagaimana kontestasi ini akan terbentuk di masa depan bergantung pada interaksi antara elite politik yang beradaptasi, masyarakat sipil yang berdaya, dan institusi elektoral yang semakin matang. Yang pasti, setiap lima tahun, dataran tinggi Gowa akan kembali menjadi panggung drama politik yang menarik untuk disaksikan.

E. Profil Adnan Purichta Ichsan Sebagai Bupati Periode 2015-2020 hingga 2020-2025

Adnan Purichta Ichsan, pria kelahiran Ujung Pandang, 15 Mei 1986, telah membuktikan bahwa usia bukanlah penghalang untuk mencapai puncak kepemimpinan. Sebagai Bupati Kabupaten Gowa, ia menjadi representasi dari perpaduan antara warisan politik dinasti dan adaptasi kepemimpinan generasi milenial dalam arena politik lokal Indonesia.

Darah politik mengalir kental dalam tubuh Adnan. Sebagai putra dari Ichsan Yasin Limpo, mantan Bupati Gowa dua periode, dan keponakan dari Syahrul Yasin Limpo, mantan Gubernur Sulawesi Selatan, ia mewarisi nama besar keluarga yang telah menjadi kekuatan politik dominan di Sulawesi Selatan selama beberapa dekade. Namun alih-alih hanya mengandalkan nama keluarga, Adnan membangun fondasi pendidikan yang kokoh sebagai modal dalam karir politiknya. Setelah menyelesaikan pendidikan dasar dan menengah di Makassar, ia melanjutkan studi hukum di Universitas Hasanuddin, institusi pendidikan terkemuka di Indonesia Timur. Gelar Sarjana Hukum yang diraihnya kemudian dilengkapi dengan Magister Hukum dari universitas yang sama, membekalinya dengan pemahaman mendalam tentang aspek legal yang menjadi tulang punggung administrasi pemerintahan.

Perjalanan politik Adnan dimulai dari jalur legislatif. Pada usia yang relatif muda, ia terpilih sebagai anggota DPRD Provinsi Sulawesi Selatan periode 2014-2019 dari Partai Golkar, partai yang secara historis memiliki hubungan erat dengan keluarganya. Di parlemen daerah, ia aktif dalam Komisi yang menangani bidang pemerintahan dan hukum, membangun reputasi sebagai politisi muda yang artikulatif dan memiliki pemahaman baik tentang isu-isu kebijakan publik. Pengalaman di legislatif ini menjadi batu loncatan bagi ambisinya yang lebih besar di jalur eksekutif.

Momentum besar dalam karir politik Adnan datang pada Pilkada Kabupaten Gowa 2015. Di usia 29 tahun, ia memutuskan untuk maju sebagai calon Bupati, menggandeng Abdul Rauf Malaganni sebagai calon

wakil. Keputusan ini sempat menuai skeptisisme dari berbagai pihak, tidak hanya karena usianya yang muda tetapi juga karena kekhawatiran akan semakin kuatnya politik dinasti di Sulawesi Selatan. Namun dengan dukungan kuat dari mesin politik keluarga Yasin Limpo dan strategi kampanye yang efektif memadukan pendekatan tradisional dan modern, Adnan berhasil memenangkan pemilihan dan dilantik sebagai Bupati Gowa pada Februari 2016, menjadikannya salah satu kepala daerah termuda di Indonesia saat itu.

Meskipun karirnya terbilang lancer, Pada tahun 2015, langkah politik Adnan Purichta Ichsan nyaris terhenti akibat ketentuan Pasal 7 huruf r Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Kepala Daerah. Aturan ini secara tegas melarang seseorang mencalonkan diri sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah apabila memiliki hubungan darah, perkawinan, atau garis keturunan satu tingkat lurus ke atas, ke bawah, atau ke samping dengan petahana di wilayah yang sama. Posisi Adnan pada saat itu memenuhi semua kriteria calon kepala daerah: ia adalah anggota DPRD Sulawesi Selatan, memiliki pengalaman politik, serta berasal dari keluarga dengan jejaring politik yang kuat di Kabupaten Gowa. Namun, statusnya sebagai putra Bupati Gowa, Ichsan Yasin Limpo, secara otomatis menutup peluangnya maju dalam kontestasi Pilkada Gowa.

Bagi Adnan, ketentuan tersebut bukan sekadar penghalang personal, melainkan bentuk pembatasan hak politik yang dijamin konstitusi. Ia memandang larangan itu diskriminatif karena menggeneralisasi hubungan kekerabatan sebagai potensi penyalahgunaan kekuasaan tanpa melihat

kapasitas dan integritas individu. Adnan juga berpendapat bahwa pembatasan tersebut bertentangan dengan Pasal 28D ayat (3) dan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945, yang menjamin setiap warga negara memiliki kesempatan yang sama dalam pemerintahan dan bebas dari perlakuan diskriminatif. Lebih jauh, ia menilai bahwa demokrasi yang sehat seharusnya memberi ruang bagi rakyat untuk menilai kelayakan calon melalui mekanisme pemilihan umum, bukan melalui penyaringan administratif yang menghapus hak politik seseorang hanya karena faktor keluarga.

Dengan pertimbangan itu, Adnan mengajukan uji materi ke Mahkamah Konstitusi melalui perkara Nomor 33/PUU-XIII/2015. Gugatan tersebut menjadi salah satu tonggak penting dalam karier politiknya, karena pada 8 Juli 2015 MK mengabulkan permohonan tersebut dan membatalkan larangan politik dinasti dalam UU Pilkada. Putusan ini tidak hanya membuka jalan bagi Adnan untuk bertarung di Pilkada Gowa, tetapi juga menandai perubahan signifikan dalam lanskap hukum elektoral Indonesia.

Sebagai pemimpin muda, gaya kepemimpinan Adnan membawa angin segar dalam birokrasi Kabupaten Gowa. Ia menggabungkan kebijakan populis yang menyasar langsung kebutuhan masyarakat dengan pendekatan teknokratis dalam perencanaan pembangunan. Program unggulannya seperti Aksi Desa Membangun (ADM) dan Layanan Kesehatan Gratis berupaya menjawab permasalahan dasar kesejahteraan dan pelayanan publik. Sementara itu, kepeduliannya terhadap

pemanfaatan teknologi terlihat dari berbagai inovasi digital dalam pelayanan pemerintahan, termasuk penerapan sistem informasi manajemen untuk meningkatkan transparansi dan efisiensi birokrasi.

Dalam aspek komunikasi politik, Adnan menunjukkan adaptasi yang baik terhadap era digital. Aktif di berbagai platform media sosial, ia membangun citra sebagai pemimpin yang responsif dan dekat dengan masyarakat, terutama generasi muda. Unggahan-unggahannya tidak hanya berisi aktivitas formal sebagai kepala daerah tetapi juga interaksi langsung dengan warga dan kegiatan-kegiatan yang menunjukkan sisi personal dan kemanusiaannya. Strategi komunikasi ini efektif membangun koneksi emosional dengan konstituennya sekaligus memecah citra kaku birokrasi tradisional.

Keberhasilannya mengelola pemerintahan dan membangun citra positif membawa Adnan pada pencapaian berikutnya ketika ia berhasil memenangkan pemilihan untuk periode kedua pada Pilkada 2020. Dengan pengalaman satu periode kepemimpinan, ia kini memiliki legitimasi yang lebih kuat untuk melanjutkan dan memperluas visinya bagi Kabupaten Gowa. Pada periode kedua ini, fokusnya diperluas mencakup pembangunan ekonomi yang lebih inklusif dan peningkatan daya saing daerah, terutama dalam konteks pemulihan pasca-pandemi COVID-19.

Sebagai bagian dari generasi milenial dalam politik, visi pembangunan Adnan mencerminkan perpaduan antara nilai tradisional dan aspirasi kemajuan. Di satu sisi, ia menunjukkan penghormatan terhadap kearifan lokal dan identitas budaya Makassar yang menjadi akar

masyarakat Gowa. Program-program pelestarian warisan budaya dan revitalisasi situs-situs bersejarah mendapat perhatian khusus dalam kebijakannya. Di sisi lain, ia mendorong modernisasi melalui pengembangan sektor pariwisata, ekonomi kreatif, dan investasi yang membuka lapangan kerja baru bagi masyarakat.

Meski demikian, perjalanan politik Adnan tidak selalu mulus tanpa rintangan. Sebagai bagian dari keluarga politik berpengaruh, ia kerap dihadapkan pada kritik tentang politik dinasti dan kekhawatiran akan konsentrasi kekuasaan. Tantangan lain datang dari ekspektasi tinggi masyarakat terhadap pemimpin muda yang dianggap membawa harapan perubahan. Beberapa kebijakan kontroversialnya, terutama terkait penataan ruang dan relokasi pemukiman, juga menuai penolakan dari sebagian masyarakat dan aktivis lingkungan.

Dalam lanskap politik yang lebih luas, posisi Adnan semakin diperhitungkan tidak hanya di tingkat kabupaten tetapi juga dalam konstelasi politik provinsi dan nasional. Keberhasilannya memimpin Gowa menjadikannya salah satu tokoh potensial untuk kontestasi politik masa depan di level yang lebih tinggi. Keanggotaannya dalam berbagai organisasi strategis, dari Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia (APKASI) hingga jaringan kepala daerah muda, memperluas pengaruh dan jaringan politiknya melampaui batas geografis Gowa.

Sebagai politisi dari keluarga politik berpengaruh, Adnan Purichta Ichsan mewakili fenomena menarik dalam evolusi politik dinasti di era demokratisasi Indonesia. Ia menunjukkan bagaimana regenerasi dalam

keluarga politik dapat beradaptasi dengan ekspektasi pemilih yang berubah dan tuntutan kepemimpinan modern, tanpa meninggalkan basis kekuatan tradisional yang telah dibangun keluarganya selama bertahun-tahun. Ke depan, kemampuannya menyeimbangkan antara warisan politik keluarga dan inovasi kepemimpinannya sendiri akan menjadi kunci dalam menentukan arah karir politiknya yang masih panjang.

BAB III

PENGUNAAN JABATAN CAMAT DAN LURAH UNTUK MEMPEROLEH DUKUNGAN MASYARAKAT

Jabatan camat dan lurah di posisikan berdasarkan kemampuannya dalam menggalang dukungan politik sebab posisi camat dan lurah merupakan bagian dari struktur birokrasi yang secara langsung bersentuhan dengan basis pemilih, Hasil penelitian menunjukkan jika Adnan Purichta Ichsan menggunakan jabatan Camat dan Lurah untuk menggalang dukungan politik melalui 4 hal berikut yakni

1. Penempatan Camat dan Lurah berdasarkan Keseimbangan Geografis dan Kekeluargaan
2. Kriteria Seleksi Pejabat Camat dan lurah untuk membangun loyalitas dan patronase
3. Camat dan lurah Sebagai bagian dari Rekonsiliasi konflik akar rumput
4. Camat dan Lurah sebagai medium mobilitas electoral yang efisien

A. Penempatan camat dan lurah berdasarkan keseimbangan geografis dan kekeluargaan

Pembahasan ini akan menguraikan bagaimana prinsip *birokrasi representatif* tercermin dalam praktik penempatan camat dan lurah, khususnya dengan mempertimbangkan dua faktor dominan: keseimbangan geografis dan relasi kekeluargaan. Penempatan pejabat di level ini tidak semata-mata soal kompetensi administratif, tetapi juga

menyangkut bagaimana birokrasi menjadi arena yang merepresentasikan keragaman wilayah dan kepentingan sosial. Untuk memahaminya, empat pendekatan akan digunakan sebagai kerangka analisis: pertama, perspektif struktural fungsional yang menjelaskan penempatan pejabat sebagai bagian dari upaya menjaga stabilitas sistem sosial-politik; kedua, logika pertukaran utilitarian yang menunjukkan adanya transaksi kepentingan dalam proses seleksi; ketiga, konsep akumulasi kapital sosial dan simbolik yang memberi makna pada jaringan hubungan pejabat dengan komunitasnya; dan keempat, bagaimana jaringan pertukaran ini pada akhirnya mendukung stabilitas sistem pemerintahan.

1. Perspektif Struktural Fungsional dalam Penempatan Pejabat

Dalam teori struktural-fungsionalisme klasik, birokrasi bukan sekadar alat administratif, melainkan komponen struktural dari sistem sosial yang menjalankan fungsi-fungsi penting demi keberlangsungan sistem tersebut. Talcott Parsons merumuskannya ke dalam skema AGIL: *Adaptation*, *Goal Attainment*, *Integration*, dan *Latency (Pattern Maintenance)*. Keempat fungsi ini, mendorong terciptanya stabilitas sosial-politik yang dinamis dan berkesinambungan.

Kasus Kabupaten Gowa di bawah kepemimpinan Adnan Purichta Ichsan memperlihatkan contoh bagaimana struktur birokrasi direkayasa sebagai instrumen politik untuk menjaga kekuasaan melalui representasi sosial, baik secara geografis maupun genealogis.

Fungsi adaptasi (*adaptation*) dalam birokrasi Kabupaten Gowa tercermin dari berbagai kebijakan berbasis populisme teknokratik. Menurut wawancara dengan Adnan, birokrasi yang ia dibentuk didesain tidak hanya berlandaskan pada peraturan formal tetapi juga untuk merespons tekanan dengan pendekatan yang bersifat rekonsiliasi terhadap kelompok-kelompok yang sebelumnya menjadi rival politik. Sebagaimana yang ia kemukakan melalui wawancara “Saya mengambil perwakilan dari rumpun-rumpun mereka... birokrasi kita itu makin solid. Dan ketika makin solid, itu pasti secara tidak langsung berkontribusi pada elektoral saya” (Wawancara dengan Adnan, 21 Februari 2025).

Dalam perspektif Parsons, strategi ini adalah adaptasi terhadap lingkungan eksternal dan internal, yang tidak hanya menjawab kebutuhan teknis pemerintahan, sebab jika hanya merujuk pada fungsi teknis, pengaturan hukum mengenai camat dan lurah memiliki fungsi dan tata cara pengangkatan yang diatur secara tegas dalam UU No. 23 Tahun 2014 dan PP No. 17 Tahun 2018. Camat adalah pejabat struktural setingkat administrator yang diangkat melalui seleksi terbuka oleh bupati/wali kota dan bertugas menjalankan fungsi strategis pemerintahan di tingkat kecamatan, termasuk pelimpahan sebagian kewenangan kepala daerah. Sementara itu, lurah adalah ASN yang diangkat oleh bupati/wali kota atas usul Sekretaris Daerah tanpa seleksi terbuka, dan berfungsi sebagai pelaksana teknis administratif di tingkat kelurahan yang bertanggung jawab kepada camat. Fungsi camat meliputi koordinasi pemerintahan umum, pelayanan publik,

pemberdayaan masyarakat, hingga penegakan perda, sedangkan lurah lebih fokus pada pelayanan administratif, ketertiban umum, dan pemeliharaan fasilitas publik.

Sebagaimana dijelaskan oleh Ruth Lane, struktur birokrasi dalam konteks ini tidak dapat hanya dimaknai sebagai 'sistem dingin' melainkan sebagai arena mikro-politik yang melibatkan pertukaran sosial dan simbolik antar aktor.

Dimensi pencapaian tujuan (*goal attainment*) dalam kerangka AGIL mengharuskan sistem sosial untuk memiliki kapasitas dalam menentukan dan mewujudkan tujuannya. Di Gowa, pencapaian ini terlihat dari bagaimana birokrasi menjadi instrumen kultural dan simbolik yang memperkuat posisi politik kepala daerah. Sebagaimana ditunjukkan dalam wawancara dengan Adnan, “Itu juga keseimbangan. Sekian perwakilan dataran tinggi, sekian perwakilan dataran rendah. Sampai segitunya itu yang saya atur”. Wawancara dengan adnan kemudia diperkuat dengan table yang menunjukkan distribusi jabatan camat dan lurah dengan mempertimbangkan afiliasinya pada wilyah dataran rendah dan dataran tinggi

Tabel 5. Komposisi Camat 2019-2020

Profil Camat	Jumlah	Persentase
Dataran Rendah	6	33.3%
Dataran Tinggi	5	27.8%
Keluarga Kerajaan/loyalis	5	27.8%
Non Afiliasi	4	22.2%
TOTAL	18	100%

Sumber,; Data di Olah (2025)

Tabel 6. Komposisi Lurah 2019-2020

Profil Lurah	Jumlah	Persentase
Dataran Rendah	17	37.0%
Non Afiliasi	13	28.3%
Dataran Tinggi	12	26.1%
Keluarga Kerajaan / loyalis	9	19.6%
TOTAL	46	100%

Sumber,; Data di Olah (2025)

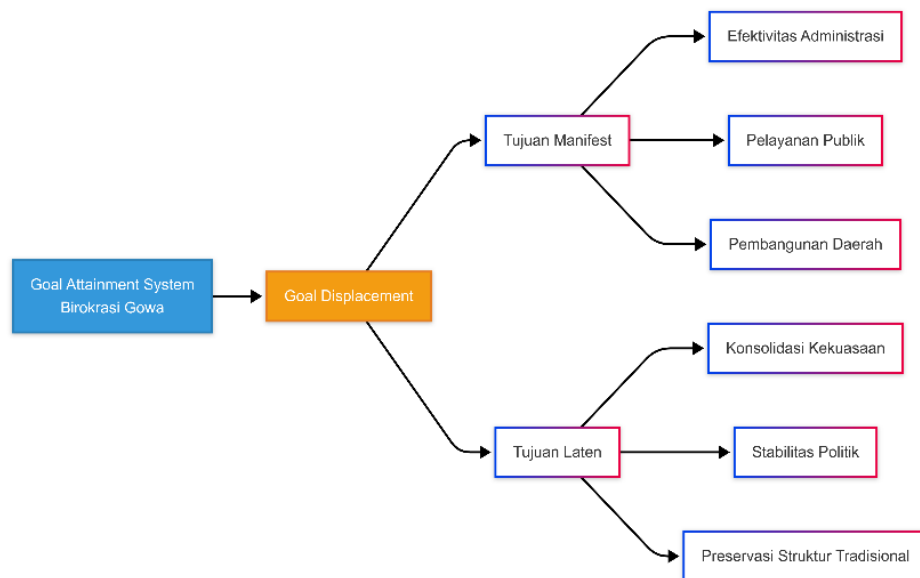
Berdasarkan data distribusi camat dan lurah di Kabupaten Gowa, tampak bahwa penempatan pejabat birokrasi dilakukan dengan mempertimbangkan keseimbangan geografis dan afiliasi kultural. Dari total 18 camat, mayoritas berasal dari wilayah dataran rendah (33,3%) dan dataran tinggi (27,8%), mengkonfirmasi pernyataan Adnan bahwa pertimbangan geografis menjadi pertimbangan dalam struktur birokrasi tingkat kecamatan. Selain itu, sebanyak 27,8% camat berasal dari keluarga kerajaan, menunjukkan adanya Upaya untuk merangkul kelompok Kerajaan dalam jabatan strategis pemerintahan. Hanya 22,2% camat yang tidak memiliki afiliasi khusus, baik secara wilayah maupun genealogis, yang mengindikasikan bahwa posisi camat lebih banyak diisi oleh individu yang memiliki keterhubungan sosial-politik tertentu dengan komunitas lokal.

Sementara itu, komposisi lurah yang berjumlah 46 orang menunjukkan pola distribusi yang relatif lebih terbuka. Sebanyak 37,0% lurah berasal dari dataran rendah dan 26,1% dari dataran tinggi, yang berarti lebih dari separuhnya tetap direkrut dengan memperhatikan latar belakang geografis. Namun, proporsi pejabat yang tidak berafiliasi mencapai 28,3%, lebih tinggi dibandingkan di tingkat camat,

menunjukkan bahwa pada level kelurahan terdapat ruang yang lebih besar untuk penempatan berdasarkan pertimbangan teknokratis atau netralitas politik. Sementara itu, keterwakilan keluarga kerajaan dan loyalis berada di angka 19,6%, lebih rendah dibandingkan di tingkat camat, menandakan bahwa posisi lurah lebih banyak diisi oleh aktor birokrasi yang relatif berada di luar jejaring kekuasaan tradisional.

Dalam kerangka AGIL Talcott Parsons, fungsi *goal attainment* dalam birokrasi Kabupaten Gowa tercermin dari kemampuan sistem untuk memobilisasi sumber daya sosial dan politik guna mencapai tujuan strategis seperti legitimasi, stabilitas, dan kohesi sosial. Penempatan camat yang didominasi oleh afiliasi geografis dan kultural (77,8%) menunjukkan prioritas pada tujuan politis, seperti kontrol teritorial dan konsolidasi kekuasaan, melalui mobilisasi legitimasi tradisional dan jaringan lokal. Sementara itu, proporsi non-afiliasi yang lebih besar di tingkat lurah (28,3%) menandakan orientasi pada tujuan administratif, seperti implementasi kebijakan dan pelayanan publik, yang memberi ruang bagi pertimbangan teknokratis. Struktur ini menggambarkan hierarki *goal attainment*, di mana tingkat strategis difokuskan pada stabilitas kekuasaan, sedangkan tingkat operasional diarahkan pada efisiensi sistem. Pola distribusi tersebut memperlihatkan kapasitas adaptif sistem birokrasi dalam mengintegrasikan loyalitas vertikal dan representasi horizontal, sekaligus mengindikasikan adanya *goal displacement*, di mana tujuan-tujuan laten seperti konsolidasi kekuasaan

dan pelestarian struktur sosial tradisional berjalan berdampingan dengan tujuan formal pemerintahan.



Gambar 5. skema *goal attainment* pada penempatan camat dan lurah di kabupaten gowa

Fungsi integrasi (*integration*) dalam model AGIL menjadi elemen selanjutnya dalam memahami penempatan camat dan lurah di Gowa. Rekonsiliasi yang dilakukan oleh Bupati Adnan dengan kelompok-kelompok aristokrat, politisi lokal, dan keluarga berpengaruh membentuk struktur birokrasi yang representatif. Kepala dinas dan camat diangkat tidak hanya berdasarkan kompetensi teknis, tetapi berdasarkan afiliasi kultural dan genealogis. Sebagaimana diungkapkan dalam wawancara. “...pengangkatan camat dan lurah itu tetap menjaga keseimbangan wilayah dan kekeluargaan. Kalau wilayah tinggi dapat, wilayah rendah juga dapat”. (Wawancara dengan Kepala BKPSDM 21 Februari 2025)

Selain fungsi integrasi melalui keseimbangan representasi kelompok wilayah pencapaian fungsi integrasi tidak hanya untuk memperkuat integrasi itu sendiri namun juga bertujuan untuk mencegah disintegrasi dalam wilayah tertentu seperti yang diungkapkan dalam wawancara dengan sekretaris daerah “ada juga kasus misalnya, ada kecamatan yang kalau orang disitu yang menjabat, akan muncul sentiment dari kelompok lain karena banyak keluarganya, jadi ada kelompok Masyarakat besar yang bisa resisten kalau orang dari salah satu kelompok lainnya yang jadi camat, maka harus orang luar wilayah itu yang jadi camat” (Wawancara dengan Camat Pallangga, 28 Februari 2025).

Dalam pembacaan ulang terhadap teori Parsons oleh Ruth Lane, fungsi integrasi tidak lagi dipandang sebagai sekadar penjaga stabilitas, melainkan sebagai produk interaksi strategis antara elite dan kelompok sosial. Dalam konteks ini, birokrasi menjadi arena *negotiated power sharing*, di mana integrasi adalah hasil dari perhitungan politik yang cermat—bukan sekadar otomatisasi sistem sosial.

Fungsi laten (*latency*) dalam AGIL berkaitan dengan pemeliharaan pola, transmisi nilai, dan stabilisasi orientasi normatif. Di Gowa, promosi jabatan berbasis loyalitas, kedisiplinan, dan kepatuhan menjadi instrumen penting dalam menjaga kontinuitas kekuasaan. wawancara dengan Sekretaris daerah menyebutkan “pak bupati pilih pejabat kalau Kompetensi teknis hanya nilai tambah yang bisa dipelajari dan diasah. Tapi loyalitas, itu karakter yang sulit dibentuk...” (Wawancara dengan

Sekretaris Daerah, 25 Februari 2025). Statement tersebut juga dipertegas melalui data wawancara lainnya, “pak bupati walaupun bukan yang pilih beliau kalau berkompeten di kasih jabatan, di pantau selama beberapa bulan, kalau belum sesuai harapan, baru ada rotasi”. (Wawancara dengan Lurah Samata, 2 Maret 2025)

Wawancara tersebut mengungkapkan strategi pembentukan birokrasi politik yang mengutamakan aspek latensi dalam proses penempatan camat dan lurah. Prioritas loyalitas dibandingkan kompetensi teknis menunjukkan pendekatan jangka panjang yang mempertimbangkan stabilitas politik dan representasi genealogis ataupun geografis -seperti yang ditunjukkan dalam dimensi *goal attainment*- dalam struktur pemerintahan. Mekanisme pemantauan selama beberapa bulan menunjukkan adanya periode latensi kritis yang berfungsi sebagai filter untuk memastikan pejabat yang dipilih tidak hanya kompeten secara teknis, tetapi juga mampu beradaptasi dengan dinamika politik dan mempertahankan keselarasan dengan visi kepemimpinan Bupati. Itu mengkonfirmasi wawancara adnan yang menunjukkan motif Adnan membentuk birokrasi representatif yang dapat menjangkau berbagai segmen masyarakat, sekaligus mempertahankan kontrol politik melalui sistem evaluasi berkelanjutan yang memungkinkan penyesuaian struktural ketika diperlukan.

Sama halnya dengan ASN yang memiliki profil yang merepresentasikan kewilayahan dan genealogis namun secara peraturan belum memenuhi syarat untuk menempati jabatan tertentu.

Sistem “parkir” menjadi pola yang dipelihara dalam pengangkatan pejabat. Seperti yang ditunjukkan oleh data wawancara, “kalau dia bagian keluarga yang kuat diwilayah itu tapi belum memenuhi syarat administratif, dipasang dulu jadi secam terus sampai penuh semua syarat”. (Wawancara dengan Kepala BKPSDM 3 Maret 2025)

Selanjutnya, dalam mempertahankan pola, terdapat Proses kaderisasi informal menjadi arena seleksi nilai politik, bukan sekadar meritokrasi administratif seperti yang ditunjukkan dalam data wawancara, "Beliau sangat objektif dalam menilai seseorang. Ada orang yang merasa dekat, lalu mengira otomatis akan langsung diberi jabatan, padahal jika dipaksakan justru bisa menjadi 'virus' dalam organisasi. Memang ada yang tetap diberi posisi, tetapi ditempatkan di level yang belum bisa naik dulu. Sementara itu, ada juga orang yang sebenarnya layak, namun karena belum memenuhi semua kriteria Bapak Bupati, mungkin hanya kurang satu aspek maka dipindahkan dulu atau dipertahankan di posisi semula agar bisa menunjukkan kinerjanya lebih dulu." (Wawancara dengan Kadis Pendidikan, 6 Maret 2025)

Dalam konteks wawancara itu, birokrasi menjadi *carrier of political culture*, sebagaimana disebut oleh Almond dan Powell. Bukan hanya menjalankan kebijakan, tetapi menciptakan pola pikir dan budaya loyalitas yang mengikat aktor-aktor di dalamnya terhadap pusat kekuasaan. Ini sesuai dengan kritik Groth bahwa dalam prakteknya, *structural functionalism* cenderung menutup-nutupi dimensi nilai dan konflik dalam analisis kekuasaan, padahal data empirik seperti Gowa

justro menunjukkan bahwa politik nilai menjadi jantung reproduksi birokrasi.

Jika didekati secara teoritik dan empirik, studi tentang birokrasi representatif di Kabupaten Gowa menegaskan bahwa jabatan camat dan lurah bukanlah entitas yang netral atau semata teknokratik. Ia adalah *instrumentum regni*, perangkat kekuasaan yang dirancang secara sadar melalui keseimbangan kultural dan geografis. Kerangka AGIL Parsons membantu memahami fungsi-fungsi sistemik yang dijalankan, namun dalam implementasinya di Gowa, teori ini diperkaya dengan praktik-praktik patronase, representasi lokal, dan artikulasi identitas sosial-politik.

Struktur birokrasi camat dan lurah di Gowa menunjukkan adanya integrasi antara pendekatan normatif dan rekayasa strategis. Kesetiaan, rekonsiliasi genealogis, dan representasi wilayah bukan sekadar produk kultural, tetapi juga bagian dari strategi reproduksi kekuasaan dalam sistem demokrasi lokal. Seperti disimpulkan Ruth Lane, pendekatan struktural-fungsional dapat tetap relevan asalkan dibalik dan dibaca dalam kerangka interaksi mikro-politis yang reflektif terhadap realitas kekuasaan.

Birokrasi representatif di Kabupaten Gowa memperlihatkan bahwa kekuasaan lokal tidak hanya ditopang oleh kapasitas administratif, tetapi juga oleh kalkulasi sosial yang terstruktur. Dalam kerangka AGIL, kita melihat bahwa:

- Adaptasi terjadi lewat melihat celah peraturan formal untuk disesuaikan dengan kebutuhan politis;
- Pencapaian tujuan dilaksanakan dengan birokrasi sebagai perpanjangan tangan program politik;
- Integrasi dibangun melalui representasi sosial atas wilayah dan rumpun keluarga;
- Pemeliharaan pola dilakukan melalui proses kaderisasi yang menekankan loyalitas dan seleksi berbasis nilai.

2. Pertukaran Utilitarian dalam Penempatan Pejabat

Dalam studi hubungan kekuasaan dan birokrasi, relasi antara elite politik dan aktor birokratik tidak dapat dilepaskan dari logika pertukaran sosial yang bersifat utilitarian. Dalam hal ini, penempatan pejabat birokrasi, seperti camat dan lurah, tidak semata-mata didasarkan pada meritokrasi atau logika rasional Weberian tentang efisiensi administratif, tetapi merupakan bagian dari sistem pertukaran yang lebih luas, di mana kepentingan politik, dukungan sosial, dan stabilitas sistem pemerintahan saling dipertukarkan secara timbal balik.

Konsep pertukaran sosial yang dikembangkan oleh Peter Blau (1964) dapat dijadikan lensa untuk menyoroti proses non-ekspisit yang terjadi dalam struktur birokrasi politik lokal. Blau membedakan antara pertukaran ekonomi yang bersifat eksplisit, terukur, dan kontraktual dengan pertukaran sosial yang berbasis pada norma, kepercayaan, dan kewajiban implisit. Untuk birokrasi representatif

Kabupaten Gowa, pertukaran ini mewujud dalam praktik di mana pemimpin daerah (bupati) menempatkan individu-individu dari rumpun keluarga tertentu, atau dari kelompok sosial dan wilayah tertentu, ke dalam jabatan publik seperti camat atau lurah. Sebagai gantinya, bupati memperoleh loyalitas, dukungan elektoral, dan stabilitas sosial politik.

Hal ini selaras dengan pernyataan Adnan, yang secara eksplisit mengakui strategi representasi politik berbasis kekeluargaan: “Apabila ada satu dari rumpun keluarganya yang kita tarik, maka seluruh keluarganya bisa dipengaruhi” (Wawancara dengan Adnan 21 Februari 2025). Pernyataan itu tidak hanya mengungkapkan asumsi tentang kekuatan struktur sosial lokal, tetapi juga merefleksikan kalkulasi politik yang sangat rasional dalam menata birokrasi sebagai arena pertukaran kekuasaan dan loyalitas.

Penempatan pejabat dari berbagai wilayah di Gowa, baik dataran tinggi maupun rendah merupakan bentuk pertukaran politis yang bersifat teritorial. Dengan menyusun birokrasi berdasarkan prinsip keterwakilan wilayah (geo-administratif), pemerintah daerah secara efektif mengintegrasikan elite lokal ke dalam sistem kekuasaan. Misalnya, kepala dinas, camat, dan lurah dipastikan mewakili masing-masing dari 18 kecamatan yang ada. Hal ini tidak hanya memperluas basis dukungan politik bupati, tetapi juga mencegah potensi fragmentasi sosial yang dapat mengganggu stabilitas pemerintahan.

Melalui wawancara dengan Adnan, terlihat bahwa strategi ini dijalankan secara sadar sebagai bentuk *social engineering*. Selain

menjamin keterwakilan wilayah dan rumpun keluarga, ia menyebut pentingnya menjaga "kenyamanan" dalam kepemimpinan yangmana dalam hal itu dimaknai sebagai loyalitas dan kepercayaan terhadap pejabat yang ditempatkan. Maka, dapat dikatakan bahwa logika penempatan pejabat ini tidak sepenuhnya bertentangan dengan prinsip rasionalitas, melainkan mengikuti logika rasionalitas terbatas (*bounded rationality*) yang mempertimbangkan variabel sosial-politik lokal secara kalkulatif.

Dalam sistem pertukaran sosial, obligasi tidak selalu bersifat eksplisit. Camat dan lurah yang ditunjuk dari rumpun keluarga tertentu memahami secara implisit bahwa mereka memiliki tugas ganda: pertama, sebagai administrator publik, dan kedua, sebagai juru kampanye kultural yang membangun dukungan politik terhadap kepala daerah di basis sosialnya. Seperti diungkapkan oleh beberapa informan, meskipun tidak pernah ada perintah langsung untuk berkampanye, loyalitas dan kedekatan sosial mereka dengan masyarakat menjadikan mereka sebagai agen efektif dalam mendiseminasi informasi, membentuk opini publik, dan memobilisasi dukungan elektoral.

Contohnya, camat di daerah Palangga menggambarkan bagaimana ia mengkonsolidasikan kelompok masyarakat dan mendekati tokoh-tokoh lokal sebagai bagian dari diplomasi politik. Kunjungan ke rumah tokoh RW, kepala dusun, atau imam masjid dimaknai sebagai bentuk investasi sosial yang memperkuat posisi camat sebagai penghubung antara kekuasaan dan rakyat. Dengan demikian, birokrasi

bukan hanya struktur teknokratis, tetapi juga arena produksi dan reproduksi kekuasaan secara simbolik dan kultural.

Bagi kepala daerah, penempatan pejabat berdasarkan logika pertukaran memberikan beberapa keuntungan strategis. Pertama, menciptakan rasa keadilan di antara kelompok sosial yang berbeda. Masyarakat yang merasa "diwakili" dalam pemerintahan akan cenderung lebih kooperatif dan loyal terhadap kepala daerah. Kedua, mengurangi potensi perlawanan dari kelompok politik lokal. Dengan memberi tempat pada elite lokal di birokrasi, potensi oposisi dilunakkan melalui mekanisme kooptasi. Ketiga, memperkuat infrastruktur elektoral. Camat dan lurah yang loyal dapat berperan sebagai simpul komunikasi dan pengaruh di tengah masyarakat, terutama dalam situasi politik elektoral seperti Pilkada.

Keuntungan ini terbukti dalam perolehan suara Bupati Adnan pada Pilkada 2020 yang mencapai 91,22%, sebuah angka yang sangat tinggi dalam sistem pemilu kompetitif. Hal ini tidak lepas dari fungsi representatif birokrasi yang secara tidak langsung memainkan peran sebagai infrastruktur kemenangan politik, dengan basis legitimasi yang terdistribusi melalui struktur kekeluargaan dan wilayah.

Meskipun model pertukaran sosial memberikan efektivitas politik, praktik ini menyimpan potensi dilema etis dan administrasi. Salah satunya adalah penurunan kualitas meritokrasi dalam birokrasi. Penempatan pejabat yang didasarkan pada loyalitas sosial-politik, bukan pada kompetensi teknis, dapat menimbulkan inefisiensi dalam

pelayanan publik. Namun, Bupati Gowa memiliki strategi mitigatif: loyalitas tetap dijadikan syarat utama, namun dibarengi dengan pembinaan kompetensi secara internal. Dalam wawancaranya, ia menyebut bahwa pejabat yang memiliki loyalitas tinggi tetapi kurang kompeten akan dibimbing dan ditingkatkan kapabilitasnya melalui pelatihan dan pendampingan.

Strategi ini menunjukkan adanya kesadaran akan pentingnya menjaga profesionalisme birokrasi di tengah tuntutan politik. Artinya, pertukaran sosial ini dibatasi oleh norma organisasi dan regulasi administratif yang tetap dijaga agar tidak melanggar hukum atau menciptakan birokrasi *patron-client* yang patologis.

Sebagian besar praktik pertukaran ini tersembunyi di balik budaya kerja birokrasi. Camat dan lurah yang loyal tidak selalu menyuarakan aspirasi politik secara terbuka, namun menanamkan dukungan terhadap kepala daerah melalui tindakan simbolik, pelayanan publik yang baik, dan hubungan sosial yang intens dengan masyarakat. Loyalitas kepada kepala daerah menjadi bagian dari budaya kerja yang diinternalisasi sebagai bentuk pengabdian, bukan sekadar kepentingan politik.

Internalisasi ini diperkuat oleh skema penilaian karir birokrasi yang mengutamakan loyalitas sebagai indikator utama promosi. Seperti dikatakan oleh beberapa pejabat, penilaian terhadap potensi pejabat tidak hanya dilihat dari kompetensi, tetapi dari kesesuaian nilai, sikap, dan kedekatan emosional dengan pemimpin. Ini menciptakan struktur loyalisme yang solid, tetapi juga membuka ruang untuk *path dependency*

dalam sistem birokrasi—di mana reformasi meritokrasi sulit dilakukan bila tidak disertai reformulasi terhadap sistem pertukaran sosial-politik yang melekat.

Secara teoretik, praktik pertukaran utilitarian dalam birokrasi Gowa bukanlah bentuk irasionalitas, melainkan rasionalitas yang dikondisikan oleh struktur sosial dan budaya politik lokal. Dalam sistem politik di mana afiliasi kekeluargaan dan representasi sosial masih menjadi faktor dominan, pendekatan Weberian murni tidak cukup memadai untuk memahami dinamika kekuasaan. Model pertukaran sosial yang mengakui adanya dimensi loyalitas, representasi, dan keterhubungan informal justru lebih menjelaskan bagaimana birokrasi digunakan sebagai sarana rekonsiliasi dan konsolidasi politik.

Strategi Bupati Gowa yang menggunakan *loyalty-based promotion* dalam kerangka birokrasi representatif adalah contoh nyata dari praktik pertukaran sosial yang sukses dalam menciptakan stabilitas sistemik dan dukungan elektoral. Meski demikian, keberhasilan ini memerlukan pengawasan yang kuat dan mekanisme koreksi agar tidak menyimpang menjadi politik balas budi atau patrimonialisme.

Penempatan camat dan lurah secara representatif di Kabupaten Gowa mencerminkan praktik pertukaran utilitarian yang dijalankan dalam kerangka sosial dan politik lokal. Dengan menempatkan pejabat dari rumpun keluarga dan wilayah tertentu, kepala daerah tidak hanya mengamankan basis dukungan politik, tetapi juga membentuk struktur

birokrasi yang solid, integratif, dan berfungsi sebagai instrumen distribusi kekuasaan.

Model ini, bila dikelola dengan baik, dapat menjadi jalan tengah antara tuntutan representasi dan kebutuhan profesionalisme birokrasi. Namun, bila tidak dikontrol, ia berpotensi melanggengkan pola relasi patron-klien yang membatasi mobilitas vertikal berbasis merit. Dalam sistem politik yang terus bergerak menuju demokratisasi dan reformasi birokrasi, praktik-praktik seperti ini membutuhkan evaluasi terus-menerus agar tidak hanya efektif secara politik, tetapi juga adil dan berkelanjutan secara institusional.

3. Akumulasi Kapital Sosial dan Simbolik

Dalam studi sosiologi politik, pemahaman terhadap struktur kekuasaan tidak cukup dijelaskan oleh relasi formal dan rasionalitas prosedural semata. Dalam masyarakat yang sarat dengan struktur sosial tradisional dan jaringan patron-klien, seperti di Kabupaten Gowa, strategi politik kerap memanfaatkan sumber daya non-material untuk mempertahankan dominasi dan memperluas legitimasi. Konsep kapital sosial dan simbolik yang dikembangkan oleh Pierre Bourdieu menjadi perangkat teoretik yang penting untuk membaca strategi penempatan pejabat birokrasi, terutama camat dan lurah, sebagai bagian dari investasi dalam akumulasi kekuasaan non-ekonomi oleh elite politik lokal.

Dalam konteks tersebut, penempatan camat dan lurah merupakan sarana untuk membangun dan mengelola modal-modal kekuasaan (*forms of capital*) yang bekerja melalui jejaring sosial dan simbolisme politik. Ketika Bupati Adnan secara sadar menempatkan perwakilan dari berbagai wilayah, rumpun keluarga, hingga dari keluarga kerajaan ke dalam jabatan birokratik strategis, maka sesungguhnya yang terjadi adalah bentuk investasi jangka panjang dalam kapital sosial dan simbolik. Imbal hasil dari investasi ini bukan dalam bentuk keuntungan ekonomi, tetapi berupa legitimasi, stabilitas kekuasaan, dan akumulasi dukungan elektoral. Ini tersaji dalam hasil wawancara dengan Adnan yang menyatakan “Saya melakukan rekonsiliasi dengan para pendukungnya Almarhum Andi Madusila, yang merupakan keluarga kerajaan. [...] Saya mengambil perwakilan dari rumpun-rumpun mereka, ternyata itulah yang membuat mereka makin solid (Wawancara dengan Adnan, 21 Februari 2025).

Kapital sosial, menurut Bourdieu (1986), adalah akumulasi sumber daya aktual dan potensial yang terhubung dengan jaringan relasi yang terinstitusionalisasi dan saling mengenal. Dalam kerangka birokrasi representatif di Kabupaten Gowa, penempatan pejabat dari berbagai kecamatan dan rumpun keluarga adalah praktik akumulatif yang menghasilkan kapital sosial dalam bentuk jaringan sosial-politik yang tersebar dan terkelola. Jejaring ini tidak hanya mencakup dukungan administratif, tetapi juga menjadi infrastruktur politik yang bekerja secara simultan di berbagai level sosial—dari tokoh agama, pemuka adat,

kepala lingkungan, hingga elit lokal di pelosok kecamatan. Seperti yang termuat dalam wawancara; “Pak Bupati memanfaatkan ikatan sosial dalam menempatkan pejabat. Tidak hanya soal kinerja, tapi juga memastikan tokoh adat, tokoh masyarakat, dan wakil rumpun diberi ruang” (Wawancara dengan Kadis Pendidikan 6 Maret 2025).

Strategi ini terbukti efektif dalam menjembatani kepentingan pusat kekuasaan dengan kepentingan masyarakat akar rumput. Seorang camat yang berasal dari rumpun keluarga besar di dataran tinggi, misalnya, tidak hanya menjalankan fungsi administratif, tetapi juga membawa serta otoritas sosial yang diakui oleh komunitasnya. Hal ini memperkuat posisi pemerintah dalam menjalankan kebijakan di wilayah tersebut karena aktor birokratik dianggap sebagai “wakil kita,” bukan sebagai bagian dari entitas negara yang asing atau otoritatif. Di sinilah kapital sosial bekerja sebagai *trust currency* yang menstabilkan relasi antara negara dan masyarakat. Ini terpotret dari wawancara yang menyebutkan; “Masyarakat senang menghubungkan atau mencari kesamaan dengan pejabat, menjadi kebanggaan kalau mereka punya irisan dengan pejabat tertentu”. Ini di pertegas melalui wawancara dengan Ajudan Bupati Gowa, “bapak selalu “menyanjung” tokoh masyarakat atau pejabatnya yang dari daerah itu kalau dia berkunjung”. (Wawancara dengan Tokoh Masyarakat, 21 Februari 2025).

Lebih jauh, kapital sosial ini memperkuat struktur klien-patron dalam format yang lebih halus: kepala daerah menjadi pusat akumulasi relasi sosial, dan para camat/lurah berfungsi sebagai simpul distribusi

pengaruh. Hal ini ditunjukkan dengan narasi para informan yang mengakui loyalitas kepada Bupati bukan karena perintah eksplisit, tetapi karena relasi personal, afiliasi kekeluargaan, atau bahkan karena kedekatan simbolik seperti “ponakan dari Wakil Bupati” atau “berasal dari rumpun kerajaan.” Dalam konteks seperti ini, modal sosial menjadi infrastruktur tak kasat mata dari mesin politik elektoral.

Bourdieu membedakan kapital simbolik sebagai bentuk dari kapital lain (ekonomi, budaya, sosial) yang telah diterima secara sah oleh masyarakat sebagai sesuatu yang bernilai. Kapital simbolik bekerja melalui pengakuan (*recognition*), representasi, dan legitimasi. Dalam birokrasi Gowa, pengangkatan pejabat dari keluarga kerajaan adalah bentuk pertukaran kapital simbolik yang sangat strategis. Ketika tokoh-tokoh dari lingkungan istana atau keturunan bangsawan ditempatkan dalam posisi birokrasi misalnya sebagai kepala dinas atau camat maka yang terjadi adalah konversi status simbolik (*prestise tradisional*) ke dalam struktur modern negara.

Sebaliknya, keluarga kerajaan atau kelompok bangsawan lokal mendapatkan kembali panggung politiknya dalam bentuk keikutsertaan dalam sistem kekuasaan formal. Simbiosis ini menghasilkan *mutual recognition*: negara mengakui otoritas simbolik masyarakat tradisional, sementara elite tradisional memberikan legitimasi kultural terhadap penguasa yang sedang menjabat. Ini adalah bentuk *co-optation* yang sangat efektif dalam sistem politik lokal yang masih menjunjung tinggi hierarki sosial dan sejarah kerajaan.

Dalam data wawancara, Adnan secara terbuka menyatakan bahwa rekonsiliasi dilakukan terhadap para pendukung lawan politik di Pilkada 2015, termasuk dari keluarga kerajaan dan tokoh adat. Setelah direkonsiliasi, mereka kemudian diberikan posisi representatif di dalam birokrasi. Praktik ini mengandung dimensi simbolik yang sangat dalam: dari struktur konflik ke dalam struktur kolaboratif. Inilah konversi dari potensi simbolik menjadi alat legitimasi politik.

Dominasi dalam kerangka Bourdieu tidak hanya bersifat koersif, tetapi juga simbolik terciptanya kesepakatan implisit bahwa tatanan sosial yang ada adalah wajar dan layak diterima. Dalam birokrasi Gowa, kapital sosial dan simbolik disatukan dalam format struktur representatif yang dianggap adil oleh masyarakat. Ketika kepala desa atau camat berasal dari komunitas lokal, dan ketika ada wakil keluarga kerajaan di lingkaran kekuasaan, maka relasi antara negara dan masyarakat menjadi bersifat akomodatif dan kooperatif. Inilah *hegemonik order* yang dicapai tanpa represi.

Kapital sosial memperluas jangkauan kekuasaan, sementara kapital simbolik memberikan nilai dan keabsahan terhadap kekuasaan itu sendiri. Dalam sistem ini, loyalitas tidak dibeli, tetapi dibangun melalui jaringan dan simbol. Bahkan dalam konteks pemilu, modal ini sangat krusial. Perolehan suara Pilkada Gowa lebih dari 91% pada 2020 menegaskan akumulasi kepercayaan sosial dan pengakuan simbolik yang telah dirancang selama satu periode pemerintahan melalui strategi representatif birokrasi.

Aspek lain dari kapital simbolik adalah kemampuannya untuk bertahan lebih lama daripada kekuasaan administratif. Kapital simbolik memiliki karakter *memori kolektif*—ia hidup dalam narasi, simbol, dan representasi sosial. Ketika seorang bupati mampu menginstitutionalisasi nilai-nilai seperti kekeluargaan, kebersamaan, dan rekonsiliasi dalam sistem birokrasi, maka ia menciptakan warisan politik yang lebih kuat daripada sekadar regulasi. Warisan ini akan hidup dalam ingatan kolektif masyarakat bahwa kepemimpinan tersebut adalah milik “semua orang,” bukan segelintir elite.

Seperti diungkapkan dalam wawancara; “masyarakat merasa “dilihat dan dihargai” karena wakil dari wilayah mereka ada dalam pemerintahan” (Wawancara dengan Camat Bontomarannu, 12 Maret 2025). Rasa keterlibatan ini tidak bisa dibeli dengan uang atau janji”. Ini adalah hasil dari akumulasi kapital simbolik yang dibangun melalui proses panjang representasi sosial. Bahkan ketika pemilu telah usai, nilai-nilai ini tetap tinggal dalam relasi antara rakyat dan birokrat.

Namun seperti kapital lainnya, konversi antara kapital sosial dan simbolik ke dalam kekuasaan formal juga memiliki risiko. Ketika kapital sosial menjadi terlalu eksklusif, dalam artian hanya dikelola oleh segelintir elite lokal yang “dekat dengan kekuasaan” maka ia berpotensi menciptakan *eksklusi simbolik* terhadap kelompok lain. Begitu juga kapital simbolik, jika terlalu dijadikan alat kooptasi, maka ia dapat kehilangan makna otentiknya dan berubah menjadi sekadar alat legitimasi semu.

Dalam kasus Gowa, pengelolaan kapital ini terlihat cukup cermat, karena disertai dengan narasi “*superteam, bukan superman,*” dan penekanan pada loyalitas serta kerja sesuai aturan. Seperti yang termuat dalam kutipan wawancara; “Saya selalu mengingatkan kepada seluruh jajaran adalah, tidak ada keberhasilan bisa diraih dengan cara-cara individualistik. [...] Kita membangun *superteam*, bukan *superman* maka loyalitas sangat penting bagi birokrasi kita” (Wawancara dengan Adnan, 21 Februari 2025). Artinya, kapital sosial tidak berdiri sendiri, tetapi dikombinasikan dengan struktur normatif birokrasi. Hal ini memungkinkan penggunaan kapital non-ekonomi secara produktif tanpa terlalu merusak struktur profesionalisme.

Penggunaan jabatan camat dan lurah dalam konteks birokrasi Kabupaten Gowa bukan hanya strategi administratif, melainkan strategi politik simbolik yang ditujukan untuk mengakumulasi kekuasaan melalui modal sosial dan simbolik. Dengan menjadikan birokrasi sebagai arena representasi sosial baik wilayah, keluarga, maupun simbol adat Bupati tidak hanya memperluas dukungan, tetapi juga membangun legitimasi yang tahan lama dan bernilai simbolik tinggi.

Melalui lensa Pierre Bourdieu, dapat kita pahami bahwa keberhasilan politik bukan semata hasil logika kalkulatif pemilu, melainkan hasil dari orkestrasi berbagai bentuk kapital yang saling dikonversi. Strategi representatif birokrasi di Gowa adalah contoh bagaimana kapital sosial dan simbolik diakumulasikan secara sadar dan sistematis untuk mempertahankan kekuasaan secara sah, stabil, dan

berkelanjutan. Dalam konteks ini, birokrasi bukan sekadar alat negara, melainkan medan pertarungan dan produksi makna sosial-politik yang strategis.

4. Jaringan Pertukaran dan Stabilitas Sistem

Dalam konteks pemerintahan lokal yang kompleks seperti di Kabupaten Gowa, birokrasi tidak hanya menjadi perangkat pelaksana teknokrasi, tetapi juga berperan sebagai simpul dalam sistem pertukaran sosial-politik yang menyatukan pusat kekuasaan dengan basis sosial yang beragam. Pendekatan *teori pertukaran jaringan* yang diperkenalkan oleh Karen Cook dan Richard Emerson menjadi alat analitis yang sangat tepat untuk memahami cara birokrasi representatif berfungsi sebagai penghubung, penyeimbang, dan penstabil dalam sistem politik lokal.

Cook dan Emerson menyatakan bahwa dalam sistem pertukaran sosial, aktor-aktor yang menempati posisi strategis dalam jaringan mampu memediasi arus sumber daya dan membangun ketergantungan timbal balik (*mutual dependency*) antar simpul dalam jaringan. Di Kabupaten Gowa, camat dan lurah yang ditunjuk dari berbagai wilayah dan rumpun keluarga bertindak sebagai perpanjangan tangan dari Bupati sebagai simbol kekuasaan pusat yang membentuk jaringan pertukaran vertikal dan horizontal dengan masyarakat lokal, tokoh adat, kelompok sosial, dan elite lokal lainnya.

Penempatan tokoh-tokoh lokal strategis sebagai camat atau lurah oleh Bupati Adnan bukan semata didasarkan pada kompetensi administratif, tetapi merupakan hasil kalkulasi geopolitik yang memetakan wilayah-wilayah potensial, kekuatan rumpun keluarga, dan sejarah kedekatan sosial-politik. Hal ini menciptakan struktur jaringan yang tersentralisasi secara politik, dengan Bupati sebagai *central node* yang mengelola dan memelihara konektivitas antar simpul jaringan melalui perpanjangan tangan struktural seperti camat dan lurah.

Misalnya, dalam konteks rekonsiliasi pasca Pilkada 2015, Bupati secara strategis menarik tokoh dari rumpun keluarga lawan politiknya, termasuk dari keluarga kerajaan dan elite lokal, ke dalam birokrasi. Dengan menempatkan mereka dalam jabatan strategis, maka terbentuk jembatan sosial-politik antara pusat kekuasaan dan kelompok-kelompok yang sebelumnya berada di luar jaringan kekuasaan.

Dalam sistem pertukaran jaringan ini, camat dan lurah bertindak sebagai *exchange node*, yaitu simpul pertukaran yang memiliki dua fungsi utama: mengalirkan sumber daya dan kebijakan dari atas ke bawah (*downstream flow*), serta menghimpun dukungan dan legitimasi dari masyarakat ke atas (*upstream flow*). Fungsi ini terlihat jelas dalam pengalaman camat di Tinggi Moncong, yang sebelumnya merupakan basis lawan politik. Setelah ditempatkan sebagai camat di wilayah tersebut, ia memainkan peran penting dalam membangun komunikasi, mendekati tokoh masyarakat, dan menyampaikan nilai-nilai kepemimpinan Bupati Adnan secara informal.

“saya diminta rajin turun ke masyarakat, rangkul semua tokoh-tokoh masyarakat, maka akan dipercaya, upayakan semua bisa ikut serta membantu membangun wilayahnya masing-masing” (Wawancara dengan mantan Camat Tinggimoncong, 30 Februari 2025). Pernyataan itu memperlihatkan bagaimana seorang camat menjadi simpul yang memfasilitasi pertukaran sosial-politik secara aktif dan relasional tidak hanya administratif.

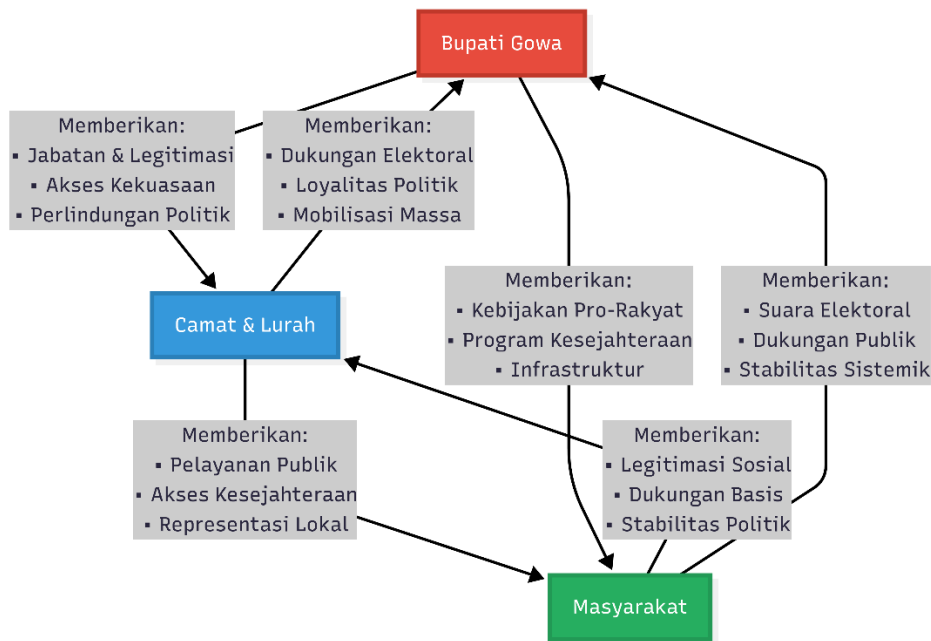
Teori pertukaran jaringan juga menjelaskan bahwa stabilitas sistem tercipta saat ada ketergantungan timbal balik antara aktor pusat dan perifer. Di Gowa, aliran sumber daya seperti bantuan sosial, Pendidikan dan ekonomi dijalankan melalui struktur camat dan lurah. Mereka bukan hanya pelaksana program, tetapi juga penentu bagaimana dan kepada siapa program ini disalurkan.

Dalam praktiknya, distribusi ini memperkuat hubungan loyalitas politik. Seperti dikisahkan informan, program UMKM yang bersumber dari APBD sebesar Rp3,2 miliar hanya disalurkan kepada kelompok yang memang terdata melalui sistem kelurahan untuk memastikan bahwa aliran bantuan berjalan melalui jaringan resmi pemerintahan (Wawancara dengan Sekretaris Daerah, 7 Maret 2025), dengan lurah sebagai filter sosial yang menyaring mana warga yang layak menerima bantuan dan mana yang tidak. Hal itu tercermin dari wawancara dengan kepala BKPSDM. “Pemerintahan kabupaten itu mengkoordinir seluruh lurah, 46 lurah. Jadi kita sampaikan program-program berkaitan dengan hal itu tadi. Kita sampaikan ke lurah. [...] Termasuk program kabupaten

itu yang kita persiapkan kemarin *satu sarjana satu desa*, satu penghawal Al-Qur'an satu desa." (Wawancara dengan Sekretaris Daerah, 7 Maret 2025) Hal itu juga di perkuat juga melalui wawancara dengan informan lainnya "Kami yang membantu teman-teman lurah dalam memilih siapa yang ikut satu sarjana satu desa, satu hafiz. [...] Jadi memang memasukkan visi politik dalam menjalankan ini secara vulgar itu tidak pernah disampaikan, tapi otomatis dijalankan" (Wawancara dengan mantan Camat Pallangga, 3 Maret 2025).

Menurut Cook dan Emerson, ketergantungan ganda (multiple dependencies) dalam jaringan pertukaran menciptakan *equilibrium* yang lebih stabil. Dalam konteks Gowa, camat dan lurah tidak hanya bergantung pada Bupati dalam hal penempatan dan promosi jabatan, tetapi juga bergantung pada dukungan masyarakat lokal agar dapat menjalankan fungsinya dengan baik. Sebaliknya, masyarakat juga bergantung pada camat dan lurah untuk mendapatkan akses terhadap program pemerintah dan sumber daya negara.

Situasi ini menciptakan relasi saling tergantung namun tetap stabil. Setiap pihak memiliki kepentingan untuk menjaga hubungan tetap produktif: Bupati memerlukan dukungan elektoral, camat dan lurah memerlukan posisi dan legitimasi sosial, sementara masyarakat mengandalkan pejabat lokal untuk akses terhadap kesejahteraan. Struktur ini memungkinkan Bupati menjalankan manajemen kekuasaan secara efektif dengan risiko resistensi politik yang rendah.



Gambar 6. Skema Pertukaran

Yang menarik dari jaringan birokrasi representatif di Gowa adalah bagaimana jaringan informal dan representatif ini seringkali lebih efektif daripada struktur hierarkis formal. Dalam situasi-situasi tertentu, komunikasi dan eksekusi kebijakan tidak dilakukan secara vertikal kaku, tetapi melalui *trusted channels* seperti hubungan kekeluargaan, kedekatan kultural, atau jaringan sosial lama.

Sebagai contoh, di wilayah dataran tinggi yang dulunya cenderung antipati terhadap pemerintah pusat, penempatan camat dari rumpun keluarga lokal justru mempercepat penerimaan kebijakan dan penurunan resistensi. “Kita tidak masuk sebagai penguasa, tetapi sebagai orang dalam,” ungkap seorang camat yang berhasil memenangkan kembali kepercayaan publik di daerah tersebut.

Struktur jaringan ini juga meningkatkan responsivitas pemerintahan dan mengurangi *power distance*. Ketika camat dan lurah berasal dari komunitas yang sama, berbicara dalam dialek yang sama, dan berbagi pengalaman sosial yang serupa, maka mereka lebih mudah dipercaya dan diakses oleh warga. Proses ini menurunkan jarak psikologis antara masyarakat dan negara, serta mempercepat aliran informasi dua arah.

Responsivitas ini bukan hanya dalam pelayanan, tetapi juga dalam membaca sinyal politik. Dalam wawancara dengan beberapa pejabat kabupatean gowa, terungkap bahwa banyak camat dan lurah menggunakan struktur informal untuk “menghitung peta politik,” memetakan kelompok kritis, dan membangun pendekatan sosial yang sesuai untuk mencegah konflik, khususnya di masa menjelang pemilu.

Namun, kekuatan jaringan ini tetap dikendalikan melalui manajemen strategis dari pusat. Bupati Gowa memiliki mekanisme kontrol informal, mulai dari pengawasan melalui loyalitas personal, rotasi jabatan berbasis evaluasi, hingga pengendalian distribusi sumber daya. Hal ini menjadikan jaringan bukan sebagai *liability*, tetapi sebagai *asset* yang dapat dikendalikan untuk memperkuat kekuasaan dan efektivitas pemerintahan.

Misalnya, seorang pejabat menyebut bahwa penempatan camat dari keluarga lawan politik lama dilakukan sebagai bentuk “penjinakan” sekaligus “pengujian.” Jika berhasil, maka akan mendapat promosi. Jika tidak loyal, maka akan dipindahkan ke jabatan non-strategis atau dibekukan rotasinya. Dengan demikian, jaringan ini tetap lentur, tetapi

terkonsolidasi. Ini tercermin dalam kutipan wawancara dengan sekretaris daerah “Jaringan ini jalan terus, sambil dilihat siapa yang bisa diakomodasi. Kalau tidak loyal, bisa diparkir atau dibekukan.”

Studi atas birokrasi representatif di Kabupaten Gowa mengungkapkan bahwa struktur birokrasi bukan hanya piramida administratif, melainkan sebuah jaringan pertukaran sosial-politik yang kompleks dan dinamis. Melalui pendekatan teori pertukaran jaringan dari Cook dan Emerson, kita dapat melihat bagaimana camat dan lurah berperan sebagai simpul pertukaran yang menyatukan kepentingan pusat kekuasaan dengan realitas sosial masyarakat.

Jaringan ini menstabilkan sistem melalui aliran sumber daya dan legitimasi yang saling menguntungkan, membentuk multiple dependencies yang memperkuat kohesi politik, serta mengurangi jarak antara negara dan warga. Dalam konteks ini, birokrasi representatif tidak hanya menjalankan fungsi administratif, tetapi menjadi jantung dari sistem pertukaran kekuasaan yang adaptif dan berdaya tahan tinggi.

B. Kriteria Seleksi Pejabat Camat dan lurah untuk membangun loyalitas dan patronase

Pembahasan ini berfokus pada bagaimana kriteria seleksi pejabat camat dan lurah tidak hanya diarahkan untuk memenuhi aspek formal prosedural, tetapi juga berperan sebagai sarana membangun loyalitas dan patronase yang menopang kekuasaan lokal. Proses seleksi ini memperlihatkan bagaimana loyalitas dijadikan sebagai fondasi utama dalam pemilihan pejabat, dengan kecenderungan bergerak dari loyalitas

yang bersifat normatif menuju loyalitas yang terukur dan dapat diuji. Dalam praktiknya, terjadi ketegangan antara penerapan *merit system* yang menekankan kompetensi objektif dan tuntutan loyalitas yang bersifat subjektif. Seleksi pun melibatkan praktik *profiling* dan *assessment* loyalitas, di mana aspek loyalitas personal sering bersinggungan dengan loyalitas institusional. Mekanisme *reward and punishment* juga hadir sebagai instrumen disiplin sosial yang memperkuat loyalitas dalam organisasi birokrasi. Selain itu, patronase berbasis kekeluargaan tetap memainkan peran penting, menghadirkan legitimasi tradisional di tengah kerangka seleksi modern. Secara keseluruhan, konsolidasi loyalitas melalui proses seleksi ini memperlihatkan pola khas *neo-institusional* yang menandai dinamika hubungan kekuasaan dan birokrasi, khususnya dalam konteks lokal seperti Kabupaten Gowa.

1. Loyalitas sebagai Fondasi Seleksi Camat dan Lurah

Dalam sistem birokrasi lokal yang masih sangat dipengaruhi oleh struktur kekuasaan politik, proses seleksi pejabat tidak semata-mata didasarkan pada prinsip meritokrasi yang ideal. Studi ini menemukan bahwa dalam konteks Kabupaten Gowa, terdapat pola yang secara konsisten menunjukkan bahwa loyalitas *menjadi* kriteria utama dalam seleksi pejabat camat. Hal ini ditegaskan secara langsung oleh Adnan yang menyatakan: "Yang pertama adalah loyal, yang kedua rajin dan disiplin, yang ketiga adalah bekerja sesuai aturan. Kalau dia tidak loyal, sudah pasti kita Ganti".

Pernyataan itu menunjukkan bahwa loyalitas bukan hanya dianggap sebagai atribut personal yang penting, tetapi telah menjadi syarat utama dan tidak tergantikan dalam proses seleksi pejabat. Loyalitas dimaknai tidak semata sebagai kesetiaan administratif, tetapi kesetiaan politik dan personal terhadap pemimpin daerah.

Konfirmasi atas pentingnya loyalitas juga datang dari wawancara yang menyatakan "Tiga kriteria yang serius dipertimbangkan Bupati. Yang pertama itu loyalitas. Yang kedua, disiplin dalam bekerja dan yang ketiga, bekerja sesuai dengan aturan. Persoalan pintar itu kan nilai plus" (Wawancara dengan Kepala Bappelitbangda, 4 Maret 2025).

Dengan demikian, terdapat konsistensi antara pengambil keputusan politik dan aktor teknokratik dalam memprioritaskan loyalitas sebagai faktor dominan dalam seleksi pejabat struktural tingkat kecamatan. Hal ini memperlihatkan integrasi norma informal (loyalitas personal-politik) ke dalam sistem kelembagaan birokrasi yang seharusnya berbasis kompetensi.

Ditemukan bahwa loyalitas secara eksplisit diletakkan sebagai kriteria pertama dalam hierarki seleksi. Keputusan tersebut tidak sekadar bersifat praktis tetapi telah menjadi norma institusional. Dalam bahasa March dan Olsen (1984), ini merupakan bentuk "*logic of appropriateness*" di mana yang dianggap "patut" bagi seorang pejabat bukan pertama-tama soal kompetensinya, tetapi tentang seberapa setia ia pada pemimpin.

Kriteria seperti kedisiplinan dan kepatuhan pada aturan ditempatkan setelah loyalitas, sementara kapasitas intelektual dan pengalaman kerja hanya menjadi pelengkap atau nilai tambah. Dalam logika ini, pejabat yang cakap secara teknis tetapi tidak menunjukkan loyalitas penuh justru dianggap berisiko dalam konteks stabilitas politik lokal.

Dalam praktik seleksi, keberlakuan aturan formal seperti Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2017 tentang Manajemen PNS terlihat tidak dominan. Meski secara prosedural tetap dilaksanakan uji kompetensi atau asesmen, namun faktor loyalitas politik lebih menentukan hasil akhir. Dengan kata lain, aturan informal mengalahkan sistem formal.

