PROCEEDING NATIONAL CONFERENCE OF RESEARCH AND COMMUNITY SERVICE SISI INDONESIA
2025
https://conference.sinesia.id/ncrcs-sinesia

Hukum Publik sebagai Arsitektur Insentif: Menata Ulang Desain Regulasi untuk Mendorong Implementasi Reformasi Birokrasi

Public Law as Incentive Architecture: Rethinking Legal Design for Policy Uptake in Civil Service Reform

Ari Wibowo
ari_wibowo@kemenkeu.go.id & 7ari.wibowo@gmail.com
Ministry of Finance of the Republic of Indonesia
Kementerian Keuangan Republik Indonesia
Jl. Dr. Wahidin Raya No.1, Jakarta Pusat, DKI Jakarta 10710, Indonesia

Info Article
|**Submitted**: 20 May 2025|**Revised**: 30 May 2025|**Accepted**: 9 June 2025
How to cite: Angel Anggun Mustika, etc., "AR di Tangan Anda: Dampak Media Sosial Pada Interaksi Sosial Siswa Di SD Kartasura", *Proceeding National Conference Of Research And Community Service Sisi Indonesia*, 2025, P. 428-442.

ABSTRACT

Objective: This study explores why legal mandates in Indonesia's civil service reform – despite being embedded in formal frameworks such as Law No. 5/2014 – often fail to shift bureaucratic behavior. It focuses on identifying cognitive, motivational, and institutional barriers that weaken legal compliance and proposes a redesign grounded in behavioral insights. Methods: Using a qualitative-descriptive approach within the Behavioral Law and Economics (BLE) framework, the research combines doctrinal legal analysis with case studies in public institutions. Data were drawn from regulatory texts, academic literature, and empirical findings. Results: The findings show that implementation failures stem not only from technical gaps but also from behavioral misalignment. Legal norms like merit-based recruitment, e-performance, and open promotion are often symbolic. Barriers include regulatory overload, status quo bias, informal norms, political interference, and aversion to change. These create ritualistic compliance and path dependency. Conclusions: The study recommends rethinking public law as incentive architecture. Legal design should integrate nudges, defaults, and behavioral feedback to increase effectiveness. Priority actions include reformulating key legal provisions, piloting BLE-based interventions, and establishing a behavioral legal unit under the Ministry for Administrative Reform. Law must not only command but align with real behavior to drive reform.

Keyword: *Behavioral Law and Economics, Civil Service Reform, Legal Design and Institutional Incentives, Public Sector Compliance, Path Dependency and Bureaucratic Behavior*

ABSTRAK

Tujuan: Penelitian ini menelaah mengapa mandat hukum dalam reformasi birokrasi Indonesia—seperti yang diatur dalam UU No. 5 Tahun 2014—sering gagal mengubah perilaku ASN. Fokus diarahkan pada hambatan kognitif, motivasional, dan institusional yang mengurangi efektivitas kepatuhan hukum. Metode: Pendekatan yang digunakan adalah kualitatif-deskriptif dengan kerangka Behavioral Law and Economics (BLE), melalui analisis doktrinal regulasi dan studi kasus di instansi pemerintah. Data diperoleh dari kajian literatur, dokumen hukum, dan temuan empiris. Hasil: Penelitian menemukan bahwa kegagalan implementasi hukum lebih disebabkan oleh hambatan perilaku daripada teknis. Norma seperti sistem merit, e-kinerja, dan promosi terbuka sering dijalankan secara simbolis. Hambatannya meliputi beban regulasi, bias status quo, norma informal, aversi terhadap perubahan, serta intervensi politik. Ini menciptakan kepatuhan semu dan ketergantungan jalur. Kesimpulan: Studi ini merekomendasikan agar hukum publik didesain ulang sebagai arsitektur insentif. Integrasi nudge, default, dan umpan balik perilaku ke dalam regulasi perlu dikedepankan. Tindakan prioritas meliputi reformulasi norma hukum utama, uji coba BLE,

This work is licensed under CC BY-SA 4.0

serta pembentukan unit hukum perilaku di bawah Kementerian PAN-RB. Efektivitas hukum bergantung pada kesesuaiannya dengan realitas psikologis dan institusional, bukan sekadar norma tertulis.
Kata Kunci: *Desain Regulasi dan Insentif Kelembagaan, Hukum dan Ekonomi Perilaku, Kepatuhan di Sektor Publik, Ketergantungan Jalur dan Perilaku Birokrasi, Reformasi Aparatur Sipil Negara*

Pendahuluan

Selama tiga dekade terakhir, reformasi birokrasi menjadi agenda sentral dalam penguatan kapasitas kelembagaan negara di berbagai belahan dunia, terutama di negara berkembang. Reformasi ini umumnya dikaitkan dengan peningkatan efektivitas pelayanan publik, profesionalisasi aparatur sipil, serta efisiensi manajerial di sektor publik (Rosenbloom et al., 2022; Goldberg et al., 2011). Namun, meskipun berbagai mandat hukum telah dirancang untuk mendorong transformasi birokrasi, masih sering dijumpai kegagalan dalam penerapan di tingkat implementasi. Kegagalan ini menunjukkan adanya kesenjangan antara desain normatif dalam hukum publik dan kenyataan perilaku organisasi birokrasi (Clark, 2000; Bezes & Lodge, 2015).

