Jurnal Pustaka Cendekia Hukum dan Ilmu Sosial
Volume 4, No. 2, Juni 2026 – September 2026, pp. 3680-3697
E-ISSN: 2987-4472
https://pchukumsosial.org/index.php/pchs

Relasi Patronase Dan Meritokrasi Dalam Pengisian Jabatan Asn: Antara Norma Dan Praktik Birokrasi

Raudhina Oktia Ayu[1], Galang Setyawan Aji[2]

[1]Lecturer Fakultas Hukum, Universitas 17 Agustus 1945 Semarang, Jl. Pawiyatan Luhur I, Bendan Duwur, Kec. Gajahmungkur, Kota Semarang, Jawa Tengah 50235,
[2]Master's Program student, Universitas Pertahanan Republik Indonesia, Jl. Salemba Raya No. 14, Kenari, Kecamatan Senen, Jakarta Pusat 10440,
Raudhina-oktiaayu@untagsmg.ac.id

Abstract

Bureaucratic reform in Indonesia positions the merit system as a fundamental principle in the management of the State Civil Apparatus (ASN), including in the appointment of structural and high leadership positions. Law Number 5 of 2014 concerning State Civil Apparatus, later amended by Law Number 20 of 2023, explicitly requires that position appointments be based on qualifications, competence, and performance in a fair manner without discrimination. Nevertheless, empirical practice shows that ASN position appointments remain colored by patronage relations, both in the form of political patronage following regional head elections and internal bureaucratic patronage based on personal proximity and informal loyalty. This article employs a normative juridical method with a statute approach, conceptual approach, and case approach to analyze two main issues: first, how the regulation and principles of meritocracy in ASN position appointments relate to the potential for patronage practices; and second, how patronage relations affect the implementation of the merit system and what efforts are needed to strengthen meritocracy. The findings indicate that the space of subjectivity inherent in the discretionary authority of Personnel Management Officials constitutes a structural gap that allows patronage to displace competence-based selection outcomes. This article recommends institutional reconstruction in the form of limiting discretion, ensuring transparency of selection results, strengthening the binding authority of oversight bodies, integrated track-record and talent management, and digitalization of the appointment process as instruments to strengthen the merit system within Indonesian bureaucracy.
Keywords : Merit System; Patronage; Civil Servant Positions; Bureaucracy; Bureaucratic Reform

Abstrak

Abstrak Reformasi birokrasi di Indonesia menempatkan sistem merit sebagai prinsip fundamental dalam pengelolaan Aparatur Sipil Negara (ASN), termasuk dalam pengisian jabatan struktural maupun jabatan pimpinan tinggi. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, yang kemudian diperbarui melalui Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023, secara eksplisit mewajibkan pengisian jabatan didasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, atau kondisi kecacatan. Namun demikian, praktik empiris menunjukkan bahwa pengisian jabatan ASN masih diwarnai relasi patronase, baik dalam bentuk patronase politik pasca pemilihan kepala daerah maupun patronase birokratik internal yang berbasis kedekatan personal dan loyalitas informal. Artikel ini menggunakan metode penelitian hukum yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan kasus untuk menganalisis dua persoalan pokok: pertama, bagaimana pengaturan dan prinsip meritokrasi dalam pengisian jabatan ASN serta kaitannya dengan potensi praktik patronase; dan kedua, bagaimana relasi patronase memengaruhi penerapan sistem merit serta upaya penguatan yang diperlukan. Hasil kajian menunjukkan bahwa ruang subjektivitas yang melekat pada kewenangan diskresioner Pejabat Pembina Kepegawaian menjadi celah struktural yang memungkinkan patronase menggeser hasil seleksi berbasis kompetensi. Artikel ini merekomendasikan rekonstruksi kelembagaan berupa pembatasan diskresi, transparansi hasil seleksi, penguatan kewenangan mengikat lembaga pengawas, pengelolaan rekam jejak dan manajemen talenta yang terintegrasi, serta digitalisasi proses pengisian jabatan sebagai instrumen untuk memperkuat sistem merit dalam birokrasi Indonesia.
Kata Kunci : Sistem Merit; Patronase; Jabatan ASN; Birokrasi; Reformasi Birokrasi

Copyright (c) 2026 Raudhina Oktia Ayu, Galang Setyawan Aji

✉Corresponding author: Raudhina Oktia Ayu
Email Address Raudhina-oktiaayu@untagsmg.ac.id (Jl. Pawiyatan Luhur I, Bendan Duwur, Kec. Gajahmungkur, Kota Semarang, Jawa Tengah 50235,)
Received 20 Agustus 2026, Accepted 28 Agustus 2026, Published 14 September 2026

PENDAHULUAN

Reformasi birokrasi merupakan salah satu agenda besar yang terus digulirkan pemerintah Indonesia sejak awal reformasi tahun 1998 hingga saat ini. Salah satu pilar utama dari reformasi birokrasi tersebut adalah terwujudnya profesionalisme Aparatur Sipil Negara (ASN) yang bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta mampu memberikan pelayanan publik yang berkualitas (Turner et al., 2022). Profesionalisme ASN tidak dapat dilepaskan dari bagaimana proses pengisian jabatan dilakukan, sebab jabatan struktural maupun jabatan pimpinan tinggi merupakan posisi strategis yang menentukan arah kebijakan dan kualitas pelayanan instansi pemerintah. Oleh karena itu, negara merumuskan sistem merit sebagai kerangka normatif yang mengharuskan pengisian jabatan ASN didasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja, bukan pada pertimbangan subjektif seperti afiliasi politik maupun kedekatan personal.

Secara normatif, gagasan sistem merit tersebut telah dikodifikasi secara tegas dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU No. 20 Tahun 2023, 2023). Ketentuan mengenai manajemen ASN dalam undang-undang tersebut menegaskan bahwa pengelolaan ASN, termasuk pengisian jabatan, harus dilakukan berdasarkan sistem merit yang menekankan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar. Prinsip tersebut kemudian dipertegas dan diperluas cakupannya melalui Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara, yang antara lain memperkuat konsep manajemen talenta nasional dan pengembangan karier berbasis kinerja lintas instansi (UU No. 20 Tahun 2023, 2023). Pengaturan lebih teknis mengenai pengisian jabatan pimpinan tinggi melalui seleksi terbuka, uji kompetensi, dan penilaian oleh panitia seleksi juga diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020, serta sejumlah peraturan turunan dari Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) dan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (KemenPANRB) (PP No. 17 Tahun 2020, 2020).