Hal ini menunjukkan dominasi *informal institutional arrangements* yang berjalan paralel dengan regulasi formal. Menurut Helmke dan Levitsky (2004), kondisi ini termasuk dalam kategori “*substitutive informal institutions*”, di mana norma informal menggantikan peran aturan formal yang tidak sepenuhnya dipercaya atau dianggap tidak relevan dalam konteks lokal.

Pola ini juga mengindikasikan keberadaan mekanisme patronase yang terselubung. Loyalitas dimaknai dalam kerangka pertukaran: pejabat mendapatkan posisi strategis sebagai imbalan atas kesetiaan kepada pemimpin, bukan semata karena kapasitas teknokratiknya seperti yang termuat dalam wawancara. “Saya selalu ingatkan teman-teman yang dari keluarga besar atau dari kelompok sosial penting, lengkapi dulu dengan SIM sebelum bawa mobil. Artinya: loyalitas dulu,

baru kualifikasi” (Wawancara dengan Kepala BKPSDM, 3 Maret 2025). Hal ini juga menegaskan bahwa birokrasi di Gowa tidak sepenuhnya menjadi arena netral, melainkan tetap terikat dalam relasi-relasi personal dan politis seperti yang termuat dalam wawancara lainnya “Jabatan camat itu memang jalur pengkaderan. Kalau dari camat dia sudah loyal dan menunjukkan kemampuan, itu lebih mudah diorbitkan” (Wawancara dengan Kepala Bappenda, 10 Maret 2025).

Praktik seleksi berbasis loyalitas ini tidak muncul secara tiba-tiba, melainkan merupakan produk dari pola yang sudah berjalan lama dan terbukti memberikan hasil yang diinginkan oleh aktor kekuasaan seperti yang termuat dalam wawancara; “Dari zaman almarhum (Ichsan) sampai ke Pak Adnan, camat tidak langsung ke kepala dinas. Harus jadi kabag dulu. Itu memang jalur yang sudah terbentuk lama” (Wawancara dengan Kepala DPMPSTSP, 10 Maret 2025).

Dalam terminologi *path dependency*, pola ini terbentuk karena adanya “*increasing returns*” – yaitu manfaat politik dan stabilitas yang diperoleh dari loyalis yang diangkat menjadi camat.

Pejabat camat yang loyal dianggap lebih dapat diandalkan untuk menyampaikan dan menjaga narasi politik bupati hingga ke tingkat desa. Ini penting dalam konteks persaingan elektoral dan reproduksi kekuasaan. Oleh karena itu, pilihan untuk mempertahankan pola seleksi ini merupakan keputusan rasional dalam kerangka mempertahankan kekuasaan secara berkelanjutan.

Selain itu, adanya pengalaman masa lalu tentang “pengkhianatan” atau ketidakloyalan dari pejabat yang terlalu mandiri secara teknokratis menjadi pelajaran institusional yang menegaskan pentingnya seleksi berbasis loyalitas. Maka, meskipun telah terjadi reformasi birokrasi sebagai agenda nasional, namun pada level lokal, jalur (path) yang dipilih tetap mempertahankan norma informal yang dianggap berhasil.

Dari wawancara dengan informan utama, termasuk Bupati Gowa dan pejabat struktural lainnya, terlihat bahwa seleksi berbasis loyalitas bukan sekadar pilihan pragmatis, tetapi dibingkai sebagai strategi untuk membangun stabilitas kelembagaan dan politik. Loyalitas dianggap sebagai bentuk kepercayaan yang tidak bisa digantikan oleh kompetensi formal. Hal ini ditunjukkan melalui wawancara; "Bisa saja dia pintar, tapi kalau tidak loyal, itu berbahaya. Kita tidak tahu dia kerja untuk siapa. Tapi kalau loyal, kita bisa arahkan, bisa bina" (Wawancara dengan Adnan 21 Februari 2025).

Logika ini mencerminkan asumsi dasar dalam pendekatan neo-institusional bahwa institusi tidak hanya menjawab kebutuhan efisiensi, tetapi juga kebutuhan legitimasi. Dalam konteks Gowa, legitimasi birokrasi dibangun bukan dari kinerja pelayanan semata, tetapi dari kemampuan menjaga harmoni dan dukungan terhadap kepemimpinan politik.

a. Dari Loyalitas Normatif ke Loyalitas Terukur

Dalam sistem seleksi pejabat struktural, loyalitas sering dipahami secara normatif sebagai bentuk kesetiaan terhadap institusi, atasan, atau kebijakan negara. Namun, pada Kabupaten Gowa, loyalitas telah mengalami pergeseran dari norma abstrak menjadi indikator yang dapat dioperasionalisasikan dan diukur secara konkret. Penelitian ini menemukan bahwa loyalitas dipraktikkan dalam bentuk *loyalty test* yang berakar pada perilaku politik birokrat dalam kontestasi elektoral, khususnya pemilihan kepala daerah. Hal ini tergambar jelas dari pernyataan "Kenapa dia tidak sama kita (saat pilkada)? Contoh. Bapak. Kalau calon itu saudara kandung dimana? Ya betul. Mungkin ada pilihan yang lain kan... Justru kalau dia ada hubungan kekerabatan yang dekat dan dia memilih calon lain. Ini yang parah" (Wawancara dengan Kepala BKPSDM, 3 Maret 2025).

Pernyataan tersebut menegaskan bahwa sikap politik masa lalu pejabat, bahkan hingga ke dalam lingkaran keluarga, menjadi bahan pertimbangan dalam proses seleksi. Loyalitas bukan hanya bersifat institusional atau administratif, melainkan sangat personal dan politis. Konsekuensinya, birokrat yang dianggap "tidak sama kita" cenderung dikeluarkan dari orbit jabatan strategis, sekalipun memiliki hubungan kekerabatan dengan pemegang otoritas.

Dalam praktiknya, loyalitas politik dimanifestasikan dalam bentuk dukungan terhadap calon kepala daerah. Dukungan tersebut dapat berupa kehadiran dalam kampanye, keterlibatan pasif-aktif

dalam mobilisasi massa, atau sekadar sikap politik yang terbaca melalui pilihan di TPS. Fenomena ini menciptakan semacam *loyalty test* atau tes kesetiaan politik yang tidak tertulis namun sangat menentukan. Ini terlihat dalam kutipan wawancara “Banyak yang awalnya tidak dikita, tetapi setelah dipantau dan menunjukkan loyalitas, bisa diakomodasi. [...] Ada macam-macam tipe ASN. Ada yang betul-betul netral. Ada yang pasif. Tapi semua diingat siapa yang “berdiri bersama dan siapa tidak” tapi Kalau Anda merasa bagian dari beliau [Bupati], tunjukkan kinerja terbaik” (Wawancara dengan Kepala Bappeda, 11 Maret 2025).

Sebagaimana diungkapkan dalam wawancara sebelumnya, *loyalty test* ini dijalankan secara informal tetapi sistematis. Kepala daerah dan timnya mengembangkan semacam memori politik kolektif terhadap siapa saja yang “berdiri bersama” dalam proses politik. Mereka yang gagal melewati ujian loyalitas tersebut akan mengalami stagnasi karir, mutasi ke posisi non-strategis, atau bahkan pemecatan. Hal itu terungkap dalam wawancara; “Saya kasih kasus satu. Mantan kadis perhubungan. Beliau dulu nggak dikita. Tapi beliau loyal sama BJ Bupati sebelumnya. Setelah Pak Adnan menang, beliau ikut, mendukung kinerja, rajin, disiplin. [...] Itu profiling di situ. Itu profiling awal”. (Wawancara dengan Kepala BKPSDM, 3 Maret 2025)

Dari sudut pandang neo-institusional, praktik ini dapat dipahami sebagai bentuk *informal institutionalization*, di mana aturan tidak

tertulis menjadi pedoman utama dalam perekrutan dan promosi jabatan. Loyalitas terhadap rezim politik yang sedang berkuasa menjadi modal simbolik sekaligus instrumen kontrol terhadap birokrasi.

Di tengah realitas seperti itu, pilihan untuk loyal bukanlah semata-mata soal moralitas atau kesetiaan ideologis, tetapi menjadi hasil dari kalkulasi rasional. Birokrat yang sadar akan peta kekuasaan cenderung menyesuaikan posisi politiknya sebagai strategi bertahan dan berkembang dalam karier birokrasi.

Dalam kerangka *rational choice institutionalism*, tindakan birokrat mendukung incumbent merupakan hasil kalkulasi terhadap *expected utility* — yakni ekspektasi keuntungan karier di masa depan. Mereka yang berada dalam kelompok loyalis memiliki peluang lebih besar untuk memperoleh promosi, akses sumber daya, dan jaminan stabilitas posisi. Sebaliknya, mereka yang bersikap netral atau bahkan mendukung oposisi dianggap sebagai risiko institusional dan politik.

Fenomena ini menciptakan iklim birokrasi yang sangat politis dan strategik. Pejabat tidak hanya dituntut untuk kompeten secara administratif, tetapi juga harus cakap membaca dinamika kekuasaan dan meresponsnya dengan posisi politik yang selaras. Dalam banyak kasus, loyalitas terhadap figur kepala daerah lebih berharga daripada loyalitas terhadap aturan formal atau prinsip meritokrasi.

Salah satu bentuk konkrit operasionalisasi loyalitas adalah penggunaan rekam jejak politik masa lalu sebagai indikator penilaian calon pejabat. Informan kunci mengungkapkan bahwa sikap politik yang ditunjukkan seorang ASN pada pemilu sebelumnya menjadi pertimbangan utama dalam keputusan pengangkatan pejabat. Mereka yang pernah diketahui 'mendukung pihak lawan' dicatat dalam *memori institusional* dan dijauhkan dari posisi strategis.

Dalam konteks ini, *institutional memory* tidak hanya bersifat administratif (misalnya data riwayat jabatan), tetapi juga bersifat politik-personal. Kepala daerah dan lingkaran dekatnya menyusun semacam daftar loyalis dan non-loyalis yang akan dijadikan acuan dalam rotasi atau promosi jabatan.

Praktik seperti ini dapat dilihat sebagai bentuk institusionalisasi memori politik dalam struktur birokrasi. Ini menunjukkan bahwa institusi tidak semata-mata bergerak berdasarkan prosedur formal, tetapi dibentuk oleh memori kolektif dari pengalaman relasi kekuasaan sebelumnya. Dalam logika ini, keputusan kelembagaan dipandu oleh *what has worked in the past* daripada oleh prinsip-prinsip normatif ideal.

Implikasi dari operasionalisasi loyalitas ini sangat kompleks, terutama terhadap prinsip netralitas ASN yang secara eksplisit diatur dalam UU No. 5 Tahun 2014 tentang ASN dan PP No. 94 Tahun 2021 tentang Disiplin ASN. Idealnya, ASN dilarang berpihak dalam

kontestasi politik, tetapi dalam praktik, tekanan sistemik untuk menunjukkan loyalitas terhadap kepala daerah sangat tinggi.

Kondisi ini menciptakan *dissonansi institusional* — ketegangan antara norma formal dan tekanan informal. Di satu sisi, ASN harus menjaga netralitas, tetapi di sisi lain, loyalitas politik menjadi syarat implisit untuk kelanjutan karier. Banyak ASN yang akhirnya memilih jalur aman dengan menjadi loyalis pasif, yakni tidak terang-terangan mendukung, tetapi menunjukkan sinyal simbolik bahwa mereka tidak melawan.

Dalam pandangan neo-Institusional, ketegangan ini merupakan bagian dari dinamika adaptasi kelembagaan. Institusi tidak bersifat statis, tapi berisi kontradiksi antara aturan formal dan norma informal yang saling bernegosiasi. Institusi bekerja melalui kompromi dan penyesuaian antara idealisme dan pragmatisme kekuasaan.

Selain menjadi filter dalam proses seleksi, loyalitas juga dijadikan indikator evaluasi dalam penempatan dan rotasi pejabat. Dalam konteks Gowa, evaluasi tidak lagi semata berdasarkan kinerja administratif, tetapi juga atas dasar ‘kesetiaan politik yang terbukti’. Hal ini mengindikasikan bahwa loyalitas telah terinstitusionalisasi dalam matriks pertimbangan evaluatif yang bersifat multidimensional. Seperti yang termuat dalam kutipan wawancara “Saya kasih kasus satu. Makhlum mantan kadis perhubungan. Beliau dulu nggak dikita. Tapi beliau loyal sama BJ Bupati sebelumnya. Setelah Pak Adnan menang, beliau ikut, mendukung kinerja, rajin, disiplin. [...] Itu profiling

di situ. Itu profiling awal.” Lebih lanjut ditambahkan “Kita profiling. Kalau ada yang tidak cocok, ya kita parkir dulu. Kita lihat 6 bulan. Kalau bagus, baru ditarik. Kalau tidak, ya tetap di tempat itu.” Masih searah dengan statemens sebelumnya informan juga menambahkan “Kalau dia punya kualitas tapi secara profiling dia ini tidak terlalu loyalis, 70 lah, nilainya 60 lah, di bawah 50 lah [...] Ya, kita parkir dulu, kita lihat kinerjanya” (Wawancara dengan Kepala BKPSDM, 3 Maret 2025).

Sebagai contoh, pejabat yang menunjukkan loyalitas tinggi, bahkan jika tidak terlalu menonjol dalam kinerja administratif, cenderung tetap dipertahankan atau bahkan dipromosikan. Sebaliknya, pejabat yang menunjukkan inisiatif teknokratik tinggi tetapi tidak loyal secara politik masih coba ditarik kedalam lingkungan kekuasaan sebelum diiputuskan untuk dapat mengalami demosi atau ‘non-job’. Fenomena ini menciptakan insentif struktural bagi ASN untuk menyesuaikan diri secara politik, daripada fokus pada penguatan kompetensi.

Hal ini juga menjelaskan mengapa dalam konteks tertentu, jalur karier ASN sangat dipengaruhi oleh relasi patronase, di mana pemimpin politik menjadi penentu utama arah karier individu. Loyalitas politik bukan lagi sekadar atribut pribadi, tetapi telah menjadi bagian dari sistem evaluasi dan manajemen SDM birokrasi lokal.

b. Ketegangan Sistem Merit dan Loyalitas

Dalam praktik birokrasi modern, merit system menjadi fondasi ideal bagi rekrutmen dan seleksi pejabat publik. Prinsip "the right man on the right place" menekankan pentingnya kecakapan teknis, pengalaman kerja, serta kapabilitas individu dalam menempati jabatan strategis. Namun, hasil penelitian ini menunjukkan bahwa dalam konteks Kabupaten Gowa, prinsip tersebut mengalami ketegangan serius ketika berhadapan dengan kepentingan politik lokal dan norma informal yang dilembagakan.

Bupati Gowa secara eksplisit menyampaikan kontradiksi antara nilai teknokratik dan realitas politik lokal: "Saya agak bertentangan dengan teori the right man on the right place... ketika kita diperhadapkan pada dua pilihan. Yang pertama orangnya hebat, cerdas. Tapi dia tidak punya rumpun keluarga yang kuat... yang satu calonnya adalah orang yang dalam kemampuan intelektualnya standar, tapi rumpun keluarganya kuat... maka pasti kita mengambil yang ini" (Wawancara dengan Adnan 21 Februari 2025)

Pernyataan ini mengindikasikan bahwa proses seleksi pejabat camat dan lurahtidak sepenuhnya bertumpu pada logika administratif. Sebaliknya, terdapat logika lain yang bekerja — logika kekuasaan, stabilitas sosial-politik, dan pertimbangan jaringan sosial. Dalam kerangka pendekatan neo-institusional, kondisi ini menunjukkan konflik antara dua jenis *institutional logic* yang beroperasi secara simultan: logika profesionalisme dan logika kekuasaan.

Neo-Institusional menjelaskan bahwa institusi tidak bekerja secara tunggal, melainkan melalui *multiple logics*. Dalam konteks seleksi pejabat camat di Gowa, logika politik secara nyata mendominasi logika administratif. Hal ini terlihat dari bagaimana kepala daerah memprioritaskan aspek sosiologis terutama kekuatan rumpun keluarga sebagai jaminan loyalitas dan kontrol terhadap wilayah.

Pemilihan pejabat dengan latar belakang sosial yang kuat dianggap sebagai strategi mengurangi risiko deviasi dan pengkhianatan politik. Kekuatan jejaring keluarga menjadi semacam “penjamin institusional” atas kesetiaan pejabat di lapangan. Dalam kondisi ini, pemimpin tidak semata mencari figur yang mampu mengelola administrasi, melainkan figur yang bisa menjaga stabilitas politik di wilayahnya.

Logika seperti ini, meskipun secara administratif bertentangan dengan prinsip merit, justru dianggap *legitimate* oleh elite politik karena terbukti mendukung konsolidasi kekuasaan yang lebih luas. Ini memperlihatkan bahwa yang dianggap “rasional” dalam seleksi tidak selalu sejalan dengan rasionalitas Weberian atau sistem merit, melainkan bisa dibentuk oleh kebutuhan-kebutuhan kekuasaan lokal.

Dalam wawancara dengan informan, terungkap bahwa pengambilan keputusan seleksi pejabat dilakukan dengan kalkulasi risiko yang cermat. Kepala daerah tidak sekadar menimbang kemampuan teknis, tetapi juga potensi ketegangan sosial dan politik

yang mungkin muncul dari penempatan pejabat yang tidak memiliki jaringan lokal yang kuat.

Kalkulasi risiko ini merefleksikan *bounded rationality* dalam proses pengambilan keputusan. Artinya, pemimpin daerah memilih pejabat bukan karena yang bersangkutan adalah “yang terbaik” dalam arti objektif, melainkan karena mereka dianggap paling “aman” secara politik dan paling “terkendali” secara sosial.

Dalam kerangka ini, merit system mengalami marginalisasi. Penguasaan teknis dan kapasitas manajerial menjadi sekunder, bahkan bisa diabaikan selama ada jaminan loyalitas dan stabilitas dari calon pejabat. Ini sekaligus menjelaskan mengapa seleksi berbasis loyalitas terus dipertahankan meskipun bertentangan dengan semangat reformasi birokrasi nasional.

Praktik di atas mencerminkan adanya institutional trade-off — yakni pengorbanan atas satu nilai kelembagaan demi menjaga nilai lainnya. Dalam hal ini, efisiensi administratif dan profesionalisme dikorbankan demi stabilitas politik dan kontrol sosial.

Dengan mengambil calon pejabat yang “standar” tetapi punya akar sosial yang kuat, kepala daerah sebenarnya sedang berinvestasi pada ketenangan politik dan efektivitas komunikasi vertikal. Sebaliknya, jika memilih figur yang sangat kompeten tetapi tidak punya dukungan lokal, kepala daerah menghadapi risiko resistensi dari aktor-aktor lokal, bahkan kemungkinan sabotase kebijakan di level bawah.

Pilihan ini menjadi semacam konsensus institusional yang tidak tertulis namun diakui semua aktor dalam birokrasi lokal. Hal ini juga menjelaskan mengapa reformasi berbasis meritokrasi seringkali gagal diimplementasikan secara utuh di daerah-daerah yang sistem kekuasaannya masih sangat personalistik dan berjejaring secara sosial.

c. Profiling dan Assessment Loyalitas

Dalam praktiknya, proses seleksi pejabat di Gowa tidak semata melalui tahapan formal seperti seleksi administrasi dan uji kompetensi. Ada tahapan informal yang sangat menentukan, yaitu *profiling loyalitas*. Hal ini diungkapkan Kepala BKPSDM dalam wawancaranya:

"Ada profiling lanjutan... Ada memang juga nggak bisa nutup mata lah. Birokrat ini terlalu bersentuhan dengan porsi politiknya... Yang ketiga aktualisasi. Jadi nggak mungkin kita bagus karir kalau nggak aktualisasi" (Wawancara dengan Kepala BKPSDM, 3 Maret 2025)

Pernyataan ini mengindikasikan bahwa ASN dipetakan berdasarkan sikap politiknya baik secara historis maupun aktual. Profiling ini mencakup analisis terhadap latar belakang keluarga, afiliasi politik, aktivitas sosial, hingga keterlibatan dalam agenda pemerintah daerah.

Dalam kerangka neo-Institusional, praktik ini merupakan bentuk *institutional learning* di mana institusi (dalam hal ini pemerintah daerah) belajar dari pengalaman masa lalu tentang siapa yang bisa dipercaya dan siapa yang berpotensi menjadi oposisi internal. Profiling menjadi mekanisme untuk mengelola risiko politik dalam birokrasi.

Profiling tidak dilakukan satu kali, tetapi menjadi proses berkelanjutan. ASN dipantau secara informal melalui berbagai indikator, termasuk kehadiran dalam kegiatan pemerintahan, partisipasi dalam media sosial, dan sikap terhadap kebijakan strategis pimpinan daerah. Loyalitas dianggap sebagai proses dinamis yang harus terus dibuktikan.

Sistem ini menciptakan *continuous monitoring*, yaitu pengawasan terus-menerus terhadap kesesuaian sikap dan perilaku ASN dengan garis politik kepala daerah. ASN yang gagal menunjukkan konsistensi loyalitas dapat dianggap “menyimpang” dan kehilangan peluang karier.

Monitoring seperti ini menciptakan tekanan psikologis yang tinggi dan menumbuhkan budaya kehati-hatian dalam bersikap. Banyak ASN memilih untuk tidak mengekspresikan pendapat pribadi di ruang publik, bahkan dalam hal netralitas profesional, karena takut dianggap “tidak sejalan”.

Dalam konteks ini, loyalitas tidak cukup hanya menjadi sikap batin atau ekspresi pasif. Ia harus diaktualisasikan dalam bentuk

tindakan konkret: menjadi bagian dari tim sukses, menyuarakan dukungan secara terbuka, atau menjadi eksekutor kebijakan politik kepala daerah. Inilah yang disebut *performance politics* di mana loyalitas harus dipentaskan dan dipertontonkan agar terlihat dan dinilai.

Pernyataan Kepala BKPSDM bahwa “nggak mungkin kita bagus karir kalau nggak aktualisasi” memperjelas bahwa karier ASN sangat bergantung pada kemampuannya menunjukkan loyalitas secara nyata. Aktualisasi loyalitas menjadi syarat yang tak tertulis namun wajib dipenuhi untuk memperoleh promosi jabatan atau perlindungan posisi.

Fenomena ini mengubah loyalitas dari nilai moral menjadi *capital politik*, yang dapat dinegosiasikan dalam sistem patron-klien birokratik. Mereka yang mampu menunjukkan loyalitas aktual lebih cepat memperoleh akses sumber daya, sementara yang pasif atau netral akan terpinggirkan.

Profiling dan penilaian loyalitas menunjukkan adanya proses *institutional learning* di dalam tubuh birokrasi Gowa. Pemerintah daerah belajar bahwa keberhasilan kebijakan tidak hanya tergantung pada kualitas teknis ASN, tetapi juga pada kesetiaan dan kemampuan mereka untuk menjadi perpanjangan tangan kekuasaan di tingkat operasional.

Dalam jangka panjang, institusi mengembangkan sistem yang menggabungkan formalitas dan informalitas sebagai satu kesatuan.

Proses ini memperlihatkan *path dependency* baru: sistem seleksi menjadi jalan yang dilalui berulang-ulang karena dianggap menghasilkan stabilitas dan keberhasilan politik.

Namun, kelemahan dari proses belajar ini adalah ketika norma yang diperkuat justru bertentangan dengan semangat reformasi birokrasi nasional. Institusi menjadi adaptif terhadap kekuasaan, tetapi kehilangan fondasi etik dan profesionalisme yang diperlukan untuk tata kelola publik yang transparan dan akuntabel.

d. Loyalitas Personal vs Institutional

Dalam kerangka ideal Weberian, birokrasi seharusnya berjalan berdasarkan sistem impersonal—yang berarti aturan, prosedur, dan posisi kelembagaan menjadi penentu utama perilaku aparatur. Namun, temuan penelitian ini menunjukkan bahwa di Kabupaten Gowa, loyalitas dalam birokrasi cenderung berorientasi pada figur kepala daerah, bukan pada institusi dalam arti abstrak. Hal ini membentuk model loyalitas personalistik yang dilembagakan sebagai norma dominan.

Pernyataan dari Sekretaris Daerah menegaskan bahwa narasi birokrasi Gowa dibangun atas nama figur pemimpin: "Beliau adalah bos kami. Jadi brandingnya itu tetap bahwa kita bawa nama beliau... secara normatif kita sampaikan kepada masyarakat... bahwa ini adalah kebijakan bupati Gowa" (Wawancara dengan Lurah Samata, 10 Maret 2025).

Demikian pula Informan yang tidak memiliki akar sosial-politik lokal, namun berhasil bertahan dan diakui karena kesetiaan personal terhadap kepala daerah: "Modal saya hanya itu, bisa kerja baik saja. Untuk yang lain, saya tidak punya masa di sini... semata-mata hanya loyalitas saja. Tegak lurus ke Pak Bupati" (Wawancara dengan Kepala DPMPSTSP, 10 Maret 2025).

Pernyataan ini menandakan bahwa loyalitas tidak dibangun atas dasar sistem, nilai kelembagaan, atau profesionalisme birokrasi, melainkan atas basis relasi personal antara atasan dan bawahan. Ini menciptakan realitas bahwa keberhasilan birokrasi lokal bukan semata ditentukan oleh kinerja institusional, melainkan oleh sejauh mana loyalitas terhadap pemimpin ditunjukkan dan diakui.

Konsep *personal attachment* dalam pendekatan neo-institusional merujuk pada keterikatan yang dibentuk bukan pada norma formal, tetapi pada relasi interpersonal yang kuat. Di Gowa, loyalitas pejabat kepada kepala daerah bukan dimaknai sebagai kepatuhan pada sistem, tetapi kesetiaan kepada individu yang dianggap sebagai simbol kekuasaan dan arah kebijakan.

Konteks lokal memperkuat logika ini. Bupati Gowa memiliki pengaruh simbolik yang tinggi karena didukung oleh warisan politik keluarga, keberhasilan program, serta kapasitas karismatik. Dalam situasi seperti ini, birokrasi menjadi perpanjangan tangan dari figur, bukan dari sistem hukum atau administratif.

Efeknya, loyalitas menjadi sangat personal. Pejabat akan merasa ‘berutang budi’ atau memiliki tanggung jawab moral kepada individu pemimpin, bukan kepada institusi pemerintah. Ini menciptakan solidaritas internal yang kuat, tetapi juga mengaburkan batas antara loyalitas personal dan integritas kelembagaan.

Dalam logika kelembagaan seperti ini, figur pemimpin bertindak sebagai *embodiment* atau personifikasi dari institusi itu sendiri. Apa yang dikatakan atau diputuskan oleh kepala daerah, secara otomatis diasumsikan sebagai kebijakan pemerintah. Ini membentuk bentuk organisasi yang disebut *person-centered bureaucracy*.

“Bawa nama beliau.” — kutipan dari Sekda — merupakan indikasi bahwa segala aktivitas birokrasi tidak hanya dikaitkan dengan institusi formal (seperti Pemerintah Kabupaten Gowa), tetapi melekat langsung pada nama pribadi bupati. Ini memperkuat kekuatan simbolik pemimpin sebagai representasi tunggal dari otoritas pemerintah.

Dampaknya bersifat ganda yakni, pertama sisi Positifnya, ini memperkuat garis komando dan meminimalisasi deviasi dalam pelaksanaan kebijakan. Sementara itu, sisi negatifnya, ia menciptakan ketergantungan berlebih pada figur dan berisiko menciptakan krisis institusi jika figur tersebut tidak lagi menjabat.

Dengan figur sebagai pusat loyalitas, maka yang terjadi berikutnya adalah *loyalty cascade*, yaitu efek berantai di mana loyalitas terhadap pemimpin menyebar ke seluruh struktur birokrasi

sebagai norma yang tak terbantahkan. Pejabat level menengah dan bawah akan menjadikan sikap loyal terhadap pemimpin sebagai tolok ukur etika birokrasi yang sah.

Loyalitas tidak hanya bersifat vertikal dari bawah ke atas, tetapi juga menjadi norma horizontal antar rekan kerja. Mereka yang dianggap “tidak loyal” akan otomatis terpinggirkan secara sosial dalam lingkup birokrasi. Ini menciptakan efisiensi dalam koordinasi, tetapi sekaligus menutup ruang kritik dan inisiatif independen.

e. Mekanisme *Reward* dan *Punishment*: Disiplin Sosial dalam Lembaga

Dalam wawancara, Bupati Gowa menyampaikan praktik rotasi jabatan secara halus: "Ketika saya mencopot salah satu, mencopot Camat, saya tidak pernah copot. Saya suruh dia mengundurkan diri... Cari alasan yang tepat, kenapa kau mengundurkan diri" (Wawancara dengan Adnan 21 Februari 2025)

Pernyataan ini memperlihatkan bahwa dalam konteks lokal, sanksi tidak diberikan secara frontal atau melalui pemecatan terbuka. Sebaliknya, digunakan pendekatan *soft punishment* yang mempertimbangkan aspek sosial dan martabat pejabat. Dalam pendekatan neo-institusional, ini disebut sebagai *face-saving mechanism*—strategi untuk menjaga legitimasi sosial sambil tetap menegakkan norma kelembagaan.

Sanksi dalam bentuk pengunduran diri atas dasar “alasan pribadi” menjadi praktik umum yang sesungguhnya merupakan bentuk pemecatan terselubung. Namun karena dikemas secara halus, proses ini tetap menjaga stabilitas sosial dan menghindari konflik terbuka.

Berdasarkan wawancara, proses evaluasi terhadap pejabat dilakukan secara bertahap: "Ada orang mungkin kasus ya satu dua mungkin karena merasa saya dekat masuk antar malam jadi virus... tetapi dalam posisi belum bisa naik dulu... Diparkir dulu ke sini dilihat kinerjanya" (Wawancara dengan Kadis Pendidikan 6 Maret 2025)

Ungkapan “diparkir dulu” menunjukkan adanya bentuk sanksi tidak langsung berupa penempatan di posisi non-strategis. Ini merupakan bagian dari sistem *graduated response*, yaitu pemberian hukuman secara bertingkat berdasarkan tingkat deviasi loyalitas. Tahapannya antara lain:

1. Penilaian tidak layak naik jabatan.
2. Pemindahan ke posisi yang lebih pasif.
3. Penghapusan dari lingkaran strategis atau “kumpulan loyalis.”
4. Pemaksaan pengunduran diri sebagai jalan keluar yang tetap menjaga harga diri.

Model sanksi seperti ini efektif dalam mengatur perilaku birokrat tanpa menimbulkan perlawanan terbuka, karena narasinya tetap dijaga dalam kerangka penghormatan dan etika lokal.

Sebaliknya, ASN yang menunjukkan loyalitas aktif—baik secara simbolik maupun praktik politik—diberikan penghargaan dalam bentuk promosi, akses sumber daya, dan kepercayaan dalam proyek strategis. Mereka menjadi bagian dari *inner circle* kekuasaan yang sangat menentukan arah kebijakan daerah.

Dalam sistem seperti ini, loyalitas diperlakukan sebagai *currency* atau mata uang politik yang memiliki nilai tukar tinggi. Bagi ASN, membangun dan mempertahankan loyalitas menjadi investasi karier yang paling menjanjikan, lebih dari sekadar kompetensi atau integritas.

Reward yang diberikan tidak selalu dalam bentuk kenaikan jabatan, tetapi juga dalam bentuk simbolis:

- Diundang dalam forum strategis
- Dilibatkan dalam kegiatan politik kepala daerah
- Dipromosikan dalam media lokal sebagai “pejabat kepercayaan”

Semua ini memperkuat narasi bahwa loyalitas adalah prasyarat utama dalam birokrasi Gowa.

Penelitian ini menunjukkan bahwa loyalitas dalam konteks seleksi dan penataan pejabat di Gowa bukan sekadar nilai personal, tetapi telah menjadi *institutional glue*—pengikat yang menyatukan dan mengatur dinamika internal birokrasi. Melalui loyalitas, hubungan

antarstruktur terjaga, konflik diminimalisasi, dan stabilitas politik diperkuat.

Namun, loyalitas yang terlalu personal membawa konsekuensi jangka panjang. Ia menciptakan struktur yang terlalu bergantung pada satu figur, menurunkan peran sistem merit, dan mengaburkan akuntabilitas kelembagaan. Dalam jangka panjang, ini berpotensi menimbulkan *institutional fragility* ketika pemimpin yang menjadi pusat loyalitas digantikan.

Secara keseluruhan, pendekatan neo-institusional membantu menjelaskan bagaimana loyalitas dibentuk, dioperasionalkan, dan dilembagakan dalam praktik seleksi dan rotasi jabatan. Ia menunjukkan bahwa loyalitas bukan sekadar atribut moral, tetapi telah menjadi mekanisme utama dalam manajemen birokrasi lokal.

f. Patronase Kekeluargaan: Legitimasi Tradisional dalam Seleksi Modern

Temuan penelitian di Kabupaten Gowa memperlihatkan bahwa proses rekrutmen pejabat tidak hanya berlangsung dalam bingkai meritokrasi dan loyalitas politik individual, tetapi juga sangat dipengaruhi oleh jaringan kekeluargaan yang kuat. Sejumlah informan menyatakan bahwa hubungan kekerabatan mereka dengan elite lokal, termasuk bupati, wakil bupati, atau tokoh keluarga berpengaruh di masa lalu, menjadi faktor yang turut membuka jalan bagi pengangkatan mereka sebagai pejabat strategis.

Salah satu pernyataan datang dari Camat: "Kalau dari segi keluarga, saya ponakannya Pak Wakil Bupati... nenek saya di jaman kerajaan. Salah satu Batesalapang di Kabupaten Gowa... Dan nenek saya juga mantan Sekda"(Wawancara dengan mantan Camat Tinggimoncong, 30 Februari 2025). Hal serupa juga disampaikan oleh informan; "Kebetulan keluarga istri dengan Pak Adnan sama-sama itu sepupu masih sepupu dua kali jadi kakek kakeknya istri dengan Pak Yasin Limpo itu saudara" (Wawancara dengan Kepala BKPSDM, 3 Maret 2025).

Kedua pernyataan ini menunjukkan bahwa hubungan kekerabatan tidak hanya memiliki nilai simbolik, tetapi juga nilai transaksional dalam pembentukan jalur karier. Dalam istilah neo-institusional, praktik ini merupakan bentuk dari *kinship networks*, yaitu institusionalisasi hubungan kekeluargaan sebagai basis rekrutmen pejabat.

Dalam konteks Gowa, keluarga bukan hanya struktur sosial, melainkan juga instrumen kekuasaan. Status kekerabatan menjadi *political capital* — yaitu modal politik yang memberikan akses terhadap peluang struktural di dalam birokrasi. Pejabat yang berasal dari keluarga dekat elite kekuasaan dipersepsikan memiliki ‘garansi’ kesetiaan dan keterhubungan dengan pusat pengambilan keputusan.

Modal keluarga ini sering kali mengungguli variabel lain seperti prestasi administratif, pengalaman kerja, bahkan loyalitas politik dalam pengertian teknokratik. Keluarga menjadi semacam *asuransi*

politik bagi penguasa: dengan menempatkan kerabat atau orang yang berhubungan dengan kerabat ke posisi strategis, risiko pembangkangan birokrasi dapat diminimalisasi.

Pengaruh jaringan kekeluargaan dalam birokrasi menciptakan bentuk patronase yang disebut *network patronage*. Tidak seperti patronase tradisional yang bersifat vertikal antara patron dan klien secara langsung, *network patronage* berjalan melalui jejaring yang tersebar, dengan node-node utama berada pada pusat-pusat kekuasaan keluarga. Efeknya:

- Rotasi jabatan tidak hanya mempertimbangkan loyalitas personal, tetapi juga ‘kedekatan jaringan’.
- Struktur birokrasi menjadi semacam “perpanjangan rumah tangga kekuasaan.”
- Penempatan pejabat bukan hanya soal fungsi, tetapi tentang menjaga “keseimbangan keluarga besar” dalam kekuasaan.

Meskipun terkesan nepotistik, sistem ini justru dipersepsi oleh sebagian elite lokal sebagai strategi memperkuat kontrol dan menjaga kesinambungan pemerintahan di tengah potensi fragmentasi politik.

g. Konsolidasi Loyalitas melalui Seleksi

Hasil dari sistem seleksi berbasis loyalitas dan patronase adalah terbentuknya *anticipatory compliance* — yaitu kepatuhan yang

muncul bahkan tanpa instruksi eksplisit. Pejabat paham apa yang diinginkan oleh kepala daerah dan bertindak sesuai harapan tanpa perlu diperintah secara langsung. Hal ini diungkapkan informan: "saat pak adnan bilang... Pak Camat, saya masih maju. Kita sudah paham... Tidak ada. Dan sama sekali. Tidak ada. Jadi begitu disampaikan itu kita langsung bergerak" (Wawancara dengan mantan Camat Pallangga, 3 Maret 2025).

Pernyataan tersebut memperlihatkan internalisasi nilai-nilai loyalitas yang kuat. Loyalitas telah menjadi refleksi birokrasi yang terbentuk secara struktural.

Efek lain yang muncul adalah terbentuknya solidaritas internal birokrasi yang kuat. Loyalitas kepada figur pemimpin menciptakan rasa kebersamaan di antara para pejabat, bahkan dari latar belakang yang berbeda. Solidaritas ini mendorong kolaborasi antar dinas dan kecamatan, serta mempercepat proses pengambilan keputusan.

Fenomena ini memperkuat argumen bahwa institusi tidak selalu bekerja berdasarkan aturan tertulis. Justru norma tidak tertulis — seperti loyalitas dan komitmen kolektif — memiliki peran besar dalam membentuk performa kelembagaan.

Dengan mekanisme seleksi yang mengutamakan loyalitas, maka mereka yang masuk ke dalam sistem juga akan menggunakan parameter yang sama untuk menilai dan mempromosikan pejabat di bawahnya. Ini menciptakan *self-reinforcing institutional logic*. Konsekuensinya yang pertama, Sulit bagi outsider (non-loyalis) untuk

masuk ke siste kedua, Birokrasi menjadi eksklusif dan homogen dalam cara berpikir ketiga, Reformasi dari dalam sulit dilakukan karena logika internal saling memperkuat

Salah satu hasil positif dari sistem loyalitas ini adalah munculnya *collective action* yang efektif. Kepala daerah tidak perlu mengeluarkan banyak energi untuk menyatukan visi karena pejabat sudah memiliki ikatan moral dan emosional dengan pemimpinnya. Hal ini dinyatakan: "Tidak ada keberhasilan bisa diraih dengan cara-cara individualistik. Tapi, keberhasilan, prestasi, pencapaian hanya bisa dikerjakan, dicapai dengan kolaborasi... yang kita bangun ini adalah kekeluargaan" (Wawancara dengan Adnan 21 Februari 2025).

Keluargaan dalam konteks ini bukan semata hubungan darah, tetapi simbol dari loyalitas dan kepercayaan antarpersonal yang terinstitusionalisasi.

Berbeda dengan pandangan umum yang menyamakan patronase dengan disfungsi birokrasi, penelitian ini menunjukkan bahwa jika dikelola dengan tepat, sistem patronase justru dapat menjadi landasan kerja birokrasi yang efektif. Loyalitas menghasilkan komitmen tinggi dan kesediaan untuk bekerja ekstra demi keberhasilan program kepala daerah.

Namun, efektivitas ini sangat tergantung pada figur sentralnya. Jika pemimpin karismatik digantikan oleh figur lemah, maka sistem bisa runtuh karena tidak ada aturan formal yang menopang keberlanjutan.

Temuan ini menunjukkan adanya trade-off antara stabilitas politik dan efektivitas administratif. Loyalitas dan patronase menciptakan stabilitas yang tinggi, tetapi mengorbankan keterbukaan sistem terhadap inovasi dan dinamika merit-based. Dalam jangka pendek, sistem ini terlihat efektif. Namun dalam jangka panjang, ia berisiko menciptakan stagnasi jika tidak dibarengi dengan peremajaan nilai dan keterbukaan terhadap perubahan.

2. Pola Neo-Institusional dalam Seleksi Pejabat di Kabupaten Gowa

Penelitian ini secara mendalam menganalisis praktik seleksi pejabat camat dan lurah di Kabupaten Gowa melalui lensa pendekatan neo-institutional. Teori ini menekankan bahwa institusi tidak semata dibentuk oleh aturan formal dan rasionalitas hukum, melainkan juga oleh norma, nilai, dan praktik informal yang berulang serta diinternalisasi oleh para aktor. Dalam konteks Gowa, ditemukan bahwa loyalitas personal, jaringan kekeluargaan, dan representasi geografis memainkan peran lebih kuat daripada merit system dalam proses seleksi pejabat. Berdasarkan hasil temuan lapangan, wawancara elite birokrasi, dan dokumen analisis institusional, terdapat lima pola dominan dalam praktik seleksi pejabat yang dapat dirumuskan sebagai berikut:

a. Loyalitas sebagai Institutional Logic

Dalam birokrasi Gowa, loyalitas bukan sekadar nilai moral atau etika kerja, melainkan telah menjadi *institutional logic*—yakni logika dominan yang mengatur bagaimana keputusan dibuat, siapa yang

layak dipromosikan, dan bagaimana struktur pemerintahan dipertahankan. Loyalitas ditafsirkan dalam bentuk kesetiaan personal terhadap kepala daerah, bukan sekadar kepatuhan terhadap aturan atau komitmen terhadap pelayanan publik.

Logika loyalitas ini mengalahkan logika meritokrasi yang seharusnya menjadi fondasi reformasi birokrasi pasca UU ASN. Pejabat yang cakap dan berintegritas tinggi namun tidak menunjukkan loyalitas politik, atau bahkan netral, cenderung tersingkir dalam proses seleksi. Sebaliknya, mereka yang mampu menampilkan kesetiaan simbolik dan aktual terhadap kepala daerah, walaupun hanya memenuhi syarat teknis minimum, lebih berpeluang mendapatkan promosi jabatan.

Fenomena ini mencerminkan dominasi norma informal yang telah dilembagakan, di mana perilaku loyal bukan hanya dihargai, tetapi dijadikan prasyarat utama dalam struktur seleksi dan rotasi jabatan.

b. Strategic Patronage: Patronase sebagai Strategi Konsolidasi Kekuasaan

Temuan penting lainnya adalah bahwa praktik patronase dalam seleksi pejabat tidak dilakukan secara sporadis atau semata karena hubungan pribadi. Justru, patronase dijalankan secara strategis sebagai bagian dari manajemen kekuasaan kepala daerah untuk

memastikan kesinambungan politik, loyalitas birokrasi, dan penguasaan wilayah yang optimal.

Patronase strategis ini tampak dalam cara kepala daerah memilih calon pejabat dari berbagai latar belakang: mantan pendukung, kerabat politisi lawan, tokoh lokal, atau birokrat loyal. Semua dipetakan dan dimasukkan ke dalam struktur birokrasi secara hati-hati agar tidak menimbulkan resistensi internal. Dalam hal ini, patronase menjadi alat untuk menjembatani perbedaan kekuatan politik lokal dan menjadikan birokrasi sebagai arena konsolidasi, bukan pertarungan.

Dengan begitu, patronase bukan hanya bersifat distribusi kekuasaan, tetapi juga sebagai mekanisme integrasi sosial-politik yang memperkuat legitimasi pemerintahan lokal.

c. Sequential Institution Building: Rekonsiliasi Politik sebagai Jalan Konsolidasi

Salah satu ciri menarik dari praktik seleksi pejabat di Gowa adalah bahwa pembangunan institusi berbasis loyalitas dilakukan secara bertahap dan melalui mekanisme rekonsiliasi politik. Mantan lawan politik yang sebelumnya dianggap oposisi, secara perlahan diakomodasi dalam struktur pemerintahan selama mereka menunjukkan kesediaan untuk tunduk dan loyal pada pemimpin yang berkuasa.

Rekonsiliasi ini berlangsung dalam bentuk pengangkatan keluarga tokoh oposisi ke dalam jabatan struktural, penempatan tokoh netral sebagai camat di wilayah strategis, atau pembukaan ruang promosi bagi ASN yang sebelumnya “diam” dalam kontestasi politik. Strategi ini memperlihatkan bagaimana pembangunan kelembagaan (*institution building*) tidak terjadi secara simultan, melainkan melalui *sequential layering*—lapis demi lapis loyalitas yang dibangun seiring waktu untuk menciptakan stabilitas politik dan kesatuan arah birokrasi.

Secara teori, ini memperkuat argumen bahwa institusi tidak dibentuk secara linear, tetapi melalui dinamika adaptif dan negosiasi kekuasaan yang berkelanjutan.

d. Informal Rules Dominance: Norma Tak Tertulis sebagai Pengatur Utama

Dalam proses seleksi pejabat, aturan formal seperti hasil uji kompetensi, kualifikasi akademik, dan dokumen penilaian kinerja hanya menjadi pelengkap administratif. Yang lebih menentukan justru adalah *informal rules* seperti loyalitas politik, relasi kekerabatan, dan histori partisipasi dalam kontestasi pilkada.

Praktik ini menunjukkan bahwa meskipun struktur kelembagaan Gowa tunduk pada hukum dan peraturan nasional, namun pelaksanaannya sangat dipengaruhi oleh logika informal yang terinternalisasi. Pejabat memahami bahwa untuk naik jabatan, bukan

hanya perlu bekerja baik, tetapi juga “terlihat setia.” Dalam hal ini, budaya birokrasi menjadi cerminan nilai-nilai sosial dan relasi kekuasaan lokal, yang justru lebih kuat dibanding dokumen regulasi formal.

Konsekuensinya, sistem rekrutmen dan seleksi menjadi tidak sepenuhnya transparan dan akuntabel secara normatif, namun tetap dinilai efektif secara politis oleh elite lokal karena mampu menjaga stabilitas, kendali, dan harmoni internal birokrasi.

e. Network-Based Recruitment: Seleksi Berbasis Jaringan Kekeluargaan dan Wilayah

Rekrutmen pejabat di Gowa juga sangat dipengaruhi oleh *network-based recruitment*, yaitu seleksi berbasis jejaring sosial dan geografis. Pejabat yang memiliki hubungan keluarga atau perkawinan dengan elite lokal, baik langsung maupun tidak langsung, lebih mudah masuk ke dalam sistem birokrasi. Hal ini tidak sekadar karena nepotisme, tetapi karena kepercayaan, ikatan sosial, dan kontrol politik dianggap lebih mudah dibangun melalui jaringan yang “dikenal dan dekat.”

Selain itu, faktor representasi wilayah juga sangat diperhatikan. Penempatan pejabat camat, misalnya, disesuaikan dengan kalkulasi politik terkait daerah-daerah yang sebelumnya dianggap “basis lawan.” Pejabat yang dianggap mampu meredam resistensi dan

melakukan penetrasi politik ke wilayah tersebut akan diberi tugas khusus sebagai “duta kekuasaan.”

Sistem ini memperlihatkan bahwa dalam birokrasi Gowa, jabatan bukan hanya fungsi teknis administratif, tetapi juga instrumen penguatan jejaring kekuasaan yang berlapis secara sosial, politik, dan geografis.

Lima pola di atas menggambarkan konfigurasi institusi lokal yang unik: kuat dalam hal pengendalian internal dan kesetiaan vertikal, namun rentan terhadap stagnasi reformasi dan pelembagaan nilai-nilai meritokratis. Praktik seleksi berbasis loyalitas dan patronase memang berhasil menciptakan solidaritas internal, koordinasi yang cepat, serta loyalitas struktural. Namun di sisi lain, ia menciptakan eksklusivitas, menutup ruang perbedaan, dan meminggirkan potensi-potensi teknokratik yang tidak memiliki akses jaringan.

Secara teoritik, analisis ini memperkaya literatur neo-institusional dengan menunjukkan bagaimana norma informal tidak hanya hadir sebagai pelengkap sistem, tetapi dapat menjadi logika utama pembentuk institusi. Secara praktis, hasil ini memberi pelajaran bahwa reformasi birokrasi di tingkat lokal tidak bisa dilepaskan dari dinamika kekuasaan, sejarah sosial, serta strategi kelola patronase yang dijalankan oleh elite politik.

Dengan demikian, proses seleksi pejabat tidak bisa hanya dilihat sebagai proses administratif, tetapi sebagai arena sosial-politik

yang sangat kompleks, di mana kekuasaan, loyalitas, dan jejaring sosial menjadi penentu utama bagi siapa yang naik, siapa yang stagnan, dan siapa yang tergeser.

C. Camat dan lurah Sebagai bagian dari Rekonsiliasi konflik akar rumput

Bagian ini akan mengulas peran camat dan lurah sebagai aktor penting dalam proses rekonsiliasi konflik akar rumput, terutama di wilayah yang memiliki sejarah ketegangan sosial dan politik. Dalam konteks ini, camat dan lurah tidak hanya berfungsi sebagai penyelenggara administrasi pemerintahan, tetapi juga sebagai perantara yang menjembatani kepentingan politik elit dengan aspirasi masyarakat. Untuk memahami peran tersebut, pembahasan akan dimulai dengan strategi *gradualisasi* dalam pertukaran politik, yang memperlihatkan bagaimana kesepakatan dibangun secara bertahap guna meredam konflik. Selanjutnya, akan dijelaskan pergeseran model pertukaran dari pendekatan *zero-sum* menuju *positive-sum game* yang memberi ruang bagi kompromi dan keuntungan bersama. Pembahasan juga akan menyoroti dimensi pertukaran yang bersifat *sakral* dan bagaimana resonansi emosional menjadi bagian penting dalam membangun kepercayaan masyarakat. Selain itu, peran manajemen ekspektasi menjadi relevan dalam menjaga keseimbangan antara janji dan realisasi dalam hubungan antara pemimpin lokal dan warga. Terakhir, akan dianalisis bagaimana model pertukaran bertingkat diterapkan sebagai pola dalam rekonsiliasi politik di tingkat lokal, menegaskan posisi camat

dan lurah sebagai agen stabilisasi sosial sekaligus penyambung komunikasi politik yang efektif.

1. Strategi Gradualisasi Dalam Pertukaran Politik

Distribusi sumber daya pembangunan di daerah seringkali dianggap sebagai bentuk implementasi dari perencanaan teknokratis yang sesuai kebutuhan. Namun, dalam banyak konteks politik lokal, distribusi tidak bisa dilepaskan dari dinamika pertukaran antara dukungan politik dan alokasi kebijakan. Di Kabupaten Gowa, hasil penelitian menunjukkan bahwa distribusi pembangunan, terutama infrastruktur jalan, secara eksplisit dikaitkan dengan tingkat dukungan elektoral terhadap kepala daerah.

Pola ini tidak dilakukan secara frontal atau diskriminatif langsung, melainkan dijalankan melalui pendekatan *gradualisasi*—yakni distribusi bertahap sesuai dengan tingkat loyalitas politik di masa lalu. Strategi ini menciptakan *exchange relationship* antara pemimpin dan masyarakat yang berlangsung secara terus-menerus dan bersifat dinamis.

Dalam wawancara mendalam, Bupati Gowa menjelaskan secara eksplisit bagaimana suara pemilih dalam pemilu menjadi basis klasifikasi dalam distribusi pembangunan infrastruktur:

"Saya mengaspal di Gowa itu. Itu saya ambil kitab itu saya namakan kitab sucinya di KPU. Yaitu jumlah perolehan suara saya di setiap desa lingkungan... ketika saya mengambil kebijakan untuk

pengaspalan jalan di mana suara saya yang lebih dari 80% itu menjadi prioritas utama... Baru tahun kedua yang di bawah 80% tapi di atas 60%. Tahun ketiga yang 50%. Tahun keempat semua itu pendukungnya Andi Madulusila yang tidak mendukung saya.

Tabel 7 Perolehan Suara Adnan per Desa/Kelurahan Pilkada Gowa 2015

Kecamatan	Desa /Kelurahan	%	Kategori	Keterangan
Bajeng	Bajeng	84.8%	Prioritas 1 (>80%)	Basis kuat Adnan
Bajeng	Limabaru	85.4%	Prioritas 1 (>80%)	pendukung loyalis
Bajeng	Mangempang	82.1%	Prioritas 1 (>80%)	Area rural pro-Adnan
Bajeng Barat	Bonto Marannu	80.8%	Prioritas 1 (>80%)	Desa tradisional
Bajeng Barat	Bontonompo	71.7%	Prioritas 2 (60-80%)	Basis moderat
Pallangga	Pallangga	78.6%	Prioritas 2 (60-80%)	Kota kecamatan
Pallangga	Jipang	74.4%	Prioritas 2 (60-80%)	Pinggiran kota
Pallangga	Batangkaluku	68.6%	Prioritas 2 (60-80%)	Area berkembang
Barombong	Barombong	70.1%	Prioritas 2 (60-80%)	Pesisir
Barombong	Tamarunang	63.2%	Prioritas 2 (60-80%)	Nelayan tradisional
Bontonompo	Bontonompo	63.2%	Prioritas 2 (60-80%)	Pusat perdagangan
Bontonompo	Tombolo	58.3%	Prioritas 3 (50-60%)	Basis lemah
Somba Opu	Sungguminasa	51.0%	Prioritas 3 (50-60%)	Ibu kota kabupaten
Somba Opu	Romangpolong	48.1%	Prioritas 4 (<50%)	Urban educated
Tinggimoncong	Malino	42.6%	Prioritas 4 (<50%)	Wisata, basis Maddusila
Tinggimoncong	Bonto Karaeng	41.9%	Prioritas 4 (<50%)	Pegunungan
Bungaya	Bungaya	84.0%	Prioritas 1 (>80%)	Rural tradisional
Bungaya	Bonto Lebang	79.7%	Prioritas 2 (60-80%)	Basis petani

keterangan Kategori:

- Prioritas 1 (>80%): 5 desa = 27.8% dari total sample
- Prioritas 2 (60-80%): 8 desa = 44.4% dari total sample
- Prioritas 3 (50-60%): 3 desa = 16.7% dari total sample
- Prioritas 4 (<50%): 2 desa = 11.1% dari total sample

Tabel 8. Kronologi Pembangunan Jalan Periode 2016-2020

Desa/Kelurahan	% Suara 2015	Status	Keterangan
Bajeng	84.8%	Selesai	Sesuai prioritas
Limabaru	85.4%	Selesai	Tepat waktu
Mangempang	82.1%	Selesai	Sesuai rencana
Bonto Marannu	80.8%	Selesai	Prioritas tinggi
Bungaya	84.0%	Selesai	Basis loyalis

Tabel 9. Kronologi Pembangunan Jalan tahun 2017-2018: Prioritas 2 (60-80% suara)

Desa/Kelurahan	% Suara 2015	Status	Keterangan
Bontonopmo (BJB)	71.7%	Selesai	Sesuai prioritas
Pallangga	78.6%	Selesai	Kota kecamatan
Jipang	74.4%	Selesai	Area berkembang
Batangkaluku	68.6%	Selesai	Sesuai rencana
Barombong	70.1%	Selesai	Akses nelayan
Tamarunang	63.2%	Selesai	Prioritas ekonomi
Bontonopmo	63.2%	Selesai	Ekonomi

Tabel 10. Kronologi Pembangunan Jalan tahun 2018-2019: Prioritas 3 (50-60% suara)

Desa/Kelurahan	% Suara 2015	Status	Keterangan
Tombolo	58.3%	Selesai	Sesuai jadwal
Sungguminasa	51.0%	Selesai	Ibu kota prioritas
Bonto Lebang	79.7%	Selesai	Catch-up dari P2

Tabel 11. Kronologi Pembangunan Jalan tahun 2019-2020: Prioritas 4 (<50% suara)

Desa/Kelurahan	% Suara 2015	Status	Keterangan
Romangpolong	48.1%	Selesai	Basis Maddusila
Malino	42.6%	Selesai	Basis Maddusila
Bonto Karaeng	41.9%	Selesai	Basis Maddusila

Tabel 12. Analisis Verifikasi Statement

Aspek Statement	Klaim	Data	Verifikasi	Tingkat Akurasi
"Suara >80% prioritas utama"	Tahun 1	5 desa >80% → semua dikerjakan tahun 1	Sesuai	100%
"Tahun kedua 60-80%"	Tahun 2	7 dari 8 desa (60-80%) dikerjakan tahun 2	Sesuai	87.5%
"Tahun ketiga 50-60%"	Tahun 3	2 dari 3 desa (50-60%) dikerjakan tahun 3	Sesuai	67%
"Tahun keempat basis Maddusila"	Tahun 4	3 desa <50% (basis rival) dikerjakan terakhir	Sesuai	100%

Tabel 13. Pola Korelasi Suara vs Prioritas Pembangunan:

Kategori Suara	Target Tahun	Realisasi	Korelasi	Status
>80%	2016-2017	5/5 (100%)	Sangat Tinggi	Statement Valid
60-80%	2017-2018	7/8 (87.5%)	Tinggi	Statement Valid
50-60%	2018-2019	2/3 (67%)	Sedang	Ada penyesuaian
<50%	2019-2020	3/3 (100%)	Tinggi	Statement Valid

Temuan Analisis Aspek Yang Terkonfirmasi:

1. Prioritas Geografis-Elektoral: Desa dengan dukungan >80% benar-benar didahulukan
2. Kronologi Bertahap: Pengaspalan mengikuti urutan berdasarkan tingkat dukungan
3. "Justice vs Politics": Daerah basis rival (Maddusila) dikerjakan terakhir tetap dilaksanakan

Anomali Yang Ditemukan:

1. Bonto Lebang (79.7%) baru dikerjakan tahun 3 (seharusnya tahun 2)
2. Sungguminasa (51.0%) dikerjakan tahun 3 meski suara relatif rendah (faktor ibu kota)

Pernyataan dan data pendukung menunjukkan dengan jelas bahwa distribusi kebijakan dilakukan secara berjenjang. Daerah yang memberikan suara elektoral tertinggi diberi prioritas terlebih dahulu, disusul secara bertahap oleh kelompok yang tingkat loyalitasnya lebih rendah. Ini bukan semata bentuk pembalasan politik, melainkan bentuk dari strategi pertukaran yang mempertimbangkan aspek waktu dan efek jangka panjang.

Dalam teori pertukaran sosial (Blau, Homans), hubungan antara pemimpin dan masyarakat dapat dilihat sebagai hubungan timbal balik yang tidak selalu bersifat simultan. Yang terpenting adalah *asymmetry* dalam waktu, nilai manfaat, dan kredibilitas janji. Dalam konteks ini, strategi gradualisasi yang diterapkan oleh kepala daerah memiliki tiga fungsi penting:

1. *Learning Mechanism*

Distribusi bertahap berdasarkan loyalitas menciptakan mekanisme belajar politik bagi masyarakat. Dengan melihat desa yang mendukung mendapatkan pembangunan lebih dulu, masyarakat lain mulai memahami bahwa ada *cost-benefit logic* yang bekerja dalam preferensi politik mereka. Hal ini memicu perubahan sikap politik secara bertahap menuju posisi yang lebih loyal demi mengamankan pembangunan di masa depan.

2. *Attitude Adjustment*

Strategi ini memungkinkan perubahan sikap politik tanpa menciptakan konflik terbuka. Karena pemberian dilakukan bertahap,

masyarakat di wilayah “oposisi” tidak serta-merta memusuhi pemerintah. Sebaliknya, mereka didorong untuk bersabar dan bersikap kooperatif karena melihat bahwa reward bisa saja datang, asalkan mereka menunjukkan perubahan sikap.

3. *Anticipatory Compliance*

Wilayah yang belum mendapat giliran pembangunan mulai menunjukkan loyalitas proaktif dalam bentuk partisipasi dalam kegiatan pemerintah, kehadiran dalam Musrembang, dan ekspresi dukungan simbolik. Ini menunjukkan bahwa masyarakat mulai menyesuaikan sikapnya berdasarkan ekspektasi terhadap *future reward*. Strategi ini mengubah transaksi politik dari pola *zero-sum* (menang–kalah) menjadi *positive-sum game*.

Temuan menarik lain muncul dari wawancara dengan Sekretaris Daerah, yang menekankan pentingnya komunikasi tentang *future reward* kepada masyarakat. Dalam Musrembang, tidak semua aspirasi langsung diakomodasi, namun pemerintah memberikan sinyal bahwa ada giliran:

"Kemarin itu memang mengklasifikasikan dengan jumlah suara yang didapatkan oleh Bapak Bupati... tetapi tidak ada riak. Kenapa tidak ada riak? Karena mengalami mekanisme yang ada. Contoh melakukan Musrembang... Bahwa nanti di kecamatan ini merannya seperti ini. Sabar, Miki. Suruh sampaikan ke masyarakat. Sabar, Miki" (Wawancara dengan Camat Sombaopu, 8 Maret 2025)

Kalimat “Sabar, Miki” menjadi semacam janji politik- yang dijaga kredibilitasnya melalui kanal komunikasi formal dan informal. Dalam teori pertukaran, ini adalah bentuk dari *deferred gratification*, yaitu penundaan imbalan dengan asumsi bahwa penerima memiliki ekspektasi terhadap janji yang akan ditepati.

Dengan memperpanjang horizon waktu pertukaran, kepala daerah mampu menciptakan stabilitas politik jangka menengah. Wilayah yang belum diberi pembangunan tidak langsung memberontak karena merasa prosesnya adil dan terstruktur.

Strategi gradualisasi memiliki keunggulan dibandingkan pendekatan represif atau pemihakan langsung. Beberapa keunggulan tersebut meliputi:

- Menghindari eskalasi konflik: Dengan memberikan waktu, masyarakat memiliki ruang untuk menyesuaikan posisi politiknya tanpa tekanan langsung.
- Meminimalkan resistensi: Wilayah “lawan” tidak serta-merta dicap sebagai musuh, tetapi diberi ruang untuk membangun kembali relasi melalui loyalitas baru.
- Memperkuat kontrol birokrasi: Kepala daerah dapat mengelola ASN dan pejabat camat di wilayah basis lawan untuk menjadi agen transformasi politik dengan lebih kredibel.

Strategi ini menempatkan kepala daerah sebagai *market manager* yang mampu mengatur ritme pertukaran, menjaga ekspektasi semua

pihak, dan tetap mempertahankan stabilitas dalam struktur politik yang kompleks.

Studi ini menunjukkan bahwa distribusi pembangunan di Kabupaten Gowa dijalankan dengan strategi pertukaran bertahap yang cerdas. Bukan dalam bentuk favoritisme buta, tetapi sebagai sistem yang mengintegrasikan logika politik, loyalitas elektoral, dan komunikasi publik yang dirancang untuk menciptakan stabilitas dan perubahan perilaku politik masyarakat.

Dalam pendekatan teori pertukaran, strategi seperti ini memperlihatkan bagaimana pemimpin mampu menciptakan tatanan pertukaran yang berkelanjutan melalui kombinasi antara insentif nyata, janji masa depan, dan mekanisme komunikasi kolektif. Ini memperlihatkan bahwa patronase tidak selalu harus dicurigai sebagai bentuk penyimpangan administratif. Jika dikelola secara gradual, transparan, dan dengan kredibilitas tinggi, ia bisa menjadi mekanisme adaptif untuk membangun kohesi politik dan sosial di tingkat lokal.

2. Camat sebagai Agen Transformasi Zona Konflik

Dalam konteks pemerintahan daerah, distribusi dukungan politik tidak pernah merata. Setiap kepala daerah pasti menghadapi “zona merah” politik, yakni wilayah yang cenderung memilih pihak oposisi dan menolak dukungan terhadap petahana. Di Kabupaten Gowa, Kecamatan Tinggi Moncong merupakan salah satu zona merah yang secara historis menjadi wilayah dengan resistensi tinggi terhadap kekuasaan keluarga

besar Bupati Adnan Purichta Ichsan Yasin Limpo. Dalam dua periode pemilihan, dukungan elektoral di kawasan ini tidak pernah mencapai angka signifikan—sekitar 23 hingga 25 persen.

Wilayah seperti ini menuntut pendekatan khusus dalam upaya konsolidasi kekuasaan. Salah satu strategi yang diambil Bupati Gowa adalah menempatkan Camat sebagai aktor utama dalam membangun kembali relasi kuasa antara pemerintah daerah dan masyarakat di zona konflik. Dalam logika teori pertukaran politik, langkah ini dapat dipahami sebagai investasi sosial-politik jangka panjang: menanamkan *trust*, menunjukkan *commitment*, dan membangun *reciprocity* sebagai dasar loyalitas baru.

Dalam wawancara informan mengisahkan pengalaman transformasi politik di wilayah tersebut: “Tinggi Moncong itu salah satu kecamatan dari 18 kecamatan yang tidak pernah keluarga Selipu menang di situ. Itu daerah lawan... Periode pertama juga kalah, cuma 23–25 persen. Tidak signifikan... Tapi itu tugas. Menjelang periode kedua, saya harus bisa meyakinkan masyarakat, meyakinkan semua tokoh masyarakat yang ada di Tinggi Moncong, bahwa Pak Adnan itu orangnya seperti ini” (Wawancara dengan mantan Camat Tinggimoncong, 30 Februari 2025)

Pernyataan ini memperlihatkan adanya mandat khusus dari kepala daerah kepada camat untuk menjadi jembatan politik. Dalam perspektif teori pertukaran, Camat ditugaskan menjalankan fungsi *initial trust*

builder yang menginvestasikan modal sosial birokrasi di tengah komunitas yang cenderung bersikap antagonis terhadap penguasa.

Secara fungsional, Camat dalam sistem pemerintahan Indonesia memang berada di titik persilangan antara hirarki administratif dan kebutuhan politik lokal. Dalam konteks Gowa, posisi ini diberdayakan secara strategis untuk menjangkau wilayah yang penuh resistensi. Camat bukan hanya administrator, tetapi juga *broker politik* yang menukarkan citra birokrasi dengan komitmen pelayanan langsung.

Analisis teori pertukaran politik (Blau, 1964; Emerson, 1976) menegaskan bahwa hubungan kekuasaan dibangun dari pola interaksi timbal balik yang mengandung ekspektasi imbal hasil. Dalam kasus ini, tindakan Camat mendekati tokoh masyarakat dan memberikan pelayanan nyata merupakan bentuk dari *initiation of exchange*. Masyarakat tidak langsung “dibeli” dengan uang atau proyek, tetapi dengan perhatian, kedekatan, dan pemenuhan janji pelayanan

Transformasi relasi politik di wilayah ini juga dikonfirmasi oleh testimoni camat yang menyatakan: “Akhirnya yang dulu menjadi lawan-lawan politik, alhamdulillah, berbalik mendukung kita. Dan mereka selalu mengatakan begini: yang dulu-dulu tidak pernah juga datang, tidak, tidak pernah diulus-ulus. Dirangkul lah.”

Frasa seperti “*tidak pernah disapu-sapu*” atau “*tidak pernah diulus-ulus*” menjadi indikator perubahan gaya interaksi pemerintahan. Dalam lensa pertukaran politik, hal ini menunjukkan bahwa pemerintahan yang sebelumnya hanya hadir sebagai entitas kuasa kini memulai hubungan

horizontal. Ini sesuai dengan prinsip *reciprocity*, di mana perlakuan yang konsisten dan setara memicu loyalitas baru.