Dalam konteks Indonesia, instrumen hukum seperti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) telah menetapkan prinsip meritokrasi, akuntabilitas, dan pelayanan publik sebagai dasar reformasi aparatur. Namun, pelaksanaannya sering menghadapi resistensi kultural, penghindaran aturan secara sistematis, serta lemahnya kepatuhan terhadap norma hukum yang berlaku (van der Meer & Dijkstra, 2021). Fenomena ini juga terlihat di berbagai negara berkembang lainnya, seperti Ethiopia (Markos, 2013), Uganda (Bukenya & Muhumuza, 2017), Nigeria (Onodugo et al., 2021), dan Mesir (Barsoum, 2018), yang menunjukkan pola kegagalan serupa dalam mentransformasikan mandat hukum menjadi praktik birokrasi yang efektif.

Salah satu akar masalah yang mulai banyak disorot dalam literatur kontemporer adalah kegagalan desain hukum dalam memperhitungkan insentif perilaku aktor birokrasi. Tradisi hukum publik yang terlalu menekankan pada pendekatan formalistik dan perintah-sanksi (command and control) kerap mengabaikan dinamika psikologis, norma informal, dan kalkulasi rasional para pelaksana kebijakan (Mashaw, 2010; Mulligan & Bamberger, 2018). Padahal, sebagaimana dijelaskan oleh pendekatan Behavioral Law and Economics (BLE), aktor birokrasi tidak selalu bertindak secara rasional penuh, tetapi sering kali dipengaruhi oleh bias kognitif, status quo bias, atau heuristik sosial yang membentuk perilaku mereka terhadap hukum (McConnell, 2010; Sneha et al., 2021). Selain itu, studi-studi empiris menegaskan bahwa resistensi birokrasi terhadap mandat reformasi juga berakar dari kegagalan hukum publik dalam membentuk

arsitektur insentif yang kompatibel dengan struktur kelembagaan dan preferensi aktor. Beberapa reformasi yang dirancang secara top-down justru memicu moral hazard, insentif invers, atau sekadar kepatuhan simbolik (Appiah & Abdulai, 2017; Yanguas & Bukenya, 2016). Desain hukum yang baik tidak hanya mensyaratkan legitimasi politik dan kepastian hukum, tetapi juga harus mampu menginternalisasi logika insentif yang selaras dengan motivasi aktor implementasi (De Schutter & Lenoble, 2010).

Dengan demikian, pendekatan hukum publik dalam reformasi birokrasi perlu direkonstruksi tidak sekadar sebagai produk normatif, tetapi sebagai arsitektur insentif yang mampu menggerakkan perubahan perilaku birokrasi secara efektif dan berkelanjutan. Rethinking legal design dalam kerangka behavioral law and economics membuka ruang baru untuk menjawab mengapa regulasi yang sah secara hukum tetap gagal pada tataran penerapan, dan bagaimana instrumen hukum dapat dirancang ulang untuk meningkatkan uptake kebijakan di sektor publik.

Berdasarkan latar belakang tersebut, tujuan utama penelitian ini adalah untuk mengkaji faktor-faktor yang menyebabkan lemahnya implementasi mandat hukum dalam reformasi birokrasi Indonesia, serta untuk menawarkan pendekatan alternatif desain hukum berbasis insentif perilaku. Pertanyaan kunci yang diajukan adalah: (1) Mengapa norma hukum yang telah dirumuskan dengan jelas tetap tidak menghasilkan perubahan perilaku birokrasi yang signifikan? dan (2) Bagaimana hukum publik dapat didesain ulang agar selaras dengan logika perilaku dan insentif aktor birokrasi?

Tinjauan Pustaka

1. Hukum Publik dan Reformasi Birokrasi

Hukum publik secara historis berkembang sebagai kerangka normatif yang mengatur relasi antara negara dan warga negara, serta internalisasi prinsip-prinsip pemerintahan yang sah, transparan, dan akuntabel. Dalam konteks administrasi negara, hukum publik berfungsi sebagai fondasi pembatas kekuasaan dan sekaligus sebagai instrumen pengarah tindakan administratif (Rosenbloom et al., 2022). Di negara-negara Eropa Barat, tradisi hukum publik banyak dipengaruhi oleh model hukum administratif kontinental yang menekankan kepastian hukum dan struktur prosedural (Clark, 2000; Wright, 2019). Karakteristik hukum publik ini kemudian diadopsi dan disesuaikan oleh negara-negara berkembang sebagai respons terhadap kebutuhan akan sistem birokrasi yang efisien dan profesional.

Di Indonesia, kerangka hukum reformasi birokrasi diformalkan melalui Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN), yang

menetapkan prinsip meritokrasi, sistem kinerja berbasis elektronik, serta penguatan akuntabilitas pejabat publik. Mandat dalam UU ASN bersifat mengikat dan berfungsi sebagai fondasi hukum bagi sejumlah peraturan turunan, seperti Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2017 tentang Manajemen ASN dan berbagai regulasi teknis dari Kementerian PAN-RB. Meskipun secara substansi telah mencerminkan prinsip-prinsip modern governance, kelemahan justru muncul dalam tahapan implementasi, yang tidak secara sistematis didukung oleh perangkat insentif yang mendorong perubahan perilaku birokrasi (van der Meer & Dijkstra, 2021; McConnell, 2010).