Namun demikian, konstruksi hukum yang ideal tersebut kerap berbenturan dengan realitas praktik birokrasi di lapangan. Berbagai laporan pengawasan yang dikeluarkan oleh KASN dari tahun ke tahun secara konsisten menunjukkan adanya pelanggaran terhadap prinsip sistem merit dalam pengisian jabatan, khususnya di lingkungan pemerintah daerah. Fenomena yang paling kerap muncul adalah terjadinya mutasi dan promosi jabatan secara masif pasca pelantikan kepala daerah terpilih, di mana pejabat yang dianggap dekat dengan tim pemenangan atau memiliki kedekatan personal dengan kepala daerah cenderung diuntungkan, sementara pejabat yang dianggap merupakan bagian dari rezim sebelumnya atau tidak menunjukkan loyalitas politik justru dinonjobkan atau dimutasi ke posisi yang tidak strategis. Fenomena ini oleh para peneliti kebijakan publik dan ilmu politik sering disebut sebagai patronase birokrasi atau politisasi birokrasi, yakni penggunaan jabatan dan sumber daya birokrasi sebagai instrumen tukar-menukar dukungan politik antara patron (kepala daerah atau elite politik) dengan klien (ASN)(Oslita et al., 2025).

Persoalan tersebut menimbulkan gap yang serius antara norma dan praktik. Di satu sisi, hukum positif menghendaki pengisian jabatan ASN murni berdasarkan sistem merit yang objektif dan terukur. Di sisi lain, kewenangan pengisian jabatan pada akhirnya tetap berada di tangan Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK), yang dalam konteks pemerintah daerah adalah kepala daerah, sehingga terdapat ruang subjektivitas yang inheren dalam proses pengambilan keputusan akhir. Ruang subjektivitas inilah yang berpotensi dimanfaatkan untuk memasukkan pertimbangan patronase, sehingga hasil seleksi terbuka yang telah melalui uji kompetensi dan assessment center pada akhirnya dapat dikesampingkan oleh keputusan politik pejabat yang berwenang.

Penelitian terdahulu mengenai isu ini dapat dipetakan ke dalam dua kelompok besar. Kelompok pertama adalah kajian-kajian ilmu hukum administrasi negara yang berfokus pada aspek normatif sistem merit, seperti kajian mengenai kewenangan pengisian jabatan pimpinan tinggi, kedudukan hukum KASN, dan mekanisme seleksi terbuka. Kajian-kajian tersebut umumnya bersifat deskriptif normatif dan belum banyak mengaitkan norma hukum dengan fenomena patronase sebagai variabel yang memengaruhi implementasinya (Rahman et al., 2026). Kelompok kedua adalah kajian-kajian ilmu politik dan administrasi publik yang berfokus pada fenomena patronase, clientelism, dan politisasi birokrasi, khususnya pasca desentralisasi dan pemilihan kepala daerah langsung. Kajian pada kelompok ini kaya akan analisis sosiologis dan politik, namun umumnya tidak menempatkan analisis tersebut dalam kerangka doktrin hukum administrasi negara secara mendalam, termasuk tidak secara spesifik membedah bagaimana struktur kewenangan hukum justru menjadi pintu masuk bagi patronase (Berenschot, 2018).

Dari pemetaan tersebut, tampak adanya research gap, yakni minimnya kajian yang secara khusus menjembatani perspektif normatif sistem merit dengan perspektif patronase secara terintegrasi dalam kerangka hukum administrasi negara, khususnya dalam konteks pengisian jabatan ASN pasca reformasi Undang-Undang ASN terbaru. Sebagian besar literatur cenderung membahas kedua fenomena tersebut secara paralel dan terpisah, tanpa menjelaskan secara eksplisit mekanisme atau titik temu di mana norma merit yang bersifat prosedural-formal dapat "ditembus" oleh relasi patronase yang bersifat informal-substansial. Berdasarkan hal tersebut, novelty yang ditawarkan oleh artikel ini adalah penyusunan kerangka analitis mengenai alur distorsi sistem merit, yang menjelaskan bagaimana norma merit diterjemahkan menjadi proses formal, kemudian diproses melalui kewenangan pejabat yang berwenang, hingga akhirnya bermuara pada ruang subjektivitas yang dapat diisi oleh pertimbangan patronase sehingga menimbulkan distorsi terhadap hasil seleksi berbasis kompetensi. Kerangka analitis tersebut kemudian diuji dengan pendekatan kasus untuk memperlihatkan bagaimana pola tersebut termanifestasi dalam praktik birokrasi di Indonesia, sekaligus menjadi basis argumentasi bagi rekomendasi penguatan kelembagaan.

Persoalan ini menjadi semakin relevan untuk dikaji secara mendalam mengingat pengisian jabatan ASN bukan sekadar persoalan administratif internal organisasi, melainkan menyangkut kualitas penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan. Jabatan pimpinan tinggi dan jabatan administrator

merupakan simpul-simpul pengambilan keputusan yang menentukan bagaimana kebijakan publik dirumuskan dan dilaksanakan di lapangan. Apabila jabatan-jabatan strategis tersebut diisi oleh individu yang tidak memiliki kompetensi memadai semata-mata karena kedekatan personal dengan pejabat yang berwenang, maka dampaknya tidak hanya dirasakan secara internal oleh organisasi birokrasi, melainkan juga oleh masyarakat luas sebagai penerima layanan publik. Buruknya kualitas pelayanan publik, lambannya proses perizinan, rendahnya inovasi kebijakan daerah, hingga tingginya angka korupsi di sejumlah daerah, kerap kali dapat ditelusuri akarnya pada lemahnya kualitas kepemimpinan birokrasi yang dihasilkan dari proses pengisian jabatan yang tidak berbasis kompetensi.

Di samping itu, persoalan relasi patronase dan meritokrasi ini juga memiliki dimensi konstitusional yang tidak dapat diabaikan. Prinsip negara hukum *(rechtsstaat)* yang dianut Indonesia sebagaimana ditegaskan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menghendaki agar setiap tindakan penyelenggara negara, termasuk dalam pengelolaan kepegawaian, dilandasi oleh asas-asas umum pemerintahan yang baik, antara lain asas kepastian hukum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, dan asas larangan penyalahgunaan wewenang. Praktik patronase dalam pengisian jabatan ASN, apabila ditelaah melalui asas-asas tersebut, berpotensi dikualifikasikan sebagai bentuk penyalahgunaan wewenang, karena kewenangan yang diberikan oleh hukum untuk tujuan tertentu, yaitu mendapatkan pejabat yang paling kompeten, justru digunakan untuk tujuan lain, yaitu memelihara relasi politik atau personal semata.

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut, artikel ini merumuskan dua permasalahan pokok sebagai berikut. Pertama, bagaimana pengaturan dan prinsip meritokrasi dalam pengisian jabatan ASN serta kaitannya dengan potensi praktik patronase? Kedua, bagaimana relasi patronase memengaruhi penerapan sistem merit dalam pengisian jabatan ASN dan upaya apa yang diperlukan untuk memperkuat meritokrasi dalam birokrasi?.