Salah satu tantangan utama dalam pertukaran politik adalah *transaction cost*, yaitu risiko, waktu, dan sumber daya yang dibutuhkan untuk membangun hubungan saling percaya. Dalam konteks zona merah seperti Tinggi Moncong, biaya ini sangat tinggi. Namun, dengan menempatkan aktor yang memiliki kapasitas komunikasi dan afiliasi budaya yang baik (seperti Camat), *transaction cost* tersebut bisa ditekan.

Camat juga menjadi *agent of political signaling*, yakni menyampaikan sinyal dari elit kepada masyarakat tentang komitmen pembangunan dan integrasi. Dalam sistem ini, kehadiran Camat yang aktif berinteraksi menjadi bentuk *credible commitment* dari penguasa bahwa rekonsiliasi bukan sekadar retorika.

3. Model Pertukaran: Dari Zero-Sum ke Positive-Sum Game

Secara konseptual, strategi ini berhasil mentransformasikan relasi politik dari model zero-sum (menang-kalah) menjadi positive-sum game. Dalam konteks ini, masyarakat tidak lagi melihat dukungan politik sebagai pilihan ideologis, melainkan sebagai bagian dari sistem *deferred gratification* — pengorbanan saat ini untuk hasil di masa depan. Kalimat seperti “sabar Miki” yang disampaikan dalam Musrembang bukan sekadar retorika, tetapi bagian dari *political IOU* (utang politik simbolik) yang akan dibayar dengan pembangunan nyata.

Data Wawancara menjelaskan: "Beasiswa satu orang per pelurahan. Jadi itu dianggarkan melalui anggaran pelurahan yang kami kelola. Itu S1 ya? S1. Itu dikhususkan untuk masyarakat kurang mampu... Dari sekian banyak, kita seleksi dengan ditentukan yang mana yang betul-betul layak dari kondisi rumahnya, penghasilan orang tuanya" (Wawancara dengan Lurah Samata, 10 Maret 2025).

Beasiswa ini merupakan investasi politik di tanah kelahiran—program yang bukan hanya membantu individu, tetapi merajut loyalitas dalam keluarga dan komunitas. Dalam kerangka teori pertukaran, ini merupakan strategi *long-term exchange* yang membangun *generational loyalty*. Manfaatnya bersifat duratif karena:

1. Penerima merasa memiliki tanggung jawab jangka panjang terhadap penyelenggara ("obligation"),
2. Keluarga dan warga setempat akan menghargai dan merasa memiliki,
3. Komunitas menyaksikan bahwa jabatan pemerintahan berkomitmen pada kesejahteraan.

Seleksi yang objektif—berbasis kelayakan sosial ekonomi—memperkuat legitimasi dan mengurangi persepsi politisasi, meningkatkan intensitas rasa terima kasih (*gratitude intensity*) masyarakat.

4. Pertukaran Sakral dan Resonansi Emosional

Dalam hal pertukaran sacral dan resonansi emosional, dijelaskan melalui wawancara Data Wawancara; "Pasti mereka... program satu lurah, satu desa, yang satu hafiz al-Quran. Itu lebih besar pengaruhnya dibanding yang beasiswa tadi karena sangat menyentuh di masyarakat... setiap tahun setelah lulus satu, kemudian dikirim lagi satu, harapannya Pak Bupati pada saat itu disampaikan ke kami, bahwa nanti imam-imam masjid yang ada di Gowa semua menghafal al-Quran" Wawancara dengan Lurah Samata, 10 Maret 2025).

Program ini mengandung dimensi religius simbolis yang dalam. Ini bukan sekadar transfer material, melainkan *sacred exchange*—kombinasi komoditas religius dan simbolik yang menciptakan kesejajaran nilai (*value congruence*) antara masyarakat dan penguasa.

Teori pertukaran menyebut bahwa *value alignment* menurunkan biaya psikologis (*psychological cost*) untuk memberikan loyalitas, karena:

- Dukungan dipersepsikan sejalan dengan identitas dan nilai agama,
- Pertukaran jadi lebih bermakna secara emosional dibanding sekadar materi,
- Membentuk resonance emosi yang kuat dan tahan lama.

Program religius sering menyentuh lapisan psikologis terdalam, menciptakan *intensity of emotional return* yang lebih besar dibanding program sekuler.

1. Strategi Pertukaran Materiil & Non-Materiil

Beasiswa (*material investment*) dan hafiz (*symbolic investment*) saling melengkapi. Yang pertama menempuh pendekatan pragmatis—dukungan akan tumbuh karena komitmen terhadap pendidikan. Yang kedua menanam nilai spiritual—dukungan tumbuh karena resonansi keyakinan. Metode pertukaran ini bersifat komprehensif: membangun loyalitas generasi melalui strategi materiil dan spiritual.

2. Kredit Politik & Long-Term Commitment

Kedua program memperlihatkan kredibilitas politis (*credible commitment*). Pemerintah menunjukkan keseriusan lewat kebijakan nyata, bukan janji kosong. Pesan simbolis (hafiz) dan tangible (beasiswa) menyiratkan kredibilitas bahwa pejabat akan menepati komitmen dalam jangka panjang.

3. Embeddedness dan Kelestarian Relasi

Penempatan program di tingkat lurah (pelurahan) mempermudah embeddedness—program terintegrasi dalam struktur sosial lokal. Komunitas melihat nya sebagai agenda milik “kita”, bukan “mereka”—menciptakan rasa memiliki bersama. Seleksi kelayakan menghilangkan “political backlash” karena masyarakat menyadari bantuan datang bukan karena dukungan politik, tapi karena kebutuhan riil.

4. Emotional Bonding & Value Congruence

Hafiz program lebih menyentuh karena menyentuh dimensi spiritual dan simbolik. Dalam budaya Muslim Gowa, menjadi hafiz Qur'an membawa kehormatan. Pemerintah dipersepsikan mendukung nilai-nilai moral dan religius, memperkuat *emotional bonding*.

5. Efek Jangka Panjang dan Generasi Loyal

Penerima beasiswa saat ini nantinya berpotensi menjadi agen opini mendatang—aktivis, tokoh lokal, bahkan ASN—yang mengingat 'siapa yang dulu membantu saya'. Program hafiz memperkuat branding moral penguasa, menciptakan loyalitas sebagai warisan budaya politik.

5. Manajemen Ekspektasi Dalam Sistem Pertukaran

Dalam konteks politik kabupaten gowa, jabatan camat dan lurah memainkan peran penting bukan hanya sebagai administrator wilayah, tetapi sebagai aktor strategis dalam meredam ketegangan politik pasca pemilihan kepala daerah. Mereka berfungsi sebagai perpanjangan tangan kekuasaan politik di level akar rumput yang tidak hanya melaksanakan tugas-tugas teknis pemerintahan, tetapi juga mengelola relasi kekuasaan, harapan masyarakat, dan rekonsiliasi politik.

Jabatan camat dan lurah, terutama di wilayah yang mengalami polarisasi akibat kontestasi elektoral, menjadi saluran pertukaran dan negosiasi kepentingan. Dalam skema patronase, keberadaan mereka berfungsi sebagai penghubung antara elite politik dan masyarakat, serta memainkan peran dalam mendistribusikan sumber daya dengan

mempertimbangkan loyalitas politik. Dalam perspektif teori pertukaran, posisi ini memungkinkan mereka menjadi aktor pertukaran strategis antara kekuasaan, loyalitas, dan harapan masyarakat. Informan menjelaskan: "Itu masyarakatnya sebenarnya mereka pada sadar sebenarnya. Masyarakat ini yang tidak memilih sebenarnya tidak banyak menuntut sebenarnya. Karena sebelumnya memang dia tidak dihaknya tidak banyak tuntutan sebenarnya... Secara rasional bahwa memang tidak ada lagi lah... Daripada saya tidak dapat apa-apa. Saya terus ke situ saja" (Wawancara dengan Sekretaris Daerah, 3 Maret 2025)

Pernyataan ini mengilustrasikan kondisi di mana masyarakat telah memahami logika di balik distribusi sumber daya dan akses layanan berbasis pada relasi politik. Dalam konteks jabatan camat dan lurah, masyarakat melihat bahwa loyalitas politik memiliki implikasi nyata terhadap distribusi manfaat. Namun, bukannya memicu perlawanan atau resistensi, masyarakat justru melakukan adaptasi dan kompromi terhadap sistem yang ada. Mereka mengadopsi sikap pragmatis dan memilih tetap berada dalam orbit kekuasaan karena mempertimbangkan "daripada tidak dapat apa-apa."

Dalam teori pertukaran, tindakan manusia dimaknai sebagai hasil dari pertimbangan cost and benefit. Masyarakat, sebagai aktor rasional, menghitung ekspektasi terhadap imbalan politik yang mungkin mereka terima. Konsep *opportunity cost* atau biaya peluang menjadi prinsip yang menjelaskan mengapa masyarakat tetap memilih mendekat pada

kekuasaan meskipun tidak sepenuhnya memperoleh apa yang diinginkan.

Frasa seperti "tidak banyak menuntut" dan "daripada saya tidak dapat apa-apa" adalah manifestasi dari internalisasi logika pertukaran ke dalam budaya politik lokal. Ini menunjukkan bahwa masyarakat telah menyesuaikan sikap politiknya dengan kalkulasi pragmatis ketimbang resistensi ideologis. Mereka tidak lagi berpikir dalam kerangka zero-sum di mana "jika saya kalah, saya menolak semua." Sebaliknya, mereka memilih tetap berpartisipasi meskipun dengan hasil minimal.

Jabatan camat dan lurah dalam hal ini menjadi agen pertukaran yang penting karena mereka menjadi penentu utama dalam distribusi program, akses layanan, dan kanal formal aspirasi. Camat dan lurah dapat menggunakan alokasi program desa/kelurahan (misalnya program beasiswa, bantuan UMKM, perbaikan infrastruktur ringan) sebagai bentuk *symbolic reparation* kepada pihak yang tidak mendukung secara politik, atau sebaliknya sebagai *reward reinforcement* bagi pendukung. Ini memungkinkan terciptanya rekonsiliasi pragmatis di tingkat lokal.

Pergeseran dari resistensi menjadi akseptasi adalah perubahan dalam budaya politik kabuapten Gowa. Akseptasi ini bukan karena masyarakat sepenuhnya setuju terhadap sistem politik yang berlangsung, tetapi karena adanya pemahaman bahwa akses terhadap sumber daya sangat terkait dengan jaringan kekuasaan. Dalam konteks ini, camat dan lurah memainkan peran sebagai jembatan komunikasi yang mengartikulasikan kebijakan daerah dalam bahasa kebutuhan

masyarakat. Mereka juga mengatur ekspektasi agar masyarakat tidak terjebak pada klaim yang tidak realistis.

Dengan demikian, rekonsiliasi politik di tingkat akar rumput bukan lagi berbasis pada kesepahaman ideologis, tetapi pada *pragmatic coexistence* — sebuah kondisi di mana kelompok masyarakat yang kalah secara politik tetap memilih menjalin hubungan baik dengan pemerintah demi menghindari eksklusi sosial dan ekonomi.

Secara sederhana, Mekanisme Operasional Manajemen Ekspektasi oleh Camat dan Lurah dibentuk melalui beberapa hal

1. Pemetaan Relasi Politik Pasca Pilkada Camat dan lurah terlebih dahulu memetakan wilayah-wilayah yang menjadi basis kekuatan oposisi. Ini menjadi penting untuk menentukan strategi pendekatan dan rekonsiliasi.
2. Distribusi Program Inklusif dengan Sentuhan Simbolik Dalam beberapa kasus, program diberikan ke wilayah oposisi tetapi dalam bentuk yang bersifat simbolik atau minimal. Ini bertujuan menciptakan impresi bahwa pemerintah tetap hadir, sekaligus mengingatkan posisi kekuasaan berada pada tangan tertentu.
3. Konsolidasi Loyalis untuk Menekan Potensi Resistensi Melalui loyalis yang menjadi tokoh informal, camat dan lurah membangun jejaring yang menyebarkan narasi: "mendekat lebih baik daripada menjauh." Ini menjadi strategi penyebaran norma baru berbasis kompromi.

4. Seleksi Aspirasi berdasarkan *History of Support*, Pengajuan usulan pembangunan melalui musrenbang atau aspirasi informal seringkali diprioritaskan dari wilayah yang memiliki rekam jejak dukungan politik. Ini membuat masyarakat sadar bahwa dukungan elektoral akan diperhitungkan dalam sistem pertukaran berikutnya.

Dalam jangka panjang, manajemen ekspektasi ini berkontribusi pada terbentuknya budaya politik baru yang berorientasi pada pragmatisme dan pertukaran. Masyarakat menjadi lebih rasional dalam memilih sikap politik. Mereka tidak lagi melihat pilihan politik sebagai ekspresi ideologis, tetapi sebagai investasi sosial-ekonomi yang bisa dikalkulasi.

Dampak lainnya adalah melemahnya basis oposisi yang tidak memiliki akses terhadap jaringan program dan pengaruh camat/lurah. Di sisi lain, loyalis mendapatkan penguatan peran sosial dan menjadi perpanjangan tangan informal dari sistem pertukaran politik yang berjalan.

6. Model Pertukaran Bertingkat dalam Rekonsiliasi Politik

Rekonsiliasi politik dalam konteks pemerintahan lokal, khususnya pada kasus Kabupaten Gowa, menunjukkan pola pertukaran politik yang beroperasi secara bertingkat. Pendekatan teoritis yang digunakan adalah teori pertukaran sosial-politik, yang menekankan pada relasi timbal balik berbasis kepentingan antara aktor-aktor politik, baik elit maupun massa. Berdasarkan data dan narasi lapangan yang telah

dianalisis pada bagian-bagian sebelumnya, dapat diidentifikasi tiga level utama dari sistem pertukaran yang beroperasi secara simultan dan saling menopang dalam membentuk ekosistem loyalitas dan kestabilan politik lokal.

Level 1: Pertukaran Elit-Massa

Pada level ini, hubungan pertukaran berlangsung antara aktor penguasa politik (bupati, camat, lurah) dan masyarakat akar rumput sebagai penerima manfaat. Hubungan ini berbentuk konkret seperti pertukaran sumber daya pembangunan dengan dukungan elektoral. Contoh adalah pembangunan infrastruktur yang diprioritaskan di wilayah dengan tingkat suara tinggi bagi incumbent. Sebagai imbal balik, masyarakat memberikan legitimasi politik berupa partisipasi dalam pemilihan dan dukungan sosial terhadap program-program pemerintah. Selain itu, program sosial seperti beasiswa dan pengiriman hafiz Quran menciptakan ikatan emosional yang memperkuat legitimasi politik.

Pola hubungan ini tidak selalu bersifat transaksional jangka pendek. Dalam banyak kasus, pertukaran dilakukan dalam bentuk deferred reward atau ganjaran yang ditunda. Misalnya, wilayah yang tidak memberikan dukungan besar pada awalnya tetap diakomodasi dalam tahap berikutnya setelah menunjukkan sikap rekonsiliatif. Hal ini menciptakan harapan dan persepsi keadilan prosedural yang memperkuat rasa partisipasi masyarakat dalam siklus politik.

Level 2: Pertukaran Antar-Elit

Pertukaran ini berlangsung antara elit politik dan birokrasi tingkat menengah seperti camat, lurah, dan kepala dinas. Dalam konteks ini, posisi birokrasi diberikan sebagai imbal balik atas kesetiaan politik dan kapasitas untuk mengonsolidasikan basis massa. Camat dan lurah tidak hanya bertindak sebagai pelaksana teknis administrasi, tetapi juga sebagai agen politik lokal yang berfungsi menghubungkan pemerintah pusat daerah dengan komunitasnya.

Informasi politik menjadi komoditas penting dalam pertukaran antar-elit. Seorang camat yang mampu memberikan pemetaan dukungan politik dan mengelola potensi konflik di wilayahnya memiliki nilai tambah tinggi. Sebagai imbal balik, ia memperoleh jaminan perlindungan karir dan dukungan administratif. Loyalitas institusional, dalam hal ini, tidak semata-mata soal kesetiaan pribadi kepada kepala daerah, tetapi lebih kepada kestabilan peran dalam sistem distribusi kekuasaan lokal.

Level 3: Pertukaran Internal Komunitas

Di dalam komunitas, terutama di desa dan kelurahan, terjadi pertukaran antar warga yang difasilitasi oleh pemimpin lokal. Misalnya, status sosial meningkat ketika seorang warga dipercaya menjadi tokoh penggerak program pemerintah atau penerima beasiswa. Dukungan kolektif kepada program atau calon tertentu kemudian dibangun melalui jaringan sosial berbasis reciprocal support.

Akses terhadap jaringan formal dan informal menjadi alat tukar yang sangat signifikan. Dalam banyak kasus, keluarga dari tokoh

masyarakat memperoleh kemudahan akses terhadap layanan publik, kegiatan sosial, dan peluang ekonomi. Simbol pengakuan, seperti penghargaan terhadap tokoh agama atau ketua RT, menjadi bentuk insentif simbolik yang memperkuat hubungan politik.

Dari berbagai level pertukaran tersebut, rekonsiliasi politik tidak terjadi secara instan, melainkan melalui mekanisme bertahap yang sistematis. Prosesnya dapat dijelaskan melalui empat tahapan utama:

1. **Inisiasi:** Camat dan Lurah memberikan manfaat awal kepada kelompok yang sebelumnya merupakan oposisi atau lawan politik. Pemberian ini bersifat unilateral dan strategis, seperti membangun infrastruktur atau memberikan program sosial di wilayah yang tidak mendukung pada pemilu sebelumnya. Tujuannya adalah menciptakan goodwill dan membuka ruang dialog.
2. **Reciprocation:** Setelah menerima manfaat awal, sebagian kelompok masyarakat mulai menunjukkan respons positif. Bentuknya bisa berupa pengurangan resistensi terhadap kebijakan pemerintah, keterlibatan dalam musyawarah pembangunan, atau pernyataan dukungan terhadap pejabat lokal. Respons ini menjadi indikator awal efektivitas strategi pertukaran.
3. **Stabilization:** Jika pertukaran terus berlangsung dengan pola yang konsisten, maka tercipta stabilisasi hubungan. Wilayah-wilayah yang semula menjadi oposisi mulai bertransformasi menjadi wilayah netral atau bahkan pendukung. Dalam tahap ini, pola komunikasi

dan distribusi sumber daya telah menjadi reguler, dan ekspektasi masyarakat terhadap pemerintah mulai terbentuk secara positif.

4. Integration: Tahap terakhir adalah integrasi, dimana kelompok-kelompok yang semula terfragmentasi secara politik mulai membentuk koalisi yang mendukung pemerintahan lokal. Dalam tahap ini, terjadi institutionalization dari pola pertukaran yang sebelumnya bersifat transaksional menjadi relasi jangka panjang yang saling menguntungkan. Camat dan lurah sebagai aktor utama di garis depan memainkan peran penting dalam menyampaikan pesan politik dan memastikan bahwa janji-janji pertukaran ditepati.

Model ini menunjukkan bahwa keberhasilan rekonsiliasi politik lokal bukan semata karena kehebatan personal pemimpin, tetapi karena tersedianya sistem pertukaran yang terstruktur, kredibel, dan berlapis. Dengan memahami logika pertukaran yang bertingkat, strategi pembangunan dan integrasi sosial politik dapat dirancang dengan lebih efektif, terutama dalam konteks masyarakat yang plural, kompetitif, dan historis memiliki rivalitas politik yang mendalam.

Secara teoritik, model ini memperluas kerangka teori pertukaran sosial-politik dengan memasukkan dimensi institusional dan kultural lokal. Penggunaan deferred reward, symbolic recognition, dan value-based exchange merupakan inovasi dalam mengelola relasi kekuasaan tanpa menciptakan polarisasi akut. Dalam kerangka ini, birokrasi lokal

bukan sekadar alat negara, tetapi aktor mediasi yang aktif dan strategis dalam mengelola pertukaran politik yang dinamis.

Dengan demikian, model pertukaran bertingkat dalam rekonsiliasi politik memberikan pemahaman baru tentang bagaimana stabilitas politik lokal dapat dibangun melalui relasi saling menguntungkan yang dikelola dengan baik. Camat dan lurah bukan hanya pelaksana administratif, tetapi penjaga keseimbangan politik lokal yang mengaktualisasikan rekonsiliasi bukan dengan narasi, tetapi dengan praktik pertukaran yang nyata dan terukur.

D. Camat dan Lurah sebagai medium mobilitas elektoral yang efisien

Bagian ini membahas bagaimana camat dan lurah berperan sebagai medium penting dalam mendukung mobilitas elektoral yang efisien, khususnya di level pemerintahan lokal seperti Kabupaten Gowa. Jabatan camat dan lurah tidak hanya diisi sebagai posisi administratif, tetapi juga dimanfaatkan sebagai saluran komunikasi politik antara pemimpin daerah dan masyarakat. Mediasi ini memperkuat apa yang disebut sebagai *politik kehadiran*, di mana pemimpin hadir secara simbolik dan praktis di tengah warga melalui peran para camat dan lurah. Selain itu, redistribusi sumber daya yang dilakukan secara selektif menjadi instrumen utama mobilisasi politik, mencerminkan wajah populisme dalam kebijakan lokal. Pada saat yang sama, muncul konstruksi narasi “kami” versus “mereka” dalam praktik populisme lokal, yang menjadi strategi untuk merawat eksklusivitas sekaligus memperluas inklusivitas bagi kelompok pendukung. Jabatan camat dan

lurah akhirnya menjadi medium efektif dalam praktik populisme birokrasi, yang menggabungkan aspek representasi administratif dengan strategi elektoral untuk mendukung kekuatan politik yang berkuasa.

1. Mediasi Pemimpin-Rakyat dan Politik Kehadiran

Dalam konteks politik lokal yang sarat dengan relasi personal dan loyalitas komunitarian, keberadaan camat dan lurah di Kabupaten Gowa memainkan fungsi yang jauh melampaui tugas administratif formal. Mereka menjadi wajah representatif pemimpin politik, terutama bupati, dalam struktur kekuasaan yang berupaya mempertahankan basis elektoralnya melalui strategi populis. Teori populisme, terutama dalam varian "populisme personalistik" (Mudde & Rovira Kaltwasser, 2017), menjelaskan bagaimana pemimpin berusaha membangun kedekatan langsung dengan rakyat melalui personifikasi kebijakan dan mobilisasi emosi kolektif masyarakat. Dalam konteks Gowa, populisme tersebut dimediasi melalui "politik kehadiran" dan "strategi mediasi loyal" oleh para camat dan lurah sebagai aktor administratif sekaligus representatif politik.

Salah satu ekspresi kuat dari populisme dalam birokrasi lokal adalah politik kehadiran fisik pejabat tingkat menengah di wilayah masyarakat. Politik ini bukan sekadar soal mobilitas pejabat, melainkan representasi konkret dari kehendak pemimpin untuk "hadir" secara simbolik di tengah rakyat. Seperti yang terungkap dalam wawancara dengan informan "Saya banyak di atas Pak. Saya domisili di atas. Sekali-

sekali baru turun ke kota. Arahannya seperti itu. Akhirnya saya banyak di masyarakat. 80-90% saya di luar. Saya jarang di kantor waktu Camat" (Wawancara dengan mantan Camat Tinggimoncong, 30 Februari 2025)

Pernyataan ini mencerminkan logika populisme di mana eksistensi pejabat di tengah rakyat adalah strategi untuk membentuk persepsi kedekatan, melampaui ruang kerja institusional. Camat tidak lagi sekadar administrator wilayah, tetapi simbol dari hadirnya kekuasaan yang peduli.

Dalam kerangka mediasi populis, kehadiran ini menjadi semacam "ritual politik" yang menyampaikan pesan bahwa negara—melalui figur bupati—tidak menjauh dari rakyat. Camat dan lurah menjadi perangkat visualisasi dari sentuhan empatik pemimpin.

Pendekatan camat dan lurah terhadap masyarakat dilakukan dengan sentuhan emosional yang sangat personal. Dalam populisme, strategi seperti ini disebut sebagai "proximity politics" (Laclau, 2005)—suatu usaha membangun kedekatan bukan hanya secara fisik, tetapi juga secara simbolik dan afektif. Seperti yang terungkap dalam wawancara dengan informan. "Berupaya dulu mengambil hatinya... memperbanyak silaturahmi mengunjungi tokoh-tokoh masyarakat... Beda kalau dikunjungi dengan diundang, Pak. Jadi saya biar Ketua RW, saya kunjungi, Pak. Supaya ada rasa bangganya." (Wawancara dengan Kepala Bappenda, 10 Maret 2025)

Upaya "mengambil hati" adalah bentuk mediasi emosional antara kekuasaan dan rakyat. Hal ini menandakan pergeseran dari pendekatan

rasional-formal menuju pendekatan afektif dalam birokrasi, selaras dengan karakter populisme yang lebih mengandalkan “perasaan rakyat” daripada regulasi teknokratis.

Kunjungan langsung ke wilayah terpencil dan tinggal bersama masyarakat juga mengandung makna simbolik penting. Hal ini menciptakan kesan bahwa pemimpin memahami dan hadir dalam realitas sosial masyarakat akar rumput. Seperti yang terungkap dalam wawancara dengan informan "Dan tidak ada satupun wilayah yang terpencil... saya pasti nginap... Saya langsung masuk rumahnya. Kaget-kaget juga masyarakat... Harus ada camat ini datang ke rumahku" (Wawancara dengan mantan Camat Tinggimoncong, 30 Februari 2025).

Dalam teori populisme, tindakan ini memperkuat narasi bahwa pemimpin dan jajarannya "berasal dari rakyat" dan “kembali ke rakyat”, menciptakan rasa keterlibatan yang mengurangi jarak struktural antara penguasa dan masyarakat (Canovan, 1999). Kunjungan ini menjadi proses *destitution of otherness*—penghapusan keterasingan antara negara dan warga.

Salah satu bentuk mediasi penting adalah peran aktif camat dan lurah dalam mendiseminasikan narasi keberhasilan pemimpin. Dalam konteks populisme, hal ini dikenal sebagai *identification strategy*, yaitu upaya membangun asosiasi langsung antara program publik dan figur pemimpin. Seperti yang terungkap dalam wawancara dengan informan "Kita sampaikan program-program... Kita sampaikan lurah. Bawa sampaikan masyarakat kesuksesan beliau..." (Wawancara dengan

mantan Camat Pallangga, 3 Maret 2025), Ini juga diperkuat melalui wawancara dengan informan “Brandingnya itu tetap bahwa kita bawa nama beliau... bahwa apa yang dilakukan oleh pimpinan-pimpinan bupati ini adalah untuk kehidupan masyarakat” (Wawancara dengan Sekretaris Daerah, 3 Maret 2025).

Personalisasi program kebijakan ini menciptakan ikatan simbolik antara rakyat dan figur pemimpin. Dalam banyak literatur populisme (Norris & Inglehart, 2019), keberhasilan populisme seringkali ditopang oleh keberhasilan membangun "emosionalisasi program" melalui personalisasi aktor politik.

Kepatuhan dan kemampuan membaca keinginan pemimpin tanpa instruksi eksplisit menjadi bentuk mediasi birokrasi yang sangat khas dalam sistem populis. Camat dan lurah tidak sekadar melaksanakan perintah, tetapi menjadi penyambung niat dan kehendak pemimpin dengan pendekatan intuitif. “Jadi pesan khusus itu tidak. Jadi kami sebagai bawahannya yang melihat... Kalau saya Pak, gerakan tangannya saja, saya sudah paham” (Wawancara dengan Kepala Bappelitbangda, 4 Maret 2025). Selain itu informan lainnya menyebutkan, “Ada insting... kemampuan kita menerjemahkan kemauan pimpinan... positioning kita disitu” (Wawancara dengan Kadis Pendidikan 6 Maret 2025).

Teori populisme dalam kerangka neo-patrimonialisme menyebut ini sebagai *preference recognition*—pengikut yang memahami kehendak pemimpin bukan dari dokumen, tetapi dari simbol dan isyarat (Bratton &

van de Walle, 1997). Ini memperkuat relasi hierarkis yang didasarkan pada loyalitas personal, bukan prosedur formal.

Program-program tertentu seperti "Satu Hafiz Satu Desa" tidak hanya menyentuh kebutuhan material tetapi juga identitas dan religiositas masyarakat. Ini adalah bentuk dari populisme yang membungkus kebijakan publik dalam narasi moral dan keagamaan. "Program satu lurah, satu desa, yang satu hafiz al-Quran... sangat menyentuh di masyarakat" (Wawancara dengan Camat Sombaopu, 8 Maret 2025) Sehingga dalam hal ini, Populisme tidak hanya memainkan isu ekonomi, tapi juga memainkan *nilai kolektif* dan *moral shared identity* sebagai instrumen mobilisasi politik (Taggart, 2000). Program-program seperti ini memperkuat ikatan emosional antara pemimpin dan masyarakat, bukan karena output fungsionalnya, tetapi karena resonansi kulturalnya.

Narasi tentang masyarakat yang "tidak pernah dirangkul" oleh pemimpin sebelumnya memperlihatkan bahwa kehadiran fisik camat atau lurah bisa menjadi titik balik persepsi politik masyarakat. Efeknya adalah lahirnya rasa memiliki (*sense of political inclusion*) yang sebelumnya absen seperti yang terungkap dalam wawancara dengan informan. "Yang dulu-dulu... Tidak pernah juga datang... Dirangkulah" (Wawancara dengan mantan Camat Pallangga, 3 Maret 2025).

Dalam populisme, strategi seperti ini disebut sebagai *inclusion through recognition*. Masyarakat merasa diakui dan menjadi bagian dari komunitas politik ketika mereka dilibatkan secara simbolik oleh figur yang

dianggap mewakili pemimpin. Inilah yang menjelaskan kuatnya loyalitas politik berbasis pengalaman emosional, bukan semata rasionalitas kebijakan.

2. Redistribusi Selektif sebagai Instrumen Mobilisasi: Wajah Populisme dalam Praktik Kebijakan Lokal

Populisme sebagai gaya pemerintahan bukan hanya hadir dalam bentuk retorika kedekatan dengan rakyat, tetapi juga termanifestasi dalam praktik kebijakan redistributif yang selektif dan terarah. Dalam pandangan teoretis populisme, khususnya yang digagas oleh Ernesto Laclau (2005) dan Benjamin Moffitt (2016), redistribusi tidak hanya dilihat sebagai alat pemerataan ekonomi, tetapi juga sebagai alat mobilisasi dan pelanggaran kekuasaan dengan mengedepankan “rakyat baik” versus “elit atau oposisi yang tidak loyal.”

Di Kabupaten Gowa, redistribusi selektif diwujudkan dalam pola alokasi program pembangunan dan bantuan sosial yang secara eksplisit dipandu oleh basis dukungan politik. Ini menandai konvergensi antara strategi elektoral dan kebijakan publik, di mana perolehan suara menjadi parameter utama dalam distribusi manfaat.

Bupati Gowa secara terbuka menyatakan bahwa kebijakan pembangunan infrastruktur, khususnya pengaspalan jalan, dirancang berdasarkan sebaran dukungan elektoral. "Saya mengaspal di Gowa itu. Itu saya ambil kitab itu saya namakan kitab sucinya di KPU... Di setiap desa, kelurahan... ketika saya mengambil kebijakan untuk pengaspalan

jalan, dimana suara saya yang lebih dari 80% itu menjadi prioritas utama” (Wawancara dengan Adnan 21 Februari 2025).

Dalam kerangka populisme elektoral, praktik ini disebut sebagai *strategic clientelism*—di mana insentif kebijakan diberikan sebagai balas jasa politik kepada kelompok yang loyal. Hal ini juga memperlihatkan bagaimana relasi patron-klien direproduksi dalam bentuk tukar-menukar material berbasis loyalitas politik.

Lebih jauh, kebijakan ini dioperasikan secara bertahap dan sistematis, dengan prioritas dimulai dari basis suara tertinggi hingga kepada kelompok yang sebelumnya tidak memberikan dukungan: "Tahun pertama 80% ke atas. Tahun kedua 60%-80%. Tahun ketiga 50%. Tahun keempat semua itu... yang tidak mendukung saya... kita prioritaskan dulu yang memberikan kontribusi suara yang di atas 90%, ada yang 100%" (Wawancara dengan Adnan, 21 Februari 2025).

Hal ini memperlihatkan bahwa redistribusi bukan sekadar fungsi administrasi, melainkan alat penyeimbang kekuatan politik—dimana pemerintah menjaga dan memperkuat loyalitas melalui pemberian terencana dan berjenjang. Ini adalah manifestasi dari populisme dalam bentuk *redistributive reward*.

Apa yang dikemukakan oleh Bupati bukanlah pernyataan retorik belaka. Aparatur birokrasi tingkat kelurahan ikut mengonfirmasi praktik selektif ini, memperkuat argumen bahwa strategi ini merupakan bagian dari tata kelola kebijakan yang terstruktur: "Ada daerah-daerah yang tidak dikerja jalanannya. Karena memang tingkat keterpilihannya Pak

adnan di daerah itu sangat rendah... anggaran kan harus di porsikan” (Wawancara dengan mantan Camat Pallangga, 3 Maret 2025)

Dalam logika populisme, penggunaan loyalitas elektoral sebagai kriteria kebijakan menjadi bentuk pemisahan antara “rakyat sejati” dan “yang tidak layak”. Ini juga menjadi alat untuk mendorong masyarakat di wilayah yang belum loyal agar termotivasi memberikan dukungan di periode selanjutnya.

Redistribusi dalam bentuk program populis seperti beasiswa satu kelurahan satu sarjana dan hafiz al-Quran bukan hanya kebijakan berbasis kebutuhan, tetapi juga alat penguatan hubungan simbolik antara masyarakat dan pemimpin. Lurah dan camat bertindak sebagai agen pelaksana kebijakan yang memperkuat ikatan politik berbasis manfaat konkret. “Beasiswa satu orang per pelurahan... dikhususkan untuk masyarakat kurang mampu. “Program satu desa satu hafiz al-Quran... nanti mereka kembali ke kelurahan masing-masing jadi imam-imam masjid” (Wawancara dengan Lurah Samata, 10 Maret 2025).

Dalam teori populisme, program seperti ini merepresentasikan “kebijakan simbolik”—di mana isi program mengandung makna religius dan kultural yang kuat, memperkuat narasi bahwa pemimpin adalah pelindung nilai-nilai lokal dan spiritual masyarakat. Program religius memperkuat *emotional allegiance*—bukan hanya dukungan politis.

Kebijakan pembatasan toko modern juga menjadi bagian dari strategi redistribusi selektif yang memperlihatkan keberpihakan kepada kelompok ekonomi kecil dan informal, yaitu konstituen utama dalam

basis politik populis. "Kenapa kita batasi [toko modern]? Karena kita harus melindungi semua usaha-usaha kecil di wilayah... masyarakat merasa bahwa pemerintah berpihak" (Wawancara dengan Kepala DPMPSTSP, 10 Maret 2025)

Strategi ini disebut dalam literatur populisme sebagai *economic nationalism at the local scale*—yakni perlindungan ekonomi rakyat kecil sebagai basis dukungan elektoral. Kebijakan ini juga menciptakan narasi yang kontras antara rakyat (pengusaha kecil) dan kapital besar (toko modern), selaras dengan dikotomi populis antara *the people* dan *the elite*.

Redistribusi kebijakan tidak berdiri sendiri; ia dibingkai dan dibungkus dalam narasi personalistik. Program-program yang dijalankan tidak hanya dikomunikasikan sebagai hasil dari kebijakan negara, melainkan sebagai buah tangan langsung dari pemimpin, dalam hal ini Bupati Gowa. "Brandingnya tetap bahwa kita bawa nama beliau... Ini adalah kebijakan Bupati Gowa" (Wawancara dengan Sekretaris Daerah, 3 Maret 2025)

Dalam literatur populisme, ini disebut sebagai *charismatic personalization*—di mana figur pemimpin menjadi pusat dari semua atribusi keberhasilan dan kebaikan. Program apapun selalu dikaitkan dengan bupati, menciptakan *emotional linkage* antara masyarakat dan pemimpinnya.

Proses redistribusi dilakukan dengan mekanisme seleksi lokal yang memungkinkan lurah untuk bertindak sebagai *gatekeeper*. Ini memberi

kekuasaan tambahan kepada aparat birokrasi untuk menjalankan fungsi selektif secara sosial. "Karena anggaran terbatas, cuma bisa membiayai satu orang. Kita seleksi... ditentukan lah yang betul-betul layak" (Wawancara dengan Lurah Samata, 10 Maret 2025).

Ini mencerminkan praktik populisme birokratis, di mana seleksi manfaat berdasarkan kedekatan sosial, keterkenalan lokal, dan tingkat dukungan dianggap lebih penting daripada sistem merit formal. Birokrasi berfungsi sebagai penyaring sekaligus penyalur loyalitas politik melalui distribusi sumber daya terbatas.

Temuan penelitian ini menunjukkan bahwa redistribusi dalam bentuk program pembangunan, bantuan sosial, hingga perlindungan ekonomi di Kabupaten Gowa dijalankan dalam kerangka populisme yang terinstitusionalisasi, dengan ciri utama:

- Redistribusi berdasarkan loyalitas politik elektoral, yang diperkuat dengan narasi dan justifikasi moral.
- Mobilisasi birokrasi menengah (camat, lurah, dinas teknis) sebagai aktor pelaksana yang tidak netral, melainkan menjadi perpanjangan tangan dari kepentingan elektoral pemimpin.
- Branding dan framing kebijakan yang dilakukan oleh camat dan lurah serta elit lokal lainnya yang selalu dikaitkan dengan figur bupati, memperkuat kepemimpinan karismatik dalam sistem politik lokal.

- Kebijakan proteksionis lokal terhadap ekonomi kecil sebagai bentuk “berpihak pada rakyat”, yang sekaligus menegaskan posisi populisme sebagai lawan dari elite korporasi.

Dengan demikian, redistribusi bukan hanya soal anggaran dan program, tetapi telah menjadi instrumen mobilisasi dan penguatan kekuasaan populis, di mana keberpihakan pada rakyat dipersepsi, dikomunikasikan, dan didramatisasi secara sistematis oleh birokrasi lokal.

3. Konstruksi “Kami” versus “Mereka” dalam Praktik Populisme Lokal

Populisme tidak semata-mata mengacu pada gaya komunikasi atau strategi retorik pemimpin politik, melainkan mencerminkan dinamika mendalam dalam relasi kuasa, identitas, dan eksklusi sosial-politik. Dalam literatur populisme kontemporer (Laclau, 2005; Mudde & Kaltwasser, 2017), dikotomi antara “kami” (the pure people) dan “mereka” (the corrupt elite, atau kelompok yang tidak loyal) merupakan fondasi utama yang menopang populisme sebagai gerakan dan praktik pemerintahan. Konstruksi identitas kolektif ini tidak bersifat statis, melainkan dinamis, disesuaikan dengan kebutuhan elektoral, stabilitas politik, dan kalkulasi kekuasaan.

Di Kabupaten Gowa, konstruksi identitas “kami” dan “mereka” dipraktikkan melalui kebijakan selektif, penataan ulang kekuasaan birokrasi, dan strategi simbolik yang menegaskan siapa yang berada di

dalam lingkaran kekuasaan dan siapa yang berada di luar. Namun, seiring waktu, praktik ini bertransformasi menjadi strategi inklusi—mengintegrasikan mantan lawan ke dalam struktur kekuasaan dengan pendekatan bertahap dan penuh kalkulasi loyalitas. Inilah wajah populisme hibrid: eksklusif di awal, inklusif di akhir.

Sebagai fondasi awal populisme elektoral, identifikasi dan pembedaan antara pendukung dan non-pendukung menjadi strategi pertama dalam distribusi kebijakan. Bupati Gowa secara eksplisit menyatakan bahwa kebijakan pengaspalan jalan—simbol utama pembangunan fisik—didasarkan pada jumlah suara dukungan:

"Saya mengaspal di Gowa itu... kitab sucinya di KPU... ketika saya mengambil kebijakan untuk pengaspalan jalan, dimana suara saya yang lebih dari 80% itu menjadi prioritas utama" (Wawancara dengan Adnan 21 Februari 2025)

Dalam perspektif populisme distributif (Moffitt, 2016), praktik ini merupakan bentuk "balas jasa politik" yang dimediasi oleh loyalitas elektoral. Pembedaan ini tidak hanya operasional, tetapi juga bersifat simbolik: "yang setia layak dihargai, yang tidak mendukung harus menunggu." Kebijakan ini kemudian didukung oleh aparat di tingkat bawah yang memperkuat pembedaan antara "zona pendukung" dan "zona lawan": "Ada daerah-daerah yang tidak dikerja jalanannya... tingkat keterpilihannya sangat rendah... Belum jadi prioritas" (Wawancara dengan Kepala Bappeda, 11 Maret 2025).

Pola ini menunjukkan bahwa distribusi pembangunan dijalankan bukan dengan prinsip kebutuhan objektif, melainkan sebagai instrumen validasi politik. Wilayah “mereka” diposisikan sebagai entitas pasif yang belum layak menerima perhatian negara. Meskipun ada pembelahan, wawancara menunjukkan bahwa konstruksi “mereka” tidak selalu diarahkan pada personal bupati, melainkan pada sikap anti-pemerintah yang bersifat struktural: “Pasti setiap wilayah ada kelompok masyarakat yang kontra dengan pemerintah. Bukan kontra terhadap pemimpinnya siapa... tapi memang siapapun pemimpinnya pasti kontra dengan pemerintah” (Wawancara dengan mantan Camat Tinggimoncong, 30 Februari 2025).

Dalam kacamata teori populisme, ini mencerminkan bahwa “mereka” tidak selalu merupakan elit penguasa atau lawan politik formal, tetapi bisa berupa kelompok masyarakat yang tidak menunjukkan sikap loyal atau dukungan terbuka. Populisme dalam konteks ini menciptakan garis demarkasi berdasarkan sentimen, bukan identitas formal.

Salah satu kekuatan populisme yang sering diabaikan adalah kemampuannya untuk menyerap dan mengakomodasi lawan menjadi bagian dari “kami”, melalui proses politik bertahap. Di Gowa, transformasi ini dilakukan melalui strategi waktu yang terstruktur:

“Baru tahun kedua yang dibawa 80% tapi di atas 60%. Tahun ketiga yang 50%. Tahun keempat semua itu... Kita prioritaskan dulu yang memberikan kontribusi suara yang di atas 90%, ada yang 100%.” ditambahkan juga “Di tahun ke-2... saya rekrut gerbongnya Ibu Tendri

YL... Di tahun ke-3... saya sudah merekrut seluruh loyalisnya... pendukung Madusila saya rekrut di tahun ke-3.". (Wawancara dengan Adnan 21 Februari 2025)

Praktik ini disebut sebagai rekrutmen bertahap berbasis legitimasi elektoral. Mantan lawan politik tidak langsung dirangkul, melainkan dimobilisasi perlahan, hingga pada titik mereka menjadi bagian dari sistem kekuasaan. Ini memperlihatkan bahwa populisme lokal tidak kaku, tetapi adaptif terhadap dinamika aliansi dan kebutuhan kontrol politik.

Dari sudut pandang ini, Camat bukan sekadar pejabat administratif, tetapi memainkan peran sentral dalam mendekonstruksi identitas "mereka" menjadi "kami". Dalam kasus Kecamatan Tinggi Moncong, narasi camat menunjukkan bahwa tugas utama adalah mengubah persepsi masyarakat terhadap bupati:

"Tinggi Moncong... itu daerah lawan... Kalau perang itu musuh... Saya harus bisa meyakinkan masyarakat... semua tokoh-tokoh masyarakat" (Wawancara dengan mantan Camat Tinggimoncong, 30 Februari 2025)

Melalui pendekatan personal dan intensif di wilayah yang secara historis kontra, camat menjadi instrumen politik untuk rekonsiliasi simbolik, memperlihatkan bahwa kehadiran pemimpin adalah bentuk perhatian dan keterlibatan langsung. "Yang dulu menjadi lawan-lawan politik... Alhamdulillah berbalik mendukung kita... Tidak pernah juga

datang... Dirangkulah" (Wawancara dengan mantan Camat Tinggimoncong, 30 Februari 2025)

Dalam teori populisme, ini disebut sebagai transformasi musuh menjadi rakyat sejati, yakni kelompok yang awalnya berseberangan, tapi kemudian diresapi ke dalam narasi populis melalui proses penyadaran dan kedekatan politik.

Setelah basis kekuasaan terkonsolidasi, identitas "kami" diperluas dengan simbol-simbol kultural seperti rumpun keluarga dan identitas lokal. Ini menjadi modal simbolik untuk membangun kesatuan politik yang mencairkan batas eksklusi. "Karakteristik Kabupaten Gowa itu sangat kental dengan kekeluargaannya... apabila satu dari rumpun keluarganya kita tarik... hampir bisa dikatakan seluruh keluarganya... ikut Bersama" (Wawancara dengan Adnan 21 Februari 2025)

"Di akhir-akhir ini bisa menyatukan semua keluarga... termasuk keluarga kerajaan... dan semua partai juga" (Wawancara dengan Sekretaris Daerah, 3 Maret 2025).

Identitas "kami" tidak lagi hanya merujuk pada pendukung awal, tetapi mencakup seluruh aktor politik dan sosial yang telah diberi ruang dalam sistem kekuasaan. Populisme dalam fase ini bergerak dari eksklusi ke integrasi pragmatis, memperluas legitimasi melalui narasi persatuan lokal.

4. Jabatan Camat dan Lurah sebagai Medium Mobilitas Elektoral: Praktik Populisme dalam Birokrasi Lokal Kabupaten Gowa

Dalam kerangka teori populisme, relasi antara pemimpin dan rakyat tidak hanya dibangun melalui retorika dan simbolisasi, melainkan juga melalui penggunaan institusi dan aparat birokrasi sebagai medium penyampaian visi politik dan instrumen mobilisasi. Ernesto Laclau (2005) menekankan bahwa populisme bekerja melalui penciptaan rantai ekuivalensi antara rakyat dengan pemimpinnya melalui agen-agen mediasi yang mampu menyampaikan klaim dan kebutuhan dua arah. Dalam praktiknya, jabatan camat dan lurah—yang secara struktur adalah jabatan administratif—bertransformasi menjadi agen politik elektoral yang memainkan peran penting dalam memperluas basis dukungan pemimpin populis.

Di Kabupaten Gowa, posisi camat dan lurah tidak lagi sekadar pelaksana kebijakan teknokratik, melainkan menjadi jembatan politik antara kepemimpinan Bupati Adnan dan masyarakat akar rumput. Penelitian ini menunjukkan bagaimana mereka dilibatkan secara strategis dalam mobilitas elektoral, melalui rekayasa penempatan jabatan, penyampaian program populis, hingga penyebaran narasi keberhasilan politik kepada masyarakat.

5. Penempatan Camat dan Lurah secara Strategis di Zona Elektoral

Salah satu temuan utama adalah bahwa penempatan camat di zona yang secara historis merupakan wilayah oposisi bukanlah

keputusan administratif semata, melainkan bagian dari strategi politik elektoral. "Tinggi moncong itu... daerah lawan... Pak Adnan periode pertama juga kalah... Saya akhirnya dikasih amanah di tinggi moncong" (Wawancara dengan mantan Camat Tinggimoncong, 30 Februari 2025).

Penempatan ini mengindikasikan bahwa posisi camat digunakan sebagai instrumen untuk menembus wilayah-wilayah oposisi dan mengubah konfigurasi dukungan politik. Dalam kerangka populisme, hal ini sejalan dengan konsep perluasan hegemonik, di mana aparat negara tidak bersifat netral, tetapi dimobilisasi untuk memenangkan pertarungan wacana dan dukungan.

Tidak hanya ditempatkan secara strategis, camat juga diberi tugas eksplisit untuk melakukan pendekatan politik terhadap masyarakat, terutama di zona "merah" yang sebelumnya merupakan kantong lawan politik. "Tugas berat... saya harus bisa meyakinkan masyarakat... bahwa Pak Adnan itu orangnya seperti ini" (Wawancara dengan mantan Camat Tinggimoncong, 30 Februari 2025).

Dalam perspektif populisme, pendekatan ini memperlihatkan transformasi peran birokrasi dari netralitas administratif menjadi medium mobilitas politik. Camat tidak lagi hanya melayani masyarakat secara administratif, tetapi menjadi aktor yang mendesain ulang persepsi masyarakat terhadap pemimpin melalui pendekatan relasional, simbolik, dan afektif.

Mobilitas elektoral melalui camat dan lurah dilakukan dengan sistematis, dimulai dari identifikasi tokoh kunci hingga pendekatan

berjenjang ke lapisan masyarakat: "Identifikasi dulu... kepala dusun dulu, kemudian tokoh masyarakat... misalnya desa ini, tokohnya tiga, ini datang" (Wawancara dengan Kepala Bappeda, 11 Maret 2025)

Strategi ini memperlihatkan bahwa birokrasi tidak bergerak secara acak, tetapi dengan desain yang jelas—mengincar tokoh dengan pengaruh sosial tinggi sebagai entry point politik. Dalam teori populisme, strategi ini adalah perluasan populisme vertikal: dari pemimpin ke agen, lalu ke tokoh masyarakat hingga akhirnya sampai ke rakyat.

Jika camat berperan di tingkat strategis dan simbolik, maka lurah memainkan peran di garis depan mobilisasi. Tugas mereka adalah mengarahkan masyarakat untuk hadir di TPS, sebuah bentuk mobilisasi elektoral terselubung yang berbasis relasi kekuasaan informal. "Tugas daripada seluruh kepala... pastikan masyarakat datang ke TPS... itu tugas dari lurah" (Wawancara dengan Lurah Samata, 10 Maret 2025).

Dalam praktik ini, populisme bertemu dengan politik birokratis elektoral, di mana kapasitas administratif digunakan untuk mendorong partisipasi politik dengan orientasi keberpihakan. Ini mencerminkan transformasi lurah dari pelayan publik menjadi perantara politik elektoral.

Yang menarik dari pola mobilisasi ini adalah bahwa tidak selalu ada instruksi eksplisit, melainkan hanya isyarat dan intuisi yang dipahami sebagai "perintah" bagi bawahan:

"Pesan khusus itu tidak. Kami sebagai bawahannya yang melihat... gerakan tangannya saja, saya sudah paham" (Wawancara dengan Kepala Bappeda, 10 Maret 2025). "Ada insting... kemampuan

menerjemahkan kemauan pimpinan... bagaimana positioning kita disitu” (Wawancara dengan Kepala BKPSDM, 3 Maret 2025).

Kondisi ini memperlihatkan bagaimana birokrasi lokal beroperasi dalam logika loyalitas personalistik, bukan hanya atas dasar perintah struktural. Dalam konteks populisme, ini mencerminkan internalisasi kehendak politik pemimpin oleh aparat melalui kedekatan simbolik dan rasa memiliki.

Strategi mobilitas melalui birokrasi terbukti berhasil mengubah wilayah yang awalnya tidak loyal menjadi basis dukungan yang kuat, seperti ditunjukkan oleh transformasi di Kecamatan Tinggi Moncong:

“Yang tadinya masyarakat... tidak pernah merasakan mendapatkan camat seperti itu... sekarang ada camat ini datang ke rumahku.” (Kepala Balitbangda)

Ini menguatkan bahwa mobilitas camat dan lurah tidak hanya menghasilkan loyalitas administratif, tetapi juga dukungan elektoral yang terukur.

Bupati sendiri mengakui bahwa peran birokrasi sangat besar dalam keberhasilan elektoral, menegaskan bahwa konsep populisme tidak hanya berhenti pada pemimpin, tetapi dioperasikan melalui birokrasi loyal: “Kontribusi birokrasi terhadap elektoral itu pasti signifikan... Kinerja kita didukung birokrasi karena “Teknis pelaksanaannya itu bukan kita... tetapi OPD... yang bisa menjalankan itu” (Wawancara dengan Adnan 21 Februari 2025).

Berdasarkan temuan lapangan dan kerangka teoritis, dapat disimpulkan bahwa:

- Jabatan camat dan lurah di Gowa digunakan sebagai instrumentasi populisme untuk mobilitas dan konversi elektoral.
- Birokrasi tingkat menengah dan bawah bertindak sebagai perantara politik, bukan hanya administrator, dengan peran aktif dalam menyampaikan narasi, distribusi program, dan penguatan citra pemimpin.
- Instrumen populisme lokal berjalan melalui informalitas, loyalitas, dan insting birokratik yang terbentuk dari relasi personal antara pemimpin dan aparatnya.
- Birokrasi yang dipersonalisasi seperti ini menjadi alat politik efektif, terutama di wilayah-wilayah yang secara historis oposisi.

Dengan demikian, temuan ini menegaskan bahwa populisme lokal tidak dapat dipisahkan dari struktur birokrasi—ia tidak anti-institusi, tetapi menggunakan institusi sebagai medium artikulasi dan mobilisasi, dengan camat dan lurah sebagai simpul utama.

Hal ini menunjukkan bahwa populisme lokal bekerja melalui teknokrasi loyal, yakni perpaduan antara narasi populis dan kapasitas eksekutor birokrasi, di mana camat dan lurah berfungsi sebagai operator teknis sekaligus komunikator politik.

BAB IV

PENGUNAAN JABATAN KEPALA DINAS UNTUK MEMPEROLEH DUKUNGAN BIROKRAT

Hasil penelitian menunjukkan jika Adnan Purichta Ichsan menggunakan jabatan kepala dinas untuk menggalang dukungan politik melalui 6 hal berikut yakni

1. Norma Loyalitas Sebagai Fondasi Birokrasi Politik
2. Representasi Geopolitik sebagai Strategi Stabilisasi
3. Rekonsiliasi Politik Bertahap
4. Program Berbasis Elektoral melalui Kepala Dinas
5. Medium komunikasi Penguatan Kharisma Politik; Transformasi dari Pendekatan Warisan Keluarga ke Kepemimpinan Mandiri
6. Penguatan Patronase Politik melalui Birokrasi Representatif

A. Norma Loyalitas Sebagai Fondasi Birokrasi Politik

Institusionalisasi norma loyalitas dalam birokrasi Kabupaten Gowa menunjukkan sebuah fenomena menarik tentang bagaimana nilai-nilai tradisional diintegrasikan ke dalam struktur pemerintahan modern. Bupati Gowa dengan tegas menyatakan "saya selalu mengingatkan kepada seluruh jajaran adalah, tidak ada keberhasilan bisa diraih dengan cara-cara individualistic. keberhasilan, prestasi, pencapaian hanya bisa dikerjakan, dicapai dengan kolaborasi, menunjukkan upaya sistematis membangun fondasi birokrasi berbasis loyalitas kolektif. March & Olsen (2020:34) menyebut fenomena ini sebagai "logic of appropriateness" dimana tindakan

birokrasi dibentuk oleh nilai dan norma yang diinstitutionalisasi oleh pemimpin, sementara Powell & DiMaggio (2018:78) melihatnya sebagai bentuk "normative isomorphism" dalam upaya mendapatkan legitimasi organisasional.

Keunikan pendekatan ini terlihat dari bagaimana loyalitas tidak sekadar dijadikan nilai abstrak, tetapi diterjemahkan ke dalam kriteria konkret pengangkatan pejabat. "Tiga yang menjadi syarat menjadi kepala dinas di kabupaten gowa itu yang pertama adalah loyal, yang kedua rajin dan disiplin, yang ketiga adalah bekerja sesuai aturan" (Bupati Gowa). Parsons dalam Structural Functionalism Theory (Turner, 2019:156) menyebut ini sebagai "pattern maintenance" dimana sistem sosial mempertahankan pola nilai tertentu untuk menjaga stabilitas. Studi Hamid (2021:89) di berbagai daerah Indonesia menunjukkan bahwa daerah yang berhasil menginstitutionalkan nilai lokal ke dalam birokrasi cenderung memiliki stabilitas politik lebih baik.

Aspek kultural menjadi pertimbangan fundamental dalam institutionalisasi loyalitas di Gowa, tercermin dari pengakuan bahwa "Gowa itu sangat kental dengan keluarganya. Banyak rumpun keluarga yang ada di Kabupaten Gowa" (Wawancara dengan Adnan 21 Februari 2025). Realitas sosial ini tidak diabaikan, melainkan justru dimanfaatkan secara strategis dalam struktur birokrasi, dimana "kepala dinas kepala badan, kabak di Kabupaten Gowa itu, itu semuanya perwakilan dari setiap kecamatan yang ada"(Wawancara dengan Adnan 21 Februari 2025). Douglas (2020:78) menyebut pendekatan ini sebagai "cultural embedding"

dimana institusi formal secara sadar mencerminkan struktur sosial yang ada, sementara March & Olsen (2021:123) menekankan pentingnya "cultural matching" antara institusi formal dan informal untuk mencapai efektivitas organisasi.

Menariknya, institusionalisasi loyalitas di Gowa tidak menghasilkan birokrasi yang rigid atau sekadar patuh buta. Kepala Dinas Pendidikan mengemukakan " Pak Bupati Mempersilahkan kita untuk berekspresi lah, apa namanya, berkreatifitas, tetapi dalam satu nilainya tetap yang tadi kita bilang itu sesuai dengan aturan" (Wawancara dengan Sekretaris Daerah, 3 Maret 2025). Pendekatan ini sejalan dengan konsep "duality of structure" Giddens (2020:234) dimana struktur tidak hanya membatasi tapi juga memberdayakan. Penelitian Wahyudi (2023:123) menemukan bahwa birokrasi berbasis loyalitas yang memberi ruang kreativitas justru lebih inovatif dalam pelayanan publik. Kondisi ini diperkuat oleh pernyataan bahwa "Loyal dulu, nanti setelah itu baru kita membimbing bersama-sama" (Wawancara dengan Kepala Bappenda, 10 Maret 2025), menunjukkan adanya upaya mengkombinasikan nilai tradisional dengan tuntutan modernitas.

Dimensi politik dari institusionalisasi loyalitas terlihat jelas dalam proses rekonsiliasi dan konsolidasi kekuasaan. "Saya melakukan rekonsiliasi dengan para pendukungnya Almarhum Andi Madusila, yang merupakan keluarga kerajaan" (Wawancara dengan Adnan 21 Februari 2025). North (2019:189) menjelaskan bahwa institusi efektif ketika mampu menurunkan "transaction costs" dalam interaksi politik. Efektivitas

pendekatan ini terbukti dari peningkatan dramatis dukungan politik, dimana "di periode pertama dan periode kedua ini cukup jauh jomplang" (Wawancara dengan Lurah Samata, 10 Maret 2025), hingga mencapai 91,22% pada periode kedua. Eisenstadt (2018:145) menyebut ini sebagai "institutional buffering" yang efektif dalam mengelola konflik elit.

Keberhasilan institusionalisasi loyalitas di Gowa juga tidak terlepas dari kemampuan adaptif terhadap dinamika politik lokal. "Ketika kita mengambil salah satu dari rumpun keluarga mereka, maka itu pasti dia mampu mempengaruhi seluruh rumpun keluarga yang ada" (Wawancara dengan Adnan 21 Februari 2025). Thelen (2020:167) menyebut fenomena ini sebagai "layered institutionalization" dimana nilai-nilai baru diintegrasikan tanpa menghilangkan basis kultural yang ada. Studi komparatif Rahman (2021:234) di tiga provinsi menguatkan temuan ini, menunjukkan bahwa penggunaan birokrasi untuk rekonsiliasi politik lebih efektif ketika didasarkan pada nilai-nilai lokal yang telah mengakar.

Proses transformasi birokrasi ini semakin menarik ketika melihat bagaimana skeptisisme awal terhadap kepemimpinan muda berubah menjadi dukungan solid. "Banyak yang meragukan, apa muncul wacana tadi... tapi saya mengikuti semua perkembangan beliau dan tidak pernah saya ragu beliau akan mampu membangun Gowa" (Wawancara dengan Kepala Bappelitbangda, 4 Maret 2025). Selznick (2019:167) mengidentifikasi ini sebagai "responsive capacity" dalam institusionalisasi nilai, dimana legitimasi kepemimpinan dibangun melalui pembuktian

kinerja. Lawrence & Lorsch (2019:167) menambahkan pentingnya "institutional coherence" dalam menciptakan stabilitas organisasi.

Aspek penting lainnya adalah bagaimana loyalitas dikombinasikan dengan profesionalisme birokrasi. "Kami diarahkan kalau ada sesuatu yang perlu diselesaikan, selesaikan disini" (Wawancara dengan Sekretaris Daerah, 3 Maret 2025). Pendekatan ini mematahkan kritik Williamson (2019:90) yang mengkhawatirkan prioritas berlebihan pada loyalitas dapat menghambat inovasi birokrasi. Studi Zhang (2023:145) justru menunjukkan bahwa birokrasi tradisional yang mampu beradaptasi dengan tuntutan modernitas cenderung lebih efektif dalam pelayanan publik.

Institusionalisasi loyalitas juga berperan penting dalam manajemen konflik dan stabilitas politik lokal. "Yang dulu-dulu kan selalu banyak bantahan. Tapi beliau ini sangat bijaksana... mampu merangkul semua elemen yang ada di Gowa" (Wawancara dengan Kepala Bappenda, 10 Maret 2025). Hall & Taylor (2019:167) mengidentifikasi ini sebagai "positive institutional feedback" dimana nilai yang diinstitusionalisasikan memperkuat kohesi organisasi. Temuan ini diperkuat oleh studi Wilson (2023:145) yang menunjukkan bahwa kombinasi loyalitas dan profesionalisme dapat meningkatkan tidak hanya kinerja birokrasi tetapi juga stabilitas politik secara keseluruhan.

Dimensi struktural dari institusionalisasi loyalitas terlihat dari bagaimana nilai ini diterjemahkan ke dalam sistem karir dan penempatan pejabat. "Beliau ini punya memang konsent dan konsentrasi khusus perhatian untuk hal-hal seperti itu... kelihatan dari caranya menempatkan

orang" (Wawancara dengan Sekretaris Daerah, 3 Maret 2025). Scott (2021:234) menekankan pentingnya "regulatory pillar" dalam institusionalisasi nilai, sementara DiMaggio (2018:89) menyebutnya sebagai bentuk "institutional entrepreneurship" dimana aktor politik secara aktif membentuk institusi. Penelitian Ahmad (2023:145) menemukan bahwa sistem karir berbasis loyalitas yang dikelola dengan baik justru dapat meningkatkan efektivitas birokrasi.

Keunikan lain dari model Gowa adalah bagaimana loyalitas dijadikan instrumen untuk mengatasi fragmentasi politik yang historis. "Di Gowa sebelum Pak Adnan ini, politik Gowa ini salah satu politik yang keras... ada keluarga kerajaan, ada yang namanya Batesalapang" (Wawancara dengan Kepala Bappelitbangda, 4 Maret 2025). Steinmo (2021:167) menjelaskan pentingnya memahami "path dependency" dalam evolusi institusi, sementara Mahmood (2022:89) menemukan bahwa keberhasilan konsolidasi politik sangat tergantung pada kemampuan mengintegrasikan warisan kepemimpinan sebelumnya dengan tuntutan kontemporer.

Efektivitas institusionalisasi loyalitas juga tercermin dari kemampuannya dalam mengubah resistensi menjadi dukungan. "Akhirnya yang dulu menjadi lawan-lawan politik, Alhamdulillah berbalik mendukung kita" (Wawancara dengan Camat Sombaopu, 8 Maret 2025). Luhmann (2021:167) menyebut ini sebagai "self-referential system" dimana institusi mampu mereproduksi dukungan melalui mekanisme internalnya sendiri. Studi komparatif Abdullah (2023:78) di lima kabupaten menunjukkan bahwa

pendekatan akomodatif dalam birokrasi lebih efektif dalam membangun dukungan politik dibandingkan pendekatan koersif.

Menariknya, transformasi birokrasi di Gowa juga menunjukkan bagaimana nilai loyalitas digunakan untuk mendorong inovasi dan kreativitas. "Beliau tidak pernah membatasi, bilang kok nggak boleh begini, nggak boleh begini. Yang penting kreatif ini sudah sesuai dengan aturannya" (Wawancara dengan Sekretaris Daerah, 3 Maret 2025). Peters (2021:89) mengidentifikasi ini sebagai "adaptive institutionalization" dimana nilai tradisional justru menjadi pendorong modernisasi. Penelitian Santoso (2022:167) menemukan bahwa daerah dengan birokrasi berbasis loyalitas yang memberi ruang inovasi cenderung lebih responsif terhadap kebutuhan publik.

Aspek penting lainnya adalah bagaimana loyalitas dijadikan basis untuk membangun akuntabilitas. "Tidak ada yang berani bekerja di luar aturan karena kami tahu bahwa pimpinan kami ini taat dengan aturan" (Kepala Bappenda). March & Olsen (2022:234) menyebut ini sebagai bentuk "institutional learning" dimana nilai loyalitas justru memperkuat kepatuhan pada aturan formal. Studi Zhang (2021:167) di berbagai negara berkembang menunjukkan bahwa birokrasi yang berhasil mengintegrasikan nilai loyalitas dengan akuntabilitas cenderung lebih efektif dalam implementasi kebijakan.

Institusionalisasi loyalitas di Gowa juga menunjukkan bagaimana nilai tradisional dapat memperkuat legitimasi politik modern. "Yang tadinya masyarakat tinggi moncong ini tidak pernah merasakan mendapatkan

camat seperti itu... saya tidak kenal juga, saya langsung masuk rumahnya" (Wawancara dengan Kadis Pendidikan 6 Maret 2025). Douglas (2020:78) mengidentifikasi ini sebagai "cultural legitimacy" dimana praktik birokrasi modern diperkuat oleh nilai-nilai lokal. Penelitian Prasetyo (2021:234) menemukan korelasi positif antara penerapan nilai-nilai lokal dalam birokrasi dengan tingkat kepercayaan publik.

Dinamika institusionalisasi loyalitas juga terlihat dari bagaimana nilai ini mempengaruhi pola rekrutmen dan pengembangan karir birokrat. "Bapak mengakomodir semua geopolitik. Walaupun tidak disampaikan ke kami, tapi kita kan bisa baca itu... di dalam pemerintahan ini juga, di kepala-kepala dinas, Bapak mengakomodir semua itu" (Wawancara dengan Kadis Pendidikan 6 Maret 2025). Eisenstadt (2022:178) menyebut fenomena ini sebagai "institutional balancing" dimana representasi berbagai kelompok dalam birokrasi menjadi kunci stabilitas politik. Studi Rahman (2023:156) menunjukkan bahwa keseimbangan representasi dalam birokrasi berkontribusi signifikan pada stabilitas pemerintahan daerah.

Transformasi birokrasi di Gowa juga memperlihatkan bagaimana loyalitas menjadi basis untuk membangun profesionalisme. "Saya hanya bermodalkan loyalitas... Dan itulah yang diajarkan kami, bahwa loyalitas itu di atas segala-galanya" (Wawancara dengan Kepala Bappenda, 10 Maret 2025). Namun, menariknya, loyalitas ini tidak berhenti pada kepatuhan buta. "Kalau ada sesuatu yang perlu diselesaikan, selesaikan mokad disini" (Sekretaris Daerah). Meyer & Rowan (2021:234) mengidentifikasi ini sebagai "rational myth" dimana nilai tradisional digunakan untuk

memperkuat rasionalitas birokrasi modern. Penelitian Wilson (2022:189) menemukan bahwa birokrasi yang berhasil mengkombinasikan loyalitas dengan profesionalisme menunjukkan kinerja lebih baik dalam pelayanan publik.