2. Hukum dan Ekonomi Perilaku (Behavioral Law and Economics/BLE)

Behavioral Law and Economics (BLE) merupakan pendekatan interdisipliner yang menggabungkan teori hukum, ekonomi, dan psikologi perilaku untuk menjelaskan bagaimana aktor membuat keputusan dalam konteks regulatif. BLE berangkat dari asumsi bahwa manusia tidak selalu bertindak rasional sebagaimana diasumsikan dalam model ekonomi neoklasik, melainkan dipengaruhi oleh heuristik (jalan pintas kognitif), bias sistematik, dan kerangka sosial dalam membuat keputusan (Mashaw, 2010). Konsep *nudge* atau dorongan halus—seperti pengaturan *default*, desain arsitektur pilihan, dan penyederhanaan informasi—menjadi salah satu strategi utama BLE dalam meningkatkan kepatuhan terhadap hukum tanpa memaksakan atau menghukum.

BLE mengkritik pendekatan hukum dan ekonomi konvensional yang mengandalkan asumsi aktor rasional penuh dan responsif terhadap insentif ekonomi linear. Dalam praktik birokrasi, banyak aktor yang mengalami bounded rationality—yakni keterbatasan informasi, kapasitas kognitif, dan waktu dalam mengambil keputusan (McConnell, 2010; Sneha et al., 2021). Oleh karena itu, hukum tidak dapat hanya berfungsi sebagai instrumen formal pemaksa, melainkan perlu dirancang agar mampu berinteraksi dengan cara berpikir dan bertindak para aktor secara lebih manusiawi dan adaptif.

Aplikasi BLE dalam konteks kepatuhan hukum semakin banyak digunakan untuk memahami mengapa aktor tidak selalu mengikuti aturan, meskipun aturan tersebut jelas dan mengikat. Dalam sektor publik, pendekatan ini digunakan untuk menganalisis bagaimana framing kebijakan, desain dokumen hukum, dan insentif sosial memengaruhi respons birokrasi terhadap reformasi (Mulligan & Bamberger, 2018; De Schutter & Lenoble, 2010).

3. Desain Hukum sebagai Arsitektur Insentif

Dalam studi hukum publik, perbedaan antara pendekatan normatif dan insentif menjadi penting. Model normatif berfokus pada moralitas, legalitas, dan prinsip keadilan prosedural, sementara model insentif menekankan pada bagaimana desain aturan dapat menciptakan perilaku tertentu melalui mekanisme hadiah dan hukuman. BLE berupaya menjembatani keduanya dengan menempatkan hukum sebagai arsitektur pilihan, yang memfasilitasi perilaku tertentu tanpa menghilangkan kebebasan bertindak (Mashaw, 2010; Mulligan & Bamberger, 2018).

Konsep regulasi responsif (*responsive regulation*) menekankan bahwa pendekatan regulasi yang terlalu keras (punitive) maupun terlalu lunak (persuasif) tidak selalu efektif, dan perlu disesuaikan dengan konteks kelembagaan dan tingkat risiko ketidakpatuhan. Strategi eskalasi bertahap, sanksi bertingkat, dan partisipasi dalam desain aturan menjadi bagian penting dari model ini (Bezes & Lodge, 2015; Wright, 2019). Dalam reformasi birokrasi, regulasi responsif mendorong hukum agar lebih kontekstual, tidak hanya menjadi perangkat normatif statis.

Salah satu faktor penting dalam kepatuhan hukum adalah *legal salience*, yaitu tingkat keterlihatan atau keterbacaan hukum oleh para aktor. Jika ketentuan hukum terlalu teknokratis, kompleks, atau tidak disampaikan dengan cara yang mudah dipahami, maka kemungkinan untuk diabaikan menjadi tinggi (Sneha et al., 2021). BLE menyarankan agar desain hukum mempertimbangkan persepsi biaya kepatuhan, bukan hanya biaya material, tetapi juga biaya kognitif dan sosial dalam memahami serta menindaklanjuti norma hukum.

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif-deskriptif yang diperkuat dengan kerangka analisis hukum dan ekonomi perilaku (*Behavioral Law and Economics*/BLE). Pendekatan ini dipilih karena mampu menjelaskan secara komprehensif mengapa norma hukum, meskipun telah dirumuskan secara formal, sering gagal membentuk perilaku birokrasi yang diharapkan. BLE menawarkan lensa konseptual untuk memahami respons kognitif, motivasional, dan institusional dari para aparatur sipil terhadap kebijakan, dengan mempertimbangkan faktor-faktor seperti bias *status quo*, *loss aversion*, dan *salience* hukum (Mashaw, 2010; McConnell, 2010).

Sumber data utama berasal dari analisis mendalam terhadap dokumen hukum, termasuk Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN, peraturan pelaksana seperti PP No. 11 Tahun 2017 jo. PP No. 17 Tahun 2020, serta berbagai PermenPAN-RB yang mengatur rekrutmen terbuka, sistem merit, dan mekanisme e-kinerja. Data ini dilengkapi dengan kajian pustaka dan telaah terhadap penelitian-penelitian terdahulu baik nasional maupun internasional.

Secara metodologis, penelitian ini memadukan pendekatan doktrinal untuk

menelusuri struktur dan substansi mandat hukum dengan eksplorasi interpretatif terhadap praktik implementasi di lapangan. Kerangka BLE digunakan untuk menganalisis bagaimana norma hukum dipersepsi, ditafsirkan, dan dijalankan oleh aktor birokrasi dalam konteks insentif kelembagaan yang ada. Penekanan diberikan pada bagaimana desain regulasi saat ini—baik dari sisi bahasa hukum, struktur sanksi, maupun mekanisme insentif—berinteraksi dengan kapasitas adaptif dan kognitif aparatur negara. Dengan demikian, studi ini bertujuan tidak hanya untuk menjelaskan kegagalan hukum sebagai fenomena normatif, tetapi juga untuk merumuskan ulang strategi desain hukum publik yang lebih kompatibel dengan realitas perilaku birokrasi.