METODE

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum yuridis normatif, yaitu penelitian yang mengkaji hukum sebagai norma atau kaidah yang berlaku dalam masyarakat dan menjadi acuan perilaku setiap orang, dengan menempatkan bahan hukum sebagai data utama penelitian. Penelitian yuridis normatif dipilih karena pokok persoalan yang dikaji berkaitan dengan konsistensi dan implementasi norma hukum, yakni sejauh mana sistem merit yang telah dikodifikasi dalam peraturan perundang-undangan mampu menutup ruang bagi praktik patronase dalam pengisian jabatan ASN(Zed, 2004). Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini terdiri atas tiga pendekatan yang saling melengkapi. Pertama, pendekatan perundang-undangan, yang dilakukan dengan menelaah seluruh peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan manajemen ASN dan pengisian jabatan, antara lain Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara, Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun

2020, Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja, serta berbagai Peraturan KASN dan Peraturan Menteri PANRB yang mengatur teknis seleksi terbuka jabatan pimpinan tinggi.

Kedua, pendekatan konseptual, yang digunakan untuk menganalisis konsep-konsep kunci dalam penelitian ini, yaitu konsep sistem merit dalam teori administrasi publik, konsep patronase dan hubungan patron-client dalam teori ilmu politik, serta konsep diskresi dalam hukum administrasi negara. Pendekatan konseptual ini penting untuk membangun kerangka teoretis yang menjembatani dua disiplin ilmu, yakni hukum administrasi negara dan ilmu politik/administrasi publik, mengingat fenomena patronase pada dasarnya merupakan konsep yang lahir dari ranah ilmu politik namun memiliki implikasi langsung terhadap penegakan norma hukum administrasi negara.

Ketiga, pendekatan kasus, yang digunakan untuk menelaah pola-pola konkret pelanggaran sistem merit dalam pengisian jabatan ASN sebagaimana terungkap dalam laporan pengawasan KASN, putusan lembaga peradilan yang relevan, serta pemberitaan media massa yang kredibel mengenai praktik mutasi dan promosi jabatan pasca pemilihan kepala daerah. Pendekatan kasus tidak dimaksudkan untuk melakukan generalisasi terhadap satu peristiwa tertentu, melainkan untuk mengidentifikasi pola berulang yang memperlihatkan bagaimana struktur kewenangan hukum berinteraksi dengan relasi patronase dalam praktik.

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini terdiri atas bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan sebagaimana disebutkan di atas; bahan hukum sekunder berupa buku, jurnal ilmiah, dan hasil penelitian terdahulu yang membahas sistem merit, patronase, dan birokrasi di Indonesia; serta bahan hukum tersier berupa kamus hukum dan ensiklopedia yang relevan. Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan, sedangkan analisis data dilakukan secara kualitatif dengan teknik deskriptif-preskriptif, yaitu memaparkan kondisi norma dan praktik sebagaimana adanya *(das sein)* untuk kemudian dianalisis kesenjangannya dengan kondisi yang seharusnya *(das sollen)*, sebagai dasar untuk merumuskan rekomendasi normatif.

Penggunaan ketiga pendekatan tersebut secara bersamaan dimaksudkan untuk menghindari keterbatasan yang melekat apabila penelitian hanya mengandalkan satu pendekatan tunggal. Pendekatan perundang-undangan semata, misalnya, cenderung menghasilkan analisis yang bersifat tekstual dan formalistik tanpa mampu menjelaskan mengapa norma yang secara tekstual sudah baik tetap gagal diimplementasikan secara konsisten. Sebaliknya, pendekatan kasus semata tanpa dilandasi kerangka konseptual yang kuat berisiko menghasilkan deskripsi anekdotal yang tidak dapat digeneralisasi menjadi argumentasi hukum yang sistematis. Oleh karena itu, kombinasi ketiga pendekatan tersebut memungkinkan penelitian ini bergerak dari analisis norma *(statute approach)*, ke analisis konsep yang menjelaskan mekanisme di balik norma tersebut *(conceptual approach)*, hingga verifikasi terhadap pola-pola konkret yang terjadi di lapangan (case approach), sehingga argumentasi yang dihasilkan bersifat lebih komprehensif dan kontekstual (Sugiyono, 2013).

Adapun studi kasus yang digunakan dalam penelitian ini bukan merupakan studi kasus tunggal

yang mendalam sebagaimana lazim digunakan dalam penelitian sosio-legal berbasis lapangan, melainkan studi kasus multipel yang bersumber dari dokumen-dokumen publik, yaitu laporan pengawasan lembaga negara dan pemberitaan media massa arus utama, yang kemudian dianalisis secara komparatif untuk mengidentifikasi pola-pola berulang. Pemilihan kasus dilakukan secara purposif berdasarkan relevansinya dengan fokus penelitian, yaitu kasus-kasus yang secara eksplisit berkaitan dengan pengisian jabatan pimpinan tinggi dan jabatan administrator di lingkungan pemerintah daerah pasca pemilihan kepala daerah, mengingat konteks tersebut merupakan titik paling rentan bagi terjadinya interaksi antara norma sistem merit dengan relasi patronase sebagaimana telah diuraikan pada bagian pendahuluan.

HASIL DAN DISKUSI

Sistem Merit Dalam Pengisian Jabatan Asn: Antara Norma Dan Kewenangan

Sistem merit dalam manajemen ASN merupakan kebijakan dan manajemen ASN yang berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar dengan tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, atau kondisi kecacatan. Definisi tersebut menjadi fondasi konseptual yang mengikat seluruh proses manajemen ASN, mulai dari perencanaan, pengadaan, pengembangan karier, promosi, mutasi, hingga pemberhentian. Dalam konteks pengisian jabatan, sistem merit diterjemahkan ke dalam mekanisme seleksi terbuka untuk jabatan pimpinan tinggi, serta mekanisme uji kompetensi dan penilaian kinerja untuk jabatan administrator dan pengawas (Nirwana & Prasojo, 2021). Secara historis, gagasan sistem merit lahir sebagai antitesis terhadap spoils system yang menjadikan jabatan publik sebagai hadiah politik bagi pendukung penguasa. Adopsi sistem merit ke dalam hukum kepegawaian Indonesia merupakan bagian dari upaya membangun birokrasi yang profesional, netral, dan berkelanjutan, terlepas dari pergantian kekuasaan politik. Prinsip netralitas ASN sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ASN menegaskan bahwa ASN dilarang terlibat dalam politik praktis dan harus bebas dari pengaruh serta intervensi semua golongan dan partai politik, sebagai konsekuensi logis dari kedudukan ASN sebagai unsur aparatur negara yang harus melayani kepentingan publik secara menyeluruh, bukan kepentingan kelompok atau golongan tertentu (Dwiputrianti & Com, 2018).