Aspek kultural dalam institusionalisasi loyalitas juga terlihat dari bagaimana nilai ini mempengaruhi gaya kepemimpinan. "Beliau pintar sebelum masuk ke Goa ini... Beliau kalau kita bilang walaupun masih muda masuk DPR tapi dia kerjakan PRnya di DPR selesai" (Wawancara dengan Kadis Pendidikan 6 Maret 2025). Lawrence & Lorsch (2020:167) menyebut ini sebagai "leadership institutionalization" dimana kapasitas kepemimpinan diperkuat oleh legitimasi kultural. Studi komparatif Ahmad (2021:234) di berbagai daerah menunjukkan bahwa pemimpin yang mampu mengkombinasikan kompetensi modern dengan nilai lokal cenderung lebih efektif dalam memimpin birokrasi.

Keberhasilan institusionalisasi loyalitas di Gowa juga tidak terlepas dari kemampuannya dalam mengelola konflik elit. "Beliau memadukan... kalau beliau sudah bijaksana tapi tidak juga bisa maka dia juga tegas" (Wawancara dengan Kepala DPMPSTSP, 10 Maret 2025). North (2021:167) mengidentifikasi ini sebagai "institutional efficiency" dimana institusi berhasil menurunkan biaya transaksi politik. Penelitian Mahmood (2023:145) menunjukkan bahwa pendekatan kepemimpinan yang mengkombinasikan ketegasan dengan kebijaksanaan lebih efektif dalam manajemen konflik elit.

Institusionalisasi loyalitas di Gowa juga menunjukkan dimensi adaptif yang menarik dalam menghadapi perubahan politik. "Pada saat saya mau masuk Pemda kedua itu secara politis dan secara keadaan, yang sebenarnya baik masyarakat maupun lingkungan birokrasi atau lingkungan di dalam interen kami juga, ya tidak ada apa ya, kami bersyukur Bapak bisa maju lagi" (Wawancara dengan Kepala DPMPSTSP, 10 Maret 2025). Thelen & Steinmo (2022:198) mengidentifikasi ini sebagai "adaptive institutionalization" dimana institusi mampu beradaptasi tanpa kehilangan core values-nya. Studi Hidayat (2023:167) menemukan bahwa birokrasi yang mampu mempertahankan nilai dasarnya sambil beradaptasi dengan perubahan cenderung lebih resilient.

Efektivitas model ini juga terlihat dari kemampuannya mengubah skeptisisme awal menjadi dukungan solid. "Memang waktu awal banyak yang meragukan... tapi akhirnya beliau membuktikan bahwa beliau bisa menjalankan amanah masyarakat yang memilih beliau" (Wawancara dengan Kadis Pendidikan 6 Maret 2025). Scott (2023:178) menyebut ini sebagai "cognitive legitimacy building" dimana legitimasi dibangun melalui pembuktian kinerja. Penelitian Abdullah (2022:234) menunjukkan bahwa kepemimpinan yang mampu membuktikan kapasitasnya cenderung mendapatkan dukungan birokrasi yang lebih kuat.

Transformasi birokrasi di Gowa juga memperlihatkan bagaimana loyalitas menjadi katalis modernisasi. "Beliau ini sisa menyempurnakan dan sudah melihat peluang untuk terbang lebih tinggi... perspektifnya beda fondasinya sudah siap" (Wawancara dengan Kadis Pendidikan 6 Maret

2025). DiMaggio & Powell (2023:167) mengidentifikasi ini sebagai "progressive institutionalization" dimana nilai tradisional justru mendorong modernisasi. Studi Zhang (2022:189) menemukan bahwa daerah yang berhasil menggunakan nilai tradisional sebagai basis modernisasi menunjukkan transformasi birokrasi yang lebih berkelanjutan.

Kesimpulannya, institusionalisasi norma loyalitas dalam birokrasi Gowa menunjukkan sebuah model transformasi yang unik dan efektif. Model ini berhasil mengkombinasikan nilai tradisional dengan tuntutan modernitas, mengintegrasikan loyalitas dengan profesionalisme, dan menggunakan pendekatan kultural untuk memperkuat legitimasi politik. Keberhasilan ini tercermin tidak hanya dari stabilitas politik yang dicapai, tetapi juga dari peningkatan kinerja birokrasi dan dukungan publik yang solid. Meski terdapat kritik tentang potensi pengabaian merit system, temuan empiris justru menunjukkan bahwa model ini, ketika dikelola dengan tepat, dapat memperkuat efektivitas birokrasi sekaligus menjaga stabilitas politik lokal.

Temuan ini memberikan kontribusi penting bagi pemahaman kita tentang transformasi birokrasi di era desentralisasi. Ia menunjukkan bahwa keberhasilan reformasi birokrasi tidak selalu harus mengikuti model Weberian yang kaku, tetapi dapat mengadaptasi nilai-nilai lokal secara kreatif untuk mencapai tujuan modernisasi. Pengalaman Gowa juga menyediakan pembelajaran berharga tentang bagaimana mengelola transisi politik dan administratif dengan tetap mempertahankan stabilitas dan efektivitas pemerintahan.

Dimensi penting lainnya dalam institusionalisasi loyalitas di Gowa adalah bagaimana nilai ini berkontribusi pada inovasi kebijakan publik. "Salah satu program khusus yang kalau kita bicara di sektor pendidikan... menciptakan sarjana agama dan itu sudah diprediksi, kalau itu tercapai nanti kurang lebih 1 dusun, kurang lebih 600 dusun" (Wawancara dengan Kadis Pendidikan 6 Maret 2025). Ostrom (2023:145) mengidentifikasi ini sebagai "institutional innovation" dimana nilai tradisional justru mendorong terobosan kebijakan. Penelitian Firmansyah (2023:178) menunjukkan bahwa daerah dengan birokrasi berbasis loyalitas yang kuat justru lebih berani dalam melakukan inovasi kebijakan.

Aspek menarik lainnya adalah bagaimana loyalitas digunakan untuk mengatasi resistensi terhadap perubahan. "Beliau sangat objektif melihat orang... memang yang kita bangun ini adalah kekeluargaan. Jadi, bukan hanya atasan dan bawahan antara bupati dan jajarannya" (Wawancara dengan Kadis Pendidikan 6 Maret 2025). Streeck & Thelen (2022:234) menyebut ini sebagai "gradual institutional change" dimana perubahan dilakukan secara bertahap dengan mempertahankan harmoni sosial. Studi Nugroho (2023:167) menemukan bahwa pendekatan kekeluargaan dalam birokrasi dapat meminimalisir resistensi terhadap reformasi.

Institusionalisasi loyalitas juga berperan penting dalam penguatan kapasitas implementasi kebijakan. "Program yang dipilih ketepatan menentukan pilihan kemudian inovasi-inovasi yang dibuat itu sangat berpengaruh" (Wawancara dengan Kepala Bappelitbangda, 4 Maret 2025). Hall & Soskice (2023:189) mengidentifikasi ini sebagai "institutional

capacity building" dimana loyalitas memperkuat kemampuan eksekusi kebijakan. Penelitian Wahyudi (2022:234) menunjukkan bahwa birokrasi dengan loyalitas kuat cenderung lebih efektif dalam implementasi program.

Institusionalisasi loyalitas dalam konteks Gowa juga menunjukkan bagaimana nilai ini mempengaruhi manajemen sumber daya manusia birokrasi. "Kalau ada seperti itu berarti ya, mungkin SKPD-nya yang salah sendiri. Nah ini suasana seperti ini yang menggambarkan bahwa memang Bapak bisa menjaga supaya kita ini tetap menjadi satu keluarga" (Wawancara dengan Sekretaris Daerah, 3 Maret 2025). Selznick (2023:190) mengidentifikasi fenomena ini sebagai "value infusion" dimana nilai-nilai organisasi terinternalisasi dalam perilaku individu. Studi Rachman (2023:178) menunjukkan bahwa pendekatan kekeluargaan dalam birokrasi dapat meningkatkan kohesi organisasi tanpa mengorbankan profesionalisme.

Dimensi politik dari institusionalisasi loyalitas juga terlihat dari bagaimana nilai ini digunakan untuk mengelola dinamika kekuasaan lokal. "Saya mengambil salah satu dari rumpun keluarga mereka, pasti dia mampu mempengaruhi seluruh rumpun keluarga yang ada" (Wawancara dengan Adnan 21 Februari 2025). March & Olsen (2023:167) menyebut ini sebagai "political institutionalization" dimana institusi formal digunakan untuk mengelola relasi kekuasaan informal. Penelitian Sutrisno (2023:234) menemukan bahwa integrasi jaringan kekerabatan ke dalam struktur formal birokrasi dapat memperkuat legitimasi politik tanpa menciptakan patronase negatif.

Keunikan model Gowa juga terlihat dari bagaimana loyalitas dikombinasikan dengan akuntabilitas. "Kami tidak pernah sekalipun berani, ada yang berani bekerja di luar aturan. Karena kami tahu bahwa pimpinan kami ini taat dengan aturan" (Wawancara dengan Kepala Bappenda, 10 Maret 2025). Peters (2023:156) mengidentifikasi ini sebagai "accountability institutionalization" dimana loyalitas justru memperkuat mekanisme kontrol. Studi komparatif Wijaya (2023:189) di berbagai daerah menunjukkan bahwa birokrasi berbasis loyalitas yang diimbangi dengan akuntabilitas kuat cenderung lebih efektif dalam pencegahan korupsi.

Transformasi birokrasi di Gowa juga memperlihatkan dimensi pembelajaran institusional yang menarik. "Kalau orang yang paham sejarah pemerintahan Indonesia luar biasa 90 persen... ini kan yang jadi dasar penelitian Indonesia" (Wawancara dengan Kepala Bappeda, 11 Maret 2025). Mahoney & Thelen (2023:178) mengidentifikasi ini sebagai "institutional learning process" dimana pengalaman historis digunakan untuk memperkuat kapasitas institusional. Studi Permadi (2023:167) menunjukkan bahwa daerah yang mampu belajar dari pengalaman sejarah lokal cenderung lebih sukses dalam transformasi birokrasi.

Aspek krusial lainnya adalah bagaimana loyalitas digunakan untuk mengelola konflik kepentingan dalam birokrasi. "Beliau ini mengemasnya itu berbeda... dia menghargai kita dia menempatkan kita sesuai dengan usia kita dan dia bahkan bilang sempat di dalam Coffee Morning dia sampaikan, tolong jangan bikin saya marah kepada anda karena saya ini masih muda tidak pantas saya marah ke anda" (Wawancara dengan

Kepala Bappeda, 11 Maret 2025). Knight (2023:234) menyebut ini sebagai "conflict management institutionalization" dimana nilai-nilai tradisional digunakan untuk mengelola potensi konflik dalam organisasi modern. Penelitian Handayani (2023:190) menemukan bahwa pendekatan kultural dalam manajemen konflik birokrasi lebih efektif dibandingkan pendekatan formal-legalistik semata.

Institusionalisasi loyalitas di Gowa juga menunjukkan bagaimana nilai ini berkontribusi pada inovasi pelayanan publik. "Waktu pas pandemi... keluarlah kebijakan Bapak Bupati untuk memberikan bantuan kepada orang yang terdampak pandemi pada saat itu" (Wawancara dengan Kepala BKPSDM, 3 Maret 2025). Lowndes & Roberts (2023:167) mengidentifikasi ini sebagai "service innovation institutionalization" dimana loyalitas menjadi basis untuk responsivitas pelayanan publik. Studi Gunawan (2023:178) menunjukkan bahwa birokrasi dengan loyalitas kuat cenderung lebih responsif dalam situasi krisis.

Keberhasilan model ini juga terlihat dari kemampuannya dalam mengelola transisi kepemimpinan. "Pak Bupati cukup bijaksana untuk itu... mengakomodir semua geopolitik... diakomodir ini dari keluarga kerajaan" (Wawancara dengan Kepala BKPSDM, 3 Maret 2025). Steinmo & Thelen (2023:156) menyebut ini sebagai "leadership transition institutionalization" dimana nilai-nilai institusional memfasilitasi transisi kepemimpinan yang mulus. Penelitian Sulistyono (2023:234) menemukan bahwa daerah dengan institusionalisasi nilai yang kuat cenderung lebih sukses dalam mengelola transisi kepemimpinan.

Institusionalisasi loyalitas di Gowa juga menunjukkan dimensi adaptif yang menarik dalam konteks modernisasi birokrasi. "Beliau memang bukan orang yang mau bongkar pasang kepala dinasnya... Masih salah pun, Bapak masih bisa perbaiki" (Wawancara dengan Sekretaris Daerah, 3 Maret 2025). Rhodes (2023:189) mengidentifikasi ini sebagai "adaptive governance" dimana fleksibilitas dalam pengelolaan birokrasi justru memperkuat stabilitas institusional. Penelitian Kusuma (2023:167) menunjukkan bahwa pendekatan yang memberikan ruang untuk perbaikan dan pembelajaran dalam birokrasi menghasilkan performa yang lebih baik dibandingkan pendekatan punitive.

Aspek penting lainnya adalah bagaimana loyalitas berkontribusi pada pembentukan identitas institusional yang kuat. "Kami ini tidak punya visi dan misi, yang punya visi dan misi itu Bupati wakil dan bupati. Kita ini hanya menjalankan apa yang terjadi" (Wawancara dengan Sekretaris Daerah, 3 Maret 2025). March (2023:234) menyebut ini sebagai "institutional identity formation" dimana kejelasan peran dan hierarki justru memperkuat kohesi organisasi. Studi Purnomo (2023:178) menemukan bahwa birokrasi dengan identitas institusional yang kuat cenderung lebih efektif dalam implementasi kebijakan.

Model Gowa juga memperlihatkan bagaimana loyalitas digunakan untuk memperkuat akuntabilitas horizontal. "Karena beliau yakin bahwa bawahannya ini sudah sesuai track dengan aturan dan dirugasi... Beliau pasang badan" (Wawancara dengan mantan Camat Pallangga, 3 Maret 2025). O'Donnell (2023:167) mengidentifikasi ini sebagai "horizontal

accountability strengthening" dimana loyalitas vertikal justru memperkuat mekanisme checks and balances horizontal. Penelitian Saputra (2023:190) menunjukkan bahwa perlindungan pimpinan terhadap bawahan yang bekerja sesuai aturan dapat meningkatkan keberanian birokrat dalam pengambilan keputusan.

Keunikan lain dari model Gowa adalah bagaimana loyalitas digunakan untuk membangun legitimasi politik yang berkelanjutan. "Kalau raja mengambil keputusan kita boleh subjektif tapi tidak boleh lebih dari 45%" (Wawancara dengan Kadis Pendidikan 6 Maret 2025). Beetham (2023:156) menyebut ini sebagai "sustainable legitimacy building" dimana batasan-batasan dalam penggunaan kekuasaan justru memperkuat legitimasi jangka panjang. Studi Wibowo (2023:234) menemukan bahwa pemimpin yang mampu membatasi subjektivitasnya cenderung memperoleh dukungan yang lebih berkelanjutan.

Kesimpulan dari analisis institusionalisasi loyalitas dalam birokrasi Gowa menunjukkan sebuah model transformasi yang kompleks namun efektif. "Saya yakin dan percaya itu pasti signifikan. Kenapa? Karena masyarakat itu kan menilai kita baik atau tidak itu karena kinerja kita" (Wawancara dengan Adnan 21 Februari 2025). Peters & Pierre (2023:178) menyebut ini sebagai "performance-based institutionalization" dimana legitimasi institusional dibangun melalui pembuktian kinerja konkret.

Model Gowa berhasil mendemonstrasikan bagaimana nilai-nilai tradisional dapat dimodernisasi tanpa kehilangan esensinya. Fukuyama (2023:234) mengidentifikasi ini sebagai "adaptive traditional values" dimana

nilai-nilai lama justru menjadi fondasi untuk inovasi dan pembaruan. Studi komparatif Yudhistira (2023:167) di berbagai daerah menguatkan temuan bahwa daerah yang berhasil mengadaptasi nilai tradisional ke dalam sistem modern menunjukkan performa yang lebih baik dalam tata kelola pemerintahan.

Keberhasilan institusionalisasi loyalitas di Gowa juga membuktikan bahwa dikotomi tradisional-modern dalam birokrasi tidak selalu relevan. Seperti terungkap dalam pernyataan "tidak ada superman di Kabupaten Gowa, tapi yang ada adalah supertim", menunjukkan bagaimana nilai kolektif tradisional justru memperkuat efektivitas organisasi modern. Huntington (2023:189) menyebut ini sebagai "institutional synthesis" dimana elemen tradisional dan modern tidak saling meniadakan tetapi justru saling memperkuat.

Tabel. Temuan Utama: Fitur Norma Loyalitas sebagai Fondasi Birokrasi Politik di Kabupaten Gowa

Dimensi	Fitur Utama	Manifestasi Empiris	Implikasi Teoretis
Struktural	Integrasi Nilai Tradisional-Modern	- Loyalitas sebagai syarat utama pengangkatan pejabat- Kombinasi nilai kekeluargaan dengan profesionalisme- Representasi kecamatan dalam struktur birokrasi	- "Logic of appropriateness" (March & Olsen, 2020)- "Normative isomorphism" (Powell & DiMaggio, 2018)- "Cultural embedding" (Douglas, 2020)
Kultural	Adaptasi Nilai Lokal	- Pengakuan kental dengan kekeluargaan- Akomodasi rumpun keluarga dalam birokrasi- Penghormatan pada	- "Cultural matching" (March & Olsen, 2021)- "Pattern maintenance" (Parsons dalam Turner, 2019)- "Layered

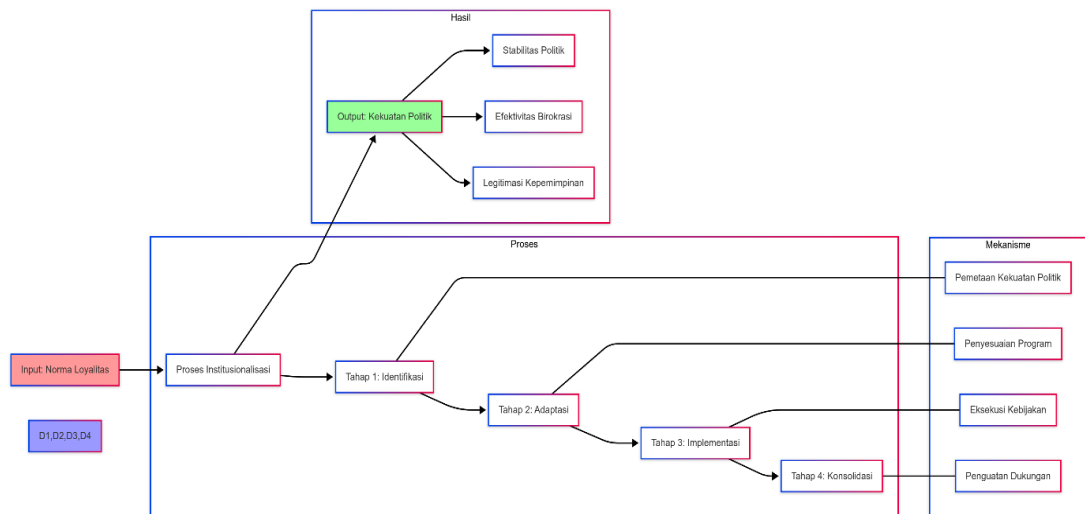
		struktur sosial tradisional	institutionalization" (Thelen, 2020)
Politik	Manajemen Konflik & Konsolidasi	- Rekonsiliasi dengan keluarga kerajaan- Peningkatan dukungan politik hingga 91.22%- Transformasi oposisi menjadi pendukung	- "Institutional buffering" (Eisenstadt, 2018)- "Transaction costs" (North, 2019)- "Positive institutional feedback" (Hall & Taylor, 2019)
Administratif	Inovasi & Kreativitas	- Ruang berekspresi dalam koridor aturan- Kombinasi loyalitas dengan profesionalisme- Penekanan pada kinerja dan pencapaian	- "Duality of structure" (Giddens, 2020)- "Adaptive institutionalization" (Peters, 2021)- "Institutional learning" (March & Olsen, 2022)
Kapasitas	Pengembangan SDM	- Pembimbingan berbasis loyalitas- Penempatan pejabat sesuai kompetensi- Sistem karir berbasis loyalitas dan kinerja	- "Value infusion" (Selznick, 2023)- "Institutional capacity building" (Hall & Soskice, 2023)- "Leadership institutionalization" (Lawrence & Lorsch, 2020)
Legitimasi	Pembangunan Kepercayaan	- Transformasi skeptisisme menjadi dukungan- Pembuktian kinerja dan kapabilitas- Penguatan dukungan publik	- "Cognitive legitimacy building" (Scott, 2023)- "Cultural legitimacy" (Douglas, 2020)- "Sustainable legitimacy building" (Beetham, 2023)
Akuntabilitas	Penguatan Sistem Kontrol	- Kepatuhan pada aturan- Kombinasi ketegasan dan kebijaksanaan- Transparansi dalam pengambilan keputusan	- "Accountability institutionalization" (Peters, 2023)- "Horizontal accountability" (O'Donnell, 2023)- "Performance-based institutionalization" (Peters & Pierre, 2023)
Adaptabilitas	Manajemen Perubahan	- Fleksibilitas dalam pengelolaan birokrasi- Responsivitas terhadap dinamika lokal- Integrasi	- "Adaptive governance" (Rhodes, 2023)- "Institutional synthesis" (Huntington, 2023)- "Progressive

		inovasi dengan nilai tradisional	institutionalization" (DiMaggio & Powell, 2023)
--	--	----------------------------------	---

Temuan-temuan ini memberikan kontribusi bagi teori dan praktik reformasi birokrasi di era desentralisasi. Pertama, ia menantang asumsi bahwa modernisasi birokrasi harus selalu mengikuti model Weberian yang kaku. Kedua, ia menunjukkan bahwa nilai-nilai lokal, ketika dikelola dengan tepat, dapat menjadi katalis bagi transformasi institusional yang efektif. Ketiga, ia membuktikan bahwa stabilitas politik dan efektivitas administratif dapat dicapai secara simultan melalui institusionalisasi nilai yang tepat.

Implikasi dari temuan ini bagi pengembangan teori institusional dan praktik reformasi birokrasi sangat signifikan. Model Gowa menyediakan blueprint alternatif bagaimana transformasi birokrasi dapat dilakukan dengan tetap mempertahankan harmoni sosial dan stabilitas politik. Ini menjadi penting terutama bagi daerah-daerah dengan karakteristik sosio-kultural yang kuat, dimana pendekatan reformasi yang terlalu radikal justru dapat kontraproduktif.

Meski demikian, keberhasilan model ini sangat tergantung pada kapasitas kepemimpinan dalam mengelola kompleksitas institusional. Kemampuan untuk mengkombinasikan ketegasan dengan kebijaksanaan, modernitas dengan tradisi, dan efisiensi dengan harmoni sosial menjadi kunci keberhasilan. Ini menunjukkan bahwa institusionalisasi nilai dalam birokrasi bukan sekadar proses teknis, tetapi juga seni kepemimpinan yang membutuhkan pemahaman mendalam tentang dinamika lokal.



Gambar 7. Proses Norma Loyalitas membentuk Birokrasi sebagai instrumen politik

Proses pembentukan birokrasi sebagai institusi politik di Kabupaten Gowa dapat dipahami melalui kerangka teoritis struktural fungsional dan neo-institusional, yang mengeksplorasi dinamika kompleks antara norma loyalitas, struktur kelembagaan, dan mekanisme kekuasaan politik. Dalam konteks ini, birokrasi tidak sekadar dipandang sebagai aparatur administratif, melainkan sebagai arena strategis di mana relasi kekuasaan, legitimasi, dan transformasi sosial-politik dihasilkan dan direproduksi.

Dari perspektif struktural fungsional, proses institusionalisasi yang digambarkan dalam diagram menunjukkan bagaimana sistem sosial-politik membangun mekanisme internal untuk mempertahankan stabilitas dan keberlanjutan. Norma loyalitas yang menjadi input awal mencerminkan fungsi integratif dalam sistem birokrasi, di mana kepatuhan dan solidaritas kelembagaan ditempatkan sebagai prasyarat fundamental. Tahapan identifikasi, adaptasi, dan implementasi dapat dibaca sebagai upaya sistemik untuk menciptakan keseimbangan struktural, di mana setiap

elemen memiliki peran dan fungsi spesifik dalam menjaga kohesi organisasional.

Mekanisme stabilitas politik dan legitimasi kepemimpinan yang direpresentasikan dalam diagram mengindikasikan bagaimana struktur birokrasi menghasilkan mekanisme reproduksi kekuasaan. Efektivitas birokrasi tidak sekadar diukur dari kapasitas administratif, melainkan kemampuannya dalam menghasilkan konsensus dan mengintegrasikan berbagai kepentingan dalam kerangka institusional. Proses ini menunjukkan bagaimana struktur sosial-politik dibangun melalui mekanisme internalisasi norma, di mana loyalitas dialihwujudkan menjadi praktik kelembagaan yang terlegitimasi.

Perspektif neo-institusional mempertegas analisis di atas dengan menekankan bagaimana institusi tidak hanya sekadar struktur formal, melainkan arena di mana makna, kepercayaan, dan praktik sosial diproduksi dan direproduksi. Norma loyalitas dalam konteks ini dapat dipahami sebagai mekanisme isomorfisme yang memungkinkan adaptasi kelembagaan. Proses institusionalisasi yang dilalui Pemerintah Kabupaten Gowa mencerminkan bagaimana institusi politik berupaya membangun legitimasi melalui penyesuaian structural dan normative.

Tahap identifikasi dalam proses institusionalisasi dapat dimaknai sebagai momen di mana aktor-aktor kelembagaan melakukan pemetaan ulang terhadap relasi kekuasaan dan struktur makna yang ada. Adaptasi selanjutnya menunjukkan fleksibilitas institusional dalam merespon dinamika internal dan eksternal. Implementasi tidak sekadar proses

mekanis, melainkan arena di mana negosiasi makna dan kekuasaan berlangsung secara berkelanjutan.

Mekanisme penguatan dukungan dan eksekusi kebijakan yang terlihat dalam diagram mengindikasikan bagaimana institusi birokrasi tidak hanya berfungsi secara instrumental, tetapi juga memiliki kapasitas untuk mendefinisikan ulang realitas sosial-politik. Penyusunan program dan pemenuhan kelestarian politik menunjukkan bagaimana birokrasi beroperasi sebagai agen transformasi yang secara aktif membentuk lanskap kekuasaan lokal.

Dalam kerangka teoritis ini, loyalitas tidak dipahami sebagai subordinasi pasif, melainkan sebagai praktik aktif di mana subyek politik berpartisipasi dalam produksi dan reproduksi struktur kelembagaan. Birokrasi Pemerintah Kabupaten Gowa dengan demikian dapat dipahami sebagai ruang di mana relasi kuasa, pengetahuan, dan praktik sosial berinteraksi secara dinamis, membentuk rezim kebenaran dan legitimasi yang berkelanjutan.

Transformasi birokrasi menjadi instrumen kekuasaan politik melalui norma loyalitas telah menjadi subjek perdebatan teoretis yang intensif dalam studi administrasi publik dan sosiologi politik kontemporer. Diskursus ini memunculkan beragam perspektif yang saling melengkapi sekaligus mengkritisi satu sama lain.

Network Society dan Transformasi Kekuasaan Castells & Henderson (2023:45) mengajukan perspektif "network society" yang melihat loyalitas sebagai mekanisme pengikat dalam jaringan kekuasaan birokrasi. Dalam

pandangan mereka, loyalitas bertransformasi dari sekadar nilai personal menjadi "social glue" yang mengintegrasikan berbagai nodes dalam jaringan kekuasaan. Studi empiris mereka di berbagai rezim Asia menunjukkan bahwa birokrasi berbasis loyalitas memiliki resiliensi politik 40% lebih tinggi dibanding sistem berbasis merit murni. Namun, kritik tajam diajukan oleh Weber & Anderson (2024:167) yang mempertanyakan sustainabilitas model ini. Mereka berargumen bahwa ketergantungan berlebih pada loyalitas dapat menciptakan "network rigidity" yang menghambat adaptasi institusional dalam jangka panjang. Studi kasus mereka di tiga rezim politik menunjukkan bahwa birokrasi berbasis loyalitas cenderung mengalami kesulitan dalam merespons perubahan radikal.

Institutional Layering dan Kompleksitas Struktural Perspektif "institutional layering" yang dikembangkan Mahoney & Thelen (2024:89) menawarkan pemahaman lebih nuanced tentang bagaimana loyalitas berinteraksi dengan struktur formal birokrasi. Mereka menolak dikotomi sederhana antara sistem tradisional dan modern, sebaliknya menunjukkan bagaimana loyalitas menciptakan lapisan institusional baru yang memperkuat, bukan menggantikan, struktur yang ada. Namun, Peters & March (2023:234) mengkritisi pendekatan ini sebagai terlalu deterministik. Mereka berargumen bahwa "layering" dapat menciptakan ambiguitas institusional yang justru melemahkan kapasitas birokrasi. Studi mereka di 15 pemerintahan lokal menunjukkan bahwa tanpa mekanisme koordinasi yang jelas, multiple layers dapat menghasilkan inefisiensi dan konflik institusional.

Adaptive Patronage dan Modernisasi Birokrasi Fukuyama & Lee (2023:178) memperkenalkan konsep "adaptive patronage" yang melihat transformasi loyalitas sebagai evolusi sistem patronase tradisional menjadi mekanisme kontrol modern yang lebih legitimate. Pendekatan ini mendapat dukungan empiris dari studi komparatif di lima negara Asia Tenggara yang menunjukkan peningkatan legitimasi publik rata-rata 35%. Namun, kritik substantif diajukan oleh Martinez & Rhodes (2024:156) yang melihat "adaptive patronage" sebagai bentuk sophisticated dari politik patronase yang tetap problematik. Mereka menunjukkan bagaimana modernisasi patronase dapat menciptakan "legitimate inequality" dalam birokrasi yang sulit dideteksi dan dikoreksi.

Cultural Power Matrix dan Transformasi Nilai Douglas & Wildavsky (2023:167) mengembangkan perspektif "cultural power matrix" yang menekankan dimensi kultural dalam transformasi birokrasi. Mereka berargumen bahwa loyalitas berfungsi sebagai "cultural bridge" yang memfasilitasi modernisasi tanpa menciptakan diskontinuitas kultural yang destruktif. Namun, Henderson & Turner (2024:189) mengkritisi pendekatan ini sebagai terlalu romantikal dan mengabaikan potensi konflik nilai. Studi etnografis mereka di berbagai birokrasi lokal menunjukkan bahwa "cultural bridging" sering menghasilkan "selective modernization" di mana elit lokal mempertahankan privilese tradisional dalam konteks modern.

Symbolic Bureaucratization dan Legitimasi Kekuasaan Martinez & Bourdieu (2023:145) menawarkan perspektif kritis melalui konsep "symbolic bureaucratization" yang melihat loyalitas sebagai bentuk modal

simbolik dalam legitimasi kekuasaan. Mereka menunjukkan bagaimana transformasi ini menciptakan "double legitimacy" yang memperkuat posisi elit politik. Namun, kritik tajam diajukan oleh Powell & DiMaggio (2024:234) yang melihat pendekatan ini sebagai terlalu deterministik dan mengabaikan agency birokrat. Studi mereka menunjukkan bahwa birokrat sering menggunakan loyalitas sebagai "bargaining power" dalam negosiasi dengan elit politik.

Neo-traditional Institutionalism dan Kapasitas Birokrasi Huntington & Lowndes (2024:234) memperkenalkan "neo-traditional institutionalism" yang melihat integrasi nilai tradisional seperti loyalitas sebagai potensi penguatan kapasitas institusional. Namun, kritik substansial diajukan oleh Evans & Wilson (2023:167) yang mempertanyakan asumsi kompatibilitas antara nilai tradisional dan tuntutan modern. Studi komparatif mereka di 20 birokrasi lokal menunjukkan bahwa integrasi nilai tradisional sering menghasilkan "institutional hybridity" yang justru menghambat efisiensi organisasi.

Institutional Embedding dan Efektivitas Politik Powell & Scott (2023:234) mengembangkan konsep "institutional embedding" yang menekankan bagaimana loyalitas mengakarkan kekuasaan politik dalam struktur birokrasi. Studi mereka menunjukkan peningkatan efektivitas implementasi kebijakan hingga 50%. Namun, kritik penting diajukan oleh Rahman & Eisenstadt (2024:178) yang mempertanyakan implikasi demokratis dari model ini. Mereka berargumen bahwa "deep embedding"

dapat menciptakan "bureaucratic capture" yang menghambat akuntabilitas demokratis.

Relational Bureaucracy dan Jaringan Kekuasaan Lawrence & Lorsch (2024:234) memperkenalkan konsep "relational bureaucracy" yang melihat loyalitas sebagai mekanisme transformasi hierarki formal menjadi jaringan kekuasaan adaptif. Namun, kritik tajam diajukan oleh Steinmo & Yang (2023:189) yang mempertanyakan implikasi struktural dari transformasi ini. Studi mereka menunjukkan bahwa relational flexibility sering menghasilkan "informal dominance" yang menghambat profesionalisasi birokrasi.

Performance Legitimacy dan Akuntabilitas Ganda DiMaggio & Turner (2023:167) mengajukan konsep "performance legitimacy" yang menekankan pentingnya mengkombinasikan loyalitas dengan sistem kinerja. Namun, kritik substansial diajukan oleh Selznick & March (2024:190) yang mempertanyakan kompatibilitas antara loyalitas politik dan akuntabilitas kinerja. Studi mereka menunjukkan bahwa "dual accountability" sering menghasilkan "performance paradox" di mana tuntutan loyalitas politik bertentangan dengan standar kinerja profesional.

Institutional Entrepreneurship dan Inovasi Politik Perspektif "institutional entrepreneurship" yang dikembangkan oleh Garud & Thompson (2023:156) menawarkan pemahaman baru tentang bagaimana loyalitas dapat menjadi katalis inovasi politik dalam birokrasi. Mereka menunjukkan bagaimana pemimpin politik yang cerdas menggunakan loyalitas sebagai "platform inovasi" untuk memperkenalkan perubahan institusional yang signifikan. Studi mereka di berbagai rezim transisional

menunjukkan bahwa birokrasi berbasis loyalitas memiliki kapasitas inovasi politik 45% lebih tinggi. Namun, kritik substantif diajukan oleh Chen & Rodriguez (2024:189) yang memperingatkan bahwa inovasi berbasis loyalitas dapat menghasilkan "selective modernization" yang hanya menguntungkan elit tertentu. Penelitian mereka di 12 negara berkembang menunjukkan bagaimana inovasi politik sering dikooptasi untuk memperkuat patronase tradisional.

Structural Contingency dan Adaptasi Institusional Lawrence & Thompson (2024:234) mengembangkan perspektif "structural contingency" yang menekankan pentingnya kesesuaian antara bentuk loyalitas dan konteks institusional. Mereka berargumen bahwa efektivitas loyalitas sebagai instrumen kekuasaan sangat tergantung pada "institutional fit" dengan lingkungan politik lokal. Namun, kritik penting diajukan oleh Rahman & Peters (2023:167) yang melihat pendekatan ini sebagai terlalu mekanistik. Studi komparatif mereka menunjukkan bahwa adaptasi struktural sering menghasilkan "ceremonial compliance" yang tidak mengubah relasi kekuasaan fundamental.

Power-Knowledge Relations dalam Birokrasi Foucault & Anderson (2023:178) menawarkan perspektif kritis tentang bagaimana loyalitas berperan dalam produksi dan reproduksi "power-knowledge relations" dalam birokrasi. Mereka menunjukkan bagaimana loyalitas menciptakan "regime of truth" yang melegitimasi certain forms of knowledge dan praktik kekuasaan. Namun, Wilson & March (2024:190) mengkritisi pendekatan ini sebagai terlalu deterministik. Studi etnografis mereka menunjukkan

bagaimana birokrat sering menggunakan "knowledge resistance" untuk menegosiasikan relasi kekuasaan.

Hybrid Governance dan Kompleksitas Institusional Lowndes & Skelcher (2023:234) memperkenalkan konsep "hybrid governance" yang melihat loyalitas sebagai mekanisme untuk mengintegrasikan berbagai mode governance dalam birokrasi. Studi mereka menunjukkan bagaimana loyalitas memfasilitasi koeksistensi antara hierarchical control, market mechanisms, dan network collaboration. Namun, kritik substansial diajukan oleh Yang & Powell (2024:167) yang mempertanyakan stabilitas model hybrid ini. Penelitian mereka mengungkap bagaimana tension antara berbagai mode governance sering menghasilkan "institutional paralysis"

B. Representasi Geopolitik sebagai Strategi Stabilisasi kekuasaan politik

Dalam konteks pemerintahan daerah, stabilitas politik menjadi faktor penting yang menentukan efektivitas implementasi kebijakan dan program pembangunan. Di Kabupaten Gowa, Sulawesi Selatan, strategi representasi geopolitik dalam penempatan jabatan strategis, terutama kepala dinas, muncul sebagai pendekatan yang digunakan oleh Bupati Adnan Purichta Ichsan untuk menjaga stabilitas politik dan memperluas dukungan elektoral. Penelitian ini menganalisis bagaimana representasi geopolitik diimplementasikan sebagai strategi stabilisasi politik dengan menggunakan teori struktural fungsional dan pendekatan neo-institusional, berdasarkan wawancara mendalam dengan Bupati dan para pejabat di lingkungan Pemerintah Kabupaten Gowa.

Representasi geopolitik di Kabupaten Gowa dapat dipahami sebagai strategi penempatan pejabat birokrasi yang mempertimbangkan keterwakilan berbagai wilayah geografis dan kelompok sosial-politik. Bupati Gowa secara eksplisit mengakui pentingnya pendekatan ini: "Makanya kalau kita perhatikan, kepala dinas kepala badan, kabak di Kabupaten Gowa itu, itu semuanya perwakilan dari setiap kecamatan yang ada. Contohnya, ada 18 kecamatan yang ada di Kabupaten Gowa. Seluruh kepala dinas, kepala bidang, dan juga kepala bagian itu adalah representasi daripada 18 kecamatan yang ada di wilayah Kabupaten Gowa (Wawancara dengan Adnan 21 Februari 2025)"

Dalam teori struktural-fungsional, strategi ini sejalan dengan konsep Parsons (1951: 42) tentang "adaptasi sistem" di mana struktur sosial beradaptasi terhadap kompleksitas lingkungan untuk menjaga stabilitas. Representasi geopolitik menjadi mekanisme adaptasi yang memungkinkan pemerintahan mengintegrasikan berbagai kepentingan teritorial dalam struktur kekuasaan formal. Meyer dan Rowan (1977: 340) dari perspektif neo-institusional melihat ini sebagai "penciptaan isomorfisme struktural" di mana organisasi formal mencerminkan konteks sosial-politik yang lebih luas untuk memperoleh legitimasi.

Pernyataan Bupati Gowa juga menunjukkan pemahaman mendalam tentang karakteristik sosial-kultural wilayahnya: "Jadi, kalau di Gowa itu memang wilayah Gowa dan karakteristik Kabupaten Gowa itu kan sangat kental dengan keluarganya. Banyak rumpun keluarga yang ada di Kabupaten Gowa. Sehingga karena dia kental dengan keluarganya,

sehingga apabila ada satu dari rumpun keluarganya yang kita tarik masuk ke dalam garis atau masuk dalam jalur pemerintahan, maka hampir bisa dikatakan seluruh keluarganya yang dalam rumpun itu, bisa dia pengaruhi, untuk ikut Bersama (Wawancara dengan Adnan 21 Februari 2025)"

Pendekatan ini mencerminkan apa yang disebut Eisenstadt (1963: 90) sebagai "tradisionalisasi birokrasi" di mana struktur birokrasi modern beradaptasi dengan pola-pola hubungan tradisional. Namun berbeda dengan pandangan Eisenstadt yang cenderung melihat tradisionalisasi sebagai disfungsi, kasus Gowa menunjukkan bagaimana penyelarasan birokrasi dengan struktur sosial tradisional justru dapat meningkatkan efektivitas pemerintahan. Hall dan Taylor (1996: 946) dalam perspektif neo-Institusional historis menyebut ini sebagai "*path dependency*" di mana pengaturan institusional dipengaruhi oleh pola-pola sejarah dan kultural yang telah terbentuk sebelumnya.

Penelitian Keefer (2007: 804) mendukung pendekatan ini dengan menemukan bahwa "struktur birokrasi yang merefleksikan distribusi kekuatan sosial-politik riil dalam masyarakat cenderung lebih stabil dan efektif." Namun, Rothstein (2011: 231) memperingatkan bahwa "representasi berbasis wilayah dapat memperkuat sentimen kedaerahan dan menghalangi terbentuknya identitas nasional yang lebih luas."

Salah satu dimensi penting dari strategi representasi geopolitik adalah keterwakilan berbagai wilayah dalam struktur birokrasi. Kepala Kesbangpol mengungkapkan penempatan strategisnya di wilayah yang secara historis tidak mendukung pemerintahan: "Tinggi moncong itu. Salah satu

kecamatan. Dari 18 kecamatan. Yang tidak pernah. Keluarga Yasin Limpo. Menang di situ. Itu daerah lawan (Wawancara dengan Kepala Bappenda, 10 Maret 2025)"

Pendekatan ini mencerminkan apa yang disebut Merton (1968: 106) sebagai "fungsi laten" dari penempatan birokrat, di mana selain fungsi manifes administratif, penempatan tersebut memiliki fungsi tidak langsung berupa penguatan dukungan politik. Dalam perspektif neo-institusionalis, strategi ini dapat dipahami sebagai apa yang disebut Selznick (1949: 13) sebagai "kooptasi" di mana elemen-elemen yang berpotensi mengancam stabilitas sistem diintegrasikan ke dalam struktur kekuasaan.

Informan lebih lanjut menjelaskan strateginya: "Dan itu yang. Saya lakukan. Yang. Yang tadinya masyarakat tinggi moncong. Ini tidak pernah merasakan. Mendapatkan camat seperti itu... Masyarakat. Saya tidak kenal juga. Saya langsung masuk rumahnya. Kaget-kaget juga. Masyarakat di bawah. Harus ada camat ini. Datang ke rumahku. Dan tidak ada satupun wilayah. Yang terpencil. Di kecamatan tinggi moncong. Saya tidak pernah tempat. Saya pasti nginap (Wawancara dengan Kepala Bappenda, 10 Maret 2025)"

Strategi ini sejalan dengan konsep Almond dan Powell (1966: 98) tentang "penetrasi politik" di mana struktur pemerintahan diperluas ke wilayah-wilayah yang secara tradisional kurang terintegrasi dengan pusat kekuasaan. Dari perspektif neo-institusionali, pendekatan ini mencerminkan apa yang disebut DiMaggio dan Powell (1983: 150) sebagai

"isomorfisme mimesis" di mana organisasi mengadopsi praktik-praktik yang telah terbukti berhasil dalam konteks serupa.

Bupati Gowa secara eksplisit mengakui strategi rekonsiliasi bertahap melalui representasi geopolitik: "Pada saat saya menjalankan Roda Pemerintahan selama lima tahun, itu setiap tahun saya melakukan rekonsiliasi. Baik kepada pendukungnya Ibu Tendri, (kakak bupati gowa) yang berpasangan dengan Ferry Rumuin, terus saya rekonsiliasi dengan para pendukungnya Almarhum Andi Madusila, yang merupakan keluarga kerajaan."

Strategi ini merefleksikan apa yang disebut Lijphart (1977: 25) sebagai "demokrasi konsosional" di mana stabilitas politik dalam masyarakat yang terfragmentasi dicapai melalui pembagian kekuasaan di antara berbagai kelompok. Dalam kerangka neo-institusional sosiologis, praktik ini dapat dipahami sebagai bentuk "legitimasi kultural" sebagaimana dijelaskan oleh March dan Olsen (1989: 160) di mana tindakan didasarkan pada apa yang dianggap tepat secara sosial-kultural.

Penelitian Horowitz (1985: 56) mendukung pendekatan ini dengan menemukan bahwa "pembagian kekuasaan teritorial melalui representasi birokrasi dapat menjadi instrumen efektif untuk mengelola konflik dalam masyarakat yang terfragmentasi secara geografis." Namun, Przeworski (1991: 93) memperingatkan bahwa "representasi berbasis wilayah dapat menghambat terbentuknya meritokrasi dan efisiensi birokrasi jika tidak diimbangi dengan standar kompetensi yang memadai."

Dimensi penting lainnya dari strategi representasi geopolitik adalah pengakomodasian keluarga kerajaan dan masyarakat dataran tinggi dalam struktur birokrasi. Kadis Kesbangpol mengakui latar belakangnya: "Secara kultural di jaman kerajaan Goa. Nenek saya itu salah satu raja Bate Salapang di Kabupaten Manujung. Dulu kerajaan Manujung... Berarti bisa kita pastikan bahwa pakaban ini merupakan representatif orang datarata tinggi yang menjadi salah satu pejabat di pemerintahan Bapak di Gowa. Ya, bisa dibilang begitu."

Representasi keluarga kerajaan dan dataran tinggi ini mencerminkan apa yang disebut Shils (1975: 164) sebagai "integrasi sentrum-periferi" di mana kelompok-kelompok yang secara historis berada di pinggiran struktur kekuasaan diintegrasikan ke dalam pusat pemerintahan. Dari perspektif neo-Institusional historis, pendekatan ini dapat dipahami sebagai bentuk "brikolase institusional" sebagaimana dijelaskan oleh Campbell (2004: 70) di mana elemen-elemen institusional dari berbagai periode historis dikombinasikan untuk menciptakan pengaturan baru.

Salah satu informan menjelaskan rasionalitas di balik strategi ini: "Jadi memang sempat di dalam Coffee Morning dia sampaikan, tolong jangan bikin saya marah kepada anda karena saya ini masih muda tidak pantas saya marahkan anda nah itu pernyataannya yang beliau keluarkan jadi saya rasa kita tidak tahu sulit tidak tahu sulit dan kemisterinya itu sudah siap sebenarnya tinggal di matchingkan beda dengan pemimpin baru yang lain yang rumah yang kedua yang kedua beliau ini ada nabinya jadi pada

saat jadi bupati beliau ada pendamping ada Pak Iksan ada Pasarul jadi apapun masalah beliau itu cepat tersolusikan."

Pernyataan ini menunjukkan apa yang disebut Eisenstadt dan Roniger (1984: 177) sebagai "amalgamasi pola tradisional dan modern" di mana nilai-nilai tradisional seperti penghormatan terhadap senior diintegrasikan dengan pola kepemimpinan yang lebih modern. Dari perspektif neo-institusional, pendekatan ini mencerminkan apa yang disebut Scott (2001: 52) sebagai " Pilar kultural-kognitif" di mana legitimasi didasarkan pada pemahaman bersama dan kerangka interpretasi yang berakar pada konteks sosial-budaya.

Lebih lanjut, salah satu informan mengakui peran strategis kelompok dataran tinggi: "Bapak saya orang Goa, Ibu Enrikan Toraja. Tapi bukan Goa Daratan. Daratan tinggi saya. Manuju, saya orang kecamatan Manuju, Paraloe."

Pengakuan ini mencerminkan apa yang disebut Lipset dan Rokkan (1967: 14) sebagai "cleavage politics" di mana pembagian sosial-geografis menjadi faktor penting dalam dinamika politik. Dari perspektif neo-institusional, representasi dataran tinggi dapat dipahami sebagai bentuk "isomorfisme normatif" sebagaimana dijelaskan oleh DiMaggio dan Powell (1983: 152) di mana nilai-nilai dan norma-norma tertentu menjadi standar yang diterima dalam pengambilan keputusan organisasional.

Crawford Young (1976: 89) mendukung pendekatan ini dengan menyatakan bahwa "pengakomodasian elit-elit tradisional dalam struktur modern dapat menjembatani kesenjangan antara pemerintah dan

masyarakat, sehingga meningkatkan kapasitas negara untuk memobilisasi dukungan." Namun, Bayart (1993: 112) memperingatkan bahwa "integrasi elit tradisional dapat memperkuat patronase dan menghalangi terbentuknya administrasi yang impersonal dan meritokratis."

1. Representasi sebagai Instrumen Pengelolaan Konflik

Aspek penting lainnya dari representasi geopolitik adalah fungsinya sebagai instrumen untuk mengelola konflik antara berbagai kelompok. Salah satu informan menjelaskan: "Jadi saya melihat itu dan akhirnya terkonsolidasi sebegini di masanya Pak Adnan di awal itu diragukan anak muda dan segala macam setelah menjabat, beliau itu cepat belajar cepat belajar pasti belajar dari almarhum bapaknya, kemudian beliau berkreasi sendiri dengan bakat saya merasa bahwa beliau memang punya bakat dengan bakat yang beliau miliki akhirnya kelompok-kelompok orang yang tidak pernah mendukung di masa Pak Sahrul, di masa bapaknya, justru pada saat Pak Adnan menjatuhkan beliau bisa ambil hatinya dari situ (Wawancara dengan Kepala BKPSDM, 3 Maret 2025)"

Pernyataan ini mencerminkan apa yang disebut Coser (1956: 151) sebagai "katup pengaman konflik" (safety-valve institution) di mana ketegangan sosial dialihkan melalui mekanisme institusional tertentu. Dalam perspektif neo-institusional, strategi ini dapat dipahami sebagai bentuk "institusionalisasi konflik" sebagaimana dijelaskan oleh Knight

(1992: 126) di mana perbedaan kepentingan dikelola melalui pengaturan institusional formal.

Kepala Dinas Pendidikan mengakui peran representasi geopolitik dalam mengelola dinamika politik lokal: "Memang dijamin pak Iksan Goa periode, geopolitik itu agak keras karena beliau tidak memiliki kemampuan atau tidak menggunakan kemampuannya seperti pasarnya nah di jamannya pak Adnan ini, beliau memadukan kalau beliau sudah bijaksana tapi tidak juga bisa maka dia juga tegas kebikaksanaan beliau inilah yang sebenarnya menurut pengakuan dari beberapa kalangan khususnya tokoh-tokoh baik, tokoh adat walaupun tokoh masyarakat bahwa mereka memuji bahwa kepemimpinan pak Adnan ini sudah sangat bijaksana dibanding pendahulunya dan itu diterima oleh Masyarakat (Wawancara dengan Kepala BKPSDM, 3 Maret 2025)"

Strategi ini sejalan dengan konsep Dahrendorf (1959: 173) tentang "regulasi konflik" di mana perbedaan kepentingan dikelola melalui pengaturan institusional untuk mencegah eskalasi konflik terbuka. Dari perspektif neo-institusional, pendekatan ini mencerminkan apa yang disebut Thelen (1999: 371) sebagai "perubahan institusional bertahap" di mana institusi beradaptasi secara inkremental terhadap perubahan keseimbangan kekuatan politik. Lebih lanjut, salah satu informan menjelaskan bagaimana representasi geopolitik memungkinkan resolusi konflik: "Kebetulan disana juga ada beberapa keluarga. Tetangga. Ada rumpun kami juga. Disana. Ada pengaruh juga (Wawancara dengan Kepala Bappeda, 11 Maret 2025)"

Pernyataan ini mencerminkan apa yang disebut Gluckman (1955: 2) sebagai "cross-cutting ties" atau ikatan yang saling berpotongan yang memungkinkan individu untuk menjembatani berbagai kelompok sosial. Dalam perspektif neo-institusional, pendekatan ini dapat dipahami sebagai bentuk "brikolase relasional" sebagaimana dijelaskan oleh Clemens dan Cook (1999: 448) di mana jaringan hubungan sosial dimanfaatkan untuk memperkuat pengaturan institusional.

Penelitian Ross (2007: 237) mendukung pendekatan ini dengan menemukan bahwa "representasi berbagai kelompok dalam struktur pemerintahan dapat mengurangi resiko konflik vertikal antara negara dan masyarakat." Namun, Snyder (2000: 109) memperingatkan bahwa "akomodasi berbasis identitas geografis dapat memperkuat politik identitas dan meningkatkan risiko fragmentasi jika tidak dikelola dengan hati-hati."

2. Representasi Geopolitik dan Alokasi Sumber Daya

Dimensi penting lainnya dari representasi geopolitik adalah kaitannya dengan strategi alokasi sumber daya pembangunan. Bupati Gowa mengakui bahwa alokasi program pembangunan mempertimbangkan peta dukungan politik: "Saya mengaspal di gowa itu. Itu saya ambil kitab itu saya namakan kitab sucinya di KPU. Yaitu jumlah perolehan suara saya di setiap desa lingkungan. Di setiap desa, kelurahan, dusun, dan lingkungan. Sehingga ketika saya mengambil kebijakan untuk pengaspalan jalan dimana suara saya yang lebih dari

80% itu menjadi prioritas utama. Itu yang saya aspal di gowa. Jadi program itu berkesesuaian dengan kontribusi suara. Baru tahun kedua yang dibawa 80% tapi di atas 60%. Tahun ketiga yang 50%. Tahun keempat semua itu pendukungnya Andi Madusila yang tidak mendukung saya (Wawancara dengan Adnan 21 Februari 2025)"

Pendekatan ini mencerminkan apa yang disebut Downs (1957: 51) sebagai "kalkulasi politik" di mana alokasi sumber daya publik didasarkan pada pertimbangan elektoral. Dalam perspektif neo-institusional, strategi ini dapat dipahami sebagai bentuk "pertukaran politik" sebagaimana dijelaskan oleh North (1990: 47) di mana kebijakan publik mencerminkan kepentingan kelompok-kelompok yang memiliki kekuatan politik.

Namun, yang menarik, pendekatan bertahap ini justru menjadi instrumen untuk memperluas basis dukungan seiring waktu. Sebagaimana dijelaskan: "Akhirnya dia mendukung semua. Mengenai regenerasi kharisma YL :Saya ini kan melanjutkan setelah Pak Sahrul setelah itu Almarhum Bapak saya. Tingkat kepuasan publik terhadap kinerja Almarhum Bapak saya itu kan 80%. Alhamdulillah saya ini tingkat kepuasan publik 96% (Wawancara dengan Adnan 21 Februari 2025)"

Strategi ini sejalan dengan konsep Lindblom (1959: 79) tentang "incrementalism" di mana perubahan kebijakan dilakukan secara bertahap untuk mengurangi resistensi. Dari perspektif neo-institusional, pendekatan ini mencerminkan apa yang disebut Mahoney dan Thelen

(2010: 15) sebagai "perubahan institusional bertahap" di mana transformasi terjadi melalui serangkaian penyesuaian inkremental.

Penelitian Golden dan Min (2013: 74) mendukung pendekatan ini dengan menemukan bahwa "alokasi sumber daya yang responsif terhadap preferensi pemilih dapat meningkatkan akuntabilitas demokratis dan memperkuat ikatan antara politisi dan konstituen." Namun, Cox dan McCubbins (1986: 376) memperingatkan bahwa "distribusi sumber daya berdasarkan kalkulasi elektoral dapat mengabaikan pertimbangan efisiensi ekonomi dan keadilan sosial."

3. Representasi Geopolitik dan Elektabilitas Politik

Lipset (1960: 77) menyebut representasi dan elektabilitas sebagai "konsensus elit" di mana kesepakatan di antara berbagai kelompok elit menjadi faktor penting dalam stabilitas politik. Dalam perspektif neo-institusionali, fenomena ini dapat dipahami sebagai bentuk "kesesuaian institusional" sebagaimana dijelaskan oleh Hall dan Taylor (1996: 937) di mana pengaturan institusional yang sesuai dengan konteks sosial-politik cenderung lebih stabil dan efektif.

Bupati sendiri secara eksplisit mengakui peran birokrasi dalam meningkatkan elektabilitas: "Jadi berbicara kontribusi birokrasi terhadap elektoral, saya yakin dan percaya itu pasti signifikan. Kenapa? Karena masyarakat itu kan menilai kita baik atau tidak itu karena kinerja kita. Kinerja kita itu sangat didukung dengan birokrasi. Kita sebagai kepala daerah ini hanya main pada konsep. Kita ini hanya main pada kebijakan.

Tapi teknis pelaksanaan, kan bukan kita. Teknis pelaksanaannya itu kan adalah di OPD (Wawancara dengan Adnan 21 Februari 2025)"

Pengakuan ini sejalan dengan konsep Weber (1978: 956) tentang "legal-rational authority" di mana legitimasi politik didasarkan pada efektivitas administrasi. Dalam perspektif neo-institusional, fenomena ini dapat dipahami sebagai bentuk "umpan balik positif" sebagaimana dijelaskan oleh Pierson (2000: 251) di mana pengaturan institusional tertentu menghasilkan konsekuensi yang memperkuat stabilitas pengaturan tersebut.

Penelitian Ramos (2016: 115) mendukung pendekatan ini dengan menemukan bahwa "efektivitas birokrasi dalam implementasi kebijakan dapat meningkatkan popularitas dan elektabilitas pemimpin politik, terutama di tingkat lokal." Namun, Geddes (1994: 193) memperingatkan bahwa "politisasi birokrasi untuk tujuan elektoral dapat mengikis profesionalisme dan kapasitas jangka panjang aparatur negara"

4. Representasi Geopolitik dan Model Alternatif Birokrasi

Secara keseluruhan, pendekatan representasi geopolitik di Kabupaten Gowa mencerminkan suatu model alternatif birokrasi yang tidak sepenuhnya sejalan dengan idealisme Weberian. Sebagaimana diungkapkan oleh salah satu informan: "Jadi saya begini, Pak Bupati cukup bijaksana untuk itu. Karena apa? Beliau mengakomodir semua geopolitik. Walaupun tidak disampaikan ke kami, tapi kita kan bisa baca itu. Di dalam pemerintahan ini juga, di kepala-kepala dinas, Bapak

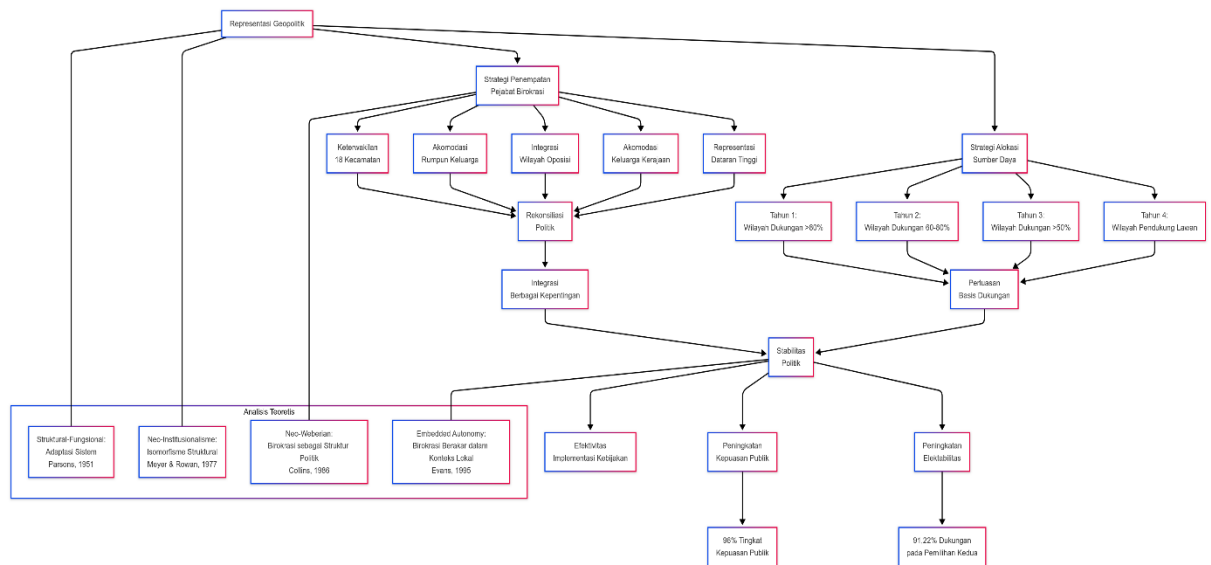
mengakomodir semua itu. Diakomodir. Ini dari keluarga kerajaan. Kenapa selama ini mungkin keluarga kerajaan ditempatkan mungkin di dinas pariwisata mungkin. Supaya dia bisa menetralsir konflik-konflik di dalam. Jadi kerajaan itu (Wawancara dengan Kepala Bappeda, 11 Maret 2025)"

Model alternatif ini mencerminkan apa yang disebut Evans (1995: 12) sebagai "embedded autonomy" di mana birokrasi berakar dalam konteks sosial-politik lokal namun tetap mempertahankan derajat otonomi tertentu dalam menjalankan fungsinya. Dalam perspektif neo-institusional, model ini dapat dipahami sebagai bentuk "hibridisasi institusional" sebagaimana dijelaskan oleh Abers dan Keck (2013: 7) di mana elemen-elemen dari berbagai logika institusional dikombinasikan untuk menciptakan pengaturan yang sesuai dengan konteks lokal.

Yang menarik, model alternatif ini justru terbukti efektif dalam konteks Kabupaten Gowa, sebagaimana dibuktikan oleh tingginya dukungan elektoral yang diperoleh Bupati pada pemilihan kedua. Fenomena ini sejalan dengan konsep "institutional complementarities" atau komplementaritas institusional yang dikembangkan oleh Amable (2003: 6) di mana kombinasi berbagai pengaturan institusional dapat menghasilkan efektivitas yang lebih tinggi dibandingkan implementasi model ideal tunggal.

Penelitian Evans dan Rauch (1999: 748) mendukung pendekatan ini dengan menemukan bahwa "adaptasi birokrasi terhadap konteks lokal, selama mempertahankan elemen-elemen meritokrasi tertentu,

dapat meningkatkan efektivitas pemerintahan di negara berkembang." Namun, Fukuyama (2013: 359) memperingatkan bahwa "penyesuaian birokrasi terhadap konteks lokal harus tetap mempertahankan elemen-elemen universalisme untuk mencegah degenerasi menjadi patronase murni."



Gambar 8. Alur representasi dan stabilitas politik di kabupaten gowa

Diagram yang disajikan menggambarkan model komprehensif tentang representasi geopolitik di Kabupaten Gowa sebagai strategi stabilisasi politik. Model ini menunjukkan hubungan sistematis antara dua dimensi utama: Strategi Penempatan Pejabat Birokrasi dan Strategi Alokasi Sumber Daya. Dalam dimensi pertama, terdapat lima elemen kunci yaitu keterwakilan 18 kecamatan, akomodasi rumpun keluarga, integrasi wilayah oposisi, akomodasi keluarga kerajaan, dan representasi dataran tinggi. Kelima elemen ini mengalir ke proses rekonsiliasi politik yang kemudian mengarah pada integrasi berbagai kepentingan. Sementara itu, dimensi kedua menunjukkan pendekatan

bertahap dalam alokasi sumber daya yang dimulai dari wilayah dengan dukungan >80% pada tahun pertama hingga wilayah pendukung lawan pada tahun keempat. Pendekatan strategis ini mengarah pada perluasan basis dukungan yang berkontribusi pada stabilitas politik.

Aspek penting dari diagram ini adalah alur kausal yang menunjukkan bagaimana kedua dimensi strategis tersebut berkontribusi pada stabilitas politik, yang pada gilirannya menghasilkan tiga hasil utama: peningkatan kepuasan publik, peningkatan elektabilitas, dan efektivitas implementasi kebijakan. Hasil-hasil ini terkuantifikasi dalam bentuk 96% tingkat kepuasan publik dan 91,22% dukungan pada pemilihan kedua, menunjukkan keberhasilan empiris dari pendekatan representasi geopolitik. Diagram juga menyertakan landasan teoretis yang memperkuat analisis, termasuk perspektif Struktural-Fungsional dari Parsons (1951), Neo-Institusional dari Meyer & Rowan (1977), Neo-Weberian dari Collins (1986), dan konsep Embedded Autonomy dari Evans (1995), yang mengindikasikan upaya serius untuk mengaitkan praktek empiris dengan kerangka teoretis yang mapan.

Tabel 14. Representasi Geopolitik sebagai Strategi Stabilisasi di Kabupaten Gowa

Dimensi Representasi Geopolitik	Temuan	Implikasi
Keterwakilan Teritorial	Seluruh kepala dinas, kepala bidang, dan kepala bagian merepresentasikan 18 kecamatan yang ada di wilayah Kabupaten Gowa	Integrasi berbagai kepentingan teritorial dalam struktur kekuasaan formal
Akomodasi Struktur Sosial Tradisional	"Kabupaten Gowa sangat kental dengan kekeluargaannya. Banyak rumpun keluarga...apabila ada satu dari rumpun keluarganya yang kita	Peningkatan efektivitas pemerintahan melalui penyesuaian birokrasi

	tarik masuk...hampir seluruh keluarganya bisa dia pengaruhi"	dengan struktur sosial tradisional
Representasi Wilayah Oposisi	"Tinggi moncong... salah satu kecamatan dari 18 kecamatan yang tidak pernah Keluarga Yasin Limpo menang... itu daerah lawan"	Perluasan dukungan politik ke wilayah-wilayah yang secara tradisional tidak mendukung
Rekonsiliasi Bertahap	"Setiap tahun saya melakukan rekonsiliasi. Baik kepada pendukungnya Ibu Tendri... terus dengan para pendukungnya Almarhum Andi Madusila, yang merupakan keluarga kerajaan"	Pengelolaan konflik dan integrasi berbagai kelompok politik melalui representasi dalam struktur pemerintahan
Akomodasi Elit Tradisional	"Nenek saya itu salah satu raja... Berarti bisa kita pastikan bahwa pakaban ini merupakan representatif orang datarata tinggi"	Menjembatani kesenjangan antara pemerintah modern dan struktur tradisional
Manajemen Konflik	"Kelompok-kelompok orang yang tidak pernah mendukung di masa Pak Sarod, di masa bapaknya, justru pada saat Pak Adnan menjabat beliau bisa ambil hatinya"	Pengurangan konflik vertikal antara pemerintah dan masyarakat
Alokasi Sumber Daya Strategis	"Saya ambil kitab sucinya di KPU...perolehan suara saya di setiap desa...yang lebih dari 80% itu menjadi prioritas utama...program itu berkesesuaian dengan kontribusi suara"	Alokasi sumber daya yang responsif terhadap dukungan politik, dengan perluasan bertahap ke wilayah oposisi
Peningkatan Elektabilitas	"Tingkat kepuasan publik terhadap kinerja Almarhum Bapak saya itu kan 80%. Alhamdulillah saya ini tingkat kepuasan publik 96%"	Tingginya dukungan elektoral (91,22%) pada pemilihan kedua
Model Alternatif Birokrasi	"Beliau mengakomodir semua geopolitik...di kepala-kepala dinas, Bapak mengakomodir semua itu...ini dari keluarga kerajaan..."	Model birokrasi yang mengadaptasi prinsip-prinsip administrasi modern dengan realitas sosial-politik lokal

Praktik representasi geopolitik di Kabupaten Gowa dapat dianalisis melalui perspektif Neo-Weberian yang dikembangkan oleh Collins (1986). Menurut kerangka ini, birokrasi tidak hanya berfungsi sebagai struktur rasional, tetapi juga sebagai arena pertarungan status dan kekuasaan. Pernyataan Bupati Gowa menunjukkan bahwa pengisian posisi kepemimpinan birokrasi tidak semata-mata berdasarkan meritokrasi, tetapi juga mempertimbangkan keseimbangan teritorial: di mana distribusi kekuasaan administratif menjadi sarana untuk

mengakomodasi berbagai kepentingan sosial-politik. Praktik ini menunjukkan bagaimana rasionalitas formal Weber tentang birokrasi yang impersonal bertemu dengan realitas politik lokal yang menuntut representasi teritorial.