Hasil dan Pembahasan

Untuk memahami secara sistematis kompleksitas reformasi birokrasi di Indonesia, terutama dalam konteks Aparatur Sipil Negara (ASN), diperlukan pemetaan yang komprehensif atas mandat hukum yang berlaku beserta tantangan implementatif yang menyertainya. Peta ini tidak hanya mencerminkan isi normatif dari peraturan-peraturan yang relevan, tetapi juga memperlihatkan celah-celah struktural dan perilaku yang menyebabkan kegagalan dalam realisasi substansi hukum di lapangan. Oleh karena itu, Tabel 1 berikut dirancang untuk menggambarkan lima dimensi utama yang saling berkaitan: prinsip hukum utama, kerangka regulasi, mekanisme operasionalisasi, tantangan implementasi, serta dampak terhadap efektivitas reformasi.

Tabel 1. Pemetaan Mandat Hukum ASN

	Dimensi mandat hukum	Regulasi terkait	Tantangan implementasi
1	Sistem merit	UU No. 5/2014, PP 11/2017 jo. PP 17/2020	Patronase, Bias status quo
2	Manajemen kinerja (e-kinerja)	PermenPAN-RB No. 6/2022, PP 30/2019	Kepatuhan simbolik, Beban kognitif
3	Rekrutmen terbuka	UU No. 5/2014 Pasal 108, PP 17/2020	Manipulasi proses, Intervensi politik
4	Sanksi administrative	PP 94/2021 Pasal 85–87	Jarang ditegakkan, Tidak konsisten
5	Insentif positif	Tidak eskplisit, dianjurkan melalui BLE	Tidak terintegrasi, Minim eksperimen

Sumber: Diambil dari berbagai sumber referensi.

1.1 Pemetaan Mandat Hukum dalam Reformasi ASN

Reformasi birokrasi di Indonesia secara normatif bertumpu pada tiga pilar utama sebagaimana diatur dalam kerangka hukum nasional: sistem merit, manajemen kinerja berbasis elektronik (e-kinerja), dan mekanisme rekrutmen terbuka. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

secara eksplisit mengatur bahwa manajemen ASN diselenggarakan berdasarkan prinsip meritokrasi, yaitu kebijakan dan manajemen ASN yang didasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar tanpa diskriminasi (Pasal 1 angka 6). Lebih lanjut, Pasal 108 ayat (1) UU ASN mengamanatkan bahwa pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT) harus dilakukan secara terbuka dan kompetitif, sementara Pasal 73 menegaskan pentingnya pengelolaan kinerja ASN sebagai bagian integral dari sistem pembinaan karier.

Ketentuan tersebut diperkuat oleh peraturan pelaksana seperti Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen PNS sebagaimana diubah dengan PP Nomor 17 Tahun 2020, yang mengatur prosedur rekrutmen berbasis sistem merit, dan Peraturan Menteri PAN-RB Nomor 6 Tahun 2022 tentang Pengelolaan Kinerja PNS, yang mensyaratkan setiap ASN untuk menyusun rencana kinerja individu dan melaporkannya secara elektronik melalui sistem e-kinerja. Melalui regulasi-regulasi ini, pemerintah berupaya membangun sistem hukum yang mendorong penguatan akuntabilitas dan objektivitas birokrasi.

Secara struktural, kerangka hukum reformasi ASN telah memenuhi unsur keteraturan formal (*legal order*) dengan pembagian kewenangan, mekanisme seleksi, serta indikator kinerja yang terukur. Namun demikian, efektivitas implementasi dari norma-norma tersebut masih menghadapi tantangan signifikan. Studi dari van der Meer dan Dijkstra (2021) serta Barsoum (2018) mengindikasikan bahwa norma hukum yang dirancang secara idealistik tersebut belum sepenuhnya berhasil diinternalisasi oleh para pelaksana birokrasi sebagai standar perilaku kerja sehari-hari. Dalam praktiknya, kepatuhan terhadap norma hukum sering kali bersifat prosedural dan simbolik, bukan substantif dan reflektif.

Lebih lanjut, kompleksitas regulasi turunan yang bersifat teknokratik dan terlalu administratif turut memperlebar jarak antara teks hukum dan pelaku di lapangan (Clark, 2000). Banyak peraturan pelaksana menggunakan bahasa hukum yang rigid dan sulit dijangkau oleh ASN di level operasional, sehingga menciptakan ambiguitas normatif yang melemahkan kepatuhan. Di sisi lain, sistem penegakan hukum yang bersandar pada sanksi administratif bersifat reaktif dan jarang diterapkan secara konsisten. Pasal 84 PP Nomor 11 Tahun 2017 sebenarnya telah menetapkan jenis pelanggaran dan hukuman disiplin, tetapi dalam praktiknya tidak selalu dijalankan secara tegas, sehingga melemahkan fungsi pengaturan hukum itu sendiri (Bezes & Lodge, 2015).