Prinsip objektivitas merupakan derivasi utama dari sistem merit yang termanifestasi dalam desain kelembagaan seleksi jabatan. Untuk jabatan pimpinan tinggi, mekanisme seleksi terbuka mensyaratkan adanya panitia seleksi (pansel) yang bersifat independen dan terdiri atas unsur internal maupun eksternal instansi, penilaian kompetensi manajerial dan teknis melalui assessment center, uji rekam jejak termasuk aspek integritas, serta wawancara akhir yang hasilnya disampaikan kepada Pejabat Pembina Kepegawaian dalam bentuk beberapa nama calon dengan peringkat nilai tertinggi. Desain tersebut dimaksudkan untuk meminimalkan intervensi subjektif sejak tahap awal proses seleksi, sehingga keputusan akhir seharusnya didasarkan pada hasil penilaian yang telah terverifikasi secara objektif oleh pihak yang kompeten dan independen (Amalia, 2020). Prinsip objektivitas ini juga tercermin dalam

kewajiban keterbukaan informasi mengenai lowongan jabatan, persyaratan, tahapan seleksi, dan hasil seleksi kepada publik, sebagai bagian dari akuntabilitas proses. Keterbukaan tersebut dimaksudkan agar setiap ASN yang memenuhi syarat memiliki kesempatan yang sama untuk mengikuti seleksi, tanpa memandang kedekatan personal atau afiliasi tertentu dengan pemegang kekuasaan (Maulana, 2021).

Sistem merit menempatkan kompetensi dan kinerja sebagai dua variabel utama penentu kelayakan seseorang menduduki suatu jabatan. Kompetensi dalam konteks manajemen ASN mencakup kompetensi manajerial, kompetensi teknis, kompetensi sosial kultural, dan pada level tertentu kompetensi pemerintahan. Penilaian kompetensi tersebut dilakukan melalui instrumen yang terstandardisasi, seperti uji kompetensi manajerial berbasis assessment center yang menggunakan berbagai metode seperti wawancara berbasis kompetensi, psikotes, focus group discussion, dan studi kasus. Adapun kinerja dinilai melalui Sasaran Kinerja Pegawai (SKP) dan hasil evaluasi kinerja tahunan yang dilaporkan secara berjenjang (Rusdi et al., 2020). Basis kompetensi dan kinerja ini secara teoretis memberikan ukuran yang lebih terukur dan dapat dipertanggungjawabkan dibandingkan dengan pertimbangan yang bersifat subjektif seperti kedekatan personal. Namun demikian, penilaian kompetensi dan kinerja tetap membutuhkan judgment manusia dalam penerapannya, sehingga potensi bias tetap terbuka, terutama ketika pihak yang melakukan penilaian memiliki relasi kekuasaan dengan pihak yang dinilai.

Meskipun proses seleksi jabatan dirancang untuk bersifat objektif, keputusan akhir pengisian jabatan tetap berada dalam kewenangan Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK). Untuk instansi pusat, PPK adalah menteri atau pimpinan lembaga, sedangkan untuk instansi daerah, PPK adalah gubernur, bupati, atau wali kota. Kewenangan PPK dalam menetapkan pejabat yang akan menduduki jabatan hasil seleksi terbuka pada dasarnya bersifat terbatas, yakni hanya dapat memilih dari nama-nama yang telah lolos seleksi dan direkomendasikan oleh panitia seleksi dengan peringkat nilai tertentu. Namun demikian, dalam praktiknya PPK tetap memiliki ruang kebebasan untuk menentukan siapa di antara beberapa nama tersebut yang akan ditetapkan, termasuk keputusan mengenai mutasi dan rotasi jabatan administrator dan pengawas yang tidak melalui mekanisme seleksi terbuka namun cukup melalui pertimbangan Baperjakat (Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan) atau sebutan lain sejenis di internal instansi (Oliveira et al., 2024).

Titik krusial yang menjadi fokus artikel ini terletak pada ruang subjektivitas yang inheren dalam kewenangan pengisian jabatan tersebut. Ruang subjektivitas ini muncul dalam beberapa bentuk. Pertama, dalam penentuan siapa yang berhak mengikuti seleksi, sebab persyaratan administratif dapat ditafsirkan secara fleksibel oleh pejabat yang berwenang. Kedua, dalam proses penilaian oleh panitia seleksi yang keanggotaannya, meskipun diklaim independen, tetap ditunjuk oleh PPK sehingga secara struktural tetap berada dalam lingkup pengaruh PPK. Ketiga, dan yang paling signifikan, dalam keputusan akhir penetapan pejabat di antara beberapa nama calon yang telah lolos seleksi, di mana PPK memiliki diskresi untuk memilih nama dengan peringkat bukan tertinggi sepanjang berada dalam daftar calon yang direkomendasikan (Mirayanti et al., 2025).

Diskresi tersebut, dalam kerangka hukum administrasi negara, merupakan sesuatu yang lazim dan bahkan diperlukan agar pemerintahan dapat berjalan secara efektif dan responsif terhadap kebutuhan organisasi yang bersifat kontekstual. Akan tetapi, diskresi yang tidak dibarengi dengan kewajiban akuntabilitas yang memadai—misalnya kewajiban memberikan alasan tertulis ketika keputusan menyimpang dari peringkat hasil seleksi—berpotensi menjadi pintu masuk bagi pertimbangan-pertimbangan di luar kompetensi dan kinerja, termasuk pertimbangan patronase. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa norma sistem merit dan ruang kewenangan diskresioner PPK pada dasarnya berada dalam ketegangan struktural yang inheren, di mana semakin luas ruang diskresi tanpa mekanisme akuntabilitas yang memadai, semakin besar pula potensi distorsi terhadap prinsip meritokrasi (Rasjid et al., 2026).

Ketegangan struktural tersebut semakin kompleks apabila dikaitkan dengan kedudukan hukum kepala daerah sebagai PPK di lingkungan pemerintah daerah. Kepala daerah merupakan jabatan politik yang dipilih secara langsung melalui mekanisme pemilihan umum, sehingga secara alamiah memiliki jaringan dukungan politik yang turut mengantarkannya pada jabatan tersebut. Ketika jabatan politik tersebut kemudian diberikan pula kewenangan administratif untuk menentukan pengisian jabatan ASN, maka secara struktural terbuka peluang terjadinya percampuran antara logika politik yang berorientasi pada pemeliharaan dukungan dan loyalitas, dengan logika birokrasi yang seharusnya berorientasi pada kompetensi dan pelayanan publik. Percampuran dua logika yang berbeda watak ini merupakan salah satu akar struktural mengapa sistem merit rentan mengalami distorsi, khususnya di lingkungan pemerintah daerah yang kepala daerahnya dipilih secara langsung (Hutapea, 2015).