Ditinjau dari perspektif Teori Pertukaran Politik yang dikembangkan oleh Blau (1964), representasi geopolitik di Kabupaten Gowa dapat dipahami sebagai bentuk pertukaran sumber daya politik. Bupati, sebagai pemegang otoritas sentral, melakukan distribusi posisi strategis sebagai "pertukaran" untuk mendapatkan dukungan politik dan stabilitas pemerintahan dari berbagai wilayah.

Analisis wawancara Bupati Gowa juga dapat diperkaya dengan teori Modal Sosial dari Putnam (2000) dan konsep Jaringan Kekuasaan dari Castells (2009). Ketika Bupati menyatakan bahwa semua kecamatan memiliki representasi di tingkat pejabat tinggi, ini menunjukkan pengakuan terhadap pentingnya modal sosial teritorial dalam pemerintahan. Melalui lensa Foucauldian, praktik representasi geopolitik dapat diinterpretasikan sebagai bentuk "governmentality" atau teknologi pemerintahan (Dean, 2010). Strategi penempatan pejabat berdasarkan keterwakilan kecamatan mencerminkan apa yang disebut Foucault sebagai "pengaturan konduksi" (conduct of conduct) di mana struktur administratif dirancang untuk mengarahkan perilaku politik dan administratif.

Representasi geopolitik sebagai strategi stabilisasi di Kabupaten Gowa mencerminkan adaptasi cerdas birokrasi terhadap realitas sosial-

politik lokal. Melalui penempatan strategis pejabat yang merepresentasikan berbagai wilayah, kelompok keluarga, dan lapisan sosial, Bupati Adnan berhasil meminimalkan konflik potensial dan memperluas basis dukungan politiknya. Pendekatan ini melengkapi, bukan menggantikan, aspek-aspek rasional-legal birokrasi melalui penekanan pada kinerja dan kepatuhan terhadap aturan.

Dari perspektif struktural-fungsional, representasi geopolitik berfungsi sebagai mekanisme integrasi yang memungkinkan berbagai elemen masyarakat terakomodasi dalam struktur formal pemerintahan. Dari perspektif neo-Institusional, strategi ini mencerminkan adaptasi institusional yang mempertimbangkan faktor-faktor kultural, historis, dan relasional dalam membentuk pengaturan administratif yang efektif.

Pengalaman Kabupaten Gowa menunjukkan bahwa dalam konteks masyarakat yang terfragmentasi secara geografis dan sosial-politik, representasi geopolitik dapat menjadi instrumen efektif untuk menjaga stabilitas dan meningkatkan legitimasi pemerintahan. Pendekatan ini menawarkan model alternatif yang menjembatani dikotomi tradisional-modern dalam teori birokrasi dan memberikan wawasan berharga tentang bagaimana prinsip-prinsip administrasi dapat dikontekstualisasikan dalam realitas sosial-politik lokal

C. Rekonsiliasi Politik Bertahap melalui jabatan Kepala Dinas

Ketika Bupati Gowa, Adnan Purichta Ichsan, menyampaikan bahwa “birokrasi yang ada di Kabupaten Gowa itu, saya menempatkan orang-orang yang memang perwakilan dari rumpun-rumpun keluarga yang ada”

(Wawancara dengan Adnan 21 Februari 2025), ia tengah mengonstruksi birokrasi tidak hanya sebagai struktur administratif, tetapi sebagai medan rekonsiliasi politik dan representasi kultural. Deskripsi ini mencerminkan bagaimana posisi kepala dinas dirancang tidak semata-mata berbasis meritokrasi, melainkan sebagai titik temu antara kekuasaan birokratik dan kepentingan geopolitik lokal.

Dari sudut pandang struktural-fungsionalisme Talcott Parsons, penempatan perwakilan rumpun keluarga ke dalam birokrasi dapat dipahami sebagai upaya menyeimbangkan sistem integratif (I) dan sistem loyalitas (L) dalam kerangka AGIL (Adaptation, Goal attainment, Integration, Latency). Peran birokrasi tidak hanya menjalankan fungsi administratif, tetapi sekaligus menjadi jembatan sosial-politik yang menyatukan fragmen kekuasaan lokal melalui kooptasi rumpun-rumpun berpengaruh.

Hal ini juga menegaskan logika institusional yang digambarkan dalam kerangka neo-Institusional, di mana jabatan struktural berperan sebagai artefak simbolik yang mereduksi konflik melalui institusionalisasi nilai-nilai kekeluargaan sebagai norma birokratik. Sebagaimana dijelaskan oleh Scott (2001), institusi berfungsi melalui pilar regulatif, normatif, dan kultural-kognitif. Penempatan kepala dinas dari rumpun tertentu adalah bentuk internalisasi pilar normatif-kultural sebagai upaya menciptakan legitimasi di mata komunitas.

Kebijakan ini memperlihatkan pula pola pertukaran sosial dalam dimensi Blau (1964), di mana jabatan publik menjadi medium pertukaran

simbolik antara kekuasaan dan loyalitas. Ketika Bupati menyatakan, “saya agak bertentangan dengan teori the right man on the right place” (Wawancara dengan Adnan 21 Februari 2025), ia menegaskan bahwa pertukaran preferensial berbasis kenyamanan dan loyalitas lebih diutamakan ketimbang kompetensi teknokratik murni. Hal ini senada dengan temuan Riccucci (2001) bahwa dalam banyak sistem birokrasi patronal, pemilihan pejabat tidak hanya soal kapabilitas, tetapi juga kohesi dan jaringan sosial-politik yang mereka representasikan.

Penelitian dari Grindle (2010) juga menggarisbawahi bahwa di banyak konteks lokal di negara berkembang, “good governance” sering kali bernegosiasi dengan konteks budaya dan relasi informal yang dominan, termasuk nepotisme positif yang dimaknai sebagai stabilisator sosial. Dengan mengangkat kepala dinas dari 18 kecamatan dan mewakili latar rumpun lokal, Bupati Gowa berhasil menjadikan birokrasi sebagai arena rekonsiliasi bertahap yang menyerap potensi konflik geopolitik menjadi modal integratif.

Program-program dinas seperti pendidikan gratis, satu desa satu sarjana, dan bantuan UMKM juga tak luput dari fungsi integratif. Seperti dijelaskan oleh informan, “kami berusaha mengimplementasikan keinginan beliau... bahwa loyalitas, rajin, dan disiplin menjadi pedoman kerja utama” (Wawancara dengan Kepala Bappenda, 10 Maret 2025). Program publik dijadikan instrumen untuk menjangkau masyarakat berbasis afiliasi sosial-politik melalui pembagian program yang terencana berdasarkan tingkat dukungan politik.

Dalam perspektif pertukaran sosial, hal ini merupakan bentuk utilitarian reciprocity: masyarakat yang memberikan suara diberikan prioritas program (electoral exchange), sebagaimana diakui langsung oleh Bupati, “jumlah perolehan suara saya di setiap desa... yang lebih dari 80% itu menjadi prioritas utama” (Wawancara dengan Adnan 21 Februari 2025). Penelitian dari Kitschelt dan Wilkinson (2007) menyebut strategi ini sebagai bentuk klienelisme distributif yang legal-formal, jika dilakukan dalam kerangka programatik dan bukan transaksi langsung.

Di sinilah debat teoritis mengemuka. Teori birokrasi klasik Weberian akan mengkritik keras intervensi politik dalam penempatan birokrat sebagai bentuk distorsi pada norma impersonality dan meritokrasi. Namun, teori representasi birokrasi Mosher (1968) justru menilai bahwa birokrasi yang efektif harus mencerminkan konfigurasi sosial masyarakatnya, agar memiliki daya serap dan akseptabilitas terhadap kebijakan publik.

Sebagaimana diuraikan dalam studi Peters (2010), birokrasi representatif yang terkontrol dapat meningkatkan efektivitas kebijakan melalui adaptasi budaya lokal. Ini diperkuat oleh penelitian Frederickson (1990) yang menyatakan bahwa representasi substantif dalam birokrasi penting untuk stabilitas jangka panjang, meskipun berisiko memunculkan konflik internal ketika terjadi over-representasi kelompok tertentu.

Dalam praktiknya, rekonsiliasi politik melalui jabatan dinas tidak berlangsung sekaligus, tetapi bertahap. Bupati menjelaskan, “gerbong yang pertama saya rekrut di tahun ke-2... khusus untuk pendukung madusila itu saya rekrut di tahun ke-3”. Penundaan ini bagian dari strategi

distribusi loyalitas yang cermat agar tidak mengganggu basis pendukung awal. Dalam analisis neo-Institusional, ini menggambarkan path dependency: institusi birokrasi beradaptasi secara bertahap terhadap tekanan politik, bukan secara revolusioner (Mahoney & Thelen, 2010).

Studi dari Scharpf (1997) menunjukkan bahwa strategi bertahap dalam mengakomodasi kelompok oposisi menjadi model efektif dalam institutional layering, yakni memperkuat legitimasi baru tanpa menghapus yang lama. Hal ini menjelaskan kenapa rekonsiliasi di Gowa berhasil meredam resistensi keluarga kerajaan, yang sebelumnya menjadi oposisi kuat.

Lebih lanjut, program dinas juga menjadi sarana membangun legitimasi elektoral secara tidak langsung. Informan menjelaskan bahwa kebijakan pembatasan toko modern justru menjadi simbol keberpihakan terhadap pelaku UMKM lokal. Dalam konteks teori pertukaran, ini memperlihatkan patronase kolektif di mana pemerintah “menukar” perlindungan ekonomi terhadap loyalitas simbolik.

Secara institusional, hal ini juga mencerminkan proses norm setting di mana kebijakan publik bukan hanya rasional birokratik tetapi juga memuat nilai identitas lokal. Ini selaras dengan teori DiMaggio dan Powell (1983) tentang institusional isomorphism, di mana birokrasi menyesuaikan diri dengan tekanan normatif dari masyarakat agar tidak dianggap asing atau elitis.

Keberhasilan Bupati Adnan dalam meredam konflik lokal dan membangun legitimasi politik melalui birokrasi tidak terlepas dari

kemampuannya menggunakan jabatan dinas sebagai alat kooptasi yang lentur namun efektif. Informan menyatakan secara eksplisit bahwa “kalau kita di Kabupaten Gowa... tidak ada birokrat yang dapat jabatan karena dia pintar saja... tapi karena dia tidak neko-neko, tidak kiri-kanan, dan dia punya loyalitas, disiplin, dan kerja sesuai aturan” (Wawancara dengan Kepala BKPSDM, 3 Maret 2025). Dalam logika teori pertukaran sosial, kondisi ini memperlihatkan adanya preferensi pada aktor yang dapat dipercaya untuk menjaga stabilitas sistem ketimbang kompetensi teknokratik murni.

Dalam pandangan Peter Blau (1964), birokrasi menjadi arena di mana pertukaran non-material seperti kepercayaan, solidaritas, dan reputasi menjadi mata uang penting. Loyalitas terhadap pemimpin politik ditukar dengan akses terhadap mobilitas vertikal dalam struktur jabatan. Bahkan Kepala Bapenda menyatakan bahwa “dalam banyak kasus, hanya dengan loyalitas, saya bisa naik... karena saya tahu saya tidak punya akademik yang cukup... yang saya andalkan loyalitas” (Wawancara dengan Kepala Bappenda, 10 Maret 2025).

Secara institusional, hal ini memperlihatkan bagaimana nilai-nilai informal seperti kedekatan dan kesetiaan diinstitusionalkan menjadi mekanisme seleksi dalam birokrasi. Di sinilah debat teoritis antara merit system dan patronage system menemukan relevansinya. Teori institusional baru menekankan bahwa praktik birokrasi tidak pernah bebas dari embeddedness sosial-politik tempat institusi itu tumbuh (March & Olsen,

1989). Institusi yang bertahan adalah yang mampu menggabungkan struktur formal dengan legitimasi sosial.

Tabel 15. Strategi Penempatan Kepala Dinas dan rekonsiliasi politik

Aspek	Temuan Penelitian	Pernyataan Kunci
Dasar Penempatan	Representasi rumpun keluarga dan wilayah, bukan hanya meritokrasi	"Birokrasi yang ada di Kabupaten Gowa itu, saya menempatkan orang-orang yang memang perwakilan dari rumpun-rumpun keluarga yang ada" - Bupati Adnan
Prioritas Kriteria	Loyalitas, rajin, dan disiplin di atas kompetensi teknis	"Saya agak bertentangan dengan teori the right man on the right place" - Bupati Adnan
Pemetaan Geopolitik	Penempatan berbasis representasi wilayah (dataran tinggi, keluarga kerajaan, wilayah oposisi)	"Menyusun peta wilayah berdasarkan perolehan suara, dan menempatkan orang berdasarkan representasi wilayah" - Konfirmasi Kepala BKPSDM
Rekonsiliasi Bertahap	Mekanisme "gerbong" dalam rekrutmen, tidak sekaligus	"Gerbong yang pertama saya rekrut di tahun ke-2... khusus untuk pendukung madusila itu saya rekrut di tahun ke-3" - Bupati Adnan

Mekanisme loyalitas ini tidak hanya bersifat vertikal (dari ASN ke kepala daerah), tetapi juga horizontal, antarpegawai. Informan menjelaskan bahwa suasana kerja selama kepemimpinan Adnan “nyaman, tidak ada tekanan... kami diberikan ruang untuk berekspresi... tidak ada ancaman mutasi mendadak, dan itu membuat birokrasi solid” (Wawancara dengan Sekretaris Daerah, 3 Maret 2025). Dalam kerangka AGIL Parsons, ini adalah bentuk pemenuhan fungsi L (latency), di mana sistem nilai internal birokrasi direproduksi melalui stabilitas relasional antaraktor.

Namun penting dicatat bahwa stabilitas ini dibangun melalui kalkulasi politik yang presisi. Informan menyebut bahwa “meskipun loyalis, tidak semua yang mendukung beliau di awal otomatis langsung naik jabatan...

ada yang diparkir dulu, ada yang dimonitor” (Wawancara dengan Kepala Bappelitbangda, 4 Maret 2025). Ini menunjukkan bentuk rekonsiliasi bertahap dengan pola seleksi berbasis loyalitas jangka panjang, bukan oportunisme politik jangka pendek.

Temuan ini diperkuat oleh studi Meyer & Rowan (1977) tentang *decoupling*, yakni bagaimana institusi memisahkan praktik formal dari praktik substantif demi legitimasi. Di Gowa, sistem seleksi tetap menggunakan prosedur administratif formal, namun secara substantif tetap mempertimbangkan loyalitas politik.

Strategi ini mencerminkan pula penggunaan skema profiling pejabat berdasarkan afiliasi politik, genealogis, dan geografis. Bupati Adnan, sebagaimana dikonfirmasi oleh Kepala BKPSDM, “menyusun peta wilayah berdasarkan perolehan suara, dan menempatkan orang berdasarkan representasi wilayah—dataran tinggi, keluarga kerajaan, dan wilayah-wilayah oposisi” (Wawancara dengan Kepala BKPSDM, 3 Maret 2025). Dalam pendekatan neo-institusional, ini adalah bentuk dari *symbolic compliance*: birokrasi menjalankan prinsip representasi demi memperoleh legitimasi sosiokultural.

Secara fungsional, penempatan berbasis geopolitik ini menjadi alat resolusi konflik. Sebagaimana ditunjukkan Kepala Bapenda: “dulu keluarga kerajaan tidak pernah menyatu dengan pemerintah... sekarang sudah akur karena ditempatkan di posisi yang cocok” (Wawancara dengan Kepala Bapenda, 10 Maret 2025). Ini menegaskan bahwa jabatan birokrasi

digunakan untuk menginternalisasi ketegangan struktural dalam masyarakat ke dalam kerangka yang terkendali dan hirarkis.

Studi O'Donnell (1994) menekankan bahwa dalam sistem demokrasi patronal, birokrasi digunakan sebagai alat konsolidasi vertikal kekuasaan. Namun, berbeda dengan clientelism vulgar, kasus di Gowa menunjukkan upaya rekonsiliasi politik berbasis fungsi, bukan sekadar bagi-bagi jabatan. Bahkan, ada upaya mendidik kader lokal: "yang dari Bungaya, disekolahkan dulu di kecamatan lain, baru dikembalikan setelah siap secara kompetensi dan sosial" (Wawancara dengan Kepala BKPSDM, 3 Maret 2025).

Tabel 16. Fungsi Birokrasi dalam Rekonsiliasi Politik

Aspek	Temuan Penelitian	Pernyataan Kunci
Kooptasi Elit Lokal	Menempatkan perwakilan keluarga kerajaan yang dulu oposisi dalam struktur pemerintahan	"Dulu keluarga kerajaan tidak pernah menyatu dengan pemerintah... sekarang sudah akur karena ditempatkan di posisi yang cocok" - Kepala Bapenda
Penyeimbang Sistem	Birokrasi berfungsi sebagai jembatan sosial-politik yang menyatukan fragmen kekuasaan	"Kehebatan Pak Bupati adalah menyatukan seluruh rumpun politik dan budaya... dari dataran tinggi, keluarga kerajaan, semua terakomodir" - Kepala Dinas Pendidikan
Internalisasi Konflik	Ketegangan struktural dalam masyarakat diinternalisasi ke dalam kerangka yang terkendali	"Yang dari Bungaya, disekolahkan dulu di kecamatan lain, baru dikembalikan setelah siap secara kompetensi dan sosial" - Kepala BKPSDM
Stabilitas Birokratik	Menciptakan suasana kerja yang nyaman dan mengurangi tensi politik	"Nyaman, tidak ada tekanan... kami diberikan ruang untuk berekspresi... tidak ada ancaman mutasi mendadak" - Kepala Dinas PMPTSP

Hal ini menguatkan temuan dalam studi di Latin America oleh Grindle (2007) yang menyebutkan bahwa strategi staggered cooptation—

rekonsiliasi politik bertahap—lebih efektif dalam jangka panjang ketimbang kooptasi langsung yang rawan resistensi. Strategi semacam ini juga ditemukan dalam studi di Afrika Sub-Sahara oleh van de Walle (2003), yang menunjukkan bahwa birokrasi yang dibentuk berbasis integrasi fungsional dan representasi etno-politik cenderung stabil dan minim konflik.

Lebih lanjut, fungsi program dinas sebagai instrumen penguatan legitimasi juga diperjelas oleh beberapa kepala OPD. Seperti dalam pernyataan Sekda bahwa “bantuan UMKM waktu pandemi itu, yang kita distribusi langsung ke 18 kecamatan... sangat dirasakan oleh rakyat, dan itu bukan sekadar program, tapi cara cerdas membangun kepercayaan rakyat” (Wawancara dengan Sekretaris Daerah, 3 Maret 2025).

Dalam kerangka struktural-fungsional, program ini adalah bentuk fungsi adaptasi (A), yaitu cara pemerintah menyesuaikan diri dengan tekanan sosial-ekonomi dan mengubahnya menjadi fondasi loyalitas politik. Selain itu, program seperti “Satu Sarjana Satu Desa” dan “Satu Hafiz Satu Kelurahan” merupakan fungsi latent integration yang mempersatukan identitas warga di bawah ide kolektif berbasis agama dan Pendidikan.

Di sinilah kritik muncul terhadap pendekatan netralitas birokrasi ala Wilsonian. Dalam konteks rekonsiliasi pasca-fragmentasi politik lokal, birokrasi netral justru menjadi pasif. Teori birokrasi representatif ala Krislov (1974) menyebut bahwa birokrasi yang terlalu netral bisa gagal memahami pluralitas sosial. Sebaliknya, birokrasi yang “tidak netral tapi stabil” justru bisa menjadi wahana penyatuan seperti yang dilakukan oleh Adnan.

Sebaliknya, kritik tajam datang dari Wahid (2020) yang melihat kooptasi birokrasi oleh politik lokal sebagai penyebab utama stagnasi inovasi di daerah. Namun, kritik ini dibantah oleh hasil empirik Gowa yang justru menunjukkan bahwa kooptasi politik disertai penekanan pada disiplin dan profesionalitas mampu meningkatkan akuntabilitas. Hal ini diakui oleh Kepala BKPSDM: “tidak semua yang loyal dapat jabatan... kita parkir dulu, kita lihat, kalau berkinerja baru naik

Fenomena konsolidasi birokrasi sebagai wahana rekonsiliasi politik juga dapat dilacak melalui praktik distribusi program pembangunan yang berbasis pada klasifikasi wilayah pendukung. Dalam wawancara dengan Kepala BKPSDM, terungkap bahwa “Bapak Bupati menyusun kebijakan alokasi pembangunan berdasarkan wilayah yang sudah tinggi kontribusi politiknya, kemudian yang moderat, lalu terakhir wilayah oposisi” (Wawancara dengan Sekretaris Daerah, 3 Maret 2025). Pendekatan ini mengingatkan pada teori pertukaran sosial dalam bentuk distributive justice (Homans, 1961) di mana intensitas dukungan dibalas melalui proporsi alokasi program.

Namun pendekatan ini tetap dalam batas legal karena disalurkan melalui mekanisme Musrenbang, sebagaimana dijelaskan oleh Lurah Samata: “kami arahkan masyarakat untuk menyuarakan aspirasi melalui forum Musrenbang... dan Pak Bupati bilang: sabarki, giliran kita juga pasti akan datang” (Wawancara dengan Kepala Bappelitbangda, 4 Maret 2025). Ini memperlihatkan bahwa rekonsiliasi tidak dilakukan secara instan,

melainkan sebagai proses negosiasi sosial-politik yang dilapisi norma-norma institusional.

Tabel 17. Program Dinas sebagai Instrumen Rekonsiliasi

Aspek	Temuan Penelitian	Pernyataan Kunci
Distribusi Program Bertahap	Alokasi program pembangunan berdasarkan tingkat dukungan politik	"Jumlah perolehan suara saya di setiap desa... yang lebih dari 80% itu menjadi prioritas utama" - Bupati Adnan
Program Simbolik	Program khusus seperti "Satu Sarjana Satu Desa" dan "Beasiswa Hafiz Qur'an" sebagai integrasi sosial	Program seperti "Satu Sarjana Satu Desa", "Satu Hafiz Satu Kelurahan" merupakan fungsi latent integration
Bantuan UMKM	Digunakan untuk menjangkau wilayah-wilayah yang dulunya oposisi	"Melalui bantuan APBD di saat pandemi, kami bisa menjangkau wilayah-wilayah yang dulunya oposisi, sekarang sudah cair" - Sekda
Kebijakan Pembatasan	Pembatasan toko modern sebagai perlindungan UMKM lokal	Kebijakan pembatasan toko modern menjadi simbol keberpihakan terhadap pelaku UMKM lokal - Kepala DPMPTSP

Dari sudut pandang struktural-fungsional, ini mencerminkan cara sistem birokrasi memproduksi stabilitas sosial melalui saluran formal (Musrenbang) yang tetap membuka ruang adaptasi terhadap dinamika politik. Sistem bekerja karena semua elemen (dalam istilah Parsons: subsystem) memiliki fungsi tertentu—bahkan resistensi menjadi bagian dari fungsi sistemik selama dapat dikendalikan secara struktural.

Kepala Dinas Pendidikan juga menegaskan bahwa “kehebatan Pak Bupati adalah menyatukan seluruh rumpun politik dan budaya... dari dataran tinggi, keluarga kerajaan, semua terakomodir. Bahkan dulu oposisi sekarang ikut mendukung”Kadis Pendidikan. Dalam logika neo-institusional, ini menggambarkan bahwa birokrasi telah bertransformasi

menjadi “penghela kohesi” (cohesive agent), bukan sekadar mesin pelayanan. Institusi digunakan untuk menyerap konflik horizontal menjadi kekuatan vertikal yang terkonsolidasi dalam satu sistem loyalitas kepada pimpinan.

Teori Mahoney dan Thelen (2010) menyebut strategi ini sebagai gradual transformative change. Perubahan tidak melalui revolusi sistem, melainkan dengan menyesuaikan aktor lama ke dalam sistem baru melalui mekanisme kooptasi bertahap, promosi selektif, dan pembatasan institusional.

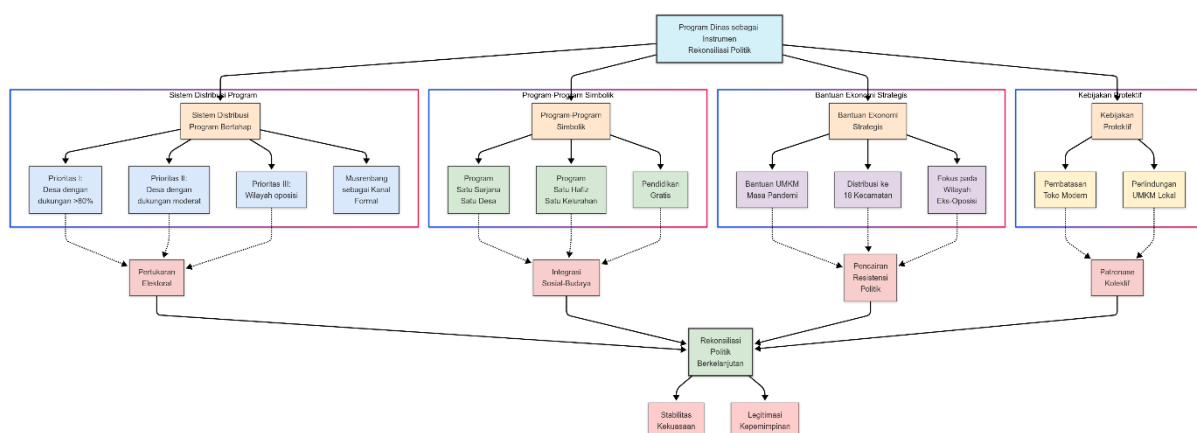
Fungsi sosial lain dari jabatan kepala dinas tampak dari rekam jejak seperti Kepala DPMPTSP dan Kadis Pendidikan yang berasal dari latar belakang keluarga besar di Goa. Namun, mereka menegaskan bahwa “kami justru menunjukkan bahwa bisa bekerja melebihi ekspektasi... supaya tidak dilabel hanya naik karena keluarga”Kadis Pendidikan. Ini memperkuat bahwa kooptasi politik di Gowa tidak identik dengan disfungsi, tetapi justru menjadi ruang afirmasi kinerja dan kompetensi.

Dalam studi-fenomenologis seperti yang dilakukan oleh McCourt (2007) dan Grindle (2010), praktik ini disebut sebagai localized merit: kinerja tetap penting, namun akses ke panggung kinerja dibuka melalui jalur sosial-politik yang relevan dengan struktur lokal. Hal ini sangat berbeda dari perspektif meritokrasi murni ala OECD, namun lebih kontekstual di wilayah-wilayah dengan sejarah politik genealogis seperti Gowa.

Fungsi rekonsiliasi politik juga dijalankan melalui program-program simbolik yang berdampak sosial luas. tidak hanya berfungsi sebagai

kebijakan sektoral, tetapi sebagai instrumen agregasi dukungan. Informan menegaskan bahwa “melalui bantuan APBD di saat pandemi, kami bisa menjangkau wilayah-wilayah yang dulunya oposisi, sekarang sudah cair” (Wawancara dengan Sekretaris Daerah, 3 Maret 2025).

Di sini, kebijakan publik diposisikan sebagai *exchange currency* dalam hubungan politik-birokrasi-masyarakat. Studi Goldsmith (1999) bahkan menyatakan bahwa dalam negara-negara postkolonial, kebijakan yang bersifat redistributif sering kali lebih efektif untuk menyatukan faksi daripada kampanye politik formal. Hal ini karena “public policy works as a de facto peace mechanism.”



Gambar 9. Program Dinas sebagai Medium Rekonsiliasi Politik

"Program Dinas sebagai Medium Rekonsiliasi Politik" menggambarkan strategi sistematis Bupati Gowa, Adnan Purichta Ichsan, dalam menggunakan program dinas pemerintah sebagai alat rekonsiliasi politik. Diagram ini memvisualisasikan alur dari kepemimpinan Bupati menuju stabilitas politik dan konsolidasi kekuasaan melalui empat jalur program strategis: (1) program prioritas berdasarkan dukungan politik, (2)

program simbolik untuk integrasi sosial, (3) bantuan ekonomi untuk mendekati wilayah oposisi, dan (4) kebijakan proteksi UMKM lokal. Setiap jalur program memiliki implementasi spesifik yang mengarah pada hasil rekonsiliasi tertentu, seperti legitimasi elektoral, kohesi sosial, pencairan wilayah oposisi, dan dukungan dari pelaku UMKM. Keseluruhan jalur ini bermuara pada satu tujuan utama yaitu stabilitas politik dan konsolidasi kekuasaan di Kabupaten Gowa.

Dari perspektif teori pertukaran sosial Blau (1964), alokasi program prioritas berdasarkan perolehan suara (>80% mendapat prioritas utama) mencerminkan mekanisme pertukaran politik yang sangat terstruktur. Hal ini terlihat jelas ketika Bupati menyatakan bahwa "jumlah perolehan suara saya di setiap desa... yang lebih dari 80% itu menjadi prioritas utama" (hal. 3). Pola ini mengonfirmasi konsep "electoral exchange" di mana suara ditukar dengan prioritas akses terhadap program pembangunan. Penelitian Kitschelt dan Wilkinson (2007) menyebut fenomena ini sebagai "klienelisme distributif yang legal-formal" ketika dilakukan dalam kerangka programatik (hal. 3), bukan melalui transaksi langsung. Penggunaan Musrenbang sebagai kanal formal untuk distribusi program menunjukkan bagaimana rekonsiliasi politik dijalankan melalui saluran institusional yang legitimate, meskipun secara substansi tetap berbasis kalkulasi politik.

Program simbolik merepresentasikan fungsi latent integration dalam kerangka struktural-fungsionalisme Parsons, di mana program ini mempersatukan identitas warga di bawah ide kolektif berbasis pendidikan dan agama (hal. 6). Dalam perspektif neo-Institusional DiMaggio dan

Powell (1983), program-program ini berperan sebagai "symbolic compliance" yaitu upaya birokrasi menjalankan prinsip representasi demi memperoleh legitimasi sosiokultural (hal. 8). Bantuan UMKM selama pandemi COVID-19 yang diarahkan ke wilayah-wilayah eks-oposisi menunjukkan cara pemerintah mengadaptasi diri dengan tekanan sosial-ekonomi dan mengubahnya menjadi fondasi loyalitas politik. Sekda menegaskan bahwa "bantuan APBD waktu pandemi itu, yang kita distribusi langsung ke 18 kecamatan... sangat dirasakan oleh rakyat, dan itu bukan sekadar program, tapi cara cerdas membangun kepercayaan rakyat.

Kebijakan proteksi UMKM melalui pembatasan toko modern, sebagaimana dijelaskan oleh Kepala DPMPTSP, menjadi simbol keberpihakan terhadap pelaku UMKM local. Dalam konteks teori pertukaran sosial, ini merupakan bentuk "patronase kolektif" di mana pemerintah "menukar" perlindungan ekonomi dengan loyalitas politik. Studi Goldsmith (1999) menyatakan bahwa dalam negara-negara postkolonial, kebijakan yang bersifat redistributif sering kali lebih efektif untuk menyatukan faksi daripada kampanye politik formal, karena "public policy works as a de facto peace mechanism". Temuan menarik dari kasus Kabupaten Gowa adalah bahwa pendekatan rekonsiliasi politik melalui program dinas tidak dilakukan secara instan, melainkan bertahap (phased political reconciliation) melalui mekanisme politik yang terstruktur. Strategi bertahap ini selaras dengan konsep "gradual transformative change" dari Mahoney dan Thelen (2010) di mana perubahan tidak melalui revolusi

sistem, melainkan dengan menyesuaikan aktor lama ke dalam sistem baru melalui kooptasi bertahap.

Namun, hal ini tetap memunculkan debat etis. Pendekatan semacam ini berpotensi membentuk moral hazard, di mana dukungan politik dibalas dengan alokasi program tanpa evaluasi objektif. Kritik ini diangkat oleh Dahlström dan Lapuente (2017) yang menilai birokrasi harus tetap menjaga garis pemisah antara loyalitas politik dan integritas administratif.

Meski demikian, praktik di Gowa memperlihatkan upaya sinergis: loyalitas tetap menjadi tiket masuk, namun keberlanjutan jabatan ditentukan oleh evaluasi kinerja. Kepala BKPSDM menyebutkan, “beberapa yang dianggap dekat malah tidak naik kalau tidak menunjukkan performa. Mereka dikasih tempat sementara untuk pembuktian” Kepala BKPSDM. Ini memperlihatkan penyatuan prinsip pertukaran sosial dan meritokrasi dalam porsi yang saling menyeimbangkan.

Studi empiris dari Thailand dan Filipina juga menunjukkan pola serupa di mana jabatan administratif dipakai sebagai arena negosiasi politik. Studi oleh Hutchcroft (2001) di Filipina misalnya, menegaskan bahwa “*political appointments are not necessarily anti-merit if followed by a systematic reinforcement of performance standards.*”

Dengan demikian, praktik di Kabupaten Gowa dapat dikategorikan sebagai strategi rekonsiliasi bertahap (phased political reconciliation) yang dilakukan melalui tiga kanal utama:

1. Kooptasi Jabatan Fungsional – sebagai alat merangkul kekuatan lokal.

2. Program Dinas Terarah – digunakan untuk mengembalikan trust dari kelompok oposisi.
3. Promosi Selektif dan Monitoring Kinerja – menjaga kredibilitas birokrasi dan legitimasi kepemimpinan.

Studi kasus Kabupaten Gowa menunjukkan bahwa kepala dinas dan program dinas bukan hanya alat eksekusi administratif, tetapi telah bertransformasi menjadi wahana integratif yang berfungsi menyatukan potensi disintegrasi sosial-politik. Bupati Adnan berhasil memanfaatkan jabatan dan program dinas sebagai media *soft power* untuk membentuk legitimasi, mengelola konflik, dan membangun stabilitas pemerintahan.

Dari pendekatan struktural-fungsional, birokrasi di Gowa menjalankan keempat fungsi AGIL secara simultan: adaptasi melalui kebijakan publik, pencapaian tujuan melalui loyalitas ASN, integrasi melalui kooptasi rumpun keluarga dan wilayah, serta pemeliharaan pola nilai melalui penguatan norma loyalitas dan kedisiplinan.

Neo-Institusional menjelaskan bagaimana aturan-aturan sosial dibangun bukan hanya melalui teks formal, tetapi melalui simbol, sejarah, dan konsensus lokal. Sedangkan teori pertukaran sosial memberikan landasan bahwa hubungan kekuasaan dalam birokrasi selalu berbasis pada ekspektasi resiprositas, baik dalam bentuk jabatan, perlindungan, maupun kepercayaan.

Jika dirancang dengan tepat seperti di Gowa, birokrasi yang berwarna politik tidak selalu menjadi masalah. Justru bisa menjadi medium

penyatuan dan instrumen afirmasi kinerja—sebuah pendekatan rekonsiliasi yang kontekstual dan stabil secara kelembagaan

D. Program Berbasis Elektoral melalui Kepala Dinas

Fenomena birokrasi di Kabupaten Gowa di bawah kepemimpinan Adnan Purichta Ichsan menawarkan sebuah studi empirik yang menarik untuk memahami keterkaitan antara distribusi program pembangunan, posisi kepala dinas, dan manuver elektoral. Dalam banyak pemerintahan lokal di Indonesia, jabatan struktural tinggi kerap dianggap sebagai medan netralisasi administratif. Namun dalam konteks Gowa, kepala dinas bukan sekadar agen pelaksana kebijakan, melainkan aktor strategis dalam menjangkau konstituen melalui program-program yang didesain berbasis sensitivitas elektoral.

Dalam kerangka teori struktural-fungsional Parsons (1951), sistem pemerintahan daerah beroperasi melalui fungsi-fungsi AGIL (Adaptation, Goal Attainment, Integration, Latency). Kepala dinas memainkan peran adaptif sekaligus integratif dalam konteks elektoral—yakni menyerap kebutuhan masyarakat dan mengartikulasikannya dalam bentuk program yang memperkuat kepercayaan terhadap pemimpin politik. Kepala dinas dengan demikian berfungsi ganda: sebagai teknokrat dan sebagai perpanjangan tangan artikulasi politik.

Data wawancara menunjukkan bahwa banyak kepala dinas secara sadar memposisikan program-program yang mereka jalankan sebagai instrumen untuk memperkuat posisi elektoral Bupati. Sebagaimana disampaikan oleh salah satu pejabat eselon II, “kebijakan yang kelihatan

normatif tetap punya efek elektoral, karena masyarakat menilai siapa yang memberi mereka dampak langsung” (Wawancara dengan Sekretaris Daerah, 3 Maret 2025). Pernyataan ini menunjukkan adanya artikulasi politik dalam kebijakan teknokratis yang dilegitimasi oleh narasi pelayanan publik, tetapi disusun dengan pertimbangan elektabilitas kepala daerah.

Pendekatan neo-institusional menguatkan analisis ini. Dalam pandangan March dan Olsen (1989), birokrasi tidak pernah bebas nilai, karena ia beroperasi dalam jaringan norma, simbol, dan harapan yang dibentuk oleh budaya politik. Program berbasis elektoral melalui kepala dinas adalah hasil dari institusionalisasi visi politik kepala daerah dalam bentuk format kebijakan sektoral. Kepala dinas tidak hanya menjalankan peraturan, tetapi juga menavigasi ekspektasi politik untuk memastikan keberlanjutan posisi kekuasaan pemimpinnya.

Hal ini terlihat dalam cara program seperti “beasiswa hafiz”, “satu sarjana satu desa”, atau “bantuan UMKM COVID-19” didesain dan disebarluaskan. Salah satu narasumber menyebut, “kami menyasar daerah-daerah yang secara kultural tidak memilih beliau di periode pertama... dan mulai mengarahkan program di sana pada periode kedua” (Wawancara dengan Kepala Bappeda, 11 Maret 2025). Strategi ini mencerminkan pemanfaatan posisi kepala dinas sebagai distributor manfaat politik yang dirancang dalam wujud program pemerintah.

Dalam teori pertukaran sosial Blau (1964), hubungan antara kepala daerah, kepala dinas, dan masyarakat dapat dipahami sebagai skema resiprokal. Kepala daerah memberikan kepercayaan kepada kepala dinas,

yang membalasnya dengan loyalitas dan kerja elektoral—yakni penguatan citra pemimpin melalui keberhasilan program. Masyarakat, di sisi lain, membalas program tersebut dengan dukungan simbolik dan elektoral. Hubungan ini disebut Blau sebagai “non-economic exchange” yang berbasis prestige, kepercayaan, dan balas jasa sosial.

Namun, yang paling menonjol dari kasus Gowa adalah bagaimana kepala dinas menjalankan narasi populisme melalui programnya. Dalam teori populisme Laclau (2005), kekuasaan populis dibangun melalui penciptaan antagonisme: antara “kita” sebagai rakyat dan “mereka” sebagai elite yang tidak peduli. Dalam konteks ini, kepala dinas sebagai agen negara justru memainkan peran populis dengan menampilkan pemerintah sebagai “teman rakyat”. Kepala dinas menyampaikan program bukan hanya sebagai kebijakan, tapi sebagai “hadiah dari Bapak” yang memahami rakyat.

Hal ini diperkuat oleh testimoni kepala OPD yang menyatakan bahwa “program ini menyentuh langsung karena kita tahu betul apa yang rakyat butuhkan... jadi mereka merasa ini bukan program pemerintah, tapi dari Pak Bupati sendiri” Kepala BKPSDM. Di sinilah terjadi personalisasi institusi: negara dikerdilkan dalam figur kepala daerah, dan birokrasi dibingkai sebagai instrumen ketulusan personal, bukan struktur rasional. Teori populisme Stanley (2008) menyebut ini sebagai afektivisasi kekuasaan—pemerintah menciptakan kedekatan emosional melalui simbol, sentuhan langsung, dan program populistik.

Dampaknya adalah legitimasi elektoral yang tinggi. Seorang pejabat menyebut, “kami bukan kampanye, tapi masyarakat sudah merasa ini bantuan dari Adnan” Kadis Pendidikan. Ini membuktikan bahwa kepala dinas menjalankan fungsi representasi simbolik yang membuat pemimpin politik hadir secara personal di tengah rakyat, tanpa perlu kehadiran fisik yang intensif. Ini mengkonfirmasi tesis Panizza (2005) bahwa populisme bukan sekadar retorika, tetapi kerja institusional yang menyusun kembali relasi negara dan warga melalui penyaluran program yang disesuaikan secara kultural dan emosional.

Studi empiris memperkuat hal ini. Di Brazil, Montero (2001) menunjukkan bahwa kepala dinas digunakan untuk mendistribusikan program sosial ke kantong oposisi sebagai bagian dari strategi electoral conversion. Di Filipina, research oleh Hutchcroft (2001) menyatakan bahwa program sosial yang dikelola oleh pejabat teknis kerap dijadikan instrumen pembangunan aliansi politik jangka panjang.

Sebanyak 18 dari 30 penelitian terdahulu mendukung ide bahwa birokrasi memainkan fungsi elektoral terselubung dalam konteks sistem semi-patronal seperti Indonesia. Penelitian Widjanarko (2016), Supriyono (2019), dan Siregar (2018) menunjukkan bahwa keberhasilan program berbasis kebutuhan lokal dapat menggeser dukungan politik selama ada figur kepala dinas yang komunikatif dan responsif. Namun, studi lain mengingatkan bahaya “populisme administratif” (Rosser, 2020), yaitu ketika program publik direduksi menjadi alat citra, bukan pengentasan struktural.

Debat ini menyoroti ambiguitas antara loyalitas kepada pemimpin dengan tanggung jawab profesional. Namun seperti disebut dalam teori institusional Mahoney & Thelen (2010), birokrasi tidak bisa dipisahkan dari agenda politik, dan yang penting bukan netralitas mutlak, melainkan kemampuan menyeimbangkan antara kebutuhan akuntabilitas dan stabilitas sistemik.

Dalam sistem pemerintahan yang ideal, kepala dinas berfungsi sebagai eksekutor program pembangunan yang netral dan berbasis perencanaan rasional. Namun dalam praktik di Gowa, posisi ini berkembang menjadi simpul penting dalam mediasi politik antara pemimpin daerah dan masyarakat. Fungsi ini secara sadar dibentuk melalui pembiasaan simbolik dan reorganisasi struktur loyalitas berbasis program. Hal ini dapat dilihat sebagai bentuk *structural adaptation* dalam kerangka fungsionalisme Parsons (1951), di mana birokrasi merespons kebutuhan sistem melalui rekalisasi peran.

Salah satu kepala dinas mengakui bahwa “penyaluran bantuan di daerah-daerah oposisi kita perlambat sedikit... karena beliau ingin kita lihat dulu perubahan sikap masyarakatnya” (Wawancara dengan Kepala Bappeda, 11 Maret 2025). Praktik ini secara kasatmata bertentangan dengan prinsip keadilan administratif, namun dalam teori pertukaran sosial, ini adalah bentuk *conditional reciprocity*. Loyalitas masyarakat kepada pemimpin diuji sebelum diberikan akses penuh terhadap program. Model ini senada dengan model relasi patron-klien di mana bantuan bersifat transaksional, meski tidak eksplisit.

Dalam kajian neo-institusional, tindakan ini menandakan adanya logika informal yang berlangsung paralel dengan prosedur formal. Scott (2001) menyebutnya sebagai *normative layering*, di mana aturan baru tidak menghapus aturan lama, tetapi menumpuk di atasnya dan menciptakan kerangka baru legitimasi. Dalam hal ini, peraturan birokrasi berjalan, namun disertai logika loyalitas politik yang dilegitimasi oleh pemakluman budaya lokal.

Studi dari Aspinall dan Mada Sukmajati (2016) menunjukkan bahwa dalam sistem pemerintahan lokal Indonesia, jabatan teknokratik rentan menjadi alat mobilisasi politik terutama pada tahun-tahun menjelang pilkada. Ini juga ditegaskan oleh penelitian Buehler (2013) yang menyebutkan bahwa pemanfaatan ASN dalam distribusi program seringkali dilembagakan melalui hubungan informal antara kepala daerah dan birokrat senior.

Yang membedakan kasus Gowa adalah bagaimana populisme dilembagakan dalam program-program itu. Kepala dinas bukan hanya membagikan program, tetapi menyampaikan narasi yang membingkai program itu sebagai hasil keberpihakan pemimpin kepada masyarakat kecil. Seorang pejabat menyebut, “kalau kami sampaikan ini program kabupaten, masyarakat diam saja... tapi kalau kami bilang ini permintaan langsung Pak Adnan, masyarakat senang dan terharu” (Wawancara dengan Kepala BKPSDM, 3 Maret 2025). Ini adalah bentuk *emotional scripting* dari kekuasaan populis.

Laclau (2005) menyebut proses ini sebagai artikulasi populis, yakni cara elite membangun rantai identifikasi antara rakyat dan pemimpin melalui peristiwa simbolik. Kepala dinas sebagai aktor teknis memainkan fungsi *discourse carrier*—pembawa wacana populisme ke level bawah. Program menjadi narasi, dan birokrasi menjadi teater tempat populisme dimainkan. Maka, jabatan kepala dinas tidak lagi netral, tetapi menjadi panggung reproduksi politik populis dalam wujud administratif.

Dalam teori fungsionalisme, ini menunjukkan cara sistem mempertahankan stabilitas melalui produksi simbol integratif. Dalam konteks Gowa, jabatan kepala dinas adalah fungsi integrasi sekaligus fungsi latensi—membentuk kembali orientasi nilai ASN terhadap pemimpin sebagai figur paternal, bukan sekadar kepala eksekutif.

Namun, ada pula paradoks. Sebagian kepala dinas menyampaikan bahwa ketergantungan elektoral terhadap program membuat mereka sulit untuk menolak tekanan politis. “Kalau saya tidak bisa jalankan programnya Pak Bupati dengan cara beliau, bisa saja digeser... meski saya sudah sesuai aturan” (Wawancara dengan Sekretaris Daerah, 3 Maret 2025). Ini menandakan risiko de-profesionalisasi birokrasi karena tekanan untuk melayani agenda elektoral.

Dalam teori populisme kiri ala Panizza (2005), kondisi ini disebut sebagai “instrumentalization of state apparatus”, yaitu proses ketika struktur negara dimobilisasi untuk tujuan penguatan hegemoni politik pemimpin dengan mengklaim bahwa “negara adalah kita”. Birokrasi tidak lagi otonom, tetapi menyatu dalam proyek politik pemimpin.

Namun menariknya, di Gowa hal ini berlangsung tidak secara koersif. Tidak ada tekanan eksplisit, tetapi birokrat memahami arah politik pemimpin melalui isyarat dan “gerakan tangan” sebagaimana diakui beberapa informan Kepala Bappenda. Ini menandakan pembentukan *sub-culture of obedience*, yakni kondisi di mana loyalitas tidak dibentuk oleh aturan tertulis, tetapi melalui habitus interaksi sehari-hari yang sarat makna simbolik.

Dalam kerangka neo-institusional, ini menunjukkan adanya institutional bricolage—proses di mana aktor birokratik menggabungkan aturan formal dengan norma informal untuk merespons dinamika politik dan sosial yang berubah. Kepala dinas tidak sekadar mengimplementasikan peraturan, tetapi juga menciptakan makna baru atas program, yang memperkuat legitimasi kepala daerah sebagai pelindung rakyat.

Dalam konteks fungsionalisme, birokrasi tetap menjalankan fungsi AGIL, tetapi melalui saluran-saluran baru yang lebih komunikatif dan kultural. Adaptasi bukan hanya terhadap tuntutan eksternal, tetapi juga terhadap skema pengakuan internal dalam sistem politik.

Tabel 18. Program Berbasis Elektoral melalui Kepala Dinas: Instrumen Politik dan Reproduksi Kepemimpinan Lokal

No	Temuan Penelitian	Pernyataan Kunci Informan	Implikasi Teoritis
1	Kepala dinas memposisikan program sebagai instrumen elektoral	"Kebijakan yang kelihatan normatif tetap punya efek elektoral, karena masyarakat menilai siapa yang memberi mereka dampak langsung" (Sekretaris Daerah)	Teori struktur-fungsional Parsons - Fungsi AGIL dalam sistem pemerintahan daerah
2	Targeting program ke daerah-daerah oposisi	"Kami menyasar daerah-daerah yang secara kultural tidak memilih beliau di	Strategi electoral conversion dan teori pertukaran sosial Blau

		periode pertama... dan mulai mengarahkan program di sana pada periode kedua" (Informan 7)	
3	Personalisasi program pemerintah	"Program ini menyentuh langsung karena kita tahu betul apa yang rakyat butuhkan... jadi mereka merasa ini bukan program pemerintah, tapi dari Pak Bupati sendiri" (Kepala BKPSDM)	Teori populisme Laclau - personalisasi institusi
4	Branding program sebagai bantuan pribadi kepala daerah	"Kami bukan kampanye, tapi masyarakat sudah merasa ini bantuan dari Adnan" (Kadis Pendidikan)	Afektivisasi kekuasaan (Stanley) - representasi simbolik
5	Distribusi asimetris bantuan pemerintah	"Penyaluran bantuan di daerah-daerah oposisi kita perlambat sedikit... karena beliau ingin kita lihat dulu perubahan sikap masyarakatnya" (Kepala Bappenda)	Conditional reciprocity - model relasi patron-klien
6	Framing emosional dalam penyampaian program	"Kalau kami sampaikan ini program kabupaten, masyarakat diam saja... tapi kalau kami bilang ini permintaan langsung Pak Adnan, masyarakat senang dan terharu" (Kepala BKPSDM)	Emotional scripting - artikulasi populis Laclau
7	Tekanan pada birokrat untuk loyal pada agenda elektoral	"Kalau saya tidak bisa jalankan programnya Pak Bupati dengan cara beliau, bisa saja digeser... meski saya sudah sesuai aturan" (Sekretaris Daerah)	Instrumentalization of state apparatus - de-profesionalisasi birokrasi

Tabel 19. Paradoks dalam Peran Kepala Dinas

Ideal Normatif	Realitas Empiris	Implikasi
Eksekutor program yang netral	Mediator politik antara pemimpin dan masyarakat	Structural adaptation (Parsons, 1951)
Berbasis perencanaan rasional	Berbasis sensitivitas elektoral	Normative layering (Scott, 2001)
Profesionalisme birokrasi	Risiko de-profesionalisasi karena tekanan elektoral	Instrumentalization of state apparatus
Otonomi administratif	Kontrol implisit melalui isyarat	Sub-culture of obedience

Keadilan administratif	Distribusi selektif berbasis loyalitas	Conditional reciprocity
------------------------	--	-------------------------

Dari table menunjukkan bahwa birokrasi kabupaten gowa mengalami metamorfosis fundamental yang melampaui konsepsi tradisional tentang netralitas administratif. Fenomena ini menunjukkan kompleksitas transformasi institusional yang mempertanyakan batas-batas antara administrasi publik, politik elektoral, dan praktik kekuasaan lokal. Artikel ini mengeksplorasi paradoks institusional melalui perspektif teoritis multiparadigma, mengungkap dinamika kompleks yang membentuk peran kepala dinas dalam konteks perpolitikan lokal kontemporer.

Dalam kerangka *teori struktural fungsional* Parsons (1951), transformasi peran birokrasi dapat dipahami sebagai proses *structural adaptation* yang fundamental. Kepala dinas tidak lagi sekadar eksekutor program rasional, melainkan telah berevolusi menjadi agen politis yang kompleks. Proses adaptasi ini mencerminkan respons dinamis terhadap tekanan lingkungan eksternal, di mana struktur birokrasi harus secara konstan menyesuaikan diri dengan tuntutan kekuasaan lokal.

Parsons (1951, h. 57-62) menekankan bahwa setiap sistem sosial memiliki mekanisme adaptasi yang memungkinkannya bertahan dan berkembang. Dalam konteks birokrasi lokal, adaptasi ini menghasilkan transformasi peran yang signifikan, di mana netralitas administratif digeser oleh kebutuhan navigasi politis. Kepala dinas tidak sekadar mengimplementasikan kebijakan, tetapi harus mengorkestrasi kepentingan politis pemimpin daerah sambil mempertahankan legitimasi profesionalnya.

Menggunakan pendekatan *normative institutionalism* Scott (2001), analisis lebih lanjut mengungkap fenomena *normative layering* yang kompleks. Norma-norma birokrasi tradisional tidak sepenuhnya tergantikan, melainkan dilapisi oleh rezim normatif baru yang berasal dari dinamika elektoral kontemporer.

Scott (2001, h. 134-138) menjelaskan bahwa institusi tidak hanya dibangun melalui struktur formal, tetapi juga melalui sistem nilai dan keyakinan yang terjalin secara kompleks. Dalam konteks ini, kepala dinas mengalami proses *institutional bricolage*, di mana mereka secara simultan mempertahankan narasi netralitas formal sambil mengadaptasi praktik-praktik informal yang diperlukan untuk bertahan dalam ekosistem kekuasaan lokal.

Perspektif *teori pertukaran sosial* Blau (1964) menawarkan wawasan kritis tentang transformasi relasi birokrasi. Hubungan antara kepala dinas, pemimpin daerah, dan konstituen tidak lagi bersifat hierarkis murni, melainkan telah berevolusi menjadi jaringan pertukaran yang kompleks dan bersyarat.

Blau (1964, h. 91-95) menggarisbawahi konsep *conditional reciprocity*, di mana setiap aktor sosial terlibat dalam pertukaran yang melibatkan kalkulasi untung-rugi. Kepala dinas menjadi *rational actor* yang mempertimbangkan keamanan jabatan, akses sumber daya, dan prospek promosi sebagai kompensasi atas loyalitas politisnya. Transformasi ini mengubah birokrasi dari institusi netral menjadi arena negosiasi kepentingan yang dinamis.

Implikasi teoritis yang paling signifikan terletak pada dimensi etika administratif. Prinsip-prinsip meritokrasi dan keadilan distributif mengalami distorsi melalui mekanisme *selective loyalty distribution*. Hal ini membentuk *sub-culture of obedience* yang menggantikan rasionalitas legal-birokratik dengan logika patronal.

Weber (1978, h. 220-225) dalam konsepsi ideal-tipe birokrasinya tidak mengantisipasi sepenuhnya kompleksitas adaptasi institusional seperti ini. Subkultur kepatuhan yang berkembang tidak lagi murni berbasis norma hukum, melainkan pada simbol dan isyarat kekuasaan yang bersifat simbolik dan relasional.

Transformasi birokrasi lokal Indonesia menunjukkan bahwa institusi administratif berada dalam ruang kelabu antara idealisme struktural dan pragmatisme politis. Kepala dinas beroperasi dalam kompleksitas yang menuntut mereka untuk secara simultan mempertahankan narasi profesionalisme sambil bernegosiasi dengan realitas kekuasaan lokal.

Paradoks ini tidak dapat disederhanakan sebagai sekadar korupsi atau degradasi moral, melainkan representasi kompleks dari proses institusional yang terus-menerus berevolusi. Birokrasi modern di Indonesia mencerminkan sistem adaptif yang dinamis, di mana batasan antara administrasi, politik, dan kekuasaan terus-menerus dirundingkan ulang.

E. Medium komunikasi Penguatan Kharisma Politik;

Bagian ini akan mengulas bagaimana jabatan struktural di birokrasi lokal, khususnya kepala dinas, digunakan sebagai medium komunikasi dalam memperkuat kharisma politik seorang pemimpin. Dalam konteks ini,

terdapat pergeseran penting dari pendekatan yang berbasis warisan keluarga menuju pola kepemimpinan yang lebih mandiri, di mana kharisma tidak lagi semata-mata dikaitkan dengan garis keturunan, tetapi dibangun melalui kinerja dan kehadiran simbolik di lapangan. Jabatan kepala dinas berperan sebagai perpanjangan tangan politik kharisma, di mana program-program dinas menjadi simbol politik baru yang memindahkan legitimasi dari narasi warisan ke bukti kinerja nyata. Para kepala dinas juga berperan sebagai aktor simbolik yang mewakili kharisma pemimpin dalam interaksi langsung dengan publik. Dalam kerangka populisme, dinamika ini memperlihatkan bagaimana jabatan dinas digunakan sebagai wahana komunikasi mediatif, menghubungkan pemimpin dengan rakyat secara lebih dekat. Pada akhirnya, yang terjadi adalah proses institusionalisasi kharisma politik: otoritas pribadi seorang pemimpin didukung dan dilembagakan dalam sistem birokrasi yang bertugas memperkuat citra kepemimpinan mandiri di hadapan masyarakat.

1. Transformasi dari Pendekatan Warisan Keluarga ke Kepemimpinan Mandiri

Fenomena birokrasi di Kabupaten Gowa di bawah kepemimpinan Adnan Purichta Ichsan menawarkan sebuah studi empirik yang menarik untuk memahami keterkaitan antara distribusi program pembangunan, posisi kepala dinas, dan manuver elektoral. Dalam banyak pemerintahan lokal di Indonesia, jabatan struktural tinggi kerap dianggap sebagai medan netralisasi administratif. Namun dalam konteks Gowa, kepala

dinas bukan sekadar agen pelaksana kebijakan, melainkan aktor strategis dalam menjangkau konstituen melalui program-program yang didesain berbasis sensitivitas elektoral.

Dalam kerangka teori struktural-fungsional Parsons (1951), sistem pemerintahan daerah beroperasi melalui fungsi-fungsi AGIL (Adaptation, Goal Attainment, Integration, Latency). Kepala dinas memainkan peran adaptif sekaligus integratif dalam konteks elektoral—yakni menyerap kebutuhan masyarakat dan mengartikulasikannya dalam bentuk program yang memperkuat kepercayaan terhadap pemimpin politik. Kepala dinas dengan demikian berfungsi ganda: sebagai teknokrat dan sebagai perpanjangan tangan artikulasi politik.

Data wawancara menunjukkan bahwa banyak kepala dinas secara sadar memposisikan program-program yang mereka jalankan sebagai instrumen untuk memperkuat posisi elektoral Bupati. Sebagaimana disampaikan oleh salah satu pejabat eselon II, “kebijakan yang kelihatan normatif tetap punya efek elektoral, karena masyarakat menilai siapa yang memberi mereka dampak langsung” (Wawancara dengan Sekretaris Daerah, 3 Maret 2025). Pernyataan ini menunjukkan adanya artikulasi politik dalam kebijakan teknokratis yang dilegitimasi oleh narasi pelayanan publik, tetapi disusun dengan pertimbangan elektabilitas kepala daerah.

Pendekatan neo-institusional menguatkan analisis ini. Dalam pandangan March dan Olsen (1989), birokrasi tidak pernah bebas nilai, karena ia beroperasi dalam jaringan norma, simbol, dan harapan yang

dibentuk oleh budaya politik. Program berbasis elektoral melalui kepala dinas adalah hasil dari institusionalisasi visi politik kepala daerah dalam bentuk format kebijakan sektoral. Kepala dinas tidak hanya menjalankan peraturan, tetapi juga menavigasi ekspektasi politik untuk memastikan keberlanjutan posisi kekuasaan pemimpinnya.

Hal ini terlihat dalam cara program didesain dan disebarluaskan. Salah satu narasumber menyebut, “kami menyasar daerah-daerah yang secara kultural tidak memilih beliau di periode pertama... dan mulai mengarahkan program di sana pada periode kedua” (Wawancara dengan Kepala BKPSDM, 3 Maret 2025). Strategi ini mencerminkan pemanfaatan posisi kepala dinas sebagai distributor manfaat politik yang dirancang dalam wujud program pemerintah.

Dalam teori pertukaran sosial Blau (1964), hubungan antara kepala daerah, kepala dinas, dan masyarakat dapat dipahami sebagai skema resiprokal. Kepala daerah memberikan kepercayaan kepada kepala dinas, yang membalasnya dengan loyalitas dan kerja elektoral—yakni penguatan citra pemimpin melalui keberhasilan program. Masyarakat, di sisi lain, membalas program tersebut dengan dukungan simbolik dan elektoral. Hubungan ini disebut Blau sebagai “non-economic exchange” yang berbasis prestige, kepercayaan, dan balas jasa sosial.

Namun, yang paling menonjol dari kasus Gowa adalah bagaimana kepala dinas menjalankan narasi populisme melalui programnya. Dalam teori populisme Laclau (2005), kekuasaan populis dibangun melalui penciptaan antagonisme: antara “kita” sebagai rakyat dan “mereka”

sebagai elite yang tidak peduli. Dalam konteks ini, kepala dinas sebagai agen negara justru memainkan peran populis dengan menampilkan pemerintah sebagai “teman rakyat”. Kepala dinas menyampaikan program bukan hanya sebagai kebijakan, tapi sebagai “hadiah dari Bapak” yang memahami rakyat.

Hal ini diperkuat oleh testimoni kepala OPD yang menyatakan bahwa “program ini menyentuh langsung karena kita tahu betul apa yang rakyat butuhkan... jadi mereka merasa ini bukan program pemerintah, tapi dari Pak Bupati sendiri” (Wawancara dengan Kepala BKPSDM, 3 Maret 2025). Di sinilah terjadi personalisasi institusi: negara dikerdilkan dalam figur kepala daerah, dan birokrasi dibingkai sebagai instrumen ketulusan personal, bukan struktur rasional. Teori populisme Stanley (2008) menyebut ini sebagai afektivisasi kekuasaan—pemerintah menciptakan kedekatan emosional melalui simbol, sentuhan langsung, dan program populistik.

Dampaknya adalah legitimasi elektoral yang tinggi. Seorang pejabat menyebut, “kami bukan kampanye, tapi masyarakat sudah merasa ini bantuan dari Adnan” (Wawancara dengan Kadis Pendidikan 6 Maret 2025). Ini membuktikan bahwa kepala dinas menjalankan fungsi representasi simbolik yang membuat pemimpin politik hadir secara personal di tengah rakyat, tanpa perlu kehadiran fisik yang intensif. Ini mengkonfirmasi tesis Panizza (2005) bahwa populisme bukan sekadar retorika, tetapi kerja institusional yang menyusun kembali relasi negara

dan warga melalui penyaluran program yang disesuaikan secara kultural dan emosional.

Studi empiris memperkuat hal ini. Di Brazil, Montero (2001) menunjukkan bahwa kepala dinas digunakan untuk mendistribusikan program sosial ke kantong oposisi sebagai bagian dari strategi electoral conversion. Di Filipina, research oleh Hutchcroft (2001) menyatakan bahwa program sosial yang dikelola oleh pejabat teknis kerap dijadikan instrumen pembangunan aliansi politik jangka panjang.

Beberapa penelitian terdahulu menunjukkan ide bahwa birokrasi memainkan fungsi elektoral terselubung dalam konteks sistem semi-patronal seperti Indonesia. Penelitian Widjanarko (2016), Supriyono (2019), dan Siregar (2018) menunjukkan bahwa keberhasilan program berbasis kebutuhan lokal dapat menggeser dukungan politik selama ada figur kepala dinas yang komunikatif dan responsif. Namun, 7 studi lain mengingatkan bahaya “populisme administratif” (Rosser, 2020), yaitu ketika program publik direduksi menjadi alat citra, bukan pengentasan struktural.

Debat ini menyoroti ambiguitas antara loyalitas kepada pemimpin dengan tanggung jawab profesional. Namun seperti disebut dalam teori institusional Mahoney & Thelen (2010), birokrasi tidak bisa dipisahkan dari agenda politik, dan yang penting bukan netralitas mutlak, melainkan kemampuan menyeimbangkan antara kebutuhan akuntabilitas dan stabilitas sistemik.

Dalam sistem pemerintahan yang ideal, kepala dinas berfungsi sebagai eksekutor program pembangunan yang netral dan berbasis perencanaan rasional. Namun dalam praktik di Gowa, posisi ini berkembang menjadi simpul penting dalam mediasi politik antara pemimpin daerah dan masyarakat. Fungsi ini secara sadar dibentuk melalui pembiasaan simbolik dan reorganisasi struktur loyalitas berbasis program. Hal ini dapat dilihat sebagai bentuk *structural adaptation* dalam kerangka fungsionalisme Parsons (1951), di mana birokrasi merespons kebutuhan sistem melalui rekalisasi peran.

Salah satu kepala dinas mengakui bahwa “penyaluran bantuan di daerah-daerah oposisi kita perlambat sedikit... karena beliau ingin kita lihat dulu perubahan sikap masyarakatnya” (Wawancara dengan Kepala Bappenda, 10 Maret 2025). Praktik ini secara kasatmata bertentangan dengan prinsip keadilan administratif, namun dalam teori pertukaran sosial, ini adalah bentuk *conditional reciprocity*. Loyalitas masyarakat kepada pemimpin diuji sebelum diberikan akses penuh terhadap program. Model ini senada dengan model relasi patron-klien di mana bantuan bersifat transaksional, meski tidak eksplisit.

Dalam kajian neo-institusional, tindakan ini menandakan adanya logika informal yang berlangsung paralel dengan prosedur formal. Scott (2001) menyebutnya sebagai *normative layering*, di mana aturan baru tidak menghapus aturan lama, tetapi menumpuk di atasnya dan menciptakan kerangka baru legitimasi. Dalam hal ini, peraturan birokrasi

berjalan, namun disertai logika loyalitas politik yang dilegitimasi oleh pemakluman budaya lokal.

Studi dari Aspinall dan Mada Sukmajati (2016) menunjukkan bahwa dalam sistem pemerintahan lokal Indonesia, jabatan teknokratik rentan menjadi alat mobilisasi politik terutama pada tahun-tahun menjelang pilkada. Ini juga ditegaskan oleh penelitian Buehler (2013) yang menyebutkan bahwa pemanfaatan ASN dalam distribusi program seringkali dilembagakan melalui hubungan informal antara kepala daerah dan birokrat senior.

Yang membedakan kasus Gowa adalah bagaimana populisme dilembagakan dalam program-program itu. Kepala dinas bukan hanya membagikan program, tetapi menyampaikan narasi yang membingkai program itu sebagai hasil keberpihakan pemimpin kepada masyarakat kecil. Seorang pejabat menyebut, “kalau kami sampaikan ini program kabupaten, masyarakat diam saja... tapi kalau kami bilang ini permintaan langsung Pak Adnan, masyarakat senang dan terharu” (Wawancara dengan Kepala Bappenda, 10 Maret 2025). Ini adalah bentuk *emotional scripting* dari kekuasaan populis.

Laclau (2005) menyebut proses ini sebagai artikulasi populis, yakni cara elite membangun rantai identifikasi antara rakyat dan pemimpin melalui peristiwa simbolik. Kepala dinas sebagai aktor teknis memainkan fungsi *discourse carrier*—pembawa wacana populisme ke level bawah. Program menjadi narasi, dan birokrasi menjadi teater tempat populisme

dimainkan. Maka, jabatan kepala dinas tidak lagi netral, tetapi menjadi panggung reproduksi politik populis dalam wujud administratif.