Dari perspektif hukum dan ekonomi perilaku, lemahnya *legal salience* serta tidak adanya konsekuensi yang relevan secara insentif menyebabkan hukum kehilangan daya pengaruhnya sebagai pengatur rasionalitas birokrasi. Regulasi mudah diabaikan apabila tidak dilengkapi dengan mekanisme *reinforcement* yang bersifat positif, terukur, dan kredibel. Dengan demikian, peta mandat hukum dalam reformasi ASN memperlihatkan adanya kesenjangan antara desain normatif yang kuat dan realitas implementasi yang lemah, suatu situasi yang menuntut redesain regulasi berbasis pemahaman terhadap perilaku dan insentif pelaku kebijakan.

1.2 Kegagalan Insentif dalam Desain Hukum

Dalam kerangka hukum reformasi birokrasi, keberadaan norma formal tidak serta-merta menjamin terjadinya perubahan perilaku administratif. Banyak Aparatur Sipil Negara (ASN) menjalankan tugas dan kewajibannya bukan semata karena pemahaman atas norma hukum, melainkan karena pertimbangan atas struktur insentif pribadi dan sosial yang tersedia dalam sistem birokrasi. Ketika norma hukum yang bersifat normatif dan abstrak tidak selaras dengan motivasi intrinsik seperti rasa aman, stabilitas karier, kejelasan jenjang promosi, atau pengakuan sosial, maka yang muncul bukan kepatuhan substantif, melainkan resistensi pasif terhadap implementasi kebijakan (Appiah & Abdulai, 2017; Markos, 2013).

Hal ini menunjukkan bahwa hukum tidak cukup sekadar menjadi sarana pengaturan (*regulative tool*), tetapi juga harus mampu bertindak sebagai penggerak perilaku (*behavioral driver*) melalui desain insentif yang adaptif dan kontekstual. Dalam konteks ASN, misalnya, Pasal 21 dan 24 Undang-Undang ASN telah mengatur tentang sistem karier dan manajemen kinerja sebagai dasar pemberian penghargaan. Namun, jika sistem tersebut tidak dikaitkan secara langsung dan kredibel dengan perolehan manfaat nyata, maka ASN cenderung menjalankannya secara simbolik.

Selain itu, regulasi yang bersifat teknis, panjang, dan fragmentatif telah menciptakan beban kognitif yang tinggi bagi ASN, terutama di tingkat pelaksana dan manajemen menengah. Dalam perspektif BLE, *cognitive overload* menyebabkan penurunan kepatuhan karena ASN dipaksa memproses informasi dari berbagai regulasi, seperti PP Nomor 30 Tahun 2019 tentang Penilaian Kinerja PNS, PermenPAN-RB Nomor 6 Tahun 2022, dan Peraturan Kepala BKN, yang masing-masing memiliki format dan indikator berbeda. Ketidakterpaduan ini memperbesar potensi kesalahan administratif dan menurunkan efektivitas sistem (Mashaw, 2010; Wright, 2019).

Lebih kritis lagi, kegagalan insentif dalam desain hukum diperparah oleh perilaku manajemen menengah birokrasi yang cenderung mempertahankan *status quo*. Pejabat eselon III dan IV, atau setara, sering kali melihat sistem merit dan transparansi kinerja sebagai ancaman terhadap kewenangan informal dan stabilitas posisi mereka. Dalam situasi ini, *status quo bias & loss aversion* bekerja sebagai hambatan kognitif dan psikologis yang mendorong mereka menolak perubahan. Akibatnya, sistem e-kinerja, meskipun telah diwajibkan dalam regulasi, hanya dijalankan secara prosedural, tanpa ada evaluasi substansial terhadap capaian kerja (Sneha et al., 2021).

Terakhir, desain kelembagaan birokrasi Indonesia yang secara historis dibentuk oleh prinsip hierarki dan loyalitas personal—sebagaimana tercermin dalam struktur pembinaan karier berdasarkan atasan langsung (Pasal 80–82 PP Nomor 11 Tahun 2017)—mendorong terjadinya path dependency dalam pola kerja. Ketika sistem lama masih memberikan kepastian insentif yang lebih jelas dibanding

sistem reformasi, ASN akan cenderung memilih jalur konservatif dan menunda adopsi sistem baru. Situasi ini menegaskan bahwa kegagalan implementasi hukum publik bukan semata karena lemahnya norma, melainkan karena lemahnya integrasi antara rancang bangun hukum dan arsitektur insentif kelembagaan (Yanguas & Bukenya, 2016; Mulligan & Bamberger, 2018).

1.3 Hambatan Institusional dan Perilaku

Salah satu tantangan fundamental dalam implementasi reformasi birokrasi adalah keberadaan hambatan institusional dan perilaku yang berakar dalam budaya organisasi pemerintahan. Di banyak instansi pemerintah, berkembang apa yang disebut sebagai budaya kepatuhan semu, yakni kondisi di mana Aparatur Sipil Negara (ASN) menjalankan prosedur administratif secara formal untuk memenuhi kewajiban hukum, namun tidak terjadi perubahan mendasar dalam orientasi kerja, etos pelayanan, maupun komitmen terhadap hasil (McConnell, 2010). Hal ini tercermin, misalnya, dalam pelaksanaan sistem e-kinerja sebagaimana diatur dalam PermenPAN-RB Nomor 6 Tahun 2022, yang kerap hanya menjadi formalitas pengisian indikator kinerja tanpa proses evaluasi atau umpan balik substantif.