Selain itu, perlu pula dicermati bahwa ruang subjektivitas tidak hanya muncul pada tahap penetapan akhir, tetapi juga pada tahap-tahap antara yang kerap luput dari perhatian, misalnya dalam penyusunan kebutuhan jabatan, penentuan kualifikasi khusus yang dipersyaratkan untuk suatu jabatan, hingga penjadwalan proses seleksi. Pada tahap-tahap tersebut, PPK atau pejabat yang ditunjuknya dapat secara halus merumuskan persyaratan yang secara faktual hanya dapat dipenuhi oleh calon tertentu yang telah diinginkan sebelumnya, sehingga proses seleksi terbuka yang tampak kompetitif secara formal sesungguhnya telah diarahkan hasilnya sejak tahap perencanaan.

Patronase secara konseptual merujuk pada relasi pertukaran antara pihak yang memiliki sumber daya kekuasaan dengan pihak yang bergantung pada sumber daya tersebut (client), di mana patron memberikan akses terhadap sumber daya, termasuk jabatan, kepada client dengan imbalan dukungan, loyalitas, atau kepatuhan tertentu. Dalam konteks birokrasi, patronase dipahami sebagai penggunaan wewenang pengangkatan, promosi, atau mutasi jabatan bukan berdasarkan kompetensi dan kinerja, melainkan berdasarkan relasi personal, kedekatan kelompok, atau balas jasa politik (Biermann, 2025). Fenomena patronase pada dasarnya bukan hal baru dalam studi administrasi publik. Max Weber, dalam kajian klasiknya mengenai tipe-tipe otoritas, membedakan antara birokrasi rasional-legal yang bercirikan aturan formal dan impersonal dengan birokrasi patrimonial yang bercirikan relasi personal antara penguasa dan pejabatnya. Patronase dalam konteks birokrasi modern dapat dipahami sebagai

residu atau kebangkitan kembali unsur patrimonialisme di tengah struktur birokrasi yang secara formal telah mengadopsi prinsip rasional-legal (Weber, 2023).

Literatur ilmu politik komparatif, sebagaimana dikembangkan oleh Kitschelt dan Wilkinson, membedakan pola akuntabilitas politik ke dalam dua kutub, yaitu akuntabilitas programatik yang berbasis pada janji kebijakan publik yang bersifat universal, dan akuntabilitas klientelistik yang berbasis pada pertukaran manfaat privat atau selektif antara elite politik dengan basis pendukungnya, termasuk di dalamnya jabatan birokrasi. Negara-negara dengan tingkat institusionalisasi partai politik yang masih rendah dan sistem kepegawaian yang belum sepenuhnya tersekat dari intervensi politik, sebagaimana umumnya terjadi di negara-negara berkembang termasuk Indonesia pasca desentralisasi, cenderung memperlihatkan kecenderungan yang lebih besar ke arah akuntabilitas klientelistik, di mana jabatan birokrasi menjadi salah satu mata uang pertukaran politik yang paling mudah diakses oleh kepala daerah terpilih (Kitschelt & Wilkinson, 2007).

Relasi patron-client dicirikan oleh sejumlah elemen khas, yaitu sifatnya yang asimetris (patron memiliki sumber daya yang lebih besar dibandingkan client), bersifat personal dan berkelanjutan (bukan transaksi sesaat), serta bersifat resiprokal meskipun tidak seimbang (client memberikan dukungan politik atau loyalitas sebagai imbalan atas akses terhadap sumber daya). Dalam konteks birokrasi Indonesia pasca desentralisasi, relasi patron-client kerap terbentuk antara kepala daerah terpilih sebagai patron dengan ASN sebagai client, di mana ASN yang memberikan dukungan pada masa kampanye pemilihan kepala daerah—baik secara terbuka maupun tersembunyi karena secara hukum ASN dilarang terlibat politik praktis—berharap mendapatkan jabatan strategis ketika patronnya terpilih (Hardenta, 2024).

Patronase politik merupakan bentuk patronase yang muncul dari relasi antara ASN dengan aktor politik, khususnya kepala daerah atau pejabat politik lainnya yang memiliki kewenangan sebagai PPK. Patronase politik ini umumnya termanifestasi dalam gelombang mutasi jabatan yang terjadi segera setelah pelantikan kepala daerah baru, di mana pejabat-pejabat yang dianggap merupakan "orang lama" atau berafiliasi dengan kepala daerah sebelumnya (terutama jika kepala daerah tersebut merupakan lawan politik pada pemilihan sebelumnya) cenderung dipindahkan ke posisi non-strategis, sementara pejabat yang dianggap mendukung kepala daerah terpilih ditempatkan pada posisi-posisi kunci(Ngusmanto, 2016). Selain patronase politik yang bersumber dari relasi dengan aktor politik eksternal, terdapat pula patronase birokratik yang bersumber dari relasi internal di dalam struktur birokrasi itu sendiri. Patronase birokratik ini dapat berupa pembentukan faksi atau kelompok berdasarkan senioritas, asal daerah, almamater pendidikan, atau kedekatan personal dengan pejabat tinggi tertentu di internal instansi, yang kemudian saling mendukung dalam proses promosi jabatan tanpa memandang kompetensi. Patronase birokratik cenderung lebih tersembunyi dan sulit diidentifikasi dibandingkan patronase politik, karena beroperasi melalui jaringan informal yang telah terbentuk dalam jangka waktu lama di internal organisasi (Hassan et al., 2024).

Baik patronase politik maupun patronase birokratik pada dasarnya bertumpu pada satu variabel yang sama, yaitu loyalitas dan kedekatan personal sebagai basis pengambilan keputusan promosi dan mutasi jabatan, menggantikan basis kompetensi dan kinerja sebagaimana dikehendaki oleh sistem merit. Loyalitas dalam konteks ini bukanlah loyalitas terhadap tugas dan fungsi jabatan atau terhadap kepentingan publik, melainkan loyalitas personal terhadap figur patron tertentu. Pergeseran basis ini merupakan inti dari persoalan yang dikaji dalam artikel ini, karena secara langsung bertentangan dengan prinsip netralitas dan objektivitas yang menjadi fondasi sistem merit(Colonnelli et al., 2020). Dalam praktiknya, patronase dalam pengisian jabatan ASN dapat teridentifikasi melalui beberapa pola berulang. Pertama, mutasi masal (bongkar pasang jabatan) yang terjadi dalam kurun waktu singkat setelah pelantikan kepala daerah baru, tanpa didasarkan pada evaluasi kinerja yang transparan. Kedua, promosi pejabat yang secara nyata memiliki keterkaitan dengan tim pemenangan pemilihan kepala daerah, meskipun rekam jejak kompetensi yang bersangkutan tidak menonjol dibandingkan kandidat lain. Ketiga, non-job atau pencopotan pejabat yang dianggap tidak loyal secara politik, sering kali dengan alasan administratif yang direkayasa sebagai pembenaran formal. Keempat, intervensi terhadap komposisi dan independensi panitia seleksi jabatan pimpinan tinggi, sehingga proses seleksi terbuka hanya menjadi formalitas untuk melegitimasi keputusan yang sesungguhnya telah ditentukan sebelumnya(Margareta et al., 2026).