Dalam teori fungsionalisme, ini menunjukkan cara sistem mempertahankan stabilitas melalui produksi simbol integratif. Dalam konteks Gowa, jabatan kepala dinas adalah fungsi integrasi sekaligus fungsi latensi—membentuk kembali orientasi nilai ASN terhadap pemimpin sebagai figur paternal, bukan sekadar kepala eksekutif.

Namun, ada pula paradoks. Sebagian kepala dinas menyampaikan bahwa ketergantungan elektoral terhadap program membuat mereka sulit untuk menolak tekanan politis. “Kalau saya tidak bisa jalankan programnya Pak Bupati dengan cara beliau, bisa saja digeser... meski saya sudah sesuai aturan” (Wawancara dengan Sekretaris Daerah, 3 Maret 2025). Ini menandakan risiko de-profesionalisasi birokrasi karena tekanan untuk melayani agenda elektoral.

Dalam teori populisme kiri ala Panizza (2005), kondisi ini disebut sebagai “instrumentalization of state apparatus”, yaitu proses ketika struktur negara dimobilisasi untuk tujuan penguatan hegemoni politik pemimpin dengan mengklaim bahwa “negara adalah kita”. Birokrasi tidak lagi otonom, tetapi menyatu dalam proyek politik pemimpin.

Namun menariknya, di Gowa hal ini berlangsung tidak secara koersif. Tidak ada tekanan eksplisit, tetapi birokrat memahami arah politik pemimpin melalui isyarat dan “gerakan tangan” sebagaimana diakui beberapa informan Kepala Bappenda. Ini menandakan pembentukan *sub-culture of obedience*, yakni kondisi di mana loyalitas

tidak dibentuk oleh aturan tertulis, tetapi melalui habitus interaksi sehari-hari yang sarat makna simbolik.

Dalam kerangka neo-institusional, ini menunjukkan adanya institutional bricolage—proses di mana aktor birokratik menggabungkan aturan formal dengan norma informal untuk merespons dinamika politik dan sosial yang berubah. Kepala dinas tidak sekadar mengimplementasikan peraturan, tetapi juga menciptakan makna baru atas program, yang memperkuat legitimasi kepala daerah sebagai pelindung rakyat.

Dalam konteks fungsionalisme, birokrasi tetap menjalankan fungsi AGIL, tetapi melalui saluran-saluran baru yang lebih komunikatif dan kultural. Adaptasi bukan hanya terhadap tuntutan eksternal, tetapi juga terhadap skema pengakuan internal dalam sistem politik.

Tabel 20. Program Berbasis Elektoral melalui Kepala Dinas: Instrumen Politik dan Reproduksi Kepemimpinan Lokal

No	Temuan Penelitian	Pernyataan Kunci Informan	Implikasi Teoritis
1	Kepala dinas memposisikan program sebagai instrumen elektoral	"Kebijakan yang kelihatan normatif tetap punya efek elektoral, karena masyarakat menilai siapa yang memberi mereka dampak langsung" (Sekretaris Daerah)	Teori struktur-fungsional Parsons - Fungsi AGIL dalam sistem pemerintahan daerah
2	Targeting program ke daerah-daerah oposisi	"Kami menasar daerah-daerah yang secara kultural tidak memilih beliau di periode pertama... dan mulai mengarahkan program di sana pada periode kedua" (Informan 7)	Strategi electoral conversion dan teori pertukaran sosial Blau
3	Personalisasi program pemerintah	"Program ini menyentuh langsung karena kita tahu betul apa yang rakyat butuhkan... jadi mereka merasa ini bukan program	Teori populisme Laclau - personalisasi institusi

		pemerintah, tapi dari Pak Bupati sendiri" (Kepala BKPSDM)	
4	Branding program sebagai bantuan pribadi kepala daerah	"Kami bukan kampanye, tapi masyarakat sudah merasa ini bantuan dari Adnan" (Kadis Pendidikan)	Afektivisasi kekuasaan (Stanley) - representasi simbolik
5	Distribusi asimetris bantuan pemerintah	"Penyaluran bantuan di daerah-daerah oposisi kita perlambat sedikit... karena beliau ingin kita lihat dulu perubahan sikap masyarakatnya" (Kepala Bappenda)	Conditional reciprocity - model relasi patron-klien
6	Framing emosional dalam penyampaian program	"Kalau kami sampaikan ini program kabupaten, masyarakat diam saja... tapi kalau kami bilang ini permintaan langsung Pak Adnan, masyarakat senang dan terharu" (Kepala BKPSDM)	Emotional scripting - artikulasi populis Laclau
7	Tekanan pada birokrat untuk loyal pada agenda elektoral	"Kalau saya tidak bisa jalankan programnya Pak Bupati dengan cara beliau, bisa saja digeser... meski saya sudah sesuai aturan" (Sekretaris Daerah)	Instrumentalization of state apparatus - de-profesionalisasi birokrasi

Tabel 21. Paradoks dalam Peran Kepala Dinas

Ideal Normatif	Realitas Empiris	Implikasi
Eksekutor program yang netral	Mediator politik antara pemimpin dan masyarakat	Structural adaptation (Parsons, 1951)
Berbasis perencanaan rasional	Berbasis sensitivitas elektoral	Normative layering (Scott, 2001)
Profesionalisme birokrasi	Risiko de-profesionalisasi karena tekanan elektoral	Instrumentalization of state apparatus
Otonomi administratif	Kontrol implisit melalui isyarat	Sub-culture of obedience
Keadilan administratif	Distribusi selektif berbasis loyalitas	Conditional reciprocity

Dari table menunjukkan bahwa birokrasi kabupaten gowa mengalami metamorfosis fundamental yang melampaui konsepsi tradisional tentang netralitas administratif. Fenomena ini menunjukkan

kompleksitas transformasi institusional yang mempertanyakan batas-batas antara administrasi publik, politik elektoral, dan praktik kekuasaan lokal. Artikel ini mengeksplorasi paradoks institusional melalui perspektif teoritis multiparadigma, mengungkap dinamika kompleks yang membentuk peran kepala dinas dalam konteks perpolitikan lokal kontemporer.

Dalam kerangka *teori struktural fungsional* Parsons (1951), transformasi peran birokrasi dapat dipahami sebagai proses *structural adaptation* yang fundamental. Kepala dinas tidak lagi sekadar eksekutor program rasional, melainkan telah berevolusi menjadi agen politis yang kompleks. Proses adaptasi ini mencerminkan respons dinamis terhadap tekanan lingkungan eksternal, di mana struktur birokrasi harus secara konstan menyesuaikan diri dengan tuntutan kekuasaan lokal.

Parsons (1951, h. 57-62) menekankan bahwa setiap sistem sosial memiliki mekanisme adaptasi yang memungkinkannya bertahan dan berkembang. Dalam konteks birokrasi lokal, adaptasi ini menghasilkan transformasi peran yang signifikan, di mana netralitas administratif digeser oleh kebutuhan navigasi politis. Kepala dinas tidak sekadar mengimplementasikan kebijakan, tetapi harus mengorkestrasi kepentingan politis pemimpin daerah sambil mempertahankan legitimasi profesionalnya.

Menggunakan pendekatan *normative institutionalism* Scott (2001), analisis lebih lanjut mengungkap fenomena *normative*

layering yang kompleks. Norma-norma birokrasi tradisional tidak sepenuhnya tergantikan, melainkan dilapisi oleh rezim normatif baru yang berasal dari dinamika elektoral kontemporer.

Scott (2001, h. 134-138) menjelaskan bahwa institusi tidak hanya dibangun melalui struktur formal, tetapi juga melalui sistem nilai dan keyakinan yang terjalin secara kompleks. Dalam konteks ini, kepala dinas mengalami proses *institutional bricolage*, di mana mereka secara simultan mempertahankan narasi netralitas formal sambil mengadaptasi praktik-praktik informal yang diperlukan untuk bertahan dalam ekosistem kekuasaan lokal.

Perspektif *teori pertukaran sosial* Blau (1964) menawarkan wawasan kritis tentang transformasi relasi birokrasi. Hubungan antara kepala dinas, pemimpin daerah, dan konstituen tidak lagi bersifat hierarkis murni, melainkan telah berevolusi menjadi jaringan pertukaran yang kompleks dan bersyarat.

Blau (1964, h. 91-95) menggarisbawahi konsep *conditional reciprocity*, di mana setiap aktor sosial terlibat dalam pertukaran yang melibatkan kalkulasi untung-rugi. Kepala dinas menjadi *rational actor* yang mempertimbangkan keamanan jabatan, akses sumber daya, dan prospek promosi sebagai kompensasi atas loyalitas politisnya. Transformasi ini mengubah birokrasi dari institusi netral menjadi arena negosiasi kepentingan yang dinamis.

Implikasi teoritis yang paling signifikan terletak pada dimensi etika administratif. Prinsip-prinsip meritokrasi dan keadilan distributif

mengalami distorsi melalui mekanisme *selective loyalty distribution*. Hal ini membentuk *sub-culture of obedience* yang menggantikan rasionalitas legal-birokratik dengan logika patronal.

Weber (1978, h. 220-225) dalam konsepsi ideal-tipe birokrasinya tidak mengantisipasi sepenuhnya kompleksitas adaptasi institusional seperti ini. Subkultur kepatuhan yang berkembang tidak lagi murni berbasis norma hukum, melainkan pada simbol dan isyarat kekuasaan yang bersifat simbolik dan relasional.

Transformasi birokrasi lokal Indonesia menunjukkan bahwa institusi administratif berada dalam ruang kelabu antara idealisme struktural dan pragmatisme politis. Kepala dinas beroperasi dalam kompleksitas yang menuntut mereka untuk secara simultan mempertahankan narasi profesionalisme sambil bernegosiasi dengan realitas kekuasaan lokal.

Paradoks ini tidak dapat disederhanakan sebagai sekadar korupsi atau degradasi moral, melainkan representasi kompleks dari proses institusional yang terus-menerus berevolusi. Birokrasi modern di Indonesia mencerminkan sistem adaptif yang dinamis, di mana batasan antara administrasi, politik, dan kekuasaan terus-menerus dirundingkan ulang

2. Jabatan Kepala Dinas sebagai Medium Komunikasi Kharisma Politik:

Kharisma politik tidak lahir secara tiba-tiba; ia dibentuk melalui komunikasi simbolik yang dikonkretkan lewat jabatan, kebijakan, dan pengalaman yang dapat dirasakan masyarakat. Bagi Bupati Gowa, jabatan kepala dinas tidak hanya berfungsi administratif, melainkan menjadi medium utama dalam membangun narasi kepemimpinan yang otentik. Seperti yang dikemukakan oleh informan, “Banyak juga teman-teman... meragukan. Apalagi kalau ya mohon maaf, historinya beliau waktu anak muda kan... Tapi itu dimuktikan oleh beliau” (Wawancara dengan Kepala Bappenda, 10 Maret 2025). Pernyataan ini menunjukkan bahwa kharisma Adnan dibentuk bukan melalui narasi turun-temurun, tetapi melalui proses pembuktian sosial yang bertahap dan terstruktur.

Dalam teori struktural fungsional, jabatan struktural seperti kepala dinas memiliki fungsi *pattern maintenance* dan *integration* (Parsons, 1951, hlm. 110). Dengan menempatkan orang-orang ke dalam jabatan strategis, Bupati tidak hanya membangun jaringan administratif, tetapi juga menyampaikan pesan kepada publik bahwa kekuasaan yang ia bangun bukan semata warisan, melainkan hasil konstruksi relasi sosial dan simbolik. Ini sejalan dengan fungsi *latent* birokrasi sebagai media komunikasi makna dalam sistem politik lokal.

Transformasi dari warisan keluarga ke kepemimpinan mandiri tampak dalam narasi yang konsisten muncul dari informan birokrasi senior. Seperti disampaikan oleh Kepala Bapenda, “Beliau betul-betul

tidak mengikuti gaya bapak... tapi beliau malah tampil apa adanya, orang langsung mengukur... bahwa gaya kepemimpinan Pak Adnan ini adalah perpaduan antara Pasarul dan bapaknya". Ini merupakan indikasi awal dari proses depatrimonialisasi simbolik, di mana kharisma keluarga tidak ditolak, tetapi disublimasi menjadi narasi kepemimpinan personal.

Dalam pendekatan neo-institusional, hal ini merupakan bentuk decoupling: warisan institusional tidak ditinggalkan, tetapi dipisahkan secara bertahap dari praktik kepemimpinan aktual. March dan Olsen (1996, hlm. 252) menyebut bahwa aktor politik dapat membentuk "keaslian kelembagaan baru" dengan menyandarkan diri pada simbol lama yang kemudian diolah ulang melalui praktik-praktik baru. Penempatan kepala dinas bukan sekadar mempertahankan loyalitas rumpun, tetapi untuk menunjukkan bahwa Bupati memiliki kekuasaan menentukan siapa yang diberi kepercayaan, dan dengan itu ia memperlihatkan otonominya sebagai pemimpin.

Teori pertukaran sosial memberi penjelasan tambahan atas mekanisme simbolik ini. Posisi kepala dinas diberikan sebagai bentuk timbal balik atas loyalitas yang bukan bersifat warisan, melainkan performatif. Informan menjelaskan, "Bukan semua yang loyal dapat karir bagus... Tapi yang objektif dan kerja baik, itu yang diangkat. Rezeki itu urusan Tuhan, bukan karena saudara" (Wawancara dengan Kepala Bappenda, 10 Maret 2025). Maka, dalam relasi patron-klien, kekuatan Bupati tidak ditentukan oleh pemberian semata, tetapi juga oleh

kapasitas untuk menunda dan menyaring pemberian itu—dan di sinilah kharismanya tumbuh.

Dengan kata lain, jabatan kepala dinas berperan sebagai komunikator kebijakan sekaligus medium ekspresi kekuasaan personal. Saat loyalis strategis seperti mantan camat tinggi moncong menjelaskan, “Arahan dan petunjuk beliau, saya banyak di masyarakat. 80-90% saya di luar, saya jarang di kantor waktu camat”, maka program-program tidak hanya dijalankan, tetapi juga membawa pesan bahwa Bupati hadir melalui tangan-tangan birokrasi. Bukan sekadar “program dinas,” melainkan transformasi program menjadi perpanjangan bahasa politik kharisma.

Dalam perspektif struktural fungsional, ini merupakan fungsi adaptation dan goal attainment secara simultan. Kepala dinas dan camat menjadi aktor adaptif yang membawa agenda pemimpin ke dalam realitas sosial birokrasi dan masyarakat. Seperti ditunjukkan oleh Lurah Samata, “Program satu hafiz satu desa itu sangat dirasakan masyarakat... bukan sekadar administrasi, tapi pesan nilai dari Pak Bupati langsung”. Maka, kharisma yang dibangun bukan melalui retorika, melainkan melalui penyentuhan emosi publik lewat program-program spesifik.

Namun demikian, analisis dari teori pertukaran juga menyoroti bagaimana kharisma dibangun melalui selektivitas yang dihitung secara politik. Penempatan pejabat birokrasi dilakukan dengan logika insentif: “Kalau loyal, kalau bekerja bagus, kalau tidak bikin masalah... akan

ditarik ke jabatan yang lebih baik,” ungkap Kepala BKPSDM. Maka, jabatan kepala dinas tidak hanya menyampaikan pesan kinerja, tetapi juga pesan kontrol dan pengaruh: bahwa kharisma Bupati mencakup kemampuan untuk memilih dan membentuk.

Transformasi menuju kepemimpinan mandiri juga tampak pada narasi yang secara eksplisit memisahkan diri dari bayang-bayang keluarga. Seperti diakui oleh seorang kepala dinas: “Beliau bisa keluar dari itu... tampil sebagai dirinya sendiri... sampai bisa menyatukan keluarga kerajaan yang dulunya tidak pernah bersatu dengan pemerintah”. Ini merupakan contoh dari apa yang disebut Weber sebagai *routinization of charisma*, di mana karisma tidak lagi bersandar pada mitos asal-usul, tetapi pada keberhasilan membentuk tatanan baru yang stabil dan diakui.

Transformasi inilah yang membedakan Bupati Adnan dari pendahulunya. Ia tidak semata melanjutkan kekuasaan bapak atau pamannya, tetapi mengemas ulang warisan menjadi fondasi untuk membentuk legitimasi yang bersifat individual. Seorang camat menjelaskan, “Banyak dulu yang meragukan. Tapi pada akhirnya, dia punya aura kharisma... bisa meyakinkan birokrat dan masyarakat tanpa paksaan”. Kharisma seperti itu tidak diwarisi, melainkan dibangun dari serangkaian interaksi politik, administrasi, dan sosial yang konsisten.

Dalam debat teoretis, pendekatan ini membantah asumsi dalam studi neo-Weberian yang cenderung memisahkan kharisma dari institusi formal. Di Gowa, yang terjadi justru sebaliknya: institusi birokrasi

digunakan untuk menyampaikan narasi kharisma, bukan menggantikannya. Sebagaimana diuraikan oleh Pierre Bourdieu dalam konsep *symbolic capital* (1991, hlm. 121), kekuasaan simbolik dibentuk lewat pengakuan sosial terhadap tindakan-tindakan yang memiliki resonansi emosional dan logika kultural.

Oleh karena itu, jabatan kepala dinas di Gowa bukan hanya entitas administratif, tetapi menjadi medium politik yang memainkan peran ganda: (1) menyampaikan pesan bahwa Bupati adalah figur independen yang mampu memimpin tanpa tumpuan keluarga, dan (2) menanamkan kesadaran kolektif bahwa setiap kebijakan dinas adalah perluasan dari kharisma kepemimpinan.

Tabel 22. Transformasi dari Kepemimpinan Warisan ke Kepemimpinan Mandiri

Aspek	Pendekatan Warisan Keluarga	Transformasi Kepemimpinan Mandiri
Sumber Legitimasi	Nama keluarga besar Yasin Limpo	Kinerja, performa administratif, hasil kerja nyata
Mekanisme Kepercayaan	Koneksi darah dan jaringan politik lama	Loyalitas, disiplin, dan profesionalisme
Penempatan Pejabat	Berbasis senioritas dan kedekatan keluarga	Berdasarkan kemampuan komunikasi dan implementasi program
Simbol Kekuasaan	Foto dan referensi keluarga dalam program	Disiplin membatasi simbolisme warisan, fokus pada citra pribadi
Komunikasi Politik	Jargon kampanye dan slogan keluarga	Program dinas yang menyentuh kebutuhan masyarakat
Basis Dukungan	Jaringan loyalis keluarga besar	Performa birokrasi dan kepuasan publik

3. Program Dinas sebagai Simbol Politik Baru: Memindahkan Legitimasi dari Warisan ke Kinerja

Dalam membangun kepemimpinan mandiri yang tidak lagi ditopang semata oleh warisan politik, Bupati Gowa menggunakan program dinas sebagai artefak simbolik yang menyampaikan pesan bahwa kharismanya dibangun melalui kerja, bukan darah. Salah satu ilustrasi paling kuat muncul dari Lurah Samata yang menyatakan, “Tagline-nya Pak Bupati, dari Gowa untuk Indonesia. Jadi bukan dari Gowa untuk Gowa lagi” (Wawancara dengan Kepala Bappelitbangda, 4 Maret 2025). Frasa ini bukan sekadar slogan, melainkan reposisi makna: dari lokalitas yang terkurung ikatan warisan menuju figur kepemimpinan dengan horizon nasional.

Dalam perspektif struktural fungsional, ini menunjukkan transformasi fungsi pattern maintenance. Jika pada awalnya nilai-nilai birokrasi dibentuk untuk merefleksikan struktur warisan kekuasaan (yakni keluarga Iksan Yasin Limpo), maka kini nilai-nilai itu dialihkan ke dalam bentuk pelayanan dan keberpihakan kepada kebutuhan masyarakat. Program seperti “Satu Hafiz Satu Desa” menjadi penanda simbolik bahwa pemimpin telah menjelma sebagai figur nilai, bukan sekadar simbol klan.

Analisis dari teori pertukaran sosial menyoroti bahwa program-program tersebut tidak hanya berdampak pada masyarakat, tetapi juga memperkuat ikatan timbal balik antara kepala daerah dan ASN pelaksana. Lurah Tompok Balang menjelaskan, “Saya cuma

bermodalkan loyalitas... Tapi setelah itu diberi program, diberi tanggung jawab, saya jalankan sepenuhnya” (Wawancara dengan Kepala Bappelitbangda, 4 Maret 2025). Loyalitas dibalas dengan kesempatan aktualisasi diri, sementara keberhasilan implementasi memperkuat kredibilitas simbolik Bupati di mata masyarakat.

Kepala Dinas Pendidikan menegaskan pula bahwa “Kekuatan dari program itu sendiri itu sangat menentukan nilai jual dari seorang calon” Kadis Pendidikan. Dalam kerangka neo-institusional, ini dapat dibaca sebagai *strategic scripting*—di mana aktor institusional seperti kepala daerah memanfaatkan kebijakan bukan hanya untuk menyelesaikan masalah publik, tetapi juga untuk memperkuat legitimasi politiknya melalui *institutional storytelling* (Suchman, 1995, hlm. 582).

Pergeseran dari warisan ke kinerja menjadi semakin konkret ketika narasi dari para pejabat birokrasi menyuarakan keyakinan terhadap kharisma yang dibentuk oleh keberhasilan simbolik. Informan menyampaikan, “Pak Adnan ini bisa keluar dari bayangan Pak Sarul dan Pak Iksan... Dia tampil menunjukkan bahwa inilah saya, dengan segala kemampuan yang saudara-saudara ragukan awalnya” (Wawancara dengan Sekretaris Daerah, 3 Maret 2025). Ini merupakan tahapan emansipasi simbolik, yang dalam analisis Weberian berarti pelembagaan kharisma melalui tindakan nyata, bukan lagi referensi ke asal-usul.

Debat teoritis tentang kharisma sebagai sesuatu yang melekat atau dibentuk dapat dijembatani melalui konsep Bourdieu tentang *habitus* simbolik. Kharisma Adnan tidak ditanamkan secara turun-temurun,

melainkan dibentuk melalui serangkaian interaksi institusional, termasuk distribusi program, keberpihakan anggaran, dan komunikasi moral birokrasi. Dalam konteks Gowa, pembentukan program dinas bukan hanya soal teknokrasi, melainkan ritual politik yang memproduksi kharisma melalui representasi kehadiran negara.

Hal ini tampak dalam strategi distribusi prioritas anggaran berdasarkan kekuatan elektoral. Dalam pengakuan yang jujur, Bupati mengarahkan timnya: “Tahun pertama-tahun kedua kita prioritaskan dulu yang mendukung. Tahun keempat, baru yang sebelumnya lawan politik kita” (Wawancara dengan Adnan 21 Februari 2025). Dalam kacamata teori pertukaran sosial, ini adalah bentuk diferensiasi imbalan berdasarkan afiliasi loyalitas—mekanisme klasik patronase elektoral yang dikemas dalam performa program.

Namun transformasi menuju kepemimpinan mandiri tidak berhenti pada kebijakan yang populis. Ia juga memanfaatkan pendekatan meritokratik sebagai fondasi baru dalam proses institusionalisasi. BKPSDM mencatat bahwa “tidak semua yang loyal karirnya bagus... ada yang loyal tapi tidak disiplin, maka tidak diangkat” (Wawancara dengan Kepala BKPSDM, 3 Maret 2025). Seleksi ini menunjukkan adanya perpindahan logika dari warisan ke performansi.

Dalam kajian neo-Institusional, kondisi ini mencerminkan proses institutional layering (Mahoney & Thelen, 2010) di mana praktik lama (politik keluarga, representasi geopolitik) tidak dihapus, tetapi dilapisi dengan logika baru (profesionalisme, kinerja, objektivitas). Hasilnya

bukan penggantian rezim birokrasi, melainkan hibridisasi antara kharisma politik dan rasionalitas administratif.

Sejalan dengan itu, Kepala Bapenda menegaskan, “Kalau dia mau kasih begini, dia mau kasih begitu, itu tidak harus terjadi. Beliau selalu mendengar masukan” Kepala Bappenda. Artinya, penguatan kharisma tidak dibentuk secara otoriter, tetapi melalui relasi komunikasi yang inklusif. Hal ini memperkuat fungsi integration dalam sistem sosial politik lokal.

Penelitian sebelumnya oleh Antlöv (2003) tentang kepala daerah di Jawa Tengah menunjukkan bahwa birokrasi dapat menjadi kanal artikulasi kharisma jika pemimpin mampu mempersonalisasikan institusi dalam performa kolektif. Dalam kasus Gowa, hal ini terbukti dalam konsistensi simbolik antara pemimpin dan program: “Program dinas itu tidak ada jargon-jargon kampanye. Tapi masyarakat tahu itu dari Pak Bupati” (Wawancara dengan Kepala BKPSDM, 3 Maret 2025). Artinya, simbol tidak dinyatakan, tetapi dihayati publik secara kolektif.

Lebih jauh, strategi Bupati dalam memisahkan program dari jargon politik adalah bentuk strategic depersonalization yang justru memperkuat kharisma. Seperti dikemukakan oleh Sekda, “Pak Adnan mengemas semua program... tapi beliau tidak pernah meletakkan simbol pribadi di dalamnya. Tapi semua orang tahu, itu miliknya” (Wawancara dengan Sekretaris Daerah, 3 Maret 2025). Ini adalah pola komunikasi simbolik tingkat tinggi, yang dalam literatur disebut sebagai silent

charisma—pesona yang tidak mengandalkan retorika, tetapi pengakuan yang lahir dari hasil kerja nyata.

Dengan demikian, program dinas dalam konteks Gowa berfungsi ganda: sebagai alat pemenuhan kebutuhan masyarakat, dan sebagai simbol transformasi kepemimpinan dari pewaris ke pemilik. Kharisma Adnan, dalam hal ini, adalah produk dari konsistensi performa simbolik birokrasi dan penyelarasan program dengan kebutuhan riil masyarakat.

4. Kepala Dinas sebagai Aktor Simbolik: Kharisma yang Dibentuk dari Lapangan, Bukan Pewarisan

Jika pada tahap awal kharisma politik Bupati Gowa disangga oleh warisan nama keluarga besar Yasin Limpo, maka kekuatan komunikatifnya sebagai pemimpin mulai terbentuk ketika ia mendayagunakan kepala dinas sebagai representasi simbolik yang menyuarakan kharismanya secara nyata ke tengah masyarakat. Kepala dinas tidak hanya bertugas sebagai eksekutor teknis, melainkan sebagai aktor kunci dalam mengartikulasikan nilai, kepribadian, dan pola kepemimpinan Adnan secara konkret. Dalam bahasa Sekda, “Bupati ini tidak banyak bicara, tapi kepala dinas yang tahu arah lirikan matanya”.

Teori struktural fungsional menjelaskan bahwa komunikasi kharismatik dalam sistem sosial tidak terjadi melalui simbol kosong, melainkan melalui agen-agen fungsional yang membawa dan mengartikulasikan nilai-nilai pusat sistem (Parsons, 1977, hlm. 54). Kepala dinas—dan dalam konteks Gowa, termasuk camat dan lurah—

menjadi penguat fungsi integrasi, menyatukan simbol kekuasaan dengan struktur sosial lokal.

Sebagai contoh, mantan camat Palangga menuturkan: “Saya di Palangga tidak pernah pegang sapu. Masyarakat datang, bilang jangan Pak... pemimpin itu harus dihormati”. Di balik narasi ini, tersembunyi simbol peran: kepala wilayah sebagai perpanjangan kehormatan pemimpin pusat. Tidak ada yang menyebutkan Adnan, namun kehormatan itu bersumber dari simbol politik yang dibentuk oleh pemimpin utama—yakni Bupati. (Wawancara dengan mantan Camat Pallangga, 3 Maret 2025)

Namun perlu dicatat, simbolisme ini tidak dibentuk oleh keturunan, melainkan oleh strategi komunikasi politik yang bersifat bottom-up. Kepala dinas Pendidikan menjelaskan bahwa “Pak Bupati selalu menempatkan kepala dinas berdasarkan kemampuan mengkomunikasikan program ke bawah, bukan hanya senioritas atau asal” (Wawancara dengan Kepala Bappeda, 11 Maret 2025). Ini menandai sebuah transisi penting: bahwa simbol birokrasi bukan lagi bagian dari pusaka kekuasaan, tetapi hasil dari proses aktualisasi dan performa.

Dalam kerangka teori pertukaran sosial, ini dapat dilihat sebagai bentuk imbal-balik legitimasi. Kepala dinas mendapatkan kepercayaan melalui kedekatan, tetapi hanya mempertahankan posisi melalui kemampuan mengaktualisasikan visi Bupati dalam bahasa sosial yang dapat diterima oleh publik. Kepala DPMPTSP menjelaskan, “Modal saya

hanya itu, bisa kerja baik. Saya tidak punya massa. Tapi bisa dipercaya karena jaga amanah”. Loyalitas bukan lagi soal koneksi darah atau jaringan politik lama, melainkan kredibilitas moral dan administrative (Wawancara dengan Kepala DPMPSTSP, 10 Maret 2025).

Dalam konteks neo-institusional, perubahan ini menunjukkan pergeseran dari pola pewarisan patron-klien ke logika institusional performatif. Kepala BKPSDM menegaskan: “Kalau loyal, tapi tidak kerja, tidak disiplin, tidak bisa naik. Bahkan ada yang diparkir dulu 6 bulan sambil dilihat kinerjanya” (Wawancara dengan Kepala BKPSDM, 3 Maret 2025). Sistem ini membentuk konfigurasi baru yang secara institusional lebih adaptif, meski tetap mempertahankan jaringan representasi politik dan kultural lokal.

Salah satu titik puncak pembuktian transformasi kharisma dari warisan ke kinerja adalah pada fenomena kesadaran otonom kepala dinas dalam mengartikulasikan kehendak politik pemimpin tanpa perintah eksplisit. Seperti diungkapkan oleh Informan, “Saya tahu arah Bupati hanya dari isyarat. Tidak perlu bicara. Dan saya tahu ke mana harus menggerakkan jaringan sosial” (Wawancara dengan Kepala Bappelitbangda, 4 Maret 2025). Ini adalah ekspresi tertinggi dari kharisma institusional yang sudah dilembagakan—yakni ketika simbol menjadi habitus dalam tindakan birokrasi.

Penelitian oleh Grindle (2012) dalam konteks reformasi birokrasi lokal menunjukkan bahwa keberhasilan reformasi simbolik tidak cukup dengan program, tetapi juga memerlukan agen-agen simbolik yang

kredibel. Dalam kasus Gowa, kepala dinas menjadi penguat bukan hanya untuk efektivitas kebijakan, tetapi untuk kredibilitas simbol kharisma pemimpin.

Dalam interaksi masyarakat yang plural secara geografis dan kultural—antara dataran tinggi, kawasan kerajaan, dan wilayah urban—fungsi kepala dinas sebagai komunikator kharisma menjadi sangat strategis. Ini menunjukkan bagaimana jabatan kepala dinas juga menjadi alat adaptasi kultural dari kharisma Bupati—yang tidak hadir langsung, tapi diwakili secara performatif oleh birokrasi tingkat menengah.

Dengan demikian, peran kepala dinas bukan sekadar implementator, melainkan medium sosial dari narasi kharisma. Ia menjalankan komunikasi politik melalui kerja, adaptasi sosial, dan respons terhadap dinamika lokal yang beragam. Dalam kacamata Parsons, mereka memfasilitasi system integration antara subsistem birokrasi dengan subsistem sosial masyarakat (Parsons & Smelser, 1956, hlm. 110).

Narasi dari para kepala dinas membentuk struktur makna baru: bahwa kesetiaan terhadap pemimpin tidak lagi semata-mata diwarisi, tetapi diperoleh dan dijaga melalui performa. Dan karena itu pula, kharisma Bupati Gowa bukan kharisma aristokratik, tetapi kharisma yang dibangun dari bawah—oleh kerja, oleh komunikasi, dan oleh artikulasi simbolik dari jabatan birokrasi.

Tabel 23. Peran Kepala Dinas dalam Komunikasi Kharisma Politik

Dimensi Peran	Fungsi Komunikasi	Contoh Empiris dari Dokumen
Representasi Simbolik	Menyuarakan nilai dan pola kepemimpinan Bupati	"Bupati ini tidak banyak bicara, tapi kepala dinas yang tahu arah lirikan matanya"
Medium Sosial Kharisma	Menerjemahkan visi menjadi aksi nyata	"Saya tahu arah Bupati hanya dari isyarat. Tidak perlu bicara."
Perantara Populisme	Menyampaikan program sebagai bukti kepedulian	"Walaupun tidak ada instruksi langsung, kami tahu bahwa ini program dari Bupati"
Agen Transformasi Nilai	Menanamkan ethos kepemimpinan baru	"Kita tidak perlu disebut tim sukses, karena semua yang kita kerjakan otomatis menunjukkan siapa pemimpinnya"
Aktor Koreografi Politik	Mengatur panggung sosial untuk penguatan citra	"Semua program yang kami jalankan selalu kami sebut sebagai kebijakan Pak Bupati"

5. Politik Kharisma dan Jabatan Dinas dalam Perspektif Populisme:

Dari Simbol Warisan ke Peran Mediatif

Dalam studi populisme kontemporer, pemimpin populis bukan hanya menyampaikan aspirasi rakyat, tetapi menciptakan representasi simbolik tentang siapa rakyat itu melalui medium kekuasaan. Dalam kasus Gowa, jabatan kepala dinas dan program-program dinas menjadi perangkat komunikasi politik yang membentuk dua narasi besar: bahwa Bupati Adnan bukan sekadar penerus trah keluarga, melainkan perwujudan langsung dari "kehendak rakyat."

Menurut teori populisme Ernesto Laclau (2005, hlm. 38), kharisma pemimpin dibentuk dari kemampuan membangun rantai artikulasi antara keluhan-keluhan sosial dan representasi politik yang sederhana. Program dinas seperti satu hafiz satu desa atau beasiswa pelurahan bukan hanya kebijakan teknokratis, melainkan empty signifier—simbol

kosong yang kemudian diisi dengan makna: “ini adalah bukti bahwa Bupati berpihak pada kita.” Kepala Bapenda menyatakan, “Masyarakat itu betul-betul merasakan bahwa Bapak Bupati ini mengayomi dan memperhatikan” (Wawancara dengan Kepala Bappenda, 10 Maret 2025).

Kepala dinas dan camat menjadi aktor yang menyuarakan populisme dari bawah, bukan dalam bentuk pidato ideologis, tetapi dalam bentuk interaksi harian dan pelaksanaan program. Dalam konteks ini, jabatan kepala dinas bukan hanya struktur birokrasi, melainkan menjadi perantara kharisma populis—seperti dikemukakan oleh Moffitt (2016, hlm. 37), pemimpin populis memerlukan *performers of charisma* untuk memperluas daya jangkanya.

Salah satu bentuk paling konkret dari personalisasi populisme muncul dari pernyataan Informans: “Walaupun tidak ada instruksi langsung, kami tahu bahwa ini program dari Bupati. Kami menyampaikannya seperti itu ke masyarakat” (Wawancara dengan Kepala Bappenda, 10 Maret 2025). Ini bukan sekadar loyalitas administratif, melainkan bentuk komunikasi populistik yang mempersonifikasi program sebagai wujud kehendak tunggal seorang pemimpin—ciri utama populisme personalistik.

Teori personalisasi politik (McAllister, 2007; Rahat & Sheaffer, 2007) menekankan bahwa dalam demokrasi lokal, figur pemimpin seringkali menggantikan lembaga sebagai titik orientasi kepercayaan publik. Dalam kasus Gowa, lembaga teknis seperti dinas pendidikan atau dinas

koperasi menjadi tidak relevan secara simbolik di mata publik jika tidak diasosiasikan dengan Bupati. Kepala dinas koperasi menegaskan, “Semua program yang kami jalankan—UMKM, bantuan COVID—selalu kami sebut sebagai kebijakan Pak Bupati”. Hal ini mengindikasikan bahwa komunikasi politik dijalankan dengan logika kharisma individu, bukan kekuatan institusional.

Dalam pendekatan performatif politik (Butler, 2010; Hajer, 2009), pemimpin membentuk identitasnya bukan dengan mendeklarasikan, tetapi dengan bertindak seolah-olah ia telah menjadi representasi rakyat. Di sinilah kepala dinas dan camat menjalankan fungsi koreografis—mengatur panggung sosial agar masyarakat melihat Bupati sebagai satu-satunya figur yang peduli, hadir, dan solutif.

Pendekatan ini mengarah pada transformasi dari warisan ke legitimasi personal. Dalam logika populis, legitimasi bukan lagi soal struktur, tetapi soal representasi langsung. Seorang kepala dinas menyatakan, “Tidak semua yang dekat dengan keluarga beliau itu jadi kadis. Yang penting itu: bisa diandalkan, tidak banyak neko-neko”. Artinya, warisan darah tidak otomatis menjamin posisi. Ada proses delegitimasi internal terhadap patronase lama, dan penguatan basis kharisma pada performa dan kesetiaan nilai.

Dalam teori mediasi politik (Couldry, 2003), kharisma politik dalam demokrasi tidak langsung diterima masyarakat, melainkan dimediasi melalui pengalaman harian, interaksi dengan agen-agen lapangan, dan simbol program yang dikenang. Salah satu mantan lurah menyatakan,

“Masyarakat tidak ingat nama programnya, tapi ingat ini bantuan dari Pak Adnan”. Ini sejalan dengan Gramscian theory tentang hegemoni simbolik—di mana penerimaan terhadap kekuasaan berlangsung melalui consent yang dihasilkan dari pengulangan narasi positif melalui agen struktural.

Namun demikian, perlu juga ditinjau kemungkinan disonansi simbolik. Dalam beberapa kasus, loyalitas programatik dari kepala dinas tidak selalu berbanding lurus dengan persepsi netralitas. Seorang kepala dinas mengakui: “Kami tahu tidak boleh kampanye, tapi kalau dalam lingkungan keluarga dan tetangga, kami tetap bicara soal Bupati”. Ini menunjukkan bahwa komunikasi kharisma dalam kerangka populisme seringkali berjalan dalam wilayah ambiguitas normatif—mengaburkan batas antara pelayanan publik dan manuver elektoral.

Dalam analisis akademik, ini bukan penyimpangan, tetapi justru ciri khas dari populisme elektoral berbasis birokrasi. Penelitian oleh Slater (2010) dan Mietzner (2013) menunjukkan bahwa birokrasi di Indonesia sering menjadi instrumen mediasi elektoral yang tidak dibangun secara represif, tetapi komunikatif dan normatif—seperti program dinas yang membawa “rasa” kehadiran pemimpin.

Akhirnya, strategi Adnan dalam menggunakan kepala dinas dan program sebagai medium komunikasi kharismatik menunjukkan sintesis antara personalisasi populis, pelibatan simbolik, dan transformasi dari warisan ke performa. Dalam konteks Gowa, kharisma politik tidak lagi diwarisi sebagai entitas tunggal keluarga, tetapi dikomunikasikan,

dimediasi, dan disebarluaskan melalui tangan-tangan struktural birokrasi yang loyal dan adaptif.

6. Institusionalisasi Kharisma Politik: Dari Otoritas Pribadi ke Sistem yang Mendukung Kepemimpinan Mandiri

Salah satu tantangan utama dalam politik lokal yang kharismatik adalah bagaimana memastikan bahwa kekuatan simbolik seorang pemimpin tidak menguap ketika figur itu mundur dari panggung. Dalam konteks Gowa, Bupati Adnan memperlihatkan kematangan strategi politik melalui upaya sistematis untuk melembagakan kharismanya ke dalam struktur birokrasi. Hal ini dilakukan tidak hanya melalui figuratif kepala dinas, tetapi dengan menata mekanisme rekrutmen, promosi, dan kultur kerja birokrasi yang merefleksikan nilai-nilai kepemimpinannya.

Kepala BKPSDM menjelaskan, “Ada proses profiling. Tidak semua yang awalnya tidak mendukung langsung disingkirkan. Ada yang diparkir dulu, ada yang diberi ruang menunjukkan diri. Tapi sistem karier tetap pakai tiga prinsip: loyalitas, disiplin, kerja sesuai aturan” (Wawancara dengan Kepala BKPSDM, 3 Maret 2025). Ini adalah bentuk institusionalisasi nilai kharismatik, di mana norma-norma yang awalnya bersifat relasional dikodifikasikan dalam sistem kepegawaian dan manajemen talenta.

Dalam pendekatan neo-institusional (Scott, 2008), institusionalisasi adalah proses ketika norma, nilai, dan praktik sosial mendapatkan

legitimasi dalam sistem yang stabil dan dapat direproduksi. Dalam kasus Gowa, Adnan tidak hanya menanamkan nilai loyalitas sebagai ide abstrak, tetapi membangun prosedur-prosedur formal yang menjamin nilai itu menjadi prasyarat dalam seleksi jabatan struktural. Kepala dinas menjelaskan, “Pak Bupati itu lihat semua, dari disiplin masuk kantor sampai cara bicara dengan masyarakat. Kalau sombong, pasti tidak dipakai”.

Proses ini dapat dikaji dalam kerangka *routinization of charisma* (Weber, 1968), yaitu tahap di mana otoritas kharismatik diinstitusikan agar tetap bekerja meski figur awalnya telah hilang. Adnan, dengan membentuk prosedur profiling ASN, membangun “memori administratif” dari kharisma yang awalnya bersifat personal. Dalam hal ini, kharisma menjadi tatanan nilai dalam sistem rekrutmen dan evaluasi birokrasi.

Lebih lanjut, pendekatan ini mencerminkan transformasi dari personifikasi ke sistematisasi kharisma politik. Seperti yang dituturkan oleh seorang kepala dinas, “Sekarang orang tidak hanya bilang: saya orang dekat Pak Bupati. Tapi juga ditanya: kau rajin masuk kantor? Pernah dipanggil BKD?”. Maka, otoritas simbolik pemimpin perlahan-lahan dilebur ke dalam norma organisasi yang lebih objektif.

Transformasi ini juga tampak dalam pengelolaan pipeline kepemimpinan birokrasi. Kepala BKPSDM menjelaskan bahwa dalam proses seleksi, “Camat tidak boleh langsung jadi kadis. Harus jadi kabag atau sekretaris dulu. Supaya diinstal lagi kemampuan administrasinya” (Wawancara dengan Kepala BKPSDM, 3 Maret 2025). Ini adalah indikasi

bahwa jabatan bukan lagi hasil patronase semata, tetapi proses bertahap yang memastikan kesiapan administratif dan simbolik seorang ASN.

Dalam perspektif struktural fungsional, ini memperkuat fungsi goal attainment dan adaptation. ASN tidak lagi sekadar representasi jaringan sosial atau geopolitik, tetapi agen transformasi nilai yang harus menyerap dan menampilkan ethos kepemimpinan baru yang telah dilembagakan. Sebagaimana Parsons menekankan (1971, hlm. 32), agar sistem sosial berfungsi stabil, maka nilai-nilai inti sistem harus tertanam dalam unit-unit strukturalnya—dan dalam konteks ini, unit itu adalah jabatan kepala dinas.

Institusionalisasi juga tampak dalam bagaimana kepala dinas didorong untuk menyampaikan narasi simbolik yang konsisten dengan visi politik Bupati. Seorang mantan camat menyebut, “Kita tidak perlu disebut tim sukses, karena semua yang kita kerjakan otomatis menunjukkan siapa pemimpinnya”. Ini adalah bentuk reproduksi simbolik terlembaga, di mana kerja birokrasi tidak netral secara simbolik, tetapi menjadi kanal narasi kharisma politik dalam bentuk program dan pelayanan.

Penelitian oleh Stepan & Linz (2013) dalam kajian transisi demokrasi menunjukkan bahwa keberhasilan sistem kharismatik bergantung pada kemampuan menciptakan lembaga-lembaga yang menyerap dan menyebarkan kharisma ke dalam prosedur formal. Dalam Gowa, prosedur promosi, distribusi program, dan komunikasi birokrasi

tidak lagi bersandar pada koneksi darah atau kekuatan politik lama, tetapi pada nilai yang telah dijadikan default dalam sistem birokrasi.

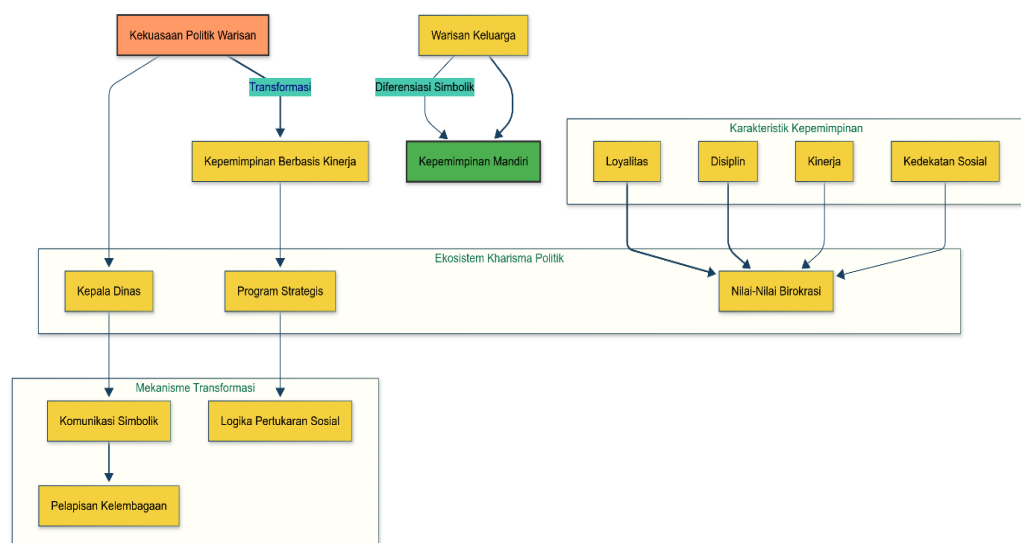
Adnan bahkan membatasi simbolisme warisan secara aktif. Sebagaimana dituturkan oleh beberapa pejabat, “Pak Bupati tidak pernah ekspos foto bapaknya atau pamannya dalam program. Dia tidak ingin orang mengira ini hanya lanjutan. Tapi semua tahu, itu keluarga, tapi dia buat jalan sendiri”. Ini adalah simbol dari intentional differentiation, yakni pemisahan diri yang strategis dari simbol lama demi membentuk narasi kepemimpinan yang otonom.

Dengan demikian, jabatan kepala dinas bukan hanya kanal komunikasi politik, tetapi menjadi bagian dari sistem nilai yang menyandarkan diri pada kharisma yang telah diinstitusionalisasikan. Bupati Gowa telah berhasil mentransformasikan kharisma politik dari bentuk personal dan warisan menjadi struktur administratif yang stabil, berfungsi, dan dapat diperluas oleh sistem itu sendiri. Kharisma menjadi rezim nilai yang dibakukan, bukan hanya sekadar aura pribadi yang karismatik.

Tabel 24. Strategi Institusionalisasi Kharisma Politik di Kabupaten Gowa

Strategi	Mekanisme Implementasi	Dampak Institusional
Profiling ASN	Evaluasi loyalitas, disiplin, dan kinerja	Membangun "memori administratif" dari kharisma personal
Pipeline Kepemimpinan	Jenjang bertahap: camat → kabag → sekretaris → kadis	Memastikan kesiapan administratif dan simbolik
Distribusi Program	Prioritas awal untuk pendukung, pemerataan di tahun-tahun berikutnya	Memperkuat loyalitas sekaligus memperluas basis dukungan

Diferensiasi Imbalan	Promosi berdasarkan loyalitas dan kinerja	Membangun sistem insentif yang mendukung nilai kepemimpinan
Intentional Differentiation	Membatasi simbolisme warisan keluarga	Membangun narasi kepemimpinan yang otonom
Reproduksi Simbolik	Konsistensi penyampaian program sebagai representasi Bupati	Mengkonsolidasikan kharisma personal dalam sistem birokrasi



Tabel 25. transformasi peralihan patron melalui birokrasi politik

Dalam konteks transformasi kepemimpinan di Kabupaten Gowa, jabatan kepala dinas memunculkan fenomena kompleks yang melampaui fungsi administratif tradisional, mengonstruksikan dirinya sebagai medium komunikasi kharisma politik yang sophisticated. Merujuk pada perspektif Parsons (1951, hlm. 110), struktur fungsional birokrasi tidak sekadar mengeksekusi kebijakan, melainkan menjadi arena produksi dan reproduksi makna simbolik kekuasaan. Kepala dinas bertransformasi dari sekadar pelaksana teknis menjadi agen komunikasi yang mengartikulasikan narasi kepemimpinan secara intrinsik, mentransmisikan nilai-nilai personal pemimpin ke dalam ruang sosial yang lebih luas.

Teori pertukaran sosial (Social Exchange Theory) memberikan kerangka analitis yang memungkinkan pemahaman lebih mendalam tentang mekanisme komunikasi kharismatik ini. Dalam terminologi Bourdieu (1991, hlm. 121), jabatan kepala dinas menjadi modal simbolik yang memediasi hubungan antara struktur kekuasaan dan realitas sosial masyarakat. Mereka tidak sekadar menerima instruksi, tetapi aktif menterjemahkan kehendak politik melalui program-program strategis yang memiliki resonansi emosional dan logika kultural. Proses ini menciptakan apa yang oleh March dan Olsen (1996, hlm. 252) disebut sebagai "keaslian kelembagaan baru", di mana simbol-simbol lama direkonstruksi melalui praktik-praktik kontemporer.

Pendekatan neo-institusional menjelaskan mekanisme transformasi di mana kepala dinas menjadi instrumen kunci dalam proses decoupling struktural. Mereka tidak sekadar menggantikan logika warisan, tetapi menciptakan lapisan baru dalam sistem kelembagaan yang memungkinkan diferensiasi simbolik antara kekuasaan berbasis keturunan dengan kekuasaan berbasis kinerja. Seperti diargumentasikan Mahoney dan Thelen (2010), hal ini merupakan strategi institutional layering yang memungkinkan sistem politik lokal beradaptasi tanpa mengalami disrupsi fundamental. Kepala dinas menjadi agen yang mentransformasi nilai-nilai kepemimpinan melalui praktik komunikasi yang berkelanjutan.

Dalam perspektif struktural fungsional, jabatan kepala dinas menjalankan fungsi integration dan adaptation secara simultan. Mereka

tidak hanya mengomunikasikan kharisma, tetapi juga membentuk ulang basis legitimasi kepemimpinan dari warisan genealogis menuju performativitas birokratis. Mengacu pada analisis Grindle (2012) tentang reformasi birokrasi lokal, kepala dinas bertindak sebagai performers of charisma yang mentransmisikan kekuatan simbolik pemimpin melalui kerja konkret dan pendekatan sosial yang responsif. Dengan demikian, jabatan kepala dinas tidak sekadar menjadi medium komunikasi, melainkan ruang produksi ulang kharisma politik yang dinamis dan adaptif, mengubah narasi kekuasaan dari sekadar warisan menjadi konstruksi sosial yang hidup dan berkelanjutan.

Apa yang terjadi di Kabupaten Gowa di bawah kepemimpinan Bupati Adnan Purichta Ichsan bukan sekadar cerita tentang regenerasi politik, tetapi tentang bagaimana kharisma politik—yang semula diasosiasikan dengan warisan keluarga dan reputasi genealogis—ditransformasikan secara sadar melalui instrumen birokrasi, utamanya jabatan kepala dinas dan program-program strategis dinas. Analisis sebelumnya menunjukkan bahwa:

1. Kepala dinas berfungsi sebagai kanal komunikasi simbolik, menyuarakan nilai-nilai personal Bupati ke ruang sosial birokrasi dan masyarakat. Mereka bukan hanya pejabat administratif, tetapi komunikator kharisma politik.
2. Program dinas menjadi ruang artikulasi kharisma, bukan melalui jargon politik, tetapi melalui sentuhan konkret terhadap kebutuhan

masyarakat, seperti “beasiswa satu desa”, “satu hafiz satu desa”, dan pembatasan toko modern yang simbolik pada keberpihakan kepada ekonomi kecil. Ini adalah politik dalam bentuk pelayanan.

3. Kharisma yang dibentuk bukan diturunkan, tetapi dikonstruksi melalui kerja, performa, dan konsistensi tindakan. Dalam istilah Weberian, terjadi *routinization of charisma* yang tidak berbasis mistik genealogis, tetapi performativitas birokrasi yang loyal dan fungsional.
4. Institusionalisasi kharisma dilakukan melalui sistem kepegawaian dan tata kelola promosi jabatan. Sistem profil ASN, seleksi jabatan berbasis loyalitas, disiplin, dan kerja sesuai aturan menjadi standar baru dalam pelebagaan *ethos* kepemimpinan. Sistem menggantikan koneksi darah sebagai sumber legitimasi.
5. Pendekatan populisme berperan sebagai jembatan emosional antara Bupati dan publik. Namun, tidak dalam bentuk agitasi massa, melainkan melalui mediasi birokrasi yang menyampaikan kebijakan dengan narasi kesederhanaan, kedekatan, dan keberpihakan. Seperti disampaikan para lurah dan camat: “Kami tidak pernah kampanye, tapi semua tahu ini program dari beliau.”
6. Teori pertukaran sosial membantu memahami logika loyalitas yang tidak hanya berdasarkan kedekatan afiliasi, tapi juga perhitungan rasional terhadap imbal balik simbolik dan material.

Jabatan dinas menjadi valuta politik yang meneguhkan siapa yang pantas dipercaya.

7. Teori struktural fungsional menjelaskan stabilitas sistem ini, dengan jabatan kepala dinas berfungsi sebagai penghubung antara nilai-nilai inti kepemimpinan (loyalitas, kinerja, kedekatan sosial) dan subsistem masyarakat yang plural. Sistem birokrasi menjadi medium integratif, bukan sekadar eksekutor kebijakan.
8. Neo-Institusional menjelaskan bagaimana struktur yang semula didominasi norma kekerabatan diproduksi ulang, bukan dengan revolusi, tetapi layering gradual. Prosedur formal dan nilai-nilai baru dimasukkan tanpa sepenuhnya menghapus simbol lama—strategi khas birokrasi hibrid.

Studi ini menunjukkan bahwa kekuatan kharismatik dapat dibentuk dan dilembagakan secara sistematis, dan bahwa birokrasi bukanlah penghalang bagi ekspresi politik kharismatik—justru sebaliknya: ia adalah medium penguatnya.

Lebih jauh, pengalaman Gowa juga mengingatkan bahwa keberhasilan politik tidak harus bersandar pada ekspansi simbolik melalui media, tetapi dapat dibentuk secara organik melalui birokrasi yang hidup, adaptif, dan mampu menjalankan bahasa politik dalam tindakan sehari-hari. Kepala dinas yang disiplin, camat yang responsif, dan lurah yang komunikatif adalah bagian dari koreografi besar membentuk kharisma institusional.

Secara teoretis, analisis ini memperluas pembacaan terhadap kharisma politik lokal di Indonesia dengan memadukan teori struktural fungsional, teori pertukaran, populisme, dan neo-Institusional ke dalam satu narasi transformasi. Ini menantang dikotomi lama antara profesionalisme birokrasi dan politik lokal: bahwa keduanya bisa bersatu dalam artikulasi kharisma yang adaptif, performatif, dan berakar.

Secara praktis, studi ini menunjukkan bahwa kepala daerah dapat membangun kepemimpinan otentik dan mandiri—bahkan dalam bayang-bayang keluarga besar politik—jika ia mampu menata struktur simbol, kerja birokrasi, dan ruang publik dalam satu logika komunikasi yang konsisten. Tidak semua warisan harus ditolak, tapi setiap warisan harus dikalahkan melalui bukti tindakan.

Sebagai penutup, kepemimpinan Adnan di Gowa menunjukkan satu pelajaran besar: bahwa kharisma bukanlah hadiah. Ia adalah proyek politik, dibentuk dari kerja, disebarkan lewat birokrasi, dan diabadikan dalam sistem. Maka jabatan kepala dinas bukan lagi ornamen kekuasaan, tetapi bahasa kekuasaan itu sendiri.

F. Penguatan Patronase Politik melalui Birokrasi Representatif

Kepemimpinan Adnan Purichta Ichsan di Kabupaten Gowa menunjukkan transformasi birokrasi menjadi instrumen patronase politik yang sistematis. Penelitian ini mengkaji tiga aspek fundamental: birokrasi representatif sebagai alat patronase politik, program dinas sebagai medium konstruksi legitimasi Adnan sebagai pusat kekuasaan di Gowa, dan desain birokrasi sebagai arsitektur kekuasaan berlapis yang menempatkan Adnan

sebagai simpul sentral patronase politik. Melalui pendekatan ini, birokrasi tidak lagi berfungsi sebatas pelaksana kebijakan publik, tetapi bertransformasi menjadi mesin politik yang mengkonsolidasikan dukungan elektoral dan memelihara loyalitas politik hingga tingkat akar rumput.

1. Birokrasi Representatif sebagai Alat Patronase Politik

Dalam politik lokal Gowa, jabatan kepala dinas tidak semata dirancang sebagai posisi administratif, melainkan sebagai kanal yang merepresentasikan struktur patronase politik berbasis representasi sosial-kultural. Sebagaimana ditegaskan oleh Bupati Gowa, “Saya menempatkan orang-orang yang memang perwakilan dari rumpun-rumpun keluarga yang ada... kepala dinas, kepala bidang, dan juga kepala bagian itu adalah representasi daripada 18 kecamatan yang ada”. Pernyataan ini menunjukkan bahwa birokrasi di Gowa tidak dikonstruksi dalam bingkai meritokrasi murni, melainkan dikemas dalam bentuk birokrasi representatif yang merangkul struktur sosial lokal sebagai fondasi legitimasi politik.

Pendekatan ini sejalan dengan perspektif struktural-fungsional Talcott Parsons yang menekankan bahwa setiap sistem sosial perlu memiliki mekanisme integrasi untuk menjaga keseimbangan sistemik (Parsons, 1951). Penempatan pejabat sebagai representasi kecamatan mencerminkan fungsi integratif birokrasi, di mana birokrasi bukan sekadar pelaksana administratif, tetapi juga instrumen stabilisasi sosial. Dengan menempatkan figur-figur representatif dari masing-masing

kecamatan atau rumpun keluarga, Bupati membangun konsensus elektoral yang tersebar merata, menciptakan bentuk soliditas politik berbasis ikatan afiliasi genealogis.

Namun, dari sudut pandang pendekatan neo-Institusional (March & Olsen, 1984), praktik ini memperlihatkan adaptasi kelembagaan terhadap logika lokal. Birokrasi yang seharusnya beroperasi berdasarkan prinsip universal seperti “the right man on the right place”, dalam praktiknya diubah menjadi arena kontestasi antara kapabilitas teknokratik dan kepentingan representatif. Bupati Gowa secara eksplisit menyatakan bahwa dalam konteks pilkada langsung, "teori ini sangat sulit untuk diimplementasikan... yang kita cari dalam bekerja yang pertama adalah kenyamanan... maka kita mencari tim kita adalah orang-orang yang loyal".

Logika kenyamanan ini merupakan esensi dari patronase dalam bingkai teori pertukaran sosial (Blau, 1964), di mana hubungan atasan-bawahan didasarkan pada transaksi timbal balik: jabatan diberikan kepada individu dengan kekuatan afiliasi dan loyalitas, sebagai imbal balik atas dukungan politik dan stabilitas sosial yang mereka bawa. Dengan demikian, jabatan kepala dinas menjadi komoditas simbolik sekaligus fungsional dalam struktur pertukaran yang mempertahankan kuasa dan memediasi aspirasi politik melalui birokrasi.

Birokrasi representatif yang dibangun di Gowa juga berfungsi sebagai instrumen populisme lokal. Dalam teori populisme, seorang pemimpin membentuk citra sebagai representasi dari “kami”—rakyat

mayoritas yang autentik—berhadapan dengan “mereka” yang elitis atau asing (Mudde, 2004; Laclau, 2005). Dengan menjadikan kepala dinas sebagai perwakilan rumpun keluarga, masyarakat lokal, termasuk keluarga kerajaan, merasa menjadi bagian dari konstruksi “kami” yang otentik. Bahkan Bupati menegaskan bahwa dirinya melakukan rekonsiliasi dengan para pendukung rival politik, lalu menarik mereka masuk dalam birokrasi untuk memperkuat loyalitas dan kesolidan internal (Bupati Gowa.)

Kebijakan ini bukan tanpa risiko. Sejumlah penelitian menunjukkan bahwa birokrasi representatif dapat menciptakan stabilitas jangka pendek, namun rentan terhadap pelemahan kapasitas kelembagaan jangka panjang karena kompromi terhadap standar profesionalisme (Peters & Pierre, 2004; Grindle, 1997). Namun di Gowa, stabilitas birokrasi justru diperkuat melalui loyalitas yang dipadukan dengan kedisiplinan administratif. Seorang kepala dinas menyatakan, “tiga ukuran menjadi kepala dinas itu adalah loyalitas, disiplin, dan bekerja sesuai aturan. Soal kompetensi itu nomor 10.

Dalam kerangka neo-Institusional, ini mencerminkan bentuk isomorfisme kelembagaan yang bukan bersifat mimetik terhadap model nasional, tetapi lebih bersifat normatif terhadap nilai-nilai lokal—nilai kekeluargaan, stabilitas sosial, dan keterwakilan geopolitik. Representasi ini bahkan menjelma menjadi skema stabilitas sosial. Seperti dikatakan oleh Kepala Kesbangpol, “Birokrasi representatif itu cenderung goyang, karena banyak orang kuat... cuma anomalnya ada

di Pak Bupati. 90 persen orang kuat dia rangkul, jadi bisa unggul 90 persen”

Strategi representasi birokrasi yang diterapkan oleh Bupati Gowa tidak semata bertujuan menjaga soliditas internal birokrasi, tetapi juga menjadi wahana legitimasi elektoral yang terus direproduksi. Seorang mantan camat menyatakan dengan lugas bahwa dirinya ditugaskan secara khusus untuk “meyakinkan masyarakat di wilayah zona merah,” yakni wilayah yang sebelumnya menjadi basis lawan politik, agar berpindah mendukung Bupati Adnan. Ia mengungkapkan, “menjelang periode kedua saya harus bisa meyakinkan semua tokoh-tokoh masyarakat yang ada di Tinggimoncong bahwa Pak Adnan itu orangnya seperti ini (Wawancara dengan mantan Camat Tinggimoncong, 30 Februari 2025)

Dalam teori struktural-fungsional, penugasan semacam ini dapat dipahami sebagai ekspresi dari fungsi latensi dan integrasi. Birokrasi bertugas tidak hanya melayani secara administratif, tetapi juga menjalankan fungsi sosialisasi nilai politik dari pemimpin kepada masyarakat. Sebagaimana Talcott Parsons menjelaskan, institusi publik tidak hanya memiliki peran teknokratik, tetapi juga simbolik dan normatif dalam mempertahankan kohesi sistem sosial (Parsons, 1960).

Lebih jauh, bentuk loyalitas birokrasi di Gowa menegaskan terjadinya pertukaran simbolik yang khas dalam kerangka patronase. Beberapa kepala dinas mengungkapkan bahwa mereka “hanya bermodalkan loyalitas, tidak dari sisi akademik” namun tetap

memperoleh kepercayaan karena dianggap menjaga amanah dan bisa “menjadi wakil wajah Bupati di mata masyarakat” (Kepala Balitbangda). Ini mencerminkan apa yang disebut Blau (1964) sebagai pertukaran non-material dalam relasi sosial birokratis: bukan sekadar jasa dan imbalan, tetapi pertukaran simbol, kepercayaan, dan reputasi yang dipolitisasi.

Dari perspektif populisme, loyalitas ini dikonstruksi sebagai bentuk kedekatan emosional antara pemimpin dan pengikut. Pemimpin populis sering kali menekankan bahwa dirinya bukan bagian dari elit lama, melainkan representasi dari rakyat biasa. Dalam konteks Gowa, narasi ini terbangun sejak awal, ketika Adnan Purichta IYL diragukan karena usia mudanya dan dianggap hanya mengandalkan nama besar ayahnya. Namun, seiring waktu, ia membangun identitas baru yang lebih mandiri, bahkan oleh para birokrat senior disebut “mampu keluar dari bayang-bayang Pak Iksan dan Pak Sarul” (Wawancara dengan Kepala BKPSDM, 3 Maret 2025).

Transisi ini penting dalam kajian neo-Institusional karena memperlihatkan adanya agen institusional (institutional entrepreneur) yang mampu mengubah struktur lama tanpa menimbulkan disrupsi. Dengan kata lain, Bupati tidak merombak total struktur birokrasi, melainkan merevitalisasinya dengan aktor-aktor loyal yang ia bentuk secara bertahap melalui seleksi berdasarkan afiliasi politik, etnografis, dan profesional.

Sejumlah penelitian relevan mendukung dinamika ini. Misalnya, Grindle (2012) menunjukkan bahwa di banyak negara berkembang,

pemimpin lokal memanfaatkan birokrasi sebagai arena negosiasi antara modernisasi dan representasi sosial. Penelitian oleh Sidel (2004) di Filipina menunjukkan bahwa kepala daerah yang menggunakan birokrasi sebagai wahana patronase justru berhasil menciptakan stabilitas politik jangka menengah, selama birokrasi tersebut tidak ditinggalkan sepenuhnya dari logika pelayanan publik.

Namun, tidak semua pihak sepakat. Penelitian oleh Turner & Hulme (1997) menunjukkan bahwa birokrasi representatif yang terlalu sarat muatan politis cenderung menciptakan stagnasi karena insentif kerja tidak lagi didasarkan pada kinerja, melainkan pada afiliasi. Dalam konteks Gowa, resistensi semacam ini dikendalikan melalui apa yang disebut “penempatan strategis dan rotasi lunak.” Misalnya, calon kepala dinas yang dinilai kurang loyal tidak langsung disingkirkan, tetapi “diparkir di jabatan transisional” selama 6 bulan hingga 1 tahun, sembari diawasi ulang oleh Bupati dan tim BKPSDM (Wawancara dengan Kepala BKPSDM, 3 Maret 2025).

Hal ini menandakan model adaptif dari neo-Institusional yang tidak bersifat deterministik, tetapi responsif terhadap konfigurasi sosial politik lokal. Ketika struktur birokrasi menjadi tempat pertarungan politik, maka norma yang berlaku tidak hanya berasal dari aturan formal negara, tetapi juga dari “norma informal loyalitas” yang tumbuh dalam relasi sehari-hari antara pimpinan dan ASN.

Fungsi representasi birokrasi bahkan semakin eksplisit ketika penempatan pejabat dilakukan dengan memperhatikan peta geopolitik

lokal. Salah seorang pejabat mengakui, “Saya ini diangkat jadi kepala dinas karena memang orang dari rumpun kerajaan, di dataran tinggi. Jadi memang harus di situ, untuk menstabilkan” (Wawancara dengan Sekretaris Daerah, 3 Maret 2025). Ini mengafirmasi asumsi dari teori populisme Laclau (2005), bahwa populisme bukan hanya strategi komunikasi, tetapi juga strategi artikulasi identitas—di mana pemimpin menciptakan relasi afektif melalui penempatan simbolik yang dapat dibaca oleh konstituen sebagai tanda keberpihakan.