Sebaliknya, di sisi yang lebih problematik, berkembang pula budaya evasi aturan di mana regulasi dihindari secara sistematis melalui berbagai mekanisme manipulatif. Contohnya termasuk rekayasa proses seleksi jabatan terbuka, pengisian data kinerja fiktif, hingga pembentukan panitia seleksi yang bersifat transaksional. Praktik-praktik ini muncul sebagai bentuk resistensi adaptif terhadap sistem hukum yang dianggap mengancam stabilitas kekuasaan informal, kenyamanan struktural, atau kepentingan kolektif non-institusional (Markos, 2013). Lebih lanjut, norma informal seperti loyalitas vertikal kepada atasan langsung, solidaritas kelompok dalam unit kerja, serta pertimbangan senioritas informal sering kali bertentangan dengan prinsip meritokrasi yang secara normatif telah ditegaskan dalam Pasal 1 angka 6 dan Pasal 108 ayat (1) UU No. 5 Tahun 2014 tentang ASN. Ketika norma-norma sosial ini memiliki kekuatan regulatif yang lebih besar daripada norma hukum, maka yang terjadi adalah subordinasi hukum terhadap praktik birokrasi lama. Seperti dinyatakan Clark (2000) dan dikuatkan oleh Bukenya & Muhumuza (2017), dalam birokrasi yang nilai-nilainya dibentuk oleh patronase dan stabilitas sosial internal, hukum formal kehilangan posisi hegemoniknya sebagai acuan utama perilaku.

Situasi ini semakin diperburuk oleh intervensi politik, baik secara langsung melalui penempatan jabatan yang ditentukan oleh kepentingan partai, maupun secara tidak langsung melalui tekanan elite politik lokal terhadap keputusan rotasi atau promosi ASN. Distorsi semacam ini bertentangan dengan prinsip sistem merit dan bertolak belakang dengan ketentuan Pasal 17 ayat (2) PP Nomor 17 Tahun 2020, yang menegaskan bahwa pengisian JPT harus bebas dari intervensi politik dan harus dilakukan secara objektif. Ketika ekspektasi politik lebih dominan daripada mandat hukum, maka struktur insentif ASN menjadi bias, dan birokrasi cenderung

memilih untuk melayani kekuasaan daripada melayani hukum (Appiah & Abdulai, 2017; Goldberg et al., 2011).

Dengan demikian, hambatan implementasi tidak semata-mata bersifat teknis, melainkan berakar pada konflik antara hukum formal, norma informal, dan insentif politik. Untuk mengatasinya, reformasi kelembagaan harus disertai dengan pendekatan hukum yang mampu mengenali dinamika perilaku birokrasi dan membangun ekosistem insentif yang mendorong konvergensi antara kepatuhan hukum dan kepentingan profesional ASN.

1.4 Desain Ulang Hukum Publik Berbasis Insentif Perilaku

Untuk mendorong implementasi reformasi birokrasi yang efektif, hukum publik perlu bergerak melampaui pendekatan normatif-konvensional dan merespons cara kerja kognitif serta afektif dari pelaksana kebijakan, khususnya Aparatur Sipil Negara (ASN). Desain regulasi seharusnya mempertimbangkan keterbacaan norma, beban kognitif, dan persepsi sosial terhadap aturan. Regulasi yang disusun dengan bahasa yang sederhana, narasi partisipatif, serta format visual yang komunikatif dapat meningkatkan keterlibatan ASN secara psikologis dan sosial terhadap isi hukum (De Schutter & Lenoble, 2010). Hal ini sangat relevan dalam konteks implementasi kebijakan berbasis kinerja, seperti yang diatur dalam PermenPAN-RB Nomor 6 Tahun 2022, yang idealnya disampaikan melalui sistem digital yang bersifat interaktif, intuitif, dan personal.

Dalam kerangka *Behavioral Law and Economics* (BLE), penggunaan *default rules* merupakan strategi efektif untuk membentuk perilaku tanpa menggunakan paksaan. Misalnya, sistem rotasi jabatan yang secara otomatis berlaku setelah jangka waktu tertentu (misalnya empat tahun) sebagaimana diatur dalam Pasal 133 PP Nomor 11 Tahun 2017, dapat dirancang menjadi *default setting* kecuali ASN mengajukan keberatan yang sah. Selain itu, insentif mikro seperti *badge digital*, akses pelatihan eksklusif, atau pengakuan sosial berbasis *dashboard* kinerja publik dapat meningkatkan keterlibatan ASN dalam sistem reformasi, terutama pada tahap awal implementasi (Mashaw, 2010; McConnell, 2010).

Penggunaan alat bantu perilaku (*nudge tools*) juga menjadi elemen penting dalam desain hukum publik berbasis BLE. Intervensi ringan seperti umpan balik individual terhadap kinerja, laporan perbandingan antar-unit secara anonim, serta publikasi hasil audit secara periodik dapat menimbulkan tekanan sosial positif yang lebih kuat dibandingkan paksaan hukum. Ketentuan dalam Pasal 14 ayat (1) PermenPAN-RB No. 6 Tahun 2022, misalnya, mewajibkan penyampaian hasil evaluasi kinerja kepada setiap pegawai. Jika mekanisme ini dikembangkan secara sistematis dengan prinsip *comparative performance feedback*, maka dapat memperkuat responsivitas ASN terhadap instrumen hukum (Mulligan & Bamberger, 2018).