Pola kelima yang juga kerap ditemukan adalah penempatan pejabat pada jabatan rangkap atau jabatan pelaksana tugas (Plt.) dalam jangka waktu yang berkepanjangan tanpa kejelasan proses definitif, yang pada praktiknya memberikan ruang bagi PPK untuk menguji loyalitas calon sebelum memutuskan pengangkatan definitif, sekaligus menghindari kewajiban melalui mekanisme seleksi terbuka yang lebih ketat. Pola keenam adalah penggunaan mutasi sebagai instrumen sanksi informal terhadap ASN yang bersikap kritis atau menolak instruksi yang bertentangan dengan prosedur, sehingga mutasi tidak lagi berfungsi sebagai instrumen pengembangan karier dan penyegaran organisasi, melainkan berubah menjadi instrumen kontrol politik. Keseluruhan pola tersebut memperlihatkan bahwa patronase bekerja secara sistemik dan berlapis, tidak terbatas pada satu momen pengangkatan semata, melainkan terjalin dalam keseluruhan siklus manajemen karier ASN, mulai dari perencanaan kebutuhan jabatan, pelaksanaan seleksi, hingga evaluasi dan mutasi lanjutan(Kinane, 2021).

Pola-pola tersebut juga diperkuat oleh adanya norma sosial dalam budaya birokrasi Indonesia yang masih menempatkan hubungan atasan-bawahan secara paternalistik, di mana kepatuhan terhadap atasan sering kali dimaknai melampaui batas kepatuhan terhadap prosedur formal semata. Budaya paternalistik ini menjadi lahan subur bagi tumbuhnya relasi patron-client di internal birokrasi, karena bawahan cenderung menempatkan kedekatan personal dengan atasan sebagai strategi pengamanan karier yang dianggap lebih efektif dibandingkan semata-mata mengandalkan kompetensi dan kinerja yang dinilai secara formal.

Relasi Patronase Dan Meritokrasi: Distorsi Terhadap Pengisian Jabatan Asn

Berdasarkan pembahasan pada bagian sebelumnya, dapat disusun sebuah alur analitis untuk menjelaskan bagaimana relasi patronase memengaruhi penerapan sistem merit. Alur tersebut dapat digambarkan sebagai berikut: norma merit yang termuat dalam peraturan perundang-undangan diterjemahkan ke dalam proses formal berupa seleksi terbuka, uji kompetensi, dan penilaian kinerja; proses formal tersebut menghasilkan rekomendasi berupa beberapa nama calon dengan peringkat nilai tertentu; rekomendasi tersebut kemudian diserahkan kepada pihak yang memiliki kewenangan pengisian jabatan, yaitu PPK; dalam pelaksanaan kewenangan tersebut terdapat ruang subjektivitas yang secara hukum dapat dibenarkan sebagai diskresi; ruang subjektivitas inilah yang kemudian diisi oleh pertimbangan patronase, baik politik maupun birokratik; dan pada akhirnya terjadi distorsi terhadap hasil seleksi berbasis merit, di mana keputusan akhir tidak lagi mencerminkan peringkat kompetensi dan kinerja, melainkan mencerminkan kedekatan dan loyalitas personal (Rasjid et al., 2026). Alur tersebut menjelaskan bahwa distorsi sistem merit tidak selalu terjadi karena ketiadaan norma hukum yang mengatur sistem merit, melainkan karena norma hukum tersebut memberikan ruang diskresi yang tidak dibarengi dengan mekanisme pembatasan dan akuntabilitas yang memadai. Dengan demikian, persoalan pokok bukan terletak pada norma merit itu sendiri, melainkan pada bagaimana norma tersebut berinteraksi dengan struktur kewenangan yang memberikan ruang bagi aktor-aktor politik dan birokratik untuk memasukkan pertimbangan patronase(Pratiwi & Yopan, 2025).

Fenomena ini dapat pula dijelaskan melalui perspektif teori principal-agent, di mana ASN sebagai agen berada dalam posisi yang harus melayani dua principal sekaligus, yaitu negara/hukum yang menuntut netralitas dan profesionalisme, serta pejabat politik yang secara faktual memiliki kewenangan menentukan karier ASN melalui mutasi dan promosi jabatan. Ketegangan antara dua principal ini menciptakan insentif bagi ASN untuk lebih mengutamakan loyalitas kepada pejabat politik yang secara langsung memengaruhi kariernya, dibandingkan loyalitas kepada norma hukum yang bersifat lebih abstrak dan tidak memberikan konsekuensi langsung dalam jangka pendek. Kondisi inilah yang pada gilirannya melanggengkan relasi patronase, karena ASN sendiri memiliki insentif rasional untuk membangun kedekatan dengan pejabat politik guna mengamankan posisinya, terlepas dari performa kerjanya(Quintero, 2025).

Salah satu pola yang paling sering terungkap dalam laporan pengawasan KASN adalah terjadinya mutasi dan pengisian jabatan pimpinan tinggi oleh kepala daerah dalam kurun waktu yang berdekatan dengan masa pelantikan, tanpa melalui mekanisme seleksi terbuka yang semestinya, atau dengan mengabaikan hasil seleksi terbuka yang telah dilakukan sebelumnya. Dalam sejumlah kasus yang mengemuka di berbagai daerah, KASN mengeluarkan rekomendasi kepada kepala daerah yang bersangkutan untuk membatalkan keputusan mutasi karena dinilai melanggar prinsip sistem merit, termasuk dalam hal tidak dilibatkannya panitia seleksi yang independen atau diabaikannya peringkat hasil seleksi. Pola berulang ini memperlihatkan bahwa larangan mutasi jabatan dalam kurun waktu enam bulan sebelum dan sesudah penetapan pasangan calon kepala daerah terpilih sampai dengan

pelantikan, sebagaimana diatur dalam ketentuan mengenai pemilihan kepala daerah, kerap tidak sepenuhnya dipatuhi atau disiasati melalui berbagai modus administrative (Mirayanti et al., 2025).