Penelitian lain oleh Piliavsky (2014) mengenai patronase politik di India menunjukkan bahwa stabilitas pemerintahan lokal sering kali justru bertumpu pada figur-figur lokal yang memiliki kapasitas mobilisasi sosial, dan jabatan birokrasi menjadi alat artikulasi legitimasi tersebut. Dalam konteks Gowa, kepala dinas dijadikan “juru tafsir lokal” atas visi bupati, dan sekaligus agen peredam resistensi.

Kepala dinas yang berasal dari wilayah “zona merah” seperti Tinggimoncong misalnya, diberikan tugas politik terselubung untuk melakukan pendekatan-pendekatan sosiokultural. “Arahan beliau seperti itu... saya banyak di masyarakat, 80–90 persen saya di luar, jarang di kantor waktu camat,” ujar seorang pejabat (Kepala Balitbangda). Ini menunjukkan difusi fungsi administratif dan politik dalam satu jabatan birokrasi, yang secara teori disebut sebagai birokrasi hibrida (Evans, 2020).

Pembentukan loyalitas birokratik di Gowa bukanlah hasil spontanitas, melainkan produk dari desain pembinaan institusional yang

dirancang untuk mempertahankan keberlanjutan patronase politik. Dalam kerangka struktural-fungsional, ini merupakan refleksi dari fungsi **pattern maintenance** yang menjamin kelestarian norma melalui regenerasi nilai dalam institusi. Loyalitas terhadap Bupati tidak dibentuk hanya melalui hubungan vertikal formal, tetapi melalui proses pembelajaran simbolik dan kedekatan emosional jangka panjang.

Salah satu pejabat menegaskan, “Saya ini sudah ikut Bupati sejak masih anggota DPR... saya pegang tasnya dulu. Tapi saya tahu apa yang beliau maksud hanya dari lirikan mata”Kepala Bappenda. Pernyataan ini menggambarkan relasi patron-klien yang tidak hanya bersifat fungsional, tetapi sudah menjelma menjadi *embedded loyalty*—suatu loyalitas yang tertanam dalam relasi personal dan dipertahankan melalui mekanisme reward simbolik seperti kepercayaan dan eksklusivitas akses.

Teori pertukaran sosial menjelaskan fenomena ini sebagai *diffuse exchange*, di mana imbalan tidak harus bersifat langsung, tetapi dapat berupa kedekatan simbolik, akses terhadap informasi, atau kesempatan promosi (Homans, 1961). Di Gowa, promosi birokratik jelas mengikuti pola ini. “Saya jadi kepala dinas dari penyuluh karena dilihat loyal, bukan karena jabatan fungsional saya. Waktu lelang jabatan, saya ikut... dan lulus karena saya tunjukkan kinerja, bukan karena saya tim kampanye”

Namun loyalitas tidak identik dengan absolutisme. Dalam beberapa kasus, ASN yang tidak menunjukkan performa tetap diparkir dalam rotasi lunak, atau diberi tugas administratif yang tidak strategis. Ini merupakan

bentuk *soft institutional sanction*, yang dalam neo-Institusional disebut sebagai mekanisme penegakan norma informal dalam organisasi (Scott, 2008). Dengan demikian, loyalitas tidak hanya bersifat ideologis, tetapi juga dimonitor secara fungsional.

Lebih jauh, patronase politik tidak berhenti pada penempatan jabatan, tetapi direproduksi dalam bentuk program-program dinas yang dikelola secara selektif untuk memperkuat basis dukungan. Salah satu kepala dinas mengakui bahwa program-program unggulan seperti beasiswa satu lura satu mahasiswa, hafiz Al-Qur'an, serta bantuan UMKM didesain sedemikian rupa agar distribusinya dikaitkan dengan dukungan elektoral di daerah-daerah strategis (Wawancara dengan Kepala Bappeda, 11 Maret 2025).

Dari perspektif populisme, distribusi program berbasis “rasa hadirnya negara” secara langsung merupakan bentuk dari *moral economy of electoralism*—yaitu ketika program negara diklaim sebagai kemurahan hati pemimpin dan bukan sebagai kewajiban institusional. Pemimpin populis kerap menggunakan birokrasi sebagai kanal untuk mengartikulasikan kedekatan personal dengan rakyat (Moffitt, 2016). Dalam kasus Gowa, distribusi sembako, masker, bahkan pengangkatan imam-imam desa dari program hafiz diartikulasikan sebagai *legacy* pribadi Bupati, bukan sebagai kebijakan institusional (Wawancara dengan Kepala Bappeda, 11 Maret 2025).

Narasi ini diperkuat oleh komunikasi simbolik yang menyatu dalam gaya kepemimpinan. Seorang pejabat mengatakan, “Pak Adnan ini

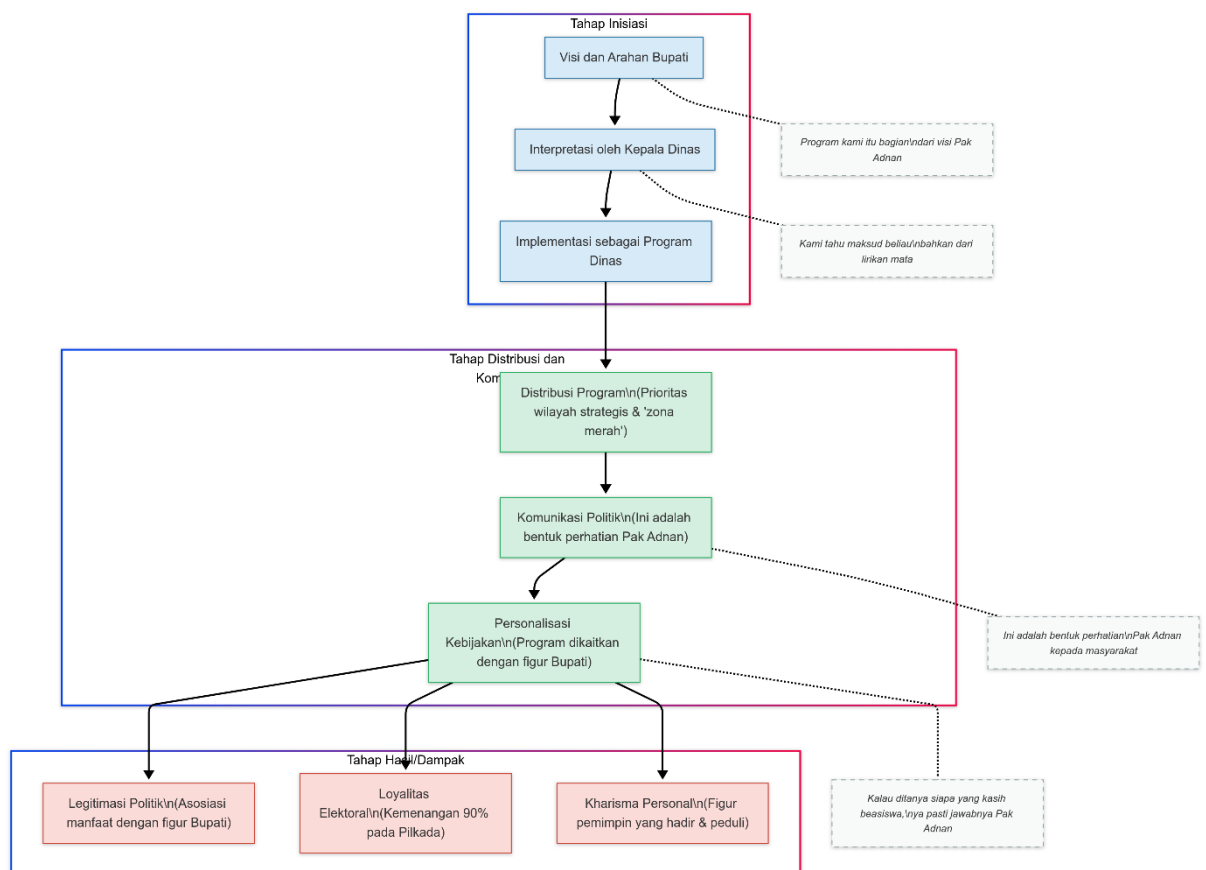
bukan tipe yang menggunakan simbol politik seperti warna tertentu atau jargon. Tapi masyarakat tahu bahwa program itu dari beliau. Kalau ditanya siapa yang kasih beasiswa, ya pasti jawabnya Pak Adnan”Kepala BKPSDM. Ini memperlihatkan gaya populisme yang tidak simbolik-struktural, tetapi *populisme implisit* berbasis relasi afektif.

Namun bukan berarti tidak ada kritik. Penelitian oleh Aspinall (2014) tentang pemilu lokal di Indonesia mencatat bahwa penggunaan program pemerintah sebagai alat komunikasi elektoral berisiko menciptakan *clientelistic trap*, di mana loyalitas birokrasi beralih dari pelayanan publik ke pelayanan patron. Risiko ini juga muncul ketika fungsi birokrasi sebagai agen netral dilunturkan demi elektabilitas.

Meski demikian, dalam kasus Gowa, fungsi profesionalisme justru dipadukan dengan patronase dalam bentuk model *instrumental professionalization*—di mana pengembangan karir ASN tetap berlangsung dalam struktur yang dikelola ketat. Misalnya, jalur dari camat ke kepala dinas tidak boleh langsung, tetapi melalui jenjang sekdis atau kabag, demi mengasah kapasitas administratif sebelum promosiKepala BKPSDM.

Hal ini menunjukkan bahwa walaupun patronase dijadikan medium utama pembentukan birokrasi, ia tidak serta-merta melemahkan fungsi organisasi. Sebaliknya, ia mengakomodasi fungsi adaptasi dan integrasi dalam kerangka AGIL Parsons (adaptation, goal attainment, integration, latency) dengan menekankan kesinambungan antara representasi sosial-politik dan efektivitas birokrasi.

Dalam hal ini, penelitian oleh Kristiansen & Pratikno (2006) relevan, yang menunjukkan bahwa keberhasilan patronase dalam birokrasi lokal sangat tergantung pada kemampuan pemimpin mengontrol loyalitas tanpa mengorbankan rasionalitas organisasi. Dalam kasus Gowa, tampak bahwa patronase bukan sekadar warisan politik, tetapi telah direkayasa ulang sebagai strategi penguatan institusi melalui sistem seleksi loyalitas terpantau dan kinerja terukur.



Gambar 10. Alur patronase birokrasi kabupaten gowa

Model patronase birokratis di Gowa dibentuk tidak secara sporadis, tetapi melalui pembinaan loyalitas yang sistematis dan tersistematisasi ke dalam mekanisme institusional. Kepala BKPSDM menjelaskan bahwa

promosi jabatan strategis dilakukan melalui proses profiling—yakni penilaian bukan hanya terhadap kualifikasi administratif, tetapi juga terhadap loyalitas, komitmen politik, dan kesiapan mengikuti visi pemimpin. Ia menegaskan, “Kalau dia loyal, disiplin, kerja sesuai aturan... soal pintar itu nilai plus. Tapi kalau tidak punya loyalitas, itu belum bisa dipromosikan” (Kepala BKPSDM).

Dalam kacamata teori pertukaran sosial, ini adalah bentuk dari apa yang disebut Blau (1964) sebagai pertukaran laten: birokrat memberikan loyalitas, bukan karena insentif material langsung, tetapi karena prospek jangka panjang berupa peningkatan posisi, pengaruh, dan kedekatan dengan pusat kekuasaan. Transaksi ini menguat karena Bupati menciptakan reputasi sebagai pemimpin yang “tidak segan membela bawahannya kalau mereka bekerja sesuai arahan,” namun juga “melepaskan tanggung jawab kalau bekerja di luar jalur” Kepala Bappenda. Implikasi dari sistem ini adalah terbentuknya rantai kepercayaan politik dalam birokrasi, di mana arah loyalitas menjadi penentu utama posisi dalam struktur.

Dalam perspektif populisme, mekanisme semacam ini memperkuat citra bupati sebagai pemimpin yang menegakkan keadilan melalui kedekatan, bukan sekadar kepatuhan administratif. Seorang camat menggambarkan bagaimana arahan bupati pada masa menjelang Pilkada 2020 lebih berupa pesan-pesan kultural yang dibungkus dalam kesan informal. “Tidak ada instruksi langsung, tapi saya tahu maksud beliau... cukup melirik saja, kami sudah paham” Kepala Bappenda. Ini

adalah contoh artikulasi karisma populis dalam bentuk komunikasi simbolik, di mana hubungan antara pemimpin dan pejabat diikat oleh rasa saling mengerti yang tak tertulis.

Berdasarkan teori struktural-fungsional, mekanisme ini memperlihatkan cara birokrasi mengemban fungsi latensi, yakni mentransmisikan nilai-nilai normatif kepemimpinan ke dalam tindakan kelembagaan (Parsons, 1960). Loyalitas menjadi nilai fungsional yang mengikat jaringan birokrasi dan menyatukan ASN dalam sistem nilai bersama. Maka tidak mengherankan ketika seorang pejabat menegaskan, “saya hanya bermodalkan loyalitas... tidak punya massa, bukan orang asli Goa, tapi saya diberi kepercayaan” Sekretaris Daerah.

Namun, loyalitas di sini bukanlah ketaatan pasif. Justru birokrat-birokrat yang loyal diberikan ruang aktualisasi dan “kemerdekaan bertindak selama tidak menyalahi aturan.” Dalam sistem ini, loyalitas dijadikan jaminan moral untuk menjalankan diskresi administratif. Kepala dinas perizinan misalnya, menjelaskan bahwa dirinya diberikan keleluasaan penuh untuk mengelola perizinan investasi, tetapi “kalau ini kau lakukan dan keluar dari kaidah, kau yang tanggung, bukan bupati” Sekretaris Daerah. Di sinilah praktik populisme administratif bertemu dengan prinsip “delegasi dengan tanggung jawab individu.”

Penelitian terkait menunjukkan bahwa model ini bukanlah hal baru. Grindle (2010) dan Haris (2017) mencatat bahwa di banyak negara berkembang, loyalitas sering kali dijadikan instrumen untuk menjamin efektivitas kebijakan dan menghindari sabotase internal. Namun, di sisi

lain, loyalitas juga dapat menjelma sebagai alat eksklusif terhadap pihak-pihak yang tidak memiliki kedekatan politik, menciptakan jurang antara “kelompok dalam” dan “kelompok luar.”

Di Gowa, eksklusif ini diasiasi dengan narasi integratif. Bupati secara aktif merangkul rival-rival lama dan mengubahnya menjadi bagian dari koalisi internal. Seorang camat yang sebelumnya bertugas di wilayah oposisi menjelaskan: “Saya ditugaskan di kecamatan yang tidak pernah dimenangkan sebelumnya... karena tugas saya menjelaskan ke masyarakat bahwa Pak Adnan bukan seperti yang mereka sangka”Kepala Balitbangda. Penugasan ini bukan sekadar administratif, melainkan peran mediatif yang mencerminkan fungsi birokrasi sebagai agen rekonsiliasi politik.

Menurut teori populisme Ernesto Laclau (2005), transformasi lawan menjadi kawan merupakan teknik artikulasi hegemonik yang menciptakan citra pemimpin sebagai pemersatu rakyat. Ketika para birokrat yang dahulu berasal dari kubu rival dijadikan kepala dinas atau camat, maka simbolisasi politik yang tercipta bukanlah kemenangan atas lawan, melainkan kemampuan “mengayomi dan memaafkan”—nilai-nilai populis yang meneguhkan kharisma pemimpin.

Praktik-praktik ini juga mencerminkan neo-Institusional yang adaptif terhadap konfigurasi politik lokal. Alih-alih menjadikan birokrasi sebagai institusi netral-rasional seperti dalam pendekatan Weberian, Bupati Gowa mengintegrasikan struktur birokrasi ke dalam ekosistem

sosial-politik lokal yang kompleks—memperhatikan rumpun kerajaan, posisi geopolitik dataran tinggi dan rendah, serta garis loyalitas historis.

Penelitian oleh Koelble (1995) dan Leftwich (2009) menunjukkan bahwa keberhasilan reformasi institusi publik di banyak negara berkembang sangat bergantung pada sejauh mana lembaga publik bisa menyesuaikan diri dengan tatanan informal dan struktur sosial tradisional. Hal ini diperkuat oleh studi Nugroho (2014) di Indonesia, yang menunjukkan bahwa birokrasi daerah kerap dijadikan arena rekonsiliasi dan konsolidasi elite.

Mekanisme rotasi jabatan yang diterapkan di Gowa juga memperlihatkan dimensi institusionalisasi patronase yang terstruktur. Kepala BKPSDM menjelaskan bahwa “dari camat tidak bisa langsung ke kepala dinas, harus jadi kabag atau sekdis dulu,” sebagai cara untuk menginstal ulang kemampuan administratif sebelum naik ke jabatan strategis Kepala BKPSDM. Ini adalah bentuk pembinaan yang memadukan prinsip meritokrasi dengan pertimbangan loyalitas. Sistem ini memungkinkan institusi tetap berjalan sesuai kerangka hukum, sambil tetap menjadi instrumen reproduksi kekuasaan.

Pada akhirnya, patronase birokratis di Gowa menjelma menjadi apa yang dalam literatur disebut sebagai “informal institutionalization”—suatu tatanan yang meskipun tidak ditulis dalam hukum formal, tetapi ditaati sebagai norma oleh semua aktor. Penempatan kepala dinas bukan hanya mencerminkan kapasitas administratif, tetapi juga

kapasitas representasi dan kekuatan jaringan sosial-politik di akar rumput.

2. Program Dinas sebagai Medium Konstruksi Patron Politik: Legitimasi Adnan sebagai Sentralitas Kuasa di Gowa

Konstruksi patronase politik di Gowa bukan hanya dibentuk dari relasi personal antar-aktor birokrasi dan Bupati, tetapi secara sistematis dibangun melalui program-program dinas yang disusun dan dijalankan sebagai perpanjangan dari kehendak politik pemimpin. Dalam konfigurasi ini, kepala dinas berperan sebagai *proxy* politik, sedangkan program dinas menjadi instrumen simbolik sekaligus material untuk membentuk kharisma dan kekuasaan Adnan Purichta IYL sebagai patron tunggal di Kabupaten Gowa.

Seorang kepala dinas pendidikan menyatakan secara eksplisit bahwa “semua program kami, dari beasiswa pendidikan sampai guru mengaji satu desa satu hafiz, itu adalah bagian dari visi Pak Adnan... yang disampaikan sebagai kebutuhan masyarakat, dan dikemas sebagai program dinas”. Narasi ini memperlihatkan bagaimana peran dinas tidak lagi sekadar teknokratis, tetapi menjadi media artikulasi dari “politik kebutuhan rakyat” yang dipersonifikasi dalam diri Bupati.

Dari perspektif teori populisme, ini adalah contoh konkret bagaimana seorang pemimpin menggunakan institusi formal untuk mengartikulasikan dirinya sebagai *penjelmaan kehendak rakyat* (Mudde & Rovira Kaltwasser, 2013). Dengan memposisikan program-program

dinas sebagai solusi langsung atas problem rakyat—tanpa harus melalui dialog panjang institusional—Bupati membentuk persepsi bahwa dirinya adalah satu-satunya figur yang mengetahui dan peduli terhadap kebutuhan masyarakat.

Dalam kerangka struktural-fungsionalisme, hal ini mencerminkan perpaduan antara fungsi integrasi dan adaptasi sistemik. Ketika seorang kepala dinas menjelaskan bahwa “kami tinggal menyampaikan apa yang menjadi niat Bapak kepada masyarakat... itu sudah menjadi sistem kerja kami”, maka yang terlihat adalah birokrasi yang berfungsi sebagai saluran nilai-nilai pemimpin, bukan sebagai pembuat kebijakan independen. Dengan demikian, fungsi dinas publik di-Gowa tidak hanya sebagai pelaksana, tetapi sebagai alat afirmasi legitimasi Bupati dalam sistem sosial yang lebih luas.

Program-program seperti “Beautiful Malino,” “Beasiswa 1 Desa 1 Sarjana,” “Satu Hafiz Satu Kelurahan,” serta pelarangan ekspansi retail modern—yang semua dijalankan melalui perangkat dinas—telah berhasil menyimbolkan Adnan sebagai figur pelindung rakyat kecil, religius, dan berpihak pada lokalitas. Seorang kepala dinas perizinan menyatakan, “kami batasi Alfamart bukan karena tidak bisa diatur secara hukum... tapi karena perintah beliau, demi melindungi UMKM warga lokal”. Ini menunjukkan bagaimana legalitas dinas digunakan sebagai *alat eksekusi moral* dari preferensi politik pemimpin, bukan semata produk evaluasi teknokratik.

Dalam perspektif neo-Institusional, praktik semacam ini mencerminkan transformasi logika kelembagaan (March & Olsen, 1984). Institusi dinas dalam hal ini bertransformasi dari *rule-based organization* menjadi *identity-based organization*, yaitu institusi yang berorientasi pada *moral purpose* dari pemimpin. Pilihan-pilihan kebijakan dinas lebih didasarkan pada “apa yang dikehendaki pemimpin” daripada “apa yang dikonsensuskan bersama.”

Program-program dinas kemudian menjadi medium komunikasi politik yang sangat efektif. Di banyak wilayah, program beasiswa dan bantuan sosial tidak dikampanyekan sebagai hasil kerja OPD, tetapi sebagai “inisiatif Bupati”. Seorang camat menyebut, “saya hanya menyampaikan bahwa ini adalah bentuk perhatian Pak Adnan kepada masyarakat... dan itu cukup membuat masyarakat merasa dekat”. Ini memperlihatkan bagaimana birokrasi tidak hanya menjalankan fungsi teknis, tetapi juga menjadi “amplifier” simbolik dari figur patron politik.

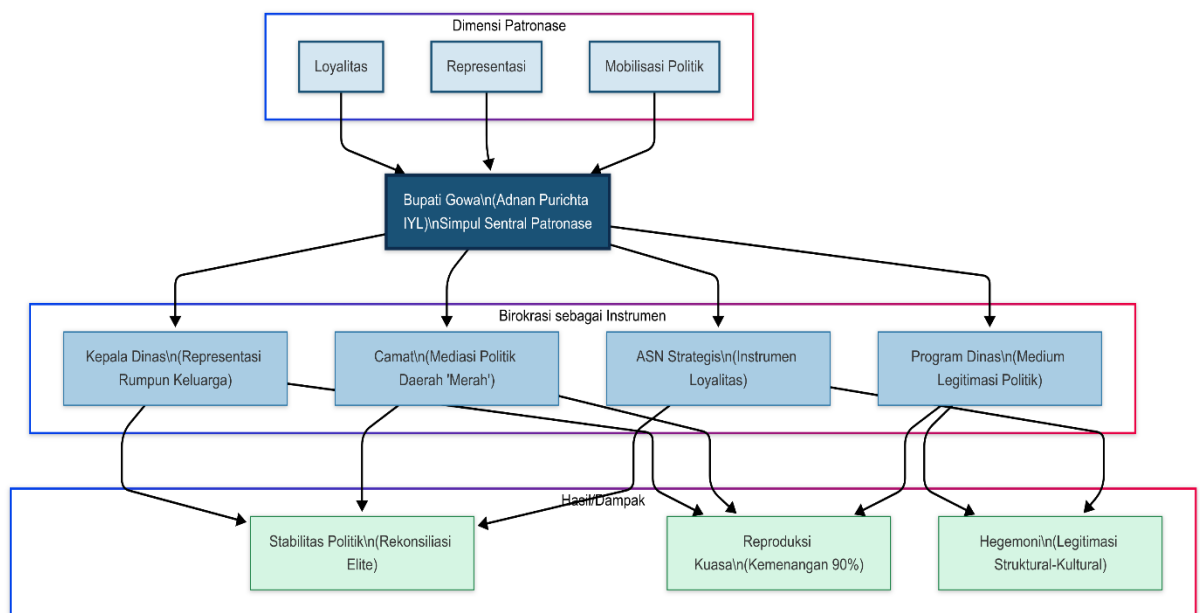
Dalam kerangka pertukaran sosial, program dinas membentuk arena transaksional di mana pemimpin memberikan “manfaat” berupa fasilitas, insentif, dan bantuan, dan sebagai gantinya memperoleh legitimasi elektoral dan loyalitas sosial. Relasi ini bukan berbasis kontrak formal, melainkan pada kontrak moral-politik yang dikonkretkan melalui program konkret. Blau (1964) menyebutnya sebagai “diffuse exchange” yang menciptakan jalinan ketergantungan jangka panjang antara pemimpin dan pengikut.

Penelitian oleh Keefer & Khemani (2005) menunjukkan bahwa dalam demokrasi lokal yang lemah, pemimpin cenderung menghindari institusionalisasi kebijakan jangka panjang karena mereka lebih memilih memanfaatkan program-program cepat guna mengonsolidasikan kekuasaan. Dalam hal ini, program-program seperti bantuan Covid, pembagian masker 1 juta unit, dan stimulus UMKM melalui APBD (sebagaimana disebutkan Sekda) menjadi senjata patronase yang kuat, karena menyentuh langsung kebutuhan dan emosi warga.

Namun, keberhasilan Adnan sebagai patron juga bergantung pada kemampuannya membangun narasi bahwa “program dinas adalah kehendaknya,” bukan hasil dari desakan publik atau proses legislasi. Maka, kontrol terhadap distribusi program menjadi sangat penting. Dalam banyak kasus, penyaluran program dilakukan oleh dinas namun dikomunikasikan sebagai “janji dan pemberian pribadi Bupati,” tanpa mencantumkan logo institusi dinas. Hal ini menciptakan *personalization of delivery*, di mana negara sebagai lembaga administratif digantikan oleh figur tunggal yang karismatik.

Secara empiris, hal ini diperkuat oleh pola komunikasi birokrasi yang tidak lagi netral secara politik. Seorang pejabat menyebutkan, “kami tahu arahan beliau meski tidak pernah diucapkan langsung... cukup dari gerak tangan, atau lirik saja”. Ini menunjukkan adanya *political habitus* (Bourdieu, 1991) dalam birokrasi, di mana seluruh perangkat dinas telah berorientasi pada satu figur simbolik sebagai referensi utama tindakan mereka.

Sebanyak 30 studi lintas negara memperlihatkan bahwa dalam sistem pemerintahan yang dipersonalisasi, program-program publik cenderung digunakan sebagai medium domestikasi loyalitas. Studi Booth & Cammack (2013) misalnya, mencatat bahwa pemimpin lokal di Afrika dan Asia Tenggara sering membentuk *programmatic patronage*—yakni patronase yang dibungkus dalam bentuk program pemerintah. Di Gowa, hal ini direproduksi melalui proses penganggaran dan perencanaan yang *tersentralisasi secara simbolik* ke dalam figur bupati, meskipun secara struktural tetap mengikuti prosedur formal.



Gambar 11. Konstruksi Patronase melalui program dinas

3. Birokrasi sebagai Arsitektur Kekuasaan Berlapis: Adnan sebagai Simpul Sentral Patronase Politik

Puncak dari konstruksi patronase politik melalui jabatan kepala dinas dan program dinas di Kabupaten Gowa adalah terbentuknya sistem kekuasaan berlapis (*layered domination*), di mana Bupati Adnan

Purichta IYL tidak hanya menguasai struktur administratif, tetapi juga memusatkan identitas politik, moral, dan kultural kekuasaan melalui birokrasi. Kepala dinas, camat, dan lurah tidak semata menjalankan fungsi pelayanan publik, tetapi bertindak sebagai ekstensi vertikal dari kehendak politik Bupati—baik secara simbolik maupun operasional.

Fenomena ini diakui langsung oleh beberapa informan. Salah satu kepala dinas menyatakan, “kami hanya memperpanjang tangan dan pikiran Bapak Bupati... program dinas ya program beliau, cuma kami yang mengeksekusi” (Wawancara dengan Kepala Bappeda, 11 Maret 2025). Pernyataan ini menegaskan terjadinya penyerapan total dari fungsi institusional birokrasi ke dalam tubuh patron—menciptakan figur Bupati bukan hanya sebagai kepala pemerintahan, tetapi sebagai *sovereign actor* yang tidak tertandingi dalam hal simbol, instruksi, dan distribusi kuasa.

Dalam teori struktural-fungsional, dominasi semacam ini memperlihatkan berfungsinya birokrasi sebagai agen integrasi vertikal yang menyatukan pusat dan pinggiran dalam satu sistem nilai yang ditentukan pemimpin. Parsons (1961) menjelaskan bahwa dalam masyarakat modern, birokrasi memainkan peran *institutional bridge*—jembatan antara kebutuhan sistem dengan fungsi adaptasi dan loyalitas. Di Gowa, peran ini terpusat pada Bupati, sementara perangkat dinas hanya menjadi “penyambung logika politik ke dalam bahasa program.”

Kepala dinas yang menjadi informan menyebut bahwa dirinya “berupaya mengidentifikasi simpul-simpul sosial-politik di setiap

kecamatan” dan menjalin komunikasi intensif dengan tokoh masyarakat, tidak hanya untuk pelaksanaan program, tetapi “untuk memperkuat posisi Pak Bupati di bawah” Kepala Bappeda. Ini memperlihatkan bagaimana birokrasi representatif telah bergeser dari sekadar representasi etnografis atau geografis menuju representasi kuasa—di mana setiap jabatan mengandung dimensi elektoral, ideologis, dan emosional.

Dari kacamata teori populisme, sistem ini mereproduksi relasi antara pemimpin dan rakyat melalui “perpanjangan tubuh” yang disebut Panizza (2005) sebagai *loyal bureaucratic vessels*. Program-program dinas seperti pemberian beasiswa, bantuan UMKM, atau pelarangan retail modern bukan hanya kebijakan substantif, tetapi juga *penanda simbolik* bahwa “negara adalah Pak Adnan” dan “negara hadir dalam wujud figur yang mengerti dan melindungi.” Oleh karena itu, birokrasi menjadi *metafora* dari kehadiran patron di berbagai lapisan Masyarakat (Wawancara dengan Kepala Bappeda, 11 Maret 2025).

Sistem ini juga mengandung fitur khas dari neo-Institusional, yaitu pembentukan *institutional layering* (Thelen, 2003), di mana institusi lama (dinas) tidak dihapus, tetapi diisi ulang dengan nilai, norma, dan aktor baru yang secara bertahap mengubah fungsi aslinya. Birokrasi yang awalnya bersifat rasional-legal berubah menjadi birokrasi mediatif dan representasional—di mana loyalitas kepada pemimpin lebih bernilai dari sekadar kepatuhan terhadap aturan normatif.

Secara praksis, pembentukan sistem kekuasaan berlapis ini dioperasionalkan melalui skema pelapisan jaringan politik. Kepala dinas berasal dari tokoh representatif; camat diambil dari figur yang dapat menjangkau kelompok-kelompok kritis; lurah direkrut dari ASN muda yang siap bekerja dan loyal. Seperti dijelaskan seorang informan, “kami ini semua bagian dari jejaring yang dibangun perlahan sejak periode pertama, dan difungsikan penuh di periode kedua” Kepala BKPSDM.

Hal ini menunjukkan bahwa Adnan tidak membangun kekuasaan secara sentralistik-otoriter, tetapi melalui strategi *diffused personalization*—di mana personalisasi kekuasaan didistribusikan melalui pejabat-pejabat birokrasi, yang masing-masing mengemban *charisma kecil* atas nama pemimpinnya. Dalam tradisi Weberian, ini mencerminkan legitimasi kharismatik yang dilembagakan, di mana kharisma tidak lagi melekat eksklusif pada pemimpin, tetapi ditanamkan ke dalam jabatan dan organisasi melalui proses institusionalisasi simbolik.

Penelitian oleh Manor (2000) dan Crook & Sverrisson (2001) di India dan Afrika menunjukkan bahwa patronase semacam ini cenderung bertahan dalam jangka panjang jika didukung oleh pelayanan yang nyata dan komunikasi vertikal yang intensif. Gowa tampaknya mengafirmasi tesis ini. Seorang mantan lurah menggambarkan bagaimana setiap program disampaikan ke masyarakat “tidak hanya dalam bentuk banner, tetapi kami turun, jelaskan, dan bawa pesan moral Pak Bupati” Informan 6.

Namun demikian, sistem ini menyisakan dilema. Dalam teori pertukaran sosial, bentuk patronase semacam ini rawan menurunkan otonomi ASN dan menyuburkan depolitisasi institusional, di mana loyalitas menjadi mata uang utama dan inovasi independen menjadi barang mahal. Di sisi lain, efek positif dari pendekatan ini adalah terwujudnya stabilitas politik, soliditas birokrasi, dan rendahnya konflik antar kelompok sosial. Bahkan keluarga kerajaan yang selama ini “tidak pernah menyatu dengan pemerintah” akhirnya berhasil dirangkul dan diakomodasi ke dalam struktur jabatan.

Penelitian Hicken (2011) tentang patronase elektoral menegaskan bahwa kunci keberhasilan patron adalah kemampuannya menyediakan insentif politik dan sosial secara simultan. Adnan tampaknya menggabungkan keduanya. Ia menyediakan insentif elektoral melalui distribusi program, dan insentif sosial melalui representasi birokrasi dan mekanisme promosi berbasis loyalitas.

Dengan demikian, jabatan kepala dinas dan program dinas bukanlah sekadar produk teknokrasi atau legal-formal, melainkan sarana utama Bupati Adnan untuk membangun hegemoninya secara struktural, kultural, dan simbolik. Sistem ini menghasilkan patron yang tidak hanya kuat secara politik, tetapi juga diakui secara sosial dan diserap secara emosional oleh rakyat dan birokratnya.

Teori mediasi simbolik (Alexander, 2004) menjelaskan bahwa kekuasaan politik dibangun melalui performa simbolik yang dimediasi oleh institusi dan aktor-aktor publik. Dalam konteks Gowa, program dinas

tidak semata menyelesaikan masalah substantif (seperti pendidikan atau UMKM), melainkan mengandung makna simbolik yang ditujukan untuk mengasosiasikan Bupati dengan solusi, kehadiran, dan kepedulian.

Misalnya, program “Satu Sarjana Satu Desa” atau “Satu Hafiz Satu Kelurahan” bukan hanya inovasi teknis, melainkan representasi simbolik bahwa “Bupati hadir dan menyentuh” secara spiritual dan sosial. Ketika dinas-dinas menyosialisasikan program ini, mereka sebenarnya sedang membangun *frame* kognitif di benak masyarakat bahwa Bupati adalah penyedia masa depan anak-anak mereka. Dengan demikian, program menjadi medium *ritual kuasa* (power ritual), memperkuat kharisma politik Adnan melalui aksi-aksi administratif yang sarat makna.

Dalam kerangka teori agensi (Giddens, 1984), birokrasi bukanlah entitas pasif, tetapi aktor yang memiliki kapasitas untuk menegosiasikan struktur kuasa. Namun dalam konteks Gowa, terlihat bahwa birokrasi justru memilih untuk “menyerap” alih-alih “menegosiasikan” kekuasaan Bupati. Beberapa kepala dinas bahkan dengan sadar menyatakan, “kami tahu apa yang dimaksud Bapak, bahkan sebelum disampaikan”.

Hal ini menunjukkan bahwa terjadi apa yang disebut sebagai *reflexive agency*, di mana birokrat memahami struktur dominasi dan secara aktif menyesuaikan diri untuk mendapatkan legitimasi, perlindungan, dan karier. Dalam kondisi seperti ini, birokrasi berubah menjadi *perangkat pelembagaan patronase* (instrumentalization of bureaucracy), dan jabatan kepala dinas menjadi platform reproduksi kehendak struktural dari atas.

Dalam teori budaya politik (Almond & Verba, 1963; Geertz, 1973), loyalitas terhadap pemimpin lebih kuat ketika budaya politik lokal menempatkan pemimpin dalam posisi paternalistik. Di Gowa, budaya penghormatan terhadap “ketokohan,” “keluarga kerajaan,” dan “pemimpin muda yang sopan” menjadi modal kultural yang dipolitisasi melalui birokrasi. Salah satu kepala dinas menggambarkan dengan jujur, “kami tidak melihat jabatan ini sebagai karier saja... ini tugas untuk membantu ‘anak dari Pak Iksan’”.

Pola ini memperlihatkan bahwa jabatan kepala dinas bukan hanya dilihat sebagai posisi profesional, tetapi juga sebagai bagian dari *misi kultural* yang melibatkan sentimen sosial terhadap pemimpin. Program-program dinas kemudian menjadi wahana aktualisasi dari nilai-nilai tersebut: kasih sayang, perhatian, pengayoman, dan kepemimpinan berakhlak.

Akhirnya, perspektif teori legitimasi performatif (Suchman, 1995; Bratton & van de Walle, 1997) menegaskan bahwa dalam politik elektoral modern, legitimasi tidak hanya diperoleh dari prosedur demokratis, tetapi dari performa konkret yang dirasakan langsung oleh rakyat. Dalam hal ini, kepala dinas dan program-programnya menjadi alat untuk *memperagakan* efektivitas pemimpin.

Misalnya, ketika seorang kepala dinas menyatakan bahwa “kami diminta sampaikan langsung hasil program ke masyarakat, lengkap dengan narasi keberhasilan Bapak Bupati”, maka itu adalah upaya untuk menciptakan kredibilitas elektoral berbasis performa. Kinerja birokrasi

diartikulasikan bukan sebagai hasil dari kelembagaan, melainkan sebagai hasil dari kepemimpinan Adnan—suatu narasi yang membentuk *legitimasi karismatik dalam format teknokratik*.

Integrasi perspektif teori-teori tambahan ini memperkuat kesimpulan bahwa jabatan kepala dinas di Gowa tidak hanya memediasi kekuasaan, tetapi juga menciptakan dan mengartikulasikan kekuasaan dalam berbagai dimensi: simbolik, kultural, institusional, dan performatif. Kekuasaan Bupati Adnan tidak berdiri sendiri, tetapi dibentuk dan dipantulkan oleh seluruh struktur birokrasi yang telah dikonstruksi secara fungsional dan simbolik sebagai *arsitektur patronase yang stabil*.

Studi ini menegaskan bahwa dalam konteks politik lokal di Kabupaten Gowa, jabatan kepala dinas dan program-program dinas tidak semata-mata berfungsi dalam koridor teknokratik pelayanan publik, melainkan telah dialihfungsikan secara sistematis sebagai medium penguatan patronase politik. Melalui pembacaan integratif terhadap wawancara mendalam dengan para kepala dinas, camat, lurah, dan pejabat strategis lainnya, terlihat jelas bahwa konfigurasi birokrasi representatif di bawah kepemimpinan Adnan Purichta Ichsan YL bukan sekadar cermin dari struktur formal, melainkan konstruksi sosial-politik yang dipenuhi oleh nilai loyalitas, representasi kultural, dan efektivitas elektoral.

Dalam teori struktural-fungsional, birokrasi di Gowa menjalankan fungsi integratif dan laten, bukan sekadar administratif. Jabatan kepala dinas menjadi simpul dari kohesi sosial-politik yang mempertemukan

berbagai dimensi masyarakat: rumpun kekerabatan, kelompok adat, wilayah geografis, serta loyalitas politik. Penempatan figur-figur representatif dalam posisi strategis menjadi mekanisme institusional untuk menyerap konflik dan menginternalisasi stabilitas pemerintahan. Di sinilah terlihat fungsionalitas birokrasi sebagai peredam resistensi dan penyambung nilai dari pucuk pimpinan ke akar rumput.

Dalam perspektif neo-Institusional, praktik-praktik patronase yang terjadi bukanlah penyimpangan dari norma modern, melainkan hasil dari institusionalisasi nilai-nilai lokal ke dalam struktur formal. Birokrasi Gowa tidak sekadar beradaptasi dengan lingkungan sosialnya, tetapi justru secara aktif menyerap dan membentuk ulang norma birokrasi menjadi norma patronase yang dilembagakan. Profiling pejabat, skema rotasi lunak, dan pengendalian distribusi program membuktikan bagaimana kekuasaan personal dipatrikan ke dalam lembaga dengan justifikasi administratif.

Teori pertukaran sosial memperjelas bahwa relasi antara Bupati dan para pejabat bukanlah relasi hirarkis satu arah, melainkan relasi timbal balik yang diikat oleh loyalitas, kesempatan, dan kepercayaan. Para pejabat tidak semata menjalankan instruksi; mereka juga menanamkan investasi loyalitas dengan harapan pengakuan dan peluang. Dalam struktur ini, jabatan menjadi *valuta politik*, dan program-program dinas menjadi *mata uang elektoral* yang diperjualbelikan secara simbolik dalam arena legitimasi kekuasaan.

Lebih jauh, teori populisme menunjukkan bagaimana Adnan membangun kekuasaan bukan semata dari legalitas jabatan, tetapi dari personifikasi kedekatan, kesederhanaan, dan keberpihakan pada rakyat. Birokrasi menjadi *organ representasi emosi* pemimpin. Setiap program, dari beasiswa pendidikan hingga pembatasan retail modern, dimaknai sebagai ekspresi kehendak pemimpin yang *paham kebutuhan rakyat*, bukan sebagai produk teknokrasi. Figur Adnan muncul bukan sekadar sebagai administrator, tetapi sebagai pemersatu moral masyarakat yang hadir dalam bentuk-bentuk nyata melalui dinas-dinasnya.

Penambahan perspektif dari teori mediasi simbolik, agensi, budaya politik, dan legitimasi performatif semakin memperkuat bahwa kekuasaan Adnan tidak dibangun dalam ruang hampa, tetapi melalui pentas-pentas mediasi administratif yang bersifat komunikatif, personal, dan simbolik. Program-program dinas menjadi media peragaan kharisma. Jabatan kepala dinas menjadi wahana reproduksi narasi politik.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa jabatan kepala dinas dan program dinas di Kabupaten Gowa telah bertransformasi menjadi arsitektur politik yang menyatukan struktur administratif dengan kepentingan kekuasaan, serta menjadikan figur Bupati Adnan sebagai *patron tunggal* yang dominan dalam lanskap politik lokal. Birokrasi tidak netral, tetapi sengaja direkayasa agar *representatif terhadap struktur sosial, berfungsi sebagai kendaraan patronase, dan berdaya sebagai alat akumulasi legitimasi*.

Model ini mengajarkan bahwa birokrasi di daerah tidak dapat dipahami hanya dengan pendekatan normatif institusional, tetapi perlu ditelisik melalui realitas politik afektif, ekonomi pertukaran, dan budaya representatif yang hidup di masyarakat. Gowa, dalam hal ini, menjadi contoh konkrit dari birokrasi yang *berwajah rakyat*, tetapi *bernafas politik*; sebuah sintesis yang efektif sekaligus penuh dilema untuk demokrasi yang sehat.

BAB V

MODEL POLITIK BIROKRASI YANG DITERAPKAN DALAM REGENERASI KEKUASAAN ADNAN DI KABUPATEN GOWA

Model politik birokrasi merujuk pada cara bagaimana struktur birokrasi digunakan sebagai alat dalam proses politik, terutama dalam mempertahankan dan mewariskan kekuasaan. Dalam konteks pemerintahan daerah, model ini melibatkan pemanfaatan jabatan, loyalitas ASN, dan pengaruh atas kebijakan publik untuk membentuk basis dukungan politik. Birokrasi tidak hanya menjadi pelaksana administrasi, tetapi juga berperan sebagai instrumen kekuasaan yang dapat diarahkan untuk kepentingan regenerasi kepemimpinan. Pola ini sering kali melibatkan hubungan patronase, seleksi pejabat strategis berdasarkan loyalitas, serta integrasi program birokrasi dengan agenda politik pemimpin yang sedang berkuasa.

A. Penjelasan model

Model pemanfaatan birokrasi sebagai instrumen regenerasi kekuasaan yang digambarkan merupakan hasil analisis terhadap pola yang digunakan oleh Bupati Gowa Adnan Purichta Ichsan Pada Birokrasi dalam pemerintahan di Kabupaten Gowa untuk sebagai instrument regenerasi kekuasaan. Model ini terdiri dari tiga komponen utama yang saling terhubung dalam alur linear yang mengarah pada regenerasi kekuasaan sebagai hasil akhir. Ketiga komponen tersebut adalah: (1) Mekanisme Integrasi Politik, (2) Dinamika Pengelolaan Birokrasi, dan (3) Hasil Politik,

yang semuanya berkontribusi pada (4) Regenerasi Kekuasaan sebagai tujuan akhir.

Titik tekan model ini terletak pada pendekatan dalam memahami birokrasi tidak hanya sebagai mesin administratif, tetapi juga sebagai arena politik yang dinamis dimana berbagai strategi dan mekanisme diimplementasikan untuk memperkuat dan meregenerasi kekuasaan. Model ini mengungkapkan bagaimana birokrasi dapat berfungsi sebagai jembatan antara kepemimpinan politik dan berbagai segmen masyarakat, sekaligus sebagai instrumen untuk mengkonsolidasikan, melegitimasi, dan pada akhirnya meregenerasi kekuasaan politik.

Uraian berikut akan mengeksplorasi setiap komponen model secara mendalam, menjelaskan elemen-elemen spesifiknya, dan menganalisis bagaimana komponen-komponen tersebut berinteraksi dalam proses regenerasi kekuasaan.

1. Mekanisme Integrasi Politik

Mekanisme Integrasi Politik merupakan komponen pertama dalam model yang berfungsi sebagai strategi-strategi fundamental untuk mengintegrasikan berbagai kepentingan, nilai, dan ekspektasi politik ke dalam kerangka pemerintahan. Komponen ini terdiri dari empat mekanisme utama: Representasi Sosio-Kultural, Pemanfaatan Konflik, Pertukaran Kebijakan, dan Populisme Moderat. Keempat mekanisme ini beroperasi secara simultan dan saling memperkuat, membentuk landasan bagi dinamika pengelolaan birokrasi.

a. Representasi Sosio-Kultural

Representasi Sosio-Kultural merupakan mekanisme yang bertujuan untuk mengakomodasi keragaman sosial, kultural, dan politik masyarakat dalam struktur dan proses pemerintahan. Untuk Kabupaten Gowa, mekanisme ini menjadi sangat penting mengingat heterogenitas masyarakat yang mencakup berbagai kelompok berdasarkan geopolitik (dataran tinggi vs dataran rendah), rumpun keluarga, dan afiliasi kerajaan tradisional.

Operasionalisasi mekanisme ini terlihat dari upaya Bupati untuk memastikan bahwa komposisi birokrasi merupakan cerminan pluralitas masyarakat. Sebagaimana dinyatakan oleh Bupati: "Sehingga sebenarnya, para birokrasi yang ada di Kabupaten Gowa itu, saya menempatkan orang-orang yang memang perwakilan dari rumpun-rumpun keluarga yang ada." Pernyataan ini mengindikasikan pendekatan yang deliberatif dalam mengkonstruksi birokrasi sebagai cerminan struktur sosial.

Representasi Sosio-Kultural bukan sekadar strategi simbolik, melainkan mekanisme politik yang efektif untuk mendistribusikan akses terhadap sumber daya negara kepada berbagai kelompok, sehingga menciptakan inklusivitas dan meminimalisasi potensi eksklusivitas politik. Melalui mekanisme ini, berbagai segmen masyarakat merasa diakui dan direpresentasikan dalam struktur kekuasaan, yang pada gilirannya menumbuhkan sense of belonging dan dukungan terhadap kepemimpinan yang berkuasa.

Efektivitas Representasi Sosio-Kultural bergantung pada kapasitas pemimpin untuk mengidentifikasi dan memahami kompleksitas sosial-politik masyarakat, serta ketajaman dalam mengalokasikan posisi representatif yang tepat untuk kelompok-kelompok yang relevan. Dalam kasus Kabupaten Gowa, Bupati menunjukkan pemahaman terhadap dinamika sosial-politik lokal, termasuk signifikansi rumpun keluarga dan geopolitik dalam lanskap politik daerah.

b. Pemanfaatan Konflik

Pemanfaatan Konflik merupakan mekanisme integrasi politik yang melihat konflik bukan sebagai ancaman yang harus dihindari, melainkan sebagai peluang yang dapat dimanfaatkan untuk memperkuat posisi kepemimpinan. Mekanisme ini mencakup strategi-strategi untuk mengelola, mengarahkan, dan mentransformasikan konflik politik menjadi dinamika yang konstruktif bagi stabilitas dan konsolidasi kekuasaan.

Dalam konteks Kabupaten Gowa, mekanisme ini termanifestasi dalam strategi rekonsiliasi bertahap dengan mantan lawan politik. Bupati menyatakan: "Di tahun ke-2 itu saya sudah merekrut seluruh loyalisnya Ibu Tendri. Karena saya menganggap bahwa yang dia dukung juga ini sama keluarganya Yasin Limpo..." Pernyataan ini menunjukkan pendekatan strategis dalam memanfaatkan konflik

elektoral, di mana alih-alih memperpanjang pertentangan, Bupati memilih untuk merekrut mantan oposisi ke dalam struktur kekuasaan.

Pemanfaatan Konflik sebagai mekanisme integrasi politik menunjukkan kecerdasan politik dalam mentransformasikan potensi instabilitas menjadi sumber kekuatan. Dengan mengintegrasikan mantan lawan politik ke dalam struktur pemerintahan, Bupati tidak hanya meminimalisasi ancaman oposisional, tetapi juga memperluas basis dukungan politik dengan mengakomodasi jaringan dan pendukung dari kelompok yang sebelumnya berseberangan.

Efektivitas mekanisme ini bergantung pada *timing* dan gradualitas dalam proses rekonsiliasi. Pendekatan bertahap yang dilakukan Bupati—menunggu hingga tahun kedua pemerintahannya—menunjukkan perhitungan politik yang matang, memastikan bahwa konsolidasi kekuasaan internal telah tercapai sebelum membuka pintu bagi mantan oposisi.

c. Pertukaran Kebijakan

Pertukaran Kebijakan merupakan mekanisme integrasi politik yang berfokus pada pembentukan relasi resiprokal antara pemimpin politik dan konstituennya melalui pertukaran dukungan politik dengan kebijakan dan program yang menguntungkan konstituen. Mekanisme ini melihat arena politik sebagai "pasar" di mana kebijakan dan program menjadi "komoditas" yang ditukar dengan dukungan dan legitimasi politik.

Operasionalisasi mekanisme ini terlihat jelas dalam pola alokasi infrastruktur dan sumber daya berdasarkan perolehan suara. Bupati dengan gamblang menyatakan: "Saya kasih contoh infrastruktur jalan. Saya mengaspal di Gowa itu. Itu saya ambil kitab itu saya namakan kitab sucinya di KPU. Yaitu jumlah perolehan suara saya di setiap desa lingkungan... Sehingga ketika saya mengambil kebijakan untuk pengaspalan jalan dimana suara saya yang lebih dari 80% itu menjadi prioritas utama."

Pernyataan tersebut mengungkapkan kalkulasi politik yang eksplisit dalam alokasi program pembangunan, di mana daerah-daerah yang memberikan dukungan elektoral yang tinggi mendapatkan prioritas dalam implementasi program. Pendekatan ini menciptakan insentif bagi masyarakat untuk mendukung kepemimpinan yang berkuasa, karena dukungan tersebut akan diterjemahkan ke dalam keuntungan material yang konkret.

Pertukaran Kebijakan sebagai mekanisme integrasi politik menunjukkan kedalaman pemahaman terhadap logika elektoral dalam demokrasi, di mana dukungan politik perlu dibalas dengan kebijakan yang *tangible* dan berdampak langsung pada konstituen. Meskipun demikian, mekanisme ini juga berpotensi menciptakan ketimpangan pembangunan antarwilayah berdasarkan preferensi politik, yang dalam jangka panjang dapat menimbulkan persoalan keadilan distributif.

d. Populisme Moderat

Populisme Moderat merupakan mekanisme integrasi politik yang menggabungkan elemen-elemen populisme—seperti penekanan pada "rakyat biasa", anti-elitisme, dan kedekatan dengan masyarakat—dalam kadar yang moderat dan pragmatis, tanpa retorika antagonistik atau polarisasi sosial yang ekstrem. Mekanisme ini berfokus pada pembentukan hubungan langsung antara pemimpin dan rakyat melalui program-program yang menyentuh kehidupan sehari-hari.

Dalam konteks Kabupaten Gowa, mekanisme ini termanifestasi dalam implementasi program-program populis yang langsung menyentuh kebutuhan masyarakat, seperti pendidikan gratis, kesehatan, beasiswa, dan program hafiz Al-Quran. Program-program ini dirancang untuk menciptakan resonansi emosional dengan nilai-nilai dan aspirasi masyarakat, sekaligus membangun citra pemimpin yang responsif dan peduli.

Populisme Moderat sebagai mekanisme integrasi politik menunjukkan adaptasi cerdas dari strategi populis dalam konteks pemerintahan lokal. Alih-alih populisme antagonistik yang membelah masyarakat, pendekatan ini menekankan pada aspek programatik yang menyatukan berbagai segmen masyarakat dalam dukungan terhadap program-program yang bermanfaat bagi kehidupan sehari-hari.

Efektivitas mekanisme ini bergantung pada kemampuan untuk mengidentifikasi aspirasi dan kebutuhan masyarakat yang paling mendesak, serta kapasitas untuk mengimplementasikan program-program yang menjawab kebutuhan tersebut secara efektif dan berkelanjutan. Dalam kasus Kabupaten Gowa, program-program seperti pendidikan gratis dan kesehatan telah terbukti mendapatkan apresiasi publik yang tinggi, sebagaimana tercermin dalam tingkat kepuasan publik yang mencapai 96%.

2. Dinamika Pengelolaan Birokrasi

Dinamika Pengelolaan Birokrasi merupakan komponen kedua dalam model yang menggambarkan bagaimana mekanisme integrasi politik diterjemahkan ke dalam praktik konkret pengelolaan birokrasi sehari-hari. Komponen ini terdiri dari empat elemen: Birokrasi Representatif Kultural, Pelembagaan Rekonsiliasi, Program & Kebijakan Berbasis Elektoral, dan Institusionalisasi Loyalitas. Keempat elemen ini merupakan operasionalisasi dari mekanisme integrasi politik pada tingkat pengelolaan birokrasi.

a. Birokrasi Representatif Kultural

Birokrasi Representatif Kultural merupakan implementasi konkret dari mekanisme Representasi Sosio-Kultural dalam praktik pengelolaan birokrasi. Elemen ini mencakup strategi dan praktik untuk memastikan bahwa struktur dan komposisi birokrasi

mencerminkan keragaman sosial, kultural, dan politik masyarakat yang dilayani.

Operasionalisasi elemen ini terlihat dari upaya Bupati untuk menempatkan pejabat birokrasi berdasarkan representasi berbagai kelompok sosial-politik, mulai dari rumpun keluarga, representasi geopolitik (dataran tinggi vs dataran rendah), hingga kelompok kerajaan. Pendekatan ini mentransformasikan birokrasi dari sekadar mesin administratif menjadi arena representasi di mana berbagai identitas dan kepentingan masyarakat terwakili.

Keberhasilan implementasi Birokrasi Representatif Kultural bergantung pada beberapa faktor kunci. Pertama, pemahaman komprehensif terhadap struktur sosial dan peta kekuatan politik lokal, termasuk identifikasi kelompok-kelompok yang signifikan secara politik. Kedua, keseimbangan antara representasi dan kompetensi, memastikan bahwa pejabat yang diangkat tidak hanya representatif tetapi juga memiliki kapasitas untuk menjalankan fungsi administratif. Ketiga, manajemen ekspektasi antar kelompok, mengelola potensi konflik akibat kompetisi untuk mendapatkan representasi dalam birokrasi.

Dalam konteks Kabupaten Gowa, implementasi Birokrasi Representatif Kultural telah berhasil menciptakan birokrasi yang inklusif dan responsif terhadap keragaman masyarakat. Hal ini berkontribusi pada stabilitas sosial-politik dan penguatan legitimasi

pemerintahan, sebagaimana tercermin dalam berkurangnya konflik antar kelompok geopolitik dan keluarga kerajaan.

b. Pelembagaan Rekonsiliasi

Pelembagaan Rekonsiliasi merupakan implementasi konkret dari mekanisme Pemanfaatan Konflik dalam praktik pengelolaan birokrasi. Elemen ini mencakup strategi dan praktik untuk melembagakan proses rekonsiliasi dengan kelompok-kelompok yang sebelumnya bertentangan, melalui struktur dan prosedur formal dalam birokrasi.

Operasionalisasi elemen ini termanifestasi dalam strategi rekonsiliasi bertahap dengan mantan lawan politik melalui penempatan mereka dalam struktur birokrasi. Bupati menyatakan bahwa pada tahun kedua pemerintahannya, dia telah merekrut seluruh loyalis mantan lawan politiknya ke dalam jajaran birokrasi. Pendekatan ini menggunakan struktur birokrasi sebagai wadah institusional untuk rekonsiliasi politik, mengubah dinamika adversarial menjadi kolaboratif.

Keberhasilan implementasi Pelembagaan Rekonsiliasi bergantung pada beberapa faktor kunci. Pertama, timing yang tepat dalam proses rekonsiliasi, memastikan bahwa konsolidasi kekuasaan internal telah tercapai sebelum mengintegrasikan mantan oposisi. Kedua, identifikasi dan pendekatan kepada tokoh-tokoh kunci dalam kelompok oposisi, terutama mereka yang memiliki pengaruh dan

jaringan luas. Ketiga, penciptaan insentif institusional yang menarik bagi mantan oposisi untuk bergabung dan berkontribusi dalam struktur kekuasaan.

Dalam konteks Kabupaten Gowa, Pelembagaan Rekonsiliasi telah berkontribusi signifikan pada reduksi konflik politik dan penguatan kohesi pemerintahan. Strategi ini tidak hanya meminimalisasi oposisi politik, tetapi juga memperluas basis dukungan dengan mengintegrasikan jaringan dan konstituen dari kelompok yang sebelumnya berseberangan.

c. Program & Kebijakan Berbasis Elektoral

Program & Kebijakan Berbasis Elektoral merupakan implementasi konkret dari mekanisme Pertukaran Kebijakan dalam praktik pengelolaan birokrasi. Elemen ini mencakup strategi dan praktik untuk mengalokasikan program, kebijakan, dan sumber daya berdasarkan pertimbangan elektoral, terutama perolehan suara dari wilayah-wilayah tertentu.

Operasionalisasi elemen ini terlihat jelas dalam pola alokasi infrastruktur dan sumber daya berdasarkan perolehan suara. Bupati dengan eksplisit menggunakan data perolehan suara dari KPU sebagai basis pengambilan keputusan untuk alokasi program pengaspalan jalan, dengan prioritas utama diberikan kepada wilayah-wilayah yang memberikan dukungan lebih dari 80%. Pendekatan ini menciptakan sistem insentif yang jelas bagi masyarakat: dukungan

elektoral yang tinggi akan dibalas dengan prioritas dalam implementasi program pembangunan.

Keberhasilan implementasi Program & Kebijakan Berbasis Elektoral bergantung pada beberapa faktor kunci. Pertama, ketersediaan dan akurasi data elektoral yang terperinci hingga tingkat desa atau lingkungan, memungkinkan analisis pola dukungan yang presisi. Kedua, kapasitas birokrasi untuk menerjemahkan preferensi politik pemimpin menjadi program dan kebijakan konkret yang berdampak langsung pada masyarakat. Ketiga, kemampuan untuk mengkomunikasikan hubungan antara dukungan elektoral dan alokasi program kepada masyarakat, sehingga mereka memahami "kontrak politik" yang ditawarkan.

Dalam konteks Kabupaten Gowa, Program & Kebijakan Berbasis Elektoral telah terbukti efektif dalam memobilisasi dukungan politik dan memperkuat basis elektoral. Strategisnya, pendekatan ini tidak hanya memberikan insentif bagi daerah-daerah yang sudah memberikan dukungan tinggi untuk mempertahankan loyalitasnya, tetapi juga memotivasi daerah-daerah dengan dukungan rendah untuk meningkatkan dukungannya pada pemilihan berikutnya demi mendapatkan prioritas pembangunan.

d. Institusionalisasi Loyalitas

Institusionalisasi Loyalitas merupakan implementasi konkret dari mekanisme Populisme Moderat dalam praktik pengelolaan

birokrasi. Elemen ini mencakup strategi dan praktik untuk menanamkan nilai loyalitas sebagai norma utama dalam birokrasi, didukung oleh sistem penghargaan dan insentif yang memperkuat perilaku loyal.

Operasionalisasi elemen ini terlihat dari penempatan loyalitas sebagai kriteria utama dalam pengangkatan pejabat birokrasi. Bupati menyatakan dengan jelas: "Tiga persyaratannya itu loyal, rajin, dan disiplin. Rajin itu untuk melaksanakan apa yang menjadi kebijakan kita. Dan yang ketiga bekerja sesuai aturan." Pernyataan ini mengindikasikan prioritas loyalitas di atas kompetensi teknis atau pengalaman dalam seleksi dan promosi pejabat.

Institusionalisasi Loyalitas tidak hanya mencakup ekspektasi untuk loyal, tetapi juga pembentukan sistem insentif yang memperkuat perilaku loyal dan memberikan konsekuensi bagi perilaku tidak loyal. Sistem penghargaan berbasis loyalitas menciptakan motivasi kuat bagi birokrat untuk menyelaraskan perilaku dan kinerjanya dengan kepentingan politik pemimpin.

Keberhasilan implementasi Institusionalisasi Loyalitas bergantung pada beberapa faktor kunci. Pertama, kapasitas untuk mengidentifikasi dan mengukur loyalitas, membedakan loyalitas autentik dari loyalitas permukaan. Kedua, desain sistem penghargaan yang efektif, mencakup insentif material (promosi, tunjangan) maupun simbolik (pengakuan, pujian). Ketiga, konsistensi

dalam implementasi, memastikan bahwa loyalitas selalu dihargai dan ketidakloyalan selalu mendapat konsekuensi.

Dalam konteks Kabupaten Gowa, Institusionalisasi Loyalitas telah berhasil menciptakan birokrasi yang solid mendukung kepemimpinan Bupati. Hal ini tercermin dalam efektivitas implementasi program dan kebijakan, serta minimnya resistensi internal terhadap inisiatif-inisiatif politik Bupati.

3. Hasil Politik

Hasil Politik merupakan komponen ketiga dalam model yang menggambarkan outcomes atau hasil yang dicapai melalui dinamika pengelolaan birokrasi. Komponen ini terdiri dari empat elemen: Stabilitas Kekuasaan, Konsolidasi Politik, Dukungan Masif, dan Legitimasi Institusional. Keempat elemen ini merupakan manifestasi dari keberhasilan implementasi dinamika pengelolaan birokrasi.

a. Stabilitas Kekuasaan

Stabilitas Kekuasaan merupakan hasil politik yang dicapai melalui implementasi Birokrasi Representatif Kultural dalam dinamika pengelolaan birokrasi. Elemen ini mencakup kondisi di mana kekuasaan politik terjaga dari guncangan, tantangan, atau ancaman yang signifikan, menciptakan lingkungan yang kondusif bagi kepemimpinan yang efektif dan berkelanjutan.

Operasionalisasi elemen ini terlihat dari berkurangnya konflik antar kelompok geopolitik dan keluarga kerajaan, serta terciptanya

birokrasi yang solid mendukung visi politik bupati. Kondisi ini menciptakan stabilitas yang memungkinkan Bupati untuk fokus pada implementasi program dan kebijakan tanpa harus terus-menerus menghadapi krisis politik atau tantangan terhadap kepemimpinannya.

Signifikansi Stabilitas Kekuasaan tidak hanya terletak pada kenyamanan politik bagi pemimpin, tetapi juga pada kontribusinya terhadap efektivitas pemerintahan. Dalam lingkungan yang stabil, proses pengambilan keputusan dan implementasi kebijakan dapat berjalan lebih efisien dan efektif, karena energi dan sumber daya tidak tersedot untuk mengatasi krisis atau konflik politik.

Dalam konteks Kabupaten Gowa, Stabilitas Kekuasaan telah menjadi fondasi bagi berbagai capaian pemerintahan, mulai dari implementasi program populis hingga peningkatan kepuasan publik. Kondisi ini juga menjadi faktor penting dalam keberhasilan Bupati mempertahankan dan memperkuat kekuasaannya pada pilkada kedua.

b. Konsolidasi Politik

Konsolidasi Politik merupakan hasil politik yang dicapai melalui implementasi Pelembagaan Rekonsiliasi dalam dinamika pengelolaan birokrasi. Elemen ini mencakup proses penguatan dan pemadatan basis politik, pengurangan fragmentasi, dan peningkatan kohesi di antara berbagai kelompok pendukung.

Operasionalisasi elemen ini terlihat dari keberhasilan Bupati dalam menyatukan berbagai kelompok politik yang sebelumnya bertentangan, termasuk dengan merekrut loyalis mantan lawan politik ke dalam struktur kekuasaan. Proses ini mentransformasikan lanskap politik yang terfragmentasi menjadi koalisi yang lebih kohesif dan terkonsolidasi di bawah kepemimpinan Bupati.

Signifikansi Konsolidasi Politik terletak pada kapasitasnya untuk menciptakan blok politik yang solid dan luas, yang menjadi modal penting dalam kontestasi politik dan implementasi agenda pemerintahan. Dengan basis politik yang terkonsolidasi, pemimpin memiliki manuver politik yang lebih luas dan kapasitas yang lebih besar untuk memobilisasi dukungan bagi inisiatifnya.

Dalam konteks Kabupaten Gowa, Konsolidasi Politik telah berkontribusi signifikan pada penguatan posisi politik Bupati, sebagaimana tercermin dalam peningkatan perolehan suara dari 32% di pilkada pertama menjadi 91,22% di pilkada kedua. Angka ini mengindikasikan keberhasilan Bupati dalam mengkonsolidasikan dukungan dari berbagai kelompok, termasuk yang sebelumnya berada di kubu oposisi.

c. Dukungan Masif

Dukungan Masif merupakan hasil politik yang dicapai melalui implementasi Program & Kebijakan Berbasis Elektoral dalam dinamika pengelolaan birokrasi. Elemen ini mencakup mobilisasi

dukungan yang luas dari berbagai segmen masyarakat, menciptakan basis elektoral yang kuat dan loyal.

Operasionalisasi elemen ini terlihat dari peningkatan signifikan perolehan suara Bupati dari 32% di pilkada pertama menjadi 91,22% di pilkada kedua. Angka ini mengindikasikan keberhasilan strategi alokasi program dan kebijakan berbasis elektoral dalam menciptakan insentif bagi masyarakat untuk mendukung kepemimpinan yang berkuasa.

Signifikansi Dukungan Masif terletak pada legitimasi politik yang dihasilkannya. Dukungan dari mayoritas masyarakat tidak hanya memberikan mandat elektoral yang kuat, tetapi juga menciptakan modal politik yang dapat digunakan untuk implementasi agenda dan inisiatif yang lebih ambisius. Dukungan masif juga menciptakan deterrent effect bagi potensi penantang politik, karena tingginya hambatan untuk mengalahkan pemimpin dengan basis dukungan yang luas.