Penting untuk dicatat bahwa reformasi berbasis BLE tidak menafikan peran sanksi. Sebaliknya, ia justru menekankan bahwa sanksi perlu didesain secara bertahap, proporsional, dan edukatif. Model *graduated sanctions* yang sejalan dengan prinsip regulasi responsif (responsive regulation) menempatkan sanksi

keras sebagai upaya terakhir, setelah peringatan lunak, pelatihan ulang, atau rotasi edukatif dilakukan terlebih dahulu (Bezes & Lodge, 2015). Dalam konteks hukum Indonesia, mekanisme ini dapat diterapkan melalui penguatan Pasal 85–87 PP Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin PNS, dengan memasukkan skema eskalatif yang lebih manusiawi dan memotivasi.

Sebagai pelengkap dari sistem sanksi, insentif kelembagaan juga perlu diperkuat. Misalnya, unit kerja yang menunjukkan tingkat kepatuhan tinggi terhadap norma reformasi dapat diberikan alokasi anggaran tambahan, akses ke proyek strategis, atau pelonggaran beban administratif. Strategi ini tidak hanya mempercepat internalisasi reformasi, tetapi juga membantu membentuk ekologi institusional yang mendukung kepatuhan secara organik dan berkelanjutan.

Dengan demikian, desain ulang hukum publik yang berorientasi pada perilaku bukan hanya menata isi aturan, tetapi juga membentuk struktur pilihan yang mendorong kepatuhan sebagai keputusan rasional dan sosial, bukan sebagai beban administratif semata.

Kesimpulan

Penelitian ini menemukan bahwa kegagalan implementasi reformasi birokrasi di Indonesia tidak semata disebabkan oleh lemahnya norma hukum, melainkan oleh ketidaksesuaian antara desain hukum dan dinamika perilaku birokrasi. Terdapat lima temuan utama yang menjadi inti dari analisis ini.

Pertama, meskipun kerangka hukum reformasi ASN—seperti UU No. 5 Tahun 2014, PP No. 11 Tahun 2017 jo. PP No. 17 Tahun 2020, dan PermenPAN-RB No. 6 Tahun 2022—telah mengatur secara normatif prinsip meritokrasi, akuntabilitas, dan manajemen kinerja, pelaksanaannya masih bersifat simbolik dan prosedural. Kedua, sistem hukum yang terlalu teknokratis dan tidak komunikatif menciptakan beban kognitif yang tinggi serta memicu kepatuhan semu.

Ketiga, terdapat resistensi dari aktor birokrasi tingkat menengah terhadap sistem merit, karena dianggap mengancam stabilitas kekuasaan informal, memicu *status quo bias*, dan memperkuat *path dependency*. Keempat, norma informal seperti loyalitas pada atasan dan kepentingan kolektif internal terbukti lebih kuat daripada norma hukum formal dalam memengaruhi perilaku ASN. Kelima, ketidakhadiran insentif institusional dan tekanan sosial positif menyebabkan lemahnya internalisasi nilai-nilai reformasi.

Oleh karena itu, studi ini menyimpulkan bahwa hukum publik harus direkonstruksi sebagai arsitektur insentif perilaku, bukan sekadar perangkat normatif. Pendekatan *Behavioral Law and Economics* dapat menjadi strategi desain regulasi yang lebih efektif karena mempertimbangkan bias kognitif, persepsi risiko, serta insentif sosial yang dihadapi birokrasi dalam kesehariannya. Efektivitas hukum bergantung pada kemampuannya untuk tidak hanya mengatur, tetapi juga menggerakkan perilaku birokrasi ke arah perubahan yang bermakna.

Saran

Untuk menjembatani kesenjangan antara norma hukum dan realitas perilaku birokrasi, langkah-langkah strategis perlu dilakukan secara bertahap. Dalam jangka pendek, diperlukan reformulasi pasal-pasal prioritas dalam Undang-Undang ASN dan regulasi turunannya, dengan penekanan pada penyederhanaan bahasa hukum, kejelasan tujuan, dan keterhubungan langsung antara kepatuhan dan manfaat yang dirasakan oleh ASN. Misalnya, pengaturan ulang Pasal 108 UU ASN tentang pengisian JPT secara terbuka perlu disertai indikator keberhasilan dan skema insentif yang konkret, bukan sekadar prosedural.

Di jangka menengah, pemerintah perlu melakukan pilot project penerapan BLE pada skema reformasi strategis—seperti sistem rotasi otomatis berbasis Pasal 133 PP No. 11 Tahun 2017, dashboard kinerja digital sesuai PermenPAN-RB No. 6 Tahun 2022, atau evaluasi terbuka berbasis umpan balik sosial. Intervensi semacam nudge, feedback publik, dan default rules dapat diujicobakan pada unit tertentu dengan basis evaluasi kuantitatif dan kualitatif.

Sementara dalam jangka panjang, dibutuhkan inovasi kelembagaan berupa pembentukan *Behavioral Legal Design Unit* di bawah Kementerian PAN-RB atau Lembaga Administrasi Negara. Unit ini bertugas merancang regulasi berbasis BLE, mengintegrasikan sains perilaku dalam perumusan kebijakan, serta mengembangkan protokol uji regulasi berbasis perilaku secara terstruktur. Dengan cara ini, hukum publik bukan hanya alat koersif, melainkan instrumen cerdas yang bekerja sejalan dengan motivasi, emosi, dan cara pikir pelaksana kebijakan, sehingga menghasilkan reformasi birokrasi yang lebih autentik dan berkelanjutan.

Daftar Pustaka

Appiah, D., & Abdulai, A. G. (2017). Competitive clientelism and the politics of core public sector reform in Ghana.