Pola kedua yang teridentifikasi adalah pengabaian terhadap hasil seleksi terbuka jabatan pimpinan tinggi, di mana PPK menetapkan calon dengan peringkat nilai yang bukan tertinggi tanpa memberikan alasan yang transparan kepada publik. Dalam beberapa kasus yang menjadi sorotan media dan menjadi bahan pengawasan KASN, ditemukan indikasi bahwa penetapan tersebut lebih didasarkan pada kedekatan personal calon dengan PPK dibandingkan dengan hasil penilaian kompetensi. Kondisi ini menimbulkan preseden buruk, karena ASN yang berprestasi dan memperoleh peringkat tertinggi dalam seleksi terbuka justru tidak mendapatkan jabatan yang seharusnya menjadi haknya berdasarkan sistem merit, sehingga menurunkan motivasi ASN untuk berkompetisi secara sehat berdasarkan kompetensi dan kinerja(Wargadinata, 2024).

Pola ketiga berkaitan dengan intervensi terhadap independensi panitia seleksi jabatan pimpinan tinggi. Dalam praktiknya, keanggotaan panitia seleksi yang seharusnya independen dan kompeten kerap diisi oleh pihak-pihak yang memiliki kedekatan dengan PPK, sehingga proses penilaian yang dilakukan cenderung terarah untuk memenangkan calon tertentu. Fenomena ini menimbulkan apa yang dapat disebut sebagai pseudo-meritocracy, yaitu proses seleksi yang secara formal tampak mengikuti seluruh tahapan sistem merit, namun secara substansial hasilnya telah ditentukan sejak awal berdasarkan pertimbangan patronase, sehingga seleksi terbuka hanya berfungsi sebagai legitimasi prosedural bagi keputusan yang sesungguhnya bersifat politis (Karningsih & Wibowo, 2024).

Ketiga pola kasus di atas, meskipun berbeda dalam bentuk konkretnya, memperlihatkan kesamaan pola struktural, yaitu bahwa distorsi sistem merit senantiasa terjadi pada titik-titik di mana terdapat ruang diskresi yang minim pengawasan dan akuntabilitas. Hal ini menegaskan hipotesis awal artikel ini bahwa relasi patronase tidak beroperasi dengan cara menghapus norma sistem merit secara terang-terangan, melainkan dengan cara memanfaatkan celah-celah struktural yang secara sah tersedia dalam kerangka hukum yang berlaku, khususnya ruang diskresi kewenangan PPK dan lemahnya mekanisme akuntabilitas serta pengawasan yang bersifat mengikat.

Selain kesamaan pola struktural, perbandingan lintas kasus juga memperlihatkan adanya variasi intensitas patronase antar daerah, yang tampaknya berkorelasi dengan sejumlah faktor kontekstual, antara lain kualitas kepemimpinan kepala daerah, kekuatan pengawasan lembaga legislatif daerah, keberadaan dan efektivitas organisasi masyarakat sipil setempat, serta tingkat kompetisi politik pada pemilihan kepala daerah yang bersangkutan. Daerah dengan tingkat kompetisi politik yang tinggi dan margin kemenangan yang tipis cenderung memperlihatkan gelombang mutasi yang lebih masif pasca pelantikan, yang dapat ditafsirkan sebagai upaya konsolidasi kekuasaan oleh kepala daerah terpilih untuk memastikan loyalitas jajaran birokrasi di bawahnya. Variasi ini mengindikasikan bahwa persoalan patronase tidak semata-mata bersifat individual atau kasuistik, melainkan berkaitan erat dengan struktur insentif politik-elektoral yang lebih luas, sehingga penyelesaiannya juga tidak dapat

hanya mengandalkan pendekatan normatif semata, melainkan harus dibarengi dengan pembenahan pada aspek kelembagaan pengawasan dan tata kelola pemilihan kepala daerah itu sendiri.

Implikasi lebih jauh dari pola-pola tersebut adalah menurunnya kualitas pelayanan publik dan kinerja pemerintahan secara keseluruhan, karena jabatan-jabatan strategis yang seharusnya diisi oleh individu dengan kompetensi terbaik justru diisi berdasarkan pertimbangan loyalitas politik. Hal ini pada gilirannya menciptakan lingkaran setan, di mana ASN yang berkompeten namun tidak memiliki akses patronase cenderung kehilangan motivasi untuk berprestasi, sementara ASN yang kurang kompeten namun memiliki akses patronase justru terdorong untuk terus memelihara relasi tersebut demi mengamankan posisinya, sehingga kualitas sumber daya manusia aparatur secara agregat mengalami penurunan dari waktu ke waktu.

Berdasarkan analisis pada bagian sebelumnya, diperlukan sejumlah langkah rekonstruksi kelembagaan untuk memperkuat sistem merit dan mempersempit ruang bagi relasi patronase dalam pengisian jabatan ASN. Langkah pertama yang diperlukan adalah pembatasan ruang subjektivitas dalam kewenangan PPK melalui pengetatan norma hukum, misalnya dengan mewajibkan PPK untuk menetapkan calon dengan peringkat nilai tertinggi hasil seleksi terbuka, kecuali terdapat alasan tertentu yang harus diungkapkan secara tertulis dan dipertanggungjawabkan kepada lembaga pengawas. Pembatasan semacam ini tidak dimaksudkan untuk menghapus diskresi PPK secara keseluruhan, melainkan untuk mengubah sifat diskresi tersebut dari yang semula bebas menjadi diskresi yang terikat pada kewajiban justifikasi, sehingga setiap penyimpangan dari hasil seleksi objektif harus dapat diuji secara hukum(Zainal Abidin, 2020). Langkah kedua adalah penguatan transparansi, baik dalam tahapan proses seleksi maupun dalam pengumuman hasil akhir. Transparansi mencakup keterbukaan mengenai kriteria penilaian, metode assessment yang digunakan, identitas dan kualifikasi anggota panitia seleksi, serta nilai akhir masing-masing calon peserta seleksi yang dipublikasikan kepada publik, bukan hanya disampaikan secara internal kepada PPK. Keterbukaan semacam ini akan menciptakan mekanisme kontrol sosial yang memungkinkan publik dan media untuk mengawasi dan mempertanyakan apabila keputusan akhir PPK menyimpang secara signifikan dari hasil penilaian objektif (Rakhmawanto et al., 2019).

Langkah ketiga adalah penguatan kewenangan lembaga pengawas, khususnya KASN, agar rekomendasi yang dikeluarkan tidak lagi bersifat sekadar imbauan yang dapat diabaikan oleh PPK, melainkan bersifat mengikat dan dapat ditindaklanjuti dengan sanksi administratif yang tegas apabila tidak dilaksanakan. Selain itu, diperlukan sinergi kelembagaan yang lebih erat antara KASN, KemenPANRB, Badan Kepegawaian Negara, Kementerian Dalam Negeri, dan Ombudsman Republik Indonesia dalam mengawasi pengisian jabatan ASN, khususnya di lingkungan pemerintah daerah, untuk memastikan adanya efek jera terhadap praktik patronase(Pakpahan et al., 2025). Langkah keempat adalah pembangunan sistem rekam jejak ASN yang terintegrasi secara nasional, yang mencatat riwayat kinerja, kompetensi, integritas, dan mutasi/promosi setiap ASN secara berkelanjutan. Sistem rekam jejak yang komprehensif dan dapat diakses oleh panitia seleksi di berbagai instansi akan

mengurangi ruang bagi manipulasi data kompetensi dan kinerja demi kepentingan patronase, karena rekam jejak tersebut bersifat objektif dan berjenjang sepanjang karier ASN, bukan hanya dinilai secara sesaat menjelang proses seleksi jabatan tertentu(Suharto & Heriyanto, 2025).