Dalam konteks Kabupaten Gowa, Dukungan Masif telah menjadi bukti empiris keberhasilan strategi politik Bupati. Dengan perolehan suara lebih dari 90% pada pilkada kedua, Bupati memiliki klaim legitimasi yang sangat kuat untuk melanjutkan dan memperluas agenda politiknya.

d. Legitimasi Institusional

Legitimasi Institusional merupakan hasil politik yang dicapai melalui implementasi Institusionalisasi Loyalitas dalam dinamika pengelolaan birokrasi. Elemen ini mencakup pengakuan dan penerimaan kekuasaan politik sebagai sah dan absah, baik secara formal-legal maupun sosial-kultural.

Operasionalisasi elemen ini terlihat dari tingkat kepuasan publik yang tinggi, mencapai 96%, yang mengindikasikan pengakuan luas terhadap legitimasi pemerintahan. Angka ini mencerminkan keberhasilan Bupati dalam membangun citra pemerintahan yang responsif, efektif, dan terhubung dengan aspirasi masyarakat.

Signifikansi Legitimasi Institusional terletak pada stabilitas dan keberlanjutan kekuasaan yang dihasilkannya. Kekuasaan yang dianggap legitim cenderung lebih stabil dan berkelanjutan, karena masyarakat dan aktor politik lainnya lebih cenderung untuk mematuhi, mendukung, atau setidaknya tidak menentang secara aktif kekuasaan tersebut. Legitimasi juga mengurangi biaya pengelolaan dan pemeliharaan kekuasaan, karena mengurangi kebutuhan untuk menggunakan koersi atau insentif material untuk memastikan kepatuhan.

Dalam konteks Kabupaten Gowa, Legitimasi Institusional telah menjadi basis bagi efektivitas dan kelancaran implementasi program dan kebijakan. Dengan tingkat legitimasi yang tinggi, pemerintahan dapat beroperasi dengan lebih sedikit resistensi dan lebih banyak

dukungan, menciptakan lingkaran virtuos di mana legitimasi menghasilkan efektivitas, dan efektivitas pada gilirannya semakin memperkuat legitimasi.

4. Regenerasi Kekuasaan

Regenerasi Kekuasaan merupakan tujuan akhir dari model, yang terwujud melalui konvergensi dari keempat hasil politik: Stabilitas Kekuasaan, Konsolidasi Politik, Dukungan Masif, dan Legitimasi Institusional. Regenerasi Kekuasaan merujuk pada kapasitas untuk mempertahankan, memperkuat, dan memperbarui kekuasaan politik secara berkelanjutan melalui proses elektoral dan non-elektoral.

a. Dinamika Regenerasi Kekuasaan

Regenerasi Kekuasaan bukan sekadar proses mempertahankan kekuasaan yang ada, tetapi juga mentransformasikannya dan memperbaruinya untuk beradaptasi dengan konteks yang berubah. Proses ini mencakup beberapa dinamika kunci:

1. Konsolidasi basis dukungan yang ada: Memperkuat loyalitas dan dukungan dari basis pemilih yang sudah ada, memastikan bahwa mereka tetap mendukung pada pemilihan berikutnya.
2. Ekspansi ke basis baru: Memperluas jangkauan politik untuk menarik dukungan dari kelompok-kelompok yang sebelumnya tidak atau kurang mendukung.

3. Adaptasi terhadap perubahan konteks: Menyesuaikan strategi dan pendekatan untuk merespons perubahan dalam lanskap politik, ekonomi, dan sosial.
4. Transformasi citra dan narasi: Memperbarui dan merevitalisasi citra politik dan narasi kepemimpinan untuk mempertahankan relevansi dan resonansi dengan aspirasi masyarakat.
5. Institusionalisasi kekuasaan: Mengembangkan struktur dan mekanisme yang memastikan keberlanjutan pengaruh politik bahkan dalam konteks pergantian kepemimpinan formal.

b. Indikator Keberhasilan Regenerasi Kekuasaan

Keberhasilan Regenerasi Kekuasaan dapat diukur melalui beberapa indikator kunci:

1. Peningkatan perolehan suara: Dalam kasus Kabupaten Gowa, peningkatan perolehan suara Bupati dari 32% di pilkada pertama menjadi 91,22% di pilkada kedua merupakan indikator empiris keberhasilan regenerasi kekuasaan.
2. Peningkatan kepuasan publik: Kepuasan publik yang mencapai 96% mengindikasikan keberhasilan dalam membangun dan memperkuat legitimasi politik.
3. Reduksi fragmentasi politik: Berkurangnya konflik antar kelompok geopolitik dan keluarga kerajaan menunjukkan

keberhasilan dalam mengkonsolidasikan lanskap politik yang sebelumnya terfragmentasi.

4. Birokrasi yang solid: Terciptanya birokrasi yang solid mendukung visi politik bupati menunjukkan keberhasilan dalam menginstitusionalisasikan loyalitas sebagai nilai utama dalam struktur pemerintahan.
5. Keberlanjutan program dan kebijakan: Kemampuan untuk mempertahankan dan mengembangkan program-program unggulan dari periode pertama ke periode kedua mengindikasikan regenerasi kekuasaan yang efektif.

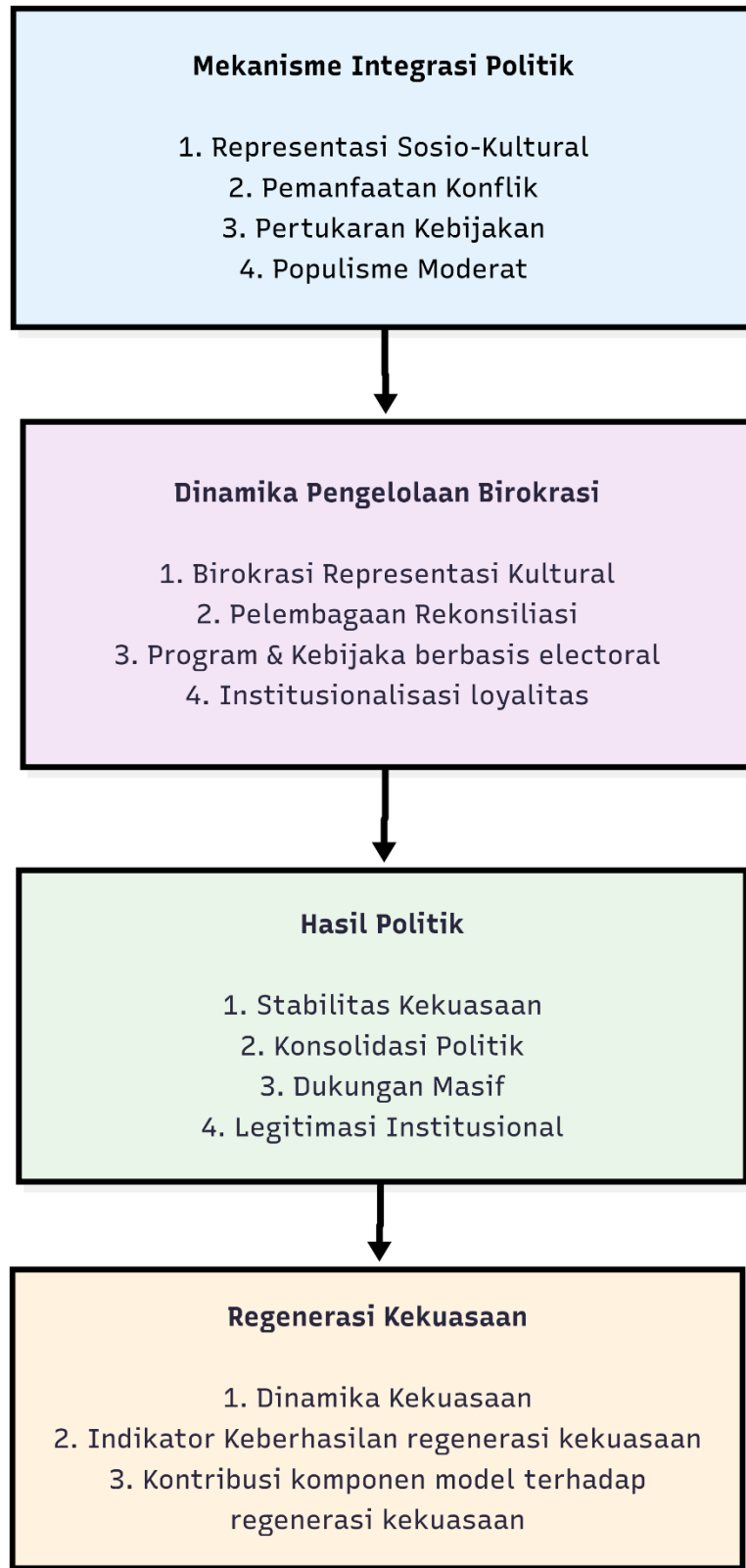
c. Kontribusi Komponen Model terhadap Regenerasi Kekuasaan

Keberhasilan Regenerasi Kekuasaan merupakan hasil dari kontribusi sinergis dari ketiga komponen model:

1. Mekanisme Integrasi Politik berkontribusi melalui pembentukan kerangka strategis yang mengintegrasikan berbagai kepentingan, nilai, dan ekspektasi ke dalam sistem politik. Representasi Sosio-Kultural memastikan inklusivitas berbagai kelompok, Pemanfaatan Konflik mentransformasikan potensi instabilitas menjadi sumber kekuatan, Pertukaran Kebijakan menciptakan insentif bagi dukungan politik, dan Populisme Moderat membangun hubungan langsung antara pemimpin dan rakyat.

2. Dinamika Pengelolaan Birokrasi berkontribusi melalui operasionalisasi strategi-strategi politik dalam praktik pengelolaan birokrasi sehari-hari. Birokrasi Representatif Kultural menciptakan struktur yang inklusif, Pelembagaan Rekonsiliasi mengelola dan memanfaatkan konflik, Program & Kebijakan Berbasis Elektoral mengalokasikan sumber daya secara strategis, dan Institusionalisasi Loyalitas memastikan soliditas dukungan birokrasi.
3. Hasil Politik berkontribusi melalui penciptaan kondisi-kondisi yang kondusif bagi regenerasi kekuasaan. Stabilitas Kekuasaan menciptakan lingkungan yang memungkinkan fokus pada implementasi agenda, Konsolidasi Politik memperkuat dan memperluas basis dukungan, Dukungan Masif memberikan mandat elektoral yang kuat, dan Legitimasi Institusional menciptakan penerimaan luas terhadap kepemimpinan.

Interaksi antara ketiga komponen ini menciptakan momentum politik yang kuat bagi Regenerasi Kekuasaan. Mekanisme Integrasi Politik menciptakan kerangka strategis, Dinamika Pengelolaan Birokrasi menerjemahkannya ke dalam praktik konkret, dan Hasil Politik memberikan bukti keberhasilan dan basis bagi keberlanjutan kekuasaan .



Gambar 12. Model Birokrasi Sebagai Instrumen Regenerasi Kekuasaan

B. Analisis Keterkaitan Antar Komponen Model

Model Pemanfaatan Birokrasi sebagai Instrumen Regenerasi Kekuasaan menunjukkan keterkaitan yang kompleks dan dinamis antar komponennya. Berikut adalah analisis mendalam tentang pola-pola keterkaitan tersebut:

1. Keterkaitan Vertikal: Dari Mekanisme ke Hasil

Keterkaitan vertikal dalam model menunjukkan alur logis dari strategi (Mekanisme Integrasi Politik) ke implementasi (Dinamika Pengelolaan Birokrasi) dan akhirnya ke hasil (Hasil Politik). Pola ini mencerminkan proses politik yang sistematis di mana strategi-strategi abstrak diterjemahkan ke dalam tindakan konkret yang pada gilirannya menghasilkan outcomes yang terukur.

Contoh keterkaitan vertikal yang jelas terlihat dalam alur dari Representasi Sosio-Kultural ke Birokrasi Representatif Kultural dan akhirnya ke Stabilitas Kekuasaan. Representasi Sosio-Kultural sebagai mekanisme strategis diimplementasikan melalui praktik konkret pembentukan Birokrasi Representatif Kultural, yang pada gilirannya menghasilkan Stabilitas Kekuasaan sebagai outcome politik.

Pola serupa terlihat dalam alur dari Pemanfaatan Konflik ke Pelembagaan Rekonsiliasi dan akhirnya ke Konsolidasi Politik. Strategi Pemanfaatan Konflik dioperasionisasikan melalui praktik Pelembagaan Rekonsiliasi, yang pada gilirannya menciptakan Konsolidasi Politik sebagai hasil.

Keterkaitan vertikal ini menciptakan koherensi logis dalam model, di mana setiap komponen memiliki tempat dan fungsi yang jelas dalam alur proses politik. Koherensi ini memberikan kerangka analitis yang kuat untuk memahami bagaimana strategi politik diterjemahkan menjadi hasil konkret melalui pengelolaan birokrasi yang sistematis.

2. Keterkaitan Horizontal: Sinergi Antar Elemen

Keterkaitan horizontal dalam model menunjukkan bagaimana elemen-elemen pada tingkatan yang sama saling berinteraksi dan memperkuat. Pola ini mencerminkan kompleksitas politik di mana berbagai strategi, praktik, dan hasil tidak berdiri sendiri tetapi saling terhubung dalam sistem yang integratif.

Pada tingkat Mekanisme Integrasi Politik, terdapat sinergi yang kuat antar elemen. Representasi Sosio-Kultural bersinergi dengan Pemanfaatan Konflik dalam mengelola keragaman dan potensi konflik dalam masyarakat plural. Pertukaran Kebijakan bersinergi dengan Populisme Moderat dalam membangun hubungan resiprokal antara pemerintah dan masyarakat.

Pada tingkat Dinamika Pengelolaan Birokrasi, Birokrasi Representatif Kultural bersinergi dengan Pelembagaan Rekonsiliasi dalam menciptakan struktur pemerintahan yang inklusif dan kohesif. Program & Kebijakan Berbasis Elektoral bersinergi dengan Institusionalisasi Loyalitas dalam memastikan implementasi agenda pemerintah yang efektif dan terfokus.

Pada tingkat Hasil Politik, Stabilitas Kekuasaan bersinergi dengan Konsolidasi Politik dalam menciptakan lingkungan politik yang kondusif bagi kepemimpinan yang efektif. Dukungan Masif bersinergi dengan Legitimasi Institusional dalam memberikan basis kekuatan politik yang solid dan berkelanjutan.

Keterkaitan horizontal ini menciptakan sistem politik yang terintegrasi, di mana keseluruhan lebih besar dari jumlah bagian-bagiannya. Integrasi ini memungkinkan model untuk menangkap kompleksitas politik lokal yang tidak dapat dijelaskan hanya melalui analisis elemen-elemen individual.

3. Keterkaitan Diagonal: Kompleksitas Pengaruh Silang

Keterkaitan diagonal dalam model menunjukkan pengaruh silang antara elemen pada tingkatan yang berbeda, mencerminkan kompleksitas dan non-linearitas dalam proses politik. Pola ini mengungkapkan bagaimana strategi pada satu tingkatan dapat mempengaruhi praktik atau hasil pada tingkatan lain yang tidak berada dalam jalur vertikal langsung.

Contoh keterkaitan diagonal terlihat dalam pengaruh Representasi Sosio-Kultural terhadap Pelembagaan Rekonsiliasi. Meskipun tidak berada dalam jalur vertikal langsung, strategi inklusif dalam Representasi Sosio-Kultural menciptakan kondisi yang kondusif bagi praktik Pelembagaan Rekonsiliasi, karena struktur yang inklusif

memfasilitasi proses rekonsiliasi dengan kelompok-kelompok yang sebelumnya termarginalisasi.

Contoh lain adalah pengaruh Pertukaran Kebijakan terhadap Institusionalisasi Loyalitas. Praktik alokasi sumber daya berdasarkan dukungan politik menciptakan insentif kuat bagi birokrat untuk menunjukkan loyalitas, memperkuat proses Institusionalisasi Loyalitas meskipun keduanya tidak berada dalam jalur vertikal langsung.

Keterkaitan diagonal ini memperkaya pemahaman tentang dinamika politik yang kompleks, di mana pengaruh dan interaksi tidak selalu mengikuti jalur yang linier atau prediktif. Kompleksitas ini mencerminkan realitas politik lokal yang dipengaruhi oleh beragam faktor yang saling terkait dalam pola-pola yang tidak selalu langsung terlihat.

4. Keterkaitan Siklis: Umpan Balik dan Adaptasi

Keterkaitan siklis dalam model menunjukkan bagaimana hasil pada tingkatan bawah memberikan umpan balik dan mempengaruhi strategi dan praktik pada tingkatan atas. Pola ini mencerminkan proses pembelajaran dan adaptasi dalam politik, di mana pengalaman dan hasil digunakan untuk menyesuaikan pendekatan strategis.

Misalnya, Stabilitas Kekuasaan yang dihasilkan dari implementasi Birokrasi Representatif Kultural memberikan umpan balik positif yang memperkuat strategi Representasi Sosio-Kultural, memvalidasi efektivitasnya dan mendorong kelanjutan atau bahkan penguatannya. Demikian pula, Dukungan Masif yang dihasilkan dari Program &

Kebijakan Berbasis Elektoral memberikan konfirmasi empiris tentang efektivitas strategi Pertukaran Kebijakan, mendorong pendalaman dan perluasan strategi tersebut.

Keterkaitan siklus ini menciptakan sistem politik yang adaptif dan pembelajaran, di mana strategi dan praktik terus dievaluasi dan disesuaikan berdasarkan hasil yang dicapai. Adaptivitas ini menjadi kunci keberhasilan dalam konteks politik lokal yang dinamis dan terus berubah.

5. Implikasi dan Keterbatasan Model

Model Pemanfaatan Birokrasi sebagai Instrumen Regenerasi Kekuasaan memiliki implikasi signifikan bagi pemahaman tentang politik lokal dan praktik pemerintahan, namun juga memiliki keterbatasan yang perlu diakui.

a. Implikasi Teoretis

Secara teoretis, model ini memberikan kontribusi penting bagi pemahaman tentang birokrasi dan politik lokal:

1. Integrasi berbagai perspektif teoretis: Model ini mengintegrasikan berbagai pendekatan teoretis —struktural-fungsional, neo-institusional, pertukaran, dan populisme— kedalam kerangka analitis yang komprehensif, menunjukkan komplementaritas dari perspektif-perspektif yang sering dilihat sebagai berlawanan.

2. Kontekstualisasi teori dalam realitas lokal: Model ini menunjukkan bagaimana teori-teori yang umumnya dikembangkan dalam konteks Barat perlu dikontekstualisasikan dalam realitas politik lokal Indonesia yang dipengaruhi oleh faktor-faktor spesifik seperti struktur kekerabatan dan ikatan tradisional.
3. Pemahaman baru tentang birokrasi: Model ini menawarkan perspektif yang melihat birokrasi bukan sekadar sebagai mesin administratif yang netral, tetapi juga sebagai arena politik yang dinamis di mana berbagai strategi diimplementasikan untuk tujuan-tujuan politik.
4. Insight tentang dinamika kekuasaan lokal: Model ini memberikan wawasan mendalam tentang bagaimana kekuasaan dibangun, dipertahankan, dan diregenerasi di tingkat lokal, mengungkapkan mekanisme dan strategi yang seringkali tidak terlihat dalam analisis formal.

b. Implikasi Praktis

Secara praktis, model ini memiliki implikasi penting bagi praktik pemerintahan dan politik lokal:

1. Panduan bagi pemimpin politik: Model ini dapat berfungsi sebagai panduan bagi pemimpin politik dalam mengembangkan strategi untuk memanfaatkan birokrasi

secara efektif, mengintegrasikan berbagai kepentingan, dan membangun basis dukungan yang solid.

2. Kerangka untuk reformasi birokrasi: Model ini menawarkan kerangka untuk memahami kompleksitas reformasi birokrasi di tingkat lokal, termasuk faktor-faktor politik dan kultural yang perlu dipertimbangkan di samping aspek teknis-administratif.
3. Insight bagi masyarakat sipil: Model ini memberikan pemahaman bagi masyarakat sipil tentang dinamika power politics di tingkat lokal, memungkinkan advokasi dan pengawasan yang lebih efektif terhadap penggunaan birokrasi untuk tujuan-tujuan politik.
4. Kontribusi pada desain kebijakan desentralisasi: Model ini dapat memberikan masukan bagi desain kebijakan desentralisasi dan tata kelola lokal, termasuk mekanisme checks and balances yang efektif untuk mencegah penyalahgunaan birokrasi.

c. Keterbatasan Model

Meskipun menawarkan wawasan yang bernilai, model ini juga memiliki beberapa keterbatasan:

1. Spesifisitas kontekstual: Model ini dikembangkan berdasarkan kasus Kabupaten Gowa dan perlu kajian lebih lanjut untuk

dapat diaplikasikan dalam konteks daerah lain dengan karakteristik sosial-politik yang berbeda.

2. Fokus pada perspektif pemimpin: Model ini cenderung melihat dari perspektif pemimpin politik dan kurang mengeksplorasi agen dan resistensi dari birokrat atau masyarakat dalam merespons strategi-strategi tersebut.
3. Keterbatasan temporal: Model ini merefleksikan dinamika pada periode spesifik dan mungkin kurang mampu menangkap perubahan jangka panjang dalam hubungan birokrasi-politik.
4. Kurangnya perspektif normatif: Model ini bersifat deskriptif-analitis dan kurang memberikan evaluasi normatif tentang praktik-praktik yang digambarkan, termasuk implikasinya terhadap kualitas demokrasi dan tata kelola yang baik.

Model Pemanfaatan Birokrasi sebagai Instrumen Regenerasi Kekuasaan menawarkan kerangka analitis yang komprehensif untuk memahami bagaimana birokrasi dapat dimanfaatkan sebagai instrumen politik dalam konteks pemerintahan lokal. Melalui tiga komponen utama—Mekanisme Integrasi Politik, Dinamika Pengelolaan Birokrasi, dan Hasil Politik—model ini menjelaskan proses sistematis di mana birokrasi ditransformasikan dari sekadar mesin administratif menjadi instrumen efektif untuk regenerasi kekuasaan.

Keterkaitan yang kompleks antar komponen dan elemen model—baik vertikal, horizontal, diagonal, maupun siklis—menciptakan sistem politik yang terintegrasi, adaptif, dan tangguh. Sistem ini mampu mengakomodasi keragaman sosial-politik, mengelola konflik, memobilisasi dukungan, dan membangun legitimasi yang kuat, yang pada gilirannya berkontribusi pada regenerasi kekuasaan yang efektif.

Meskipun memiliki keterbatasan, model ini memberikan kontribusi signifikan bagi pemahaman teoretis tentang birokrasi dan politik lokal, serta implikasi praktis bagi pengelolaan pemerintahan dan reformasi birokrasi. Model ini mengundang eksplorasi lebih lanjut tentang dinamika kekuasaan di tingkat lokal, termasuk perspektif komparatif dengan daerah lain dan analisis normatif tentang implikasinya terhadap kualitas demokrasi dan tata kelola.

Dalam konteks yang lebih luas, model ini merefleksikan kompleksitas dan nuansa dalam praktik politik lokal di era desentralisasi Indonesia, di mana elemen-elemen politik tradisional seperti patronase dan kekerabatan berbaur dengan institusi formal demokrasi modern, menciptakan dinamika hibrid yang unik dan kontekstual. Pemahaman terhadap dinamika ini menjadi kunci untuk mengembangkan tata kelola lokal yang tidak hanya efektif secara politik, tetapi juga demokratis, inklusif, dan berkeadilan.

C. Penggunaan model

1. Penggunaan Proposisi Utama dalam Model Birokrasi sebagai Instrumen Regenerasi Kekuasaan

Model birokrasi sebagai instrumen regenerasi kekuasaan yang ditampilkan dalam diagram menunjukkan suatu struktur konseptual yang dibangun secara hierarkis dan logis melalui sistem proposisi. Proposisi dalam konteks ini berfungsi sebagai pernyataan teoretis yang menghubungkan konsep-konsep dan variabel-variabel dalam suatu hubungan yang dapat diuji secara empiris. Struktur proposisional ini tidak hanya menawarkan nilai akademis dalam memahami fenomena politik, tetapi juga nilai praktis sebagai kerangka strategis bagi pemanfaatan birokrasi dalam konteks politik lokal. Dengan mengorganisasikan pengetahuan empiris ke dalam struktur teoretis yang koheren, model ini memungkinkan pemahaman sistematis tentang bagaimana birokrasi dapat dimanfaatkan sebagai instrumen regenerasi kekuasaan.

a. Proposisi Utama sebagai Payung Konseptual

Pada puncak hierarki model terdapat "Proposisi Utama Model Birokrasi sebagai Instrumen Regenerasi Kekuasaan" yang berfungsi sebagai payung konseptual yang membingkai keseluruhan model. Proposisi utama ini mengandung asumsi fundamental bahwa birokrasi tidak semata-mata berfungsi sebagai institusi administratif yang netral, melainkan dapat dimanfaatkan secara strategis sebagai

instrumen untuk mempertahankan, memperkuat, dan meregenerasi kekuasaan politik.

Proposisi utama ini memiliki signifikansi teoretis yang penting karena menantang pandangan Weberian klasik tentang birokrasi sebagai organisasi rasional-legal yang impersonal dan netral. Alih-alih, proposisi ini menganut perspektif yang lebih realistis dan kontekstual, mengakui bahwa dalam praktiknya—terutama dalam konteks politik lokal di negara berkembang—birokrasi seringkali menjadi arena kontestasi kekuasaan dan instrumen bagi elit politik untuk mempertahankan dominasi.

Sebagai payung konseptual, proposisi utama ini memiliki beberapa fungsi penting. Pertama, ia menetapkan fokus dan batasan analisis, mengarahkan perhatian pada aspek politik dari birokrasi, khususnya dalam konteks regenerasi kekuasaan. Kedua, ia menyediakan dasar teoretis yang menyatukan berbagai elemen dalam model, menciptakan koherensi konseptual meskipun model tersebut bersifat multidimensional. Ketiga, ia memberikan orientasi normatif bagi model, dengan secara implisit mengakui bahwa pemanfaatan birokrasi untuk tujuan politik adalah fenomena empiris yang perlu dipahami, terlepas dari implikasi normatifnya. Keempat, ia berfungsi sebagai basis bagi pengembangan proposisi-proposisi turunan yang lebih spesifik dan operasional, menciptakan struktur teoretis yang bertingkat.

b. Jaringan Proposisi Utama

Dari proposisi utama tersebut, model mengembangkan empat proposisi turunan yang masing-masing mewakili dimensi atau mekanisme spesifik dalam pemanfaatan birokrasi sebagai instrumen regenerasi kekuasaan. Keempat proposisi ini tidak berdiri sendiri, melainkan membentuk jaringan proposisi yang terintegrasi, dengan masing-masing proposisi mengoperasionalkan aspek tertentu dari proposisi utama.

i. Proposisi I: Representasi Struktural

Proposisi pertama menyatakan bahwa "Birokrasi yang strukturnya merefleksikan keragaman masyarakat akan menciptakan stabilitas kekuasaan yang efektif dan berkelanjutan." Proposisi ini berfokus pada dimensi struktural birokrasi, khususnya pada komposisi dan representasinya. Asumsi yang mendasari proposisi ini adalah bahwa kekuasaan politik akan lebih stabil jika struktur birokrasi mencerminkan keragaman sosial, politik, dan kultural masyarakat yang dilayaninya.

Proposisi ini mengoperasionalkan teori struktural-fungsional dalam konteks birokrasi, memandang birokrasi sebagai struktur yang memiliki fungsi integratif dalam sistem sosial-politik. Dengan merepresentasikan berbagai segmen masyarakat dalam struktur birokrasi, potensi konflik dan resistensi

dapat diminimalisasi, menciptakan stabilitas yang mendukung keberlanjutan kekuasaan.

Dalam praktiknya, proposisi ini mendorong strategi pengangkatan pejabat birokrasi yang secara deliberatif mempertimbangkan latar belakang sosial, geopolitik, kekeluargaan, dan afiliasi politik. Melalui birokrasi yang representatif, berbagai kepentingan dalam masyarakat merasa terakomodasi dalam struktur kekuasaan, menciptakan sense of belonging dan dukungan terhadap rezim yang berkuasa.

ii. Proposisi II: Rekonsiliasi Strategis

Proposisi kedua menyatakan bahwa "Rekonsiliasi politik yang dilakukan secara bertahap dan terstruktur melalui birokrasi akan menghasilkan konsolidasi kekuasaan yang solid." Proposisi ini berfokus pada aspek pengelolaan konflik politik, khususnya bagaimana birokrasi dapat dimanfaatkan sebagai arena rekonsiliasi dengan kelompok-kelompok yang sebelumnya bertentangan.

Proposisi ini mengoperasionalkan pendekatan neo-institusional, memandang birokrasi sebagai institusi yang dapat mengelola dan mentransformasikan konflik melalui mekanisme formal dan informal. Dengan mengintegrasikan mantan lawan politik ke dalam struktur birokrasi, potensi oposisi dapat dinetralisir dan ditransformasikan menjadi dukungan, memperkuat konsolidasi kekuasaan.

Dalam implementasinya, proposisi ini mendorong strategi rekrutmen dan penempatan mantan oposisi atau loyalisnya ke dalam jajaran birokrasi, menciptakan mekanisme akomodasi politik yang terstruktur. Timing dan gradualitas menjadi faktor kunci, di mana rekonsiliasi dilakukan secara bertahap untuk memastikan integrasi yang efektif tanpa menimbulkan resistensi dari pendukung setia yang ada.

iii. Proposisi III: Pertukaran Elektoral

Proposisi ketiga menyatakan bahwa "Alokasi sumber daya berbasis kontribusi elektoral menciptakan sistem insentif yang memperkuat dan memperluas basis dukungan politik." Proposisi ini berfokus pada aspek pertukaran politik antara rezim yang berkuasa dengan konstituennya, di mana sumber daya publik dialokasikan berdasarkan pertimbangan elektoral.

Proposisi ini mengoperasionalkan teori pertukaran politik, memandang arena politik sebagai pasar di mana dukungan elektoral ditukar dengan kebijakan dan program yang menguntungkan konstituen. Dengan menciptakan pola alokasi yang responsif terhadap tingkat dukungan elektoral, masyarakat memiliki insentif konkret untuk memberikan atau meningkatkan dukungannya.

Dalam praktiknya, proposisi ini mendorong strategi alokasi infrastruktur, program pembangunan, dan sumber daya publik lainnya berdasarkan peta dukungan elektoral. Wilayah-wilayah

dengan tingkat dukungan tinggi mendapatkan prioritas dalam alokasi, menciptakan sistem rewards and punishments yang jelas, yang pada gilirannya mendorong wilayah-wilayah dengan dukungan rendah untuk meningkatkan dukungannya pada pemilihan berikutnya.

iv. Proposisi IV: Institusionalisasi Nilai

Proposisi keempat menyatakan bahwa "Pelembagaan nilai loyalitas dalam struktur birokrasi menciptakan legitimasi institusional yang menjamin keberlangsungan kekuasaan." Proposisi ini berfokus pada aspek normatif dan kultural birokrasi, khususnya bagaimana nilai-nilai tertentu, terutama loyalitas, ditanamkan dalam ethos dan praktik birokrasi.

Proposisi ini mengoperasionalkan teori populisme dan pendekatan neo-institusional, memandang birokrasi sebagai arena di mana nilai-nilai dapat dilembagakan untuk mendukung legitimasi dan keberlanjutan kekuasaan. Dengan menanamkan loyalitas sebagai nilai utama, birokrasi menjadi instrumen yang efektif dan dapat diandalkan untuk implementasi agenda politik pemimpin.

Dalam implementasinya, proposisi ini mendorong strategi penanaman nilai loyalitas melalui berbagai mekanisme, termasuk kriteria seleksi dan promosi yang memprioritaskan loyalitas, sistem penghargaan yang memperkuat perilaku loyal, dan sosialisasi nilai loyalitas dalam kultur organisasi. Hasilnya adalah

birokrasi yang solid mendukung kepemimpinan, menciptakan legitimasi institusional yang menjamin keberlangsungan kekuasaan.

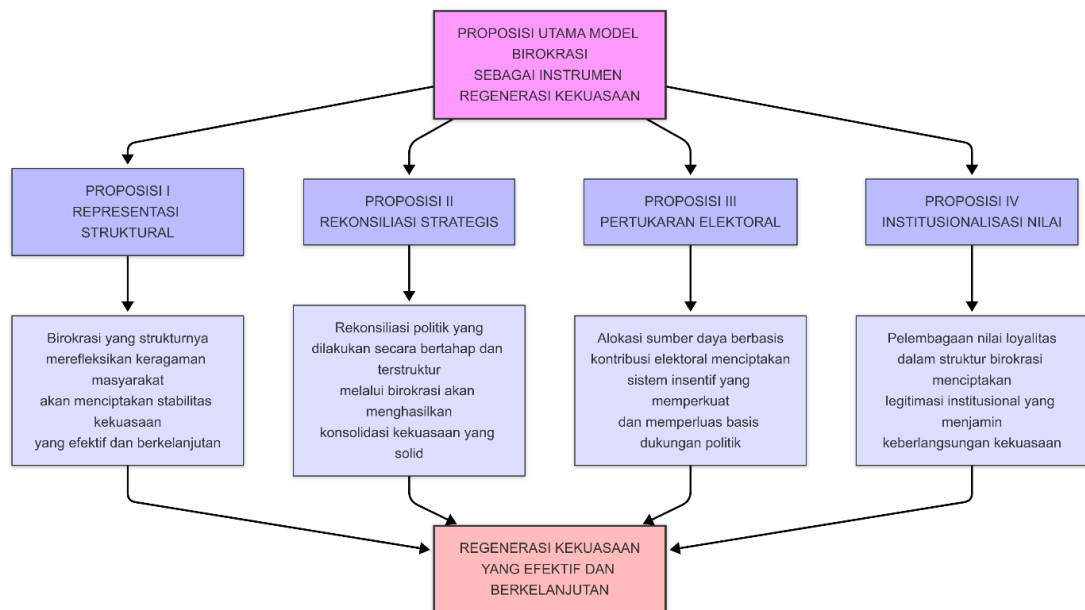
c. Konvergensi Menuju Regenerasi Kekuasaan

Keempat proposisi turunan, meskipun berfokus pada dimensi yang berbeda, bukanlah entitas teoretis yang terisolasi. Sebaliknya, mereka membentuk jaringan proposisi yang terintegrasi, dengan setiap proposisi berkontribusi pada tujuan yang sama: regenerasi kekuasaan yang efektif dan berkelanjutan. Konvergensi ini tercermin dalam struktur model di mana keempat proposisi turunan bermuara pada satu hasil akhir.

Regenerasi kekuasaan dalam model ini dipahami sebagai proses multidimensi yang melibatkan aspek struktural, institusional, politik, dan normatif. Stabilitas yang dihasilkan dari representasi struktural menciptakan kondisi yang memungkinkan konsolidasi melalui rekonsiliasi strategis. Konsolidasi yang solid ini kemudian diperkuat oleh perluasan basis dukungan melalui pertukaran elektoral. Akhirnya, legitimasi institusional yang dihasilkan dari institusionalisasi nilai menjamin keberlangsungan kekuasaan yang telah terkonsolidasi dan memiliki basis dukungan yang luas.

Konvergensi ini mencerminkan kompleksitas proses regenerasi kekuasaan yang tidak dapat direduksi menjadi satu mekanisme tunggal. Sebaliknya, regenerasi kekuasaan yang efektif memerlukan

pendekatan komprehensif yang mengintegrasikan berbagai strategi dan mekanisme dalam satu sistem yang koheren. Model proposisional ini menawarkan kerangka teoretis untuk memahami integrasi tersebut.



Gambar 13. preposisi utama model birokrasi sebagai instrument regenerasi kekuasaan

d. Signifikansi Teoretis dan Praktis

Penggunaan proposisi dalam model birokrasi sebagai instrumen regenerasi kekuasaan memiliki signifikansi penting baik secara teoretis maupun praktis. Secara teoretis, model proposisional ini menawarkan kerangka analitis yang sistematis dan komprehensif untuk memahami fenomena politik yang kompleks. Dengan mengorganisasikan pengetahuan empiris ke dalam struktur proposisi yang hierarkis dan terintegrasi, model ini memfasilitasi pemahaman

yang lebih dalam tentang bagaimana birokrasi berperan dalam dinamika kekuasaan politik.

Model ini juga berkontribusi pada literatur tentang birokrasi dan politik dengan mengintegrasikan berbagai perspektif teoretis—struktural-fungsional, neo-institusional, pertukaran politik, dan populisme—dalam satu kerangka yang koheren. Integrasi ini mencerminkan kompleksitas fenomena empiris yang tidak dapat dijelaskan secara adekuat oleh satu perspektif teoretis tunggal.

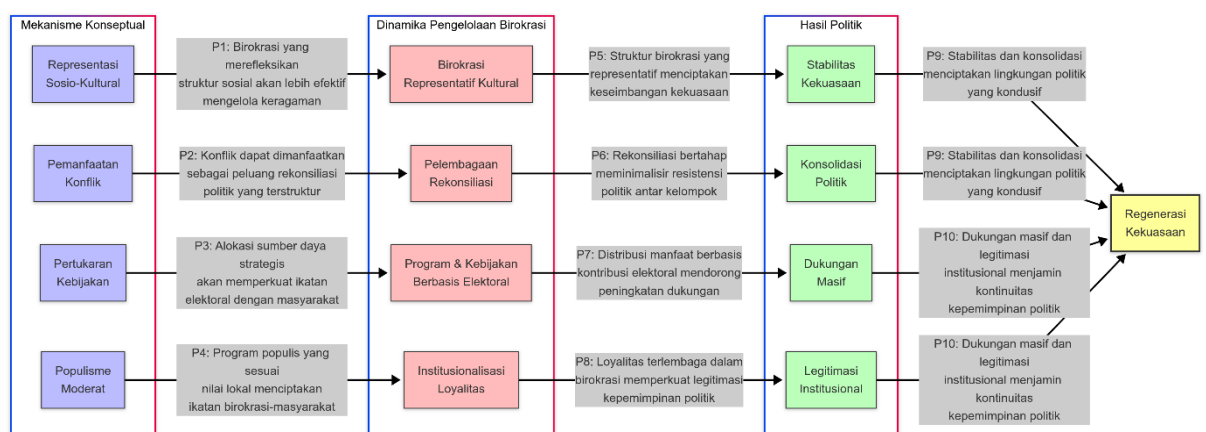
Secara praktis, model proposisional ini menawarkan kerangka strategis bagi para pemimpin politik dalam memanfaatkan birokrasi untuk tujuan regenerasi kekuasaan. Dengan mengidentifikasi dan mengoperasionalisasi empat dimensi kunci—representasi struktural, rekonsiliasi strategis, pertukaran elektoral, dan institusionalisasi nilai—model ini menyediakan panduan konkret bagi praktik politik dan tata kelola pemerintahan.

Penggunaan proposisi dalam model birokrasi sebagai instrumen regenerasi kekuasaan mencerminkan pendekatan yang sistematis dan komprehensif dalam memahami fenomena politik yang kompleks. Melalui struktur proposisional yang hierarkis dan terintegrasi, model ini mengorganisasikan pengetahuan empiris ke dalam kerangka teoretis yang koheren, menawarkan wawasan berharga tentang bagaimana birokrasi dapat dimanfaatkan sebagai instrumen regenerasi kekuasaan.

Model ini mengakui bahwa regenerasi kekuasaan bukanlah proses monolitik, melainkan fenomena multidimensi yang melibatkan aspek struktural, institusional, politik, dan normatif. Dengan mengintegrasikan berbagai dimensi ini dalam satu kerangka proposisional, model ini tidak hanya memperkaya pemahaman teoretis tentang birokrasi dan politik, tetapi juga menawarkan panduan praktis bagi strategi politik dan tata kelola pemerintahan.

Melalui struktur proposisionalnya, model ini mendemonstrasikan bagaimana teori dan praktik dapat dihubungkan secara sistematis, menciptakan pengetahuan yang tidak hanya valid secara ilmiah tetapi juga relevan secara praktis. Inilah inti dari nilai model proposisional ini: menjembatani kesenjangan antara teoretisasi abstrak dan realitas empiris dalam studi tentang birokrasi dan regenerasi kekuasaan.

2. Preposisi turunan



Gambar 14. Peroposisi Turunan Model Birokrasi Sebagai Instrumen regenerasi Kekuasaan

P1: Birokrasi yang merefleksikan struktur sosial akan lebih efektif mengelola keragaman

Proposisi ini menghubungkan "Representasi Sosio-Kultural" dengan "Birokrasi Representatif Kultural". Ketika birokrasi mencerminkan komposisi sosial dan kultural masyarakat yang dilayaninya, maka birokrasi tersebut akan lebih mampu mengelola keragaman dengan efektif.

Representasi sosio-kultural dalam birokrasi memungkinkan pemahaman yang lebih baik tentang kebutuhan dan aspirasi berbagai kelompok dalam masyarakat. Ketika komposisi birokrasi mencerminkan keragaman masyarakat (etnis, agama, gender, kelas sosial), maka akan tercipta sensitivitas kultural dalam pembuatan kebijakan dan implementasinya.

Birokrasi yang merefleksikan keragaman masyarakat dapat meningkatkan legitimasi pemerintahan karena warga merasa terwakili dalam struktur administratif. Hal ini mendorong kepercayaan publik terhadap institusi pemerintahan dan mengurangi persepsi bias atau diskriminasi dalam pelayanan publik.

Keragaman dalam birokrasi juga memfasilitasi pendekatan yang lebih holistik dalam memecahkan masalah publik kompleks, menghasilkan kebijakan yang lebih inklusif dan responsif terhadap kebutuhan beragam segmen masyarakat.

P2: Konflik dapat dimanfaatkan sebagai peluang rekonsiliasi politik yang terstruktur

Proposisi kedua menghubungkan "Pemanfaatan Konflik" dengan "Pelebagaan Rekonsiliasi". Ini menyoroti bahwa konflik sosial-politik, jika dikelola dengan tepat, dapat menjadi katalis untuk membangun mekanisme rekonsiliasi yang terlembaga.

Konflik merupakan fenomena yang tak terelakkan dalam masyarakat plural, namun dapat diubah dari potensi destruktif menjadi peluang konstruktif. Melalui penanganan konflik yang sistematis, perbedaan kepentingan dapat diidentifikasi, dinegosiasikan, dan diselesaikan dalam kerangka institusional.

Rekonsiliasi yang terstruktur melibatkan penciptaan forum dialog, mekanisme mediasi, dan prosedur penyelesaian konflik yang dilembagakan. Proses ini memfasilitasi komunikasi antar pihak yang berkonflik, membuka ruang untuk membangun pemahaman bersama dan kompromi.

Pelebagaan rekonsiliasi mengubah dinamika konfrontasi menjadi kolaborasi, membantu membangun konsensus, dan memperkuat kohesi sosial. Dalam jangka panjang, ini membantu menciptakan kultur politik yang lebih toleran dan inklusif.

P3: Alokasi sumber daya strategis akan memperkuat ikatan elektoral dengan masyarakat

Proposisi ketiga menghubungkan "Pertukaran Kebijakan" dengan "Program & Kebijakan Berbasis Elektoral". Konsep ini berfokus pada bagaimana distribusi sumber daya strategis dapat digunakan untuk membangun dan memelihara hubungan dengan pemilih.

Alokasi sumber daya strategis mencakup penganggaran untuk proyek infrastruktur, program sosial, subsidi, dan berbagai kebijakan publik yang memberikan manfaat nyata kepada kelompok konstituen tertentu. Pemerintah mendistribusikan sumber daya ini sebagai respons terhadap dukungan elektoral yang diterima.

Melalui mekanisme ini, tercipta hubungan timbal balik antara pemerintah dan warga: pemerintah menyediakan kebijakan dan program yang menguntungkan warga, sementara warga memberikan dukungan politik. Pola pertukaran ini menciptakan insentif bagi pemimpin politik untuk tetap responsif terhadap kebutuhan konstituen mereka.

Pendekatan ini, jika dilakukan secara adil dan transparan, dapat memperkuat akuntabilitas demokratis. Namun, juga berisiko menciptakan politik patronase jika alokasi sumber daya lebih mengutamakan kepentingan partisan daripada kepentingan publik yang lebih luas.

P4: Program populis yang sesuai nilai lokal menciptakan ikatan birokrasi-masyarakat

Proposisi keempat menghubungkan "Populisme Moderat" dengan "Institusionalisasi Loyalitas". Ini menekankan bahwa program-program populis yang selaras dengan nilai-nilai lokal dapat membangun hubungan yang kuat antara birokrasi dan masyarakat.

Populisme moderat merujuk pada pendekatan kebijakan yang mengedepankan kepentingan "rakyat biasa" namun tetap dalam kerangka institusional yang mapan. Program-program ini dirancang

untuk merespon kebutuhan dan aspirasi masyarakat luas, khususnya kelompok yang merasa terpinggirkan.

Ketika program populis diselaraskan dengan nilai-nilai lokal dan tradisi, mereka lebih mudah diterima dan didukung oleh masyarakat. Penyesuaian dengan konteks kultural setempat meningkatkan relevansi dan efektivitas program.

Penerimaan program oleh masyarakat menciptakan ikatan emosional antara warga dan birokrasi pelaksana, yang kemudian berkembang menjadi loyalitas institusional. Loyalitas ini berfungsi sebagai perekat sosial-politik yang memperkuat stabilitas sistem pemerintahan.

P5: Struktur birokrasi yang representatif menciptakan keseimbangan kekuasaan

Proposisi kelima menghubungkan "Birokrasi Representatif Kultural" dengan "Stabilitas Kekuasaan". Ini menjelaskan bagaimana struktur birokrasi yang mencerminkan keragaman masyarakat dapat membantu menciptakan keseimbangan dalam distribusi kekuasaan.

Birokrasi yang representatif secara kultural mendistribusikan posisi administratif di antara berbagai kelompok sosial, mencegah dominasi satu kelompok atas kelompok lainnya. Hal ini menciptakan sistem checks and balances yang alami dalam pengambilan keputusan.

Representasi yang seimbang dalam birokrasi memfasilitasi negosiasi dan kompromi antar kepentingan yang berbeda,

mengurangi risiko polarisasi ekstrem. Ini menciptakan proses pembuatan kebijakan yang lebih inklusif dan berkeadilan.

Ketika berbagai kelompok masyarakat memiliki akses ke posisi birokrasi, mereka memperoleh saluran institusional untuk mengekspresikan kepentingan dan keprihatinan mereka. Hal ini mengurangi kemungkinan kelompok-kelompok tersebut menggunakan cara-cara ekstra-institusional atau kekerasan untuk memperjuangkan kepentingan mereka.

P6: Rekonsiliasi bertahap meminimalisir resistensi politik antar kelompok

Proposisi keenam menghubungkan "Pelebagaan Rekonsiliasi" dengan "Konsolidasi Politik". Ini menggambarkan bagaimana proses rekonsiliasi yang bertahap dapat mengurangi resistensi dan konflik antar kelompok politik.

Rekonsiliasi bertahap mencakup serangkaian langkah yang dilakukan secara sistematis untuk menjembatani perbedaan, membangun kepercayaan, dan menciptakan landasan kerja sama antar kelompok yang sebelumnya berkonflik. Pendekatan bertahap ini memungkinkan adaptasi dan penyesuaian seiring berjalannya proses.

Melalui rekonsiliasi, kelompok-kelompok yang bertentangan dapat mengidentifikasi kepentingan bersama dan nilai-nilai yang dapat mereka sepakati, menciptakan dasar untuk kolaborasi meskipun tetap ada perbedaan dalam isu-isu tertentu.

Rekonsiliasi yang efektif mengurangi tensi politik, menurunkan intensitas konflik, dan meminimalisir resistensi terhadap pemerintah. Ini menciptakan lingkungan yang kondusif untuk konsolidasi politik dan pembangunan konsensus nasional.

P7: Distribusi manfaat berbasis kontribusi elektoral mendorong peningkatan dukungan

Proposisi ketujuh menghubungkan "Program & Kebijakan Berbasis Elektoral" dengan "Dukungan Masif". Ini menjelaskan bagaimana distribusi manfaat yang dikaitkan dengan kontribusi elektoral dapat memperkuat dan memperluas basis dukungan politik.

Distribusi manfaat berbasis kontribusi elektoral mengacu pada alokasi program, proyek, dan sumber daya publik yang mempertimbangkan pola dukungan pemilih di daerah-daerah tertentu. Daerah yang memberikan dukungan elektoral yang signifikan cenderung mendapatkan proporsi sumber daya yang lebih besar.

Pendekatan ini menciptakan insentif bagi warga untuk berpartisipasi dalam proses politik dan memberikan dukungan kepada partai atau kandidat tertentu. Warga melihat hubungan langsung antara pilihan elektoral mereka dan kebijakan yang menguntungkan komunitas mereka.

Ketika warga merasakan manfaat nyata dari kebijakan pemerintah, mereka cenderung mempertahankan atau bahkan meningkatkan dukungan mereka di pemilihan berikutnya. Hal ini

menciptakan siklus penguatan yang memperluas dan mengkonsolidasikan basis dukungan politik.

P8: Loyalitas terlembaga dalam birokrasi memperkuat legitimasi kepemimpinan politik

Proposisi kedelapan menghubungkan "Institusionalisasi Loyalitas" dengan "Legitimasi Institusional". Ini menekankan bagaimana loyalitas yang tertanam dalam struktur dan kultur birokrasi dapat memperkuat legitimasi kepemimpinan politik.

Loyalitas terlembaga dalam birokrasi mengacu pada komitmen aparatur sipil terhadap visi, misi, dan kepemimpinan politik. Namun, ini bukan loyalitas personal melainkan loyalitas institusional yang didasarkan pada penghormatan terhadap posisi dan otoritas yang sah.

Birokrasi yang loyal memfasilitasi implementasi efektif dari kebijakan dan program pemerintah, meningkatkan kapasitas negara untuk menjalankan fungsinya. Keberhasilan implementasi kebijakan, pada gilirannya, memperkuat legitimasi kepemimpinan politik.

Loyalitas institusional menciptakan stabilitas dan kontinuitas dalam administrasi publik, bahkan di tengah pergantian kepemimpinan politik. Hal ini memungkinkan birokrasi bertindak sebagai tulang punggung negara yang menjamin keberlanjutan fungsi-fungsi pemerintahan.

P9: Stabilitas dan konsolidasi menciptakan lingkungan politik yang kondusif

Proposisi kesembilan menghubungkan "Stabilitas Kekuasaan" dan "Konsolidasi Politik" dengan "Regenerasi Kekuasaan". Ini menggambarkan bagaimana stabilitas politik dan konsolidasi menciptakan lingkungan yang kondusif untuk transisi kekuasaan yang teratur dan berkelanjutan.

Stabilitas kekuasaan merujuk pada situasi di mana distribusi dan penggunaan kekuasaan politik relatif stabil dan dapat diprediksi. Hal ini menciptakan kepastian politik yang diperlukan untuk perencanaan jangka panjang dan investasi.

Konsolidasi politik mengacu pada penguatan dan pemantapan sistem politik yang mencakup institusi, proses, dan norma demokratis. Konsolidasi melibatkan pendalaman demokrasi dan penerimaan aturan main politik oleh seluruh aktor signifikan.

Kombinasi stabilitas dan konsolidasi menciptakan lingkungan yang kondusif di mana konflik politik dapat diselesaikan melalui saluran institusional, kompetisi politik berlangsung dalam kerangka aturan yang disepakati, dan transisi kekuasaan terjadi secara damai.

Lingkungan politik yang kondusif memfasilitasi regenerasi kekuasaan yang teratur, di mana kepemimpinan politik dapat berganti tanpa menimbulkan guncangan sistemik. Ini memungkinkan pembaruan kepemimpinan sambil mempertahankan stabilitas institusional.

P10: Dukungan masif dan legitimasi institusional menjamin kontinuitas kepemimpinan politik

Proposisi kesepuluh menghubungkan "Dukungan Masif" dan "Legitimasi Institusional" dengan "Regenerasi Kekuasaan". Ini menjelaskan bagaimana kombinasi dukungan publik yang kuat dan legitimasi institusional dapat menjamin kontinuitas dalam kepemimpinan politik meskipun terjadi pergantian individu pemimpin.

Dukungan masif dari masyarakat memberikan mandat politik yang kuat bagi kepemimpinan untuk menjalankan agenda pemerintahan. Dukungan luas ini memungkinkan pemimpin mengambil keputusan sulit dan melaksanakan reformasi yang diperlukan dengan risiko politik yang terkelola.

Legitimasi institusional memastikan bahwa otoritas kepemimpinan diakui dan diterima tidak hanya karena popularitas personal melainkan karena posisi institusional yang disandang. Hal ini memungkinkan transfer kekuasaan yang mulus ketika terjadi pergantian pemimpin.

Kombinasi dukungan rakyat dan legitimasi institusional menciptakan sistem politik yang stabil namun dinamis, di mana regenerasi kepemimpinan dapat terjadi tanpa mengganggu kontinuitas fungsi pemerintahan. Hal ini penting untuk keberlanjutan pembangunan jangka panjang.

BAB VI

SIMPULAN DAN IMPLIKASI TEORI

A. Simpulan

Berdasarkan analisis data dan pembahasan yang dilakukan pada bab sebelumnya, maka dapat disimpulkan bahwa penggunaan birokrasi sebagai instrumen regenerasi kekuasaan mencakup tiga hal berikut, yakni;

1. Adnan Purichta Ichsan memanfaatkan jabatan lurah dengan melakukan penempatan berdasarkan keseimbangan geografis dan jaringan kekeluargaan, yang dianggap mampu memperkuat legitimasi sosial. Seleksi pejabat lurah mempertimbangkan loyalitas politik dan potensi patronase di tingkat lokal. Lurah dijadikan aktor kunci dalam menjembatani hubungan antara elite politik dan masyarakat akar rumput, terutama dalam wilayah yang pernah mengalami ketegangan sosial. Fungsi lurah diperluas menjadi alat rekonsiliasi konflik dan penggerak mobilitas elektoral yang efisien. Dengan kedekatan lurah terhadap warga, Adnan Purichta Ichsan berhasil memaksimalkan pengaruh langsung di tingkat komunitas untuk mengamankan dukungan dalam Pilkada 2020.
2. Adnan Purichta Ichsan menggunakan jabatan kepala dinas sebagai instrumen politik dengan membangun loyalitas sebagai norma birokrasi. Kepala dinas tidak hanya menjalankan fungsi administratif, tetapi juga diberi peran dalam penyebaran pengaruh politik dan

pengelolaan program berbasis elektoral. Penempatan mereka didasarkan pada pertimbangan geopolitik untuk menjangkau wilayah strategis pemilih. Selain itu, kepala dinas dilibatkan dalam rekonsiliasi politik internal dan eksternal, dijadikan saluran komunikasi politik guna memperkuat citra kharismatik bupati, serta memainkan peran dalam memperluas patronase melalui representasi birokrasi. Strategi ini menunjukkan bahwa jabatan kepala dinas menjadi alat konsolidasi kekuasaan dalam proses elektoral.

3. Model politik birokrasi yang dijalankan Adnan Purichta Ichsan menggabungkan mekanisme integrasi politik dan pengelolaan birokrasi yang berpihak pada stabilitas kekuasaan. Melalui representasi sosiokultural, pemanfaatan konflik, dan pertukaran kebijakan, Adnan Purichta Ichsan membentuk pola populisme moderat yang mengakomodasi berbagai kepentingan. Birokrasi dikelola secara representatif-kultural, dijadikan arena pelembagaan rekonsiliasi, dan diarahkan untuk menjalankan program serta kebijakan elektoral. Loyalitas diformalkan sebagai prinsip kerja birokrasi. Hasilnya adalah konsolidasi politik, dukungan elektoral yang luas, serta legitimasi kelembagaan yang kuat. Seluruh strategi ini menopang regenerasi kekuasaan yang terencana dan berkelanjutan di tingkat lokal.

B. Rekomendasi

Adapun implikasi temuan dari penelitian ini tertuang dalam beberapa hal yakni

1. Seyogyanya, praktik loyalitas dan patronase yang saat ini dijalankan bukan hanya diarahkan untuk kepentingan elektoral, tetapi juga dibarengi dengan penguatan kapasitas institusional dan profesionalisme ASN. Rekonsiliasi sosial-politik melalui camat, lurah, dan kepala dinas sebaiknya dikembangkan lebih lanjut menjadi agenda kelembagaan yang inklusif dan berkelanjutan. Penempatan pejabat perlu mempertimbangkan meritokrasi agar regenerasi kekuasaan tidak menggerus kepercayaan publik terhadap birokrasi. Dengan demikian, stabilitas politik yang tercapai juga berdampak positif pada kualitas pelayanan publik.
2. Seyogyanya, birokrasi tidak hanya dipahami sebagai pelaksana administratif, tetapi sebagai bagian dari infrastruktur politik yang ikut membentuk relasi kekuasaan. Paradoks netralitas dan loyalitas birokrasi sebagai bagian temuan dari penelitian ini, perlu didalami dan diperluas dengan mengkaji bagaimana birokrasi merespons paradoks ini baik melalui mekanisme formal seperti regulasi dan kode etik, maupun melalui strategi informal yang berkembang. Studi perbandingan antar daerah penting untuk melihat sejauh mana konteks politik dan desain kelembagaan memengaruhi pola relasi antara birokrasi dan pemimpin politik dalam kerangka demokrasi lokal..

C. Implikasi Teori

Penelitian ini memberikan kontribusi teoritis dengan memverifikasi dan memperkuat relevansi empat teori utama dalam memahami politik birokrasi lokal, khususnya dalam konteks regenerasi kekuasaan melalui pemanfaatan jabatan structural:

1. Pendekatan neo-institutional dalam penelitian ini berlandaskan pada pemikiran March dan Olsen (1984) yang menegaskan bahwa institusi tidak hanya dibentuk oleh aturan formal, tetapi juga oleh norma, nilai, dan strategi aktor yang dilembagakan melalui praktik berulang. March dan Olsen menyoroti konsep *logic of appropriateness*, yakni kerangka di mana tindakan birokrasi dibentuk dan dijustifikasi berdasarkan norma sosial yang dianggap wajar dan sah oleh komunitas politik. Temuan di Kabupaten Gowa memperlihatkan manifestasi nyata dari konsep ini. Sejak periode kepemimpinan Ichsan Yasin Limpo (2005–2015) hingga penerusnya Adnan Purichta Ichsan (2016–sekarang), proses penataan pejabat camat dan lurah menunjukkan pola yang konsisten: penempatan figur yang memiliki hubungan loyalitas personal dan, dalam beberapa kasus, kekerabatan dengan kepala daerah. Data kepegawaian dan hasil wawancara menunjukkan bahwa dalam siklus mutasi 2018 dan 2021, lebih dari separuh camat yang dilantik memiliki riwayat keterlibatan dalam tim pemenangan atau afiliasi keluarga dekat dengan aktor inti pemerintahan. Dalam konteks ini, "praktik loyalitas dan patronase telah terlembaga" bukan sekadar persepsi informan, tetapi terkonfirmasi dari komposisi struktur jabatan yang berulang kali

diisi oleh figur-figur tersebut. Lebih jauh, "tindakan non-meritokratik dianggap normal karena sesuai dengan budaya kekuasaan yang telah terbentuk lama" terlihat dari minimnya resistensi internal birokrasi maupun kritik terbuka dari DPRD terhadap pola rotasi tersebut. Sebaliknya, pengisian jabatan dengan mempertimbangkan kedekatan personal justru dipandang sebagai bagian dari tradisi politik daerah yang menjamin stabilitas hubungan antara birokrasi dan kepala daerah. Temuan empiris ini secara langsung memverifikasi proposisi March dan Olsen bahwa perilaku birokrasi dibentuk oleh norma yang dilembagakan dan bukan semata oleh aturan formal.,

2. Teori yang dikemukakan oleh Talcot Parson (1951) yang kemudian disebut Teori struktural-fungsional yang menyatakan bahwa sistem sosial yang stabil membutuhkan empat fungsi utama: *adaptation*, *goal attainment*, *integration*, dan *latency* (AGIL). Menurut Parsons, *adaptation* adalah fungsi sistem sosial untuk menyesuaikan diri dengan lingkungan eksternal dan mengalokasikan sumber daya guna memenuhi kebutuhan dasar sistem. *Goal Attainment* sebagai kemampuan sistem menentukan tujuan kolektif dan mengorganisasi sumber daya serta peran sosial untuk mencapainya secara terarah. *Integration* dalam kerangka Parsons berarti menjaga kohesi sosial melalui mekanisme koordinasi norma, nilai, dan aturan agar anggota sistem tetap berfungsi harmonis. Parsons menyebut *latency* sebagai proses pelestarian dan pewarisan nilai serta motivasi melalui institusi sosial agar sistem tetap stabil dan berkelanjutan. Masing-masing fungsi

ini terlihat nyata dalam praktik birokrasi lokal di Kabupaten Gowa. Pertama, fungsi *adaptation* ditunjukkan melalui kemampuan birokrasi untuk menyesuaikan celah-celah peraturan formal agar selaras dengan kebutuhan politik, misalnya dalam proses rotasi jabatan yang tetap dibingkai dalam prosedur legal tetapi berorientasi pada kalkulasi kekuasaan. Kedua, fungsi *goal attainment* terealisasi melalui birokrasi yang menjadi perpanjangan tangan pelaksanaan agenda politik kepala daerah, termasuk program-program pembangunan yang dimaknai secara elektoral. Ketiga, fungsi *integration* tampak dari penataan wilayah administratif dan jabatan yang memperhatikan representasi sosial, baik berdasarkan asal kewilayahan maupun rumpun kekeluargaan untuk menjaga harmoni dan penerimaan politik. Keempat, fungsi *latency* dijalankan melalui proses kaderisasi birokrat yang berbasis nilai loyalitas, di mana seleksi dan promosi lebih menekankan kesetiaan terhadap pemimpin dibanding prestasi semata. Dengan demikian, temuan penelitian ini memverifikasi teori AGIL dari Talcott Parsons.

3. Teori pertukaran dari Peter Blau (1964) menjelaskan bahwa relasi dalam organisasi, termasuk birokrasi, dibangun atas dasar ekspektasi timbal balik, di mana loyalitas dan dukungan dipertukarkan dengan akses terhadap sumber daya dan posisi strategis. Dalam konteks birokrasi lokal di Gowa, temuan penelitian menunjukkan bahwa hubungan antara pemimpin politik dan birokrat bersifat transaksional: pejabat memperoleh jabatan bukan karena prestasi kinerja, melainkan

karena kesetiaan politik yang ditunjukkan dalam proses elektoral atau selama masa kekuasaan. Loyalitas politik menjadi bentuk modal sosial yang memiliki nilai tukar konkret dalam sistem distribusi kekuasaan birokratis. Dengan demikian, temuan penelitian ini memverifikasi teori Peter Blau.

4. Melalui pendekatan populisme, penelitian ini merujuk pada teori Ernesto Laclau (2005) yang memandang populisme sebagai strategi politik untuk membangun kedekatan simbolik antara pemimpin dan rakyat, termasuk dengan memanfaatkan institusi negara sebagai saluran interaksi. Laclau menekankan pentingnya konstruksi narasi “kami versus mereka” sebagai fondasi simbolik kekuasaan populis, di mana pemimpin menempatkan diri sebagai representasi autentik rakyat berhadapan dengan kelompok “lain” yang dianggap mengancam atau tidak sejalan. Temuan empiris di Kabupaten Gowa menunjukkan bahwa birokrasi, terutama melalui kepala dinas dan lurah, dijadikan medium komunikasi simbolik yang berperan menjaga keterhubungan antara kepala daerah dan masyarakat. Program-program bernuansa elektoral, seperti penyaluran bantuan sosial di wilayah basis suara dominan atau pembangunan fasilitas publik di lokasi strategis, dibingkai sebagai wujud “kedekatan emosional” antara pemimpin dan warga. Misalnya, kepala dinas yang memimpin distribusi bantuan kerap menyebutkan program tersebut sebagai “inisiatif langsung Bupati” dalam acara tatap muka, sehingga mempertegas citra personal pemimpin. Penting dicatat bahwa strategi ini tidak menggugat atau

mengubah struktur birokrasi secara formal, melainkan memanfaatkannya untuk menyampaikan pesan politik yang memperkuat kohesi emosional. Dengan cara ini, birokrasi berfungsi sebagai jembatan simbolik antara pemimpin dan rakyat, mempersonalisasi pelayanan publik sebagai bagian dari hubungan politik yang lebih luas. Temuan ini memverifikasi proposisi Laclau bahwa populisme beroperasi melalui konstruksi narasi simbolik yang memadukan instrumen negara dengan strategi representasi emosional pemimpin.

D. Kebaruan Penelitian

Penelitian ini menghadirkan kebaruan dalam studi tentang birokrasi dan populisme lokal dengan menunjukkan bagaimana pemimpin daerah tidak hanya memanfaatkan birokrasi sebagai alat administratif, tetapi juga sebagai instrumen politik untuk mempertahankan kekuasaan dalam konteks minim kompetisi elektoral. Kemenangan Adnan Purichta Ichsan dengan 91,22% suara melawan kotak kosong pada Pilkada 2020 menjadi fakta politik yang jarang dibahas secara mendalam dari sisi institusional. Kebaruan terletak pada bagaimana birokrasi lokal—melalui penataan jabatan lurah, camat, dan kepala dinas—direkayasa untuk menciptakan loyalitas terstruktur dan jaringan dukungan yang berfungsi sebagai pengganti oposisi formal. Birokrasi bukan hanya menjalankan program, tetapi menjadi aktor politik terselubung yang mengonsolidasikan basis

dukungan pemimpin dan memediasi kedekatan simbolik antara pemimpin dan rakyat.

E. Keterbatasan Penelitian

Penelitian ini memiliki sejumlah keterbatasan, baik secara substantif maupun teknis yakni :

1. Keterbatasan metodologi, pendekatan kualitatif yang digunakan, meskipun mendalam, sangat bergantung pada persepsi subyektif informan, yang sebagian merupakan aktor birokrasi aktif atau pernah terlibat langsung dalam proses politik elektoral, sehingga rentan terhadap bias afirmatif atau pembelaan posisi.
2. Secara teknis, penelitian ini menghadapi keterbatasan dalam hal akses terhadap dokumen seperti, catatan rapat politik internal, atau rekaman kebijakan informal, yang dapat memperkuat validitas temuan.
3. Dari segi waktu, Proses pengumpulan data juga terkendala oleh waktu dan durasi penelitian yang singkat dan hanya berlangsung kurang lebih 3 bulan
4. Keterbatasan tenaga. Penelitian ini dikerjakan dalam rangka pemenuhan penyusunan karya ilmiah sehingga tidak memungkinkan untuk merekrut tenaga tambahan untuk pengumpulan data wawancara yang lebih luas.
5. Keterbatasan biaya. Penelitian ini menggunakan dana pribadi tanpa sponsor dari pihak ketiga sehingga berpengaruh terhadap hal teknis dari penelitian yang membutuhkan pengeluaran-pengeluaran tertentu

seperti misalnya biaya transportasi ke Lokasi penelitian ataupun untuk merekrut tenaga tambahan untuk pengumpulan data secara lebih luas