Barsoum, G. (2018). Egypt's many public administration transitions: Reform vision and implementation challenges. International Journal of Public Administration, 41(10), 772–780. https://doi.org/10.1080/01900692.2017.1308433

Bezes, P., & Lodge, M. (2015). Civil service reforms, public service bargains and dynamics of institutional change. In A. Massey (Ed.), Comparative civil service systems in the 21st century (pp. 136–161). Palgrave Macmillan.

Bezzina, F., Camilleri, E., & Marmarà, V. (2021). Civil service systems and HRM public service reforms. In F. Bezzina, E. Camilleri, & V. Marmarà (Eds.), Public service reforms in a small island state: The case of Malta (pp. 105–124).

Bukenya, B., & Muhumuza, W. (2017). The politics of core public sector reform in Uganda: Behind the façade. Effective States and Inclusive Development Working Paper, 85.

Clark, D. (2000). Public service reform: A comparative West European perspective. West European Politics, 23(3), 25–44. https://doi.org/10.1080/01402380008425378

De Schutter, O., & Lenoble, J. (Eds.). (2010). Reflexive governance: Redefining the public interest in a pluralistic world. Bloomsbury Publishing.

Dutil, P. A., Howard, C., Langford, J., & Roy, J. (2008). Rethinking government-public relationships in a digital world: Customers, clients, or citizens? Journal of Information Technology & Politics, 4(1), 77–90. https://doi.org/10.1080/19331680802149611

Goldberg, I., Goddard, J. G., Kuriakose, S., & Racine, J. L. (2011). Igniting innovation: Rethinking the role of government in emerging Europe and Central Asia. World Bank Publications.

Kaufmann, D. (2003). Rethinking governance: Empirical lessons challenge orthodoxy. SSRN. https://doi.org/10.2139/ssrn.386904

Lee, A. D., & Usman, Z. (2018). Taking stock of the political economy of power sector reforms in developing countries: A literature review. World Bank Policy Research Working Paper, (8518). https://doi.org/10.1596/1813-9450-8518

Markos, S. (2013). Civil service reform in Ethiopia: Issues, lessons, and future directions. International Journal of Public Administration, 36(4), 235–247. https://doi.org/10.1080/01900692.2012.757618

Mashaw, J. (2010). Public law and public choice: Critique and rapprochement. In D. A. Farber & A. J. O'Connell (Eds.), Research handbook on public choice and public law (pp. 19–45). Edward Elgar Publishing.

McConnell, A. (2010). Understanding policy success: Rethinking public policy. Bloomsbury Publishing.

Mulligan, D. K., & Bamberger, K. A. (2018). Saving governance-by-design. California Law Review, 106(3), 697–784. https://doi.org/10.15779/Z384X54F88

O'Connell, A. J. (2010). Research handbook on public choice and public law. In D. A. Farber (Ed.), Research handbook on public choice and public law (p. 7). Edward Elgar.

Onodugo, V. A., Nwakoby, I., Ofoegbu, G. N., Egbo, O. P., & Okoyeuzu, C. (2021). Empirical assessment of public sector reform in Nigeria: A trend analysis between 2000 and 2015. African Journal of Business and Economic Development, 2782, 7658.

Plummer, J., & Slaymaker, T. (2007). Rethinking governance in water services. Overseas Development Institute.

Rosenbloom, D. H., Kravchuk, R. S., & Clerkin, R. M. (2022). Public administration: Understanding management, politics, and law in the public sector (8th ed.). Routledge.

Sneha, P., Sinha, N., Varghese, A., Durani, A., & Patel, A. (2021). Bureaucratic indecision and risk aversion in India. Indian Public Policy Review, 2(6), 55–87.

Stevens, M., & Teggemann, S. (2004). Comparative experience with public service reform in Ghana, Tanzania, and Zambia. In B. Levy & S. Kpundeh (Eds.), Building state capacity in Africa: New approaches, emerging lessons (pp. 43–86). World Bank.

van der Meer, F. M., & Dijkstra, G. (2021). Incentives and obstacles to the public sector and civil service reform: A conceptual analysis. Journal of Public Governance, 58(4), 5–16.

Verheijen, T. (2007). Administrative capacity in the new EU member states: The limits of innovation? In T. Verheijen (Ed.), Administrative capacity in the new EU member states (pp. 1–25). World Bank.

Wright, V. (2019). Reshaping the state: The implications for public administration. In G. Smith (Ed.), The state in Western Europe (pp. 102–137). Routledge.

Yanguas, P., & Bukenya, B. (2016). 'New' approaches confront 'old' challenges in African public sector reform. Third World Quarterly, 37(1), 136–152. https://doi.org/10.1080/01436597.2015.1108828

Biografi Singkat Penulis



Ari Wibowo merupakan pegawai Biro Perencanaan dan Keuangan, Sekretariat Jenderal Kementerian Keuangan, lulusan dari program Master of Science in Economics, the University of Illinois Urbana-Champaign (UIUC), Amerika Serikat, melalui beasiswa FETA Kementerian Keuangan. Ia lulus pada Desember 2022 dengan gelar Master of Science in

Economics dari Department of Economics UIUC. Ia merupakan lulusan program beasiswa STAR-BPKP Fakultas Ekonomi Universitas Andalas tahun 2017 dengan gelar Sarjana Ekonomi. Sebelumnya, ia adalah lulusan DIII Akuntansi STAN tahun 2012. Minat studinya terutama dalam bidang ilmu ekonomi, kebijakan publik, administrasi publik, dan akuntansi. Ia dapat dihubungi melalui email ari_wibowo@kemenkeu.go.id.