Langkah kelima adalah optimalisasi manajemen talenta ASN secara nasional sebagaimana telah diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara, yang memungkinkan mobilitas talenta ASN lintas instansi pusat dan daerah berdasarkan kebutuhan dan kompetensi, bukan berdasarkan batas-batas kewilayahan yang selama ini justru memperkuat relasi patronase lokal. Dengan adanya kolam talenta nasional, ASN yang berkompeten dari daerah lain dapat mengisi jabatan strategis di suatu instansi tanpa harus melalui jaringan kedekatan personal dengan PPK setempat, sehingga mempersempit ruang bagi patronase lokal yang selama ini banyak terjadi di lingkup pemerintah daerah(Ansori et al., 2026). Langkah keenam adalah digitalisasi menyeluruh terhadap proses pengisian jabatan, mulai dari pendaftaran, uji kompetensi, hingga pengumuman hasil, melalui sistem informasi ASN yang terintegrasi. Digitalisasi memungkinkan proses seleksi dilakukan secara lebih objektif karena mengurangi interaksi langsung antara peserta seleksi dengan pihak yang berwenang, serta memungkinkan jejak audit yang lebih mudah ditelusuri apabila terjadi dugaan penyimpangan dalam proses seleksi (Nugroho et al., 2023).

Langkah tambahan yang tidak kalah penting adalah penciptaan struktur insentif yang mendorong kepatuhan terhadap sistem merit, tidak semata-mata mengandalkan pendekatan represif berupa sanksi atas pelanggaran. Insentif tersebut dapat berupa penilaian kinerja instansi (seperti indeks reformasi birokrasi atau indeks sistem merit yang telah dikembangkan KASN) yang dikaitkan secara langsung dengan alokasi anggaran, tunjangan kinerja, atau penghargaan tertentu bagi instansi maupun kepala daerah yang menunjukkan kepatuhan tinggi terhadap prinsip meritokrasi dalam pengisian jabatan. Dengan adanya insentif positif tersebut, kepatuhan terhadap sistem merit tidak hanya dipandang sebagai beban kepatuhan hukum semata, melainkan juga sebagai sesuatu yang menguntungkan secara politik dan kelembagaan bagi kepala daerah maupun pimpinan instansi yang bersangkutan, sehingga turut mengubah kalkulasi rasional aktor politik dalam menentukan pilihan antara mengikuti sistem merit atau melanggengkan relasi patronase (Sutrisno & Muslim, 2024). Langkah ketujuh, yang menjadi penutup dari seluruh rekonstruksi kelembagaan ini, adalah penguatan prinsip akuntabilitas keputusan, yaitu kewajiban bagi PPK untuk menyampaikan pertanggungjawaban secara terbuka dan terukur atas setiap keputusan pengisian jabatan, khususnya apabila keputusan tersebut menyimpang dari rekomendasi hasil seleksi objektif. Akuntabilitas ini harus dilengkapi dengan mekanisme sanksi yang jelas, baik sanksi administratif maupun konsekuensi hukum lainnya, sehingga keputusan pengisian jabatan tidak lagi menjadi ranah yang sepenuhnya tertutup dari pengawasan, melainkan menjadi bagian dari sistem check and balances dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik *(good governance).*

KESIMPULAN

Berdasarkan uraian dan analisis yang telah dipaparkan, dapat ditarik dua kesimpulan yang menjawab rumusan masalah penelitian ini. Pertama, pengaturan sistem merit dalam pengisian jabatan ASN di Indonesia secara normatif telah dirumuskan secara memadai melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara beserta peraturan pelaksanaannya, yang menegaskan bahwa pengisian jabatan harus didasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara objektif melalui mekanisme seleksi terbuka, uji kompetensi, dan penilaian kinerja. Namun demikian, norma tersebut tetap menyisakan ruang subjektivitas yang inheren dalam kewenangan diskresioner Pejabat Pembina Kepegawaian untuk menetapkan keputusan akhir pengisian jabatan, sehingga secara struktural norma sistem merit tersebut memiliki kerentanan untuk disusupi oleh pertimbangan-pertimbangan di luar kompetensi dan kinerja, termasuk pertimbangan patronase.

Kedua, relasi patronase, baik dalam bentuk patronase politik yang bersumber dari relasi kepala daerah dengan ASN maupun patronase birokratik yang bersumber dari jaringan internal organisasi, secara nyata memengaruhi penerapan sistem merit dengan cara memanfaatkan ruang subjektivitas dalam kewenangan pengisian jabatan, sebagaimana tercermin dalam pola berulang mutasi masal pasca pemilihan kepala daerah, pengabaian hasil seleksi terbuka, dan intervensi terhadap independensi panitia seleksi. Untuk memperkuat meritokrasi dalam birokrasi, diperlukan langkah rekonstruksi kelembagaan yang komprehensif, meliputi pembatasan ruang subjektivitas melalui kewajiban justifikasi tertulis, penguatan transparansi proses dan hasil seleksi, penguatan kewenangan pengawasan yang bersifat mengikat, pembangunan sistem rekam jejak yang terintegrasi, optimalisasi manajemen talenta nasional, digitalisasi proses pengisian jabatan, serta penguatan akuntabilitas keputusan pejabat yang berwenang.

Berdasarkan kesimpulan tersebut, artikel ini memiliki saran beberapa hal. Pertama, kepada pembentuk undang-undang dan pemerintah, agar segera menyusun atau merevisi peraturan pelaksanaan yang secara tegas membatasi diskresi PPK dalam pengisian jabatan pimpinan tinggi, dengan mewajibkan justifikasi tertulis atas setiap penyimpangan dari peringkat hasil seleksi objektif. Kedua, kepada KASN dan KemenPANRB, agar memperkuat basis data rekam jejak ASN secara nasional dan terintegrasi, serta mendorong penguatan kewenangan pengawasan KASN agar bersifat lebih mengikat. Ketiga, kepada pemerintah daerah, agar secara konsisten mematuhi ketentuan mengenai larangan mutasi jabatan pada periode tertentu terkait pemilihan kepala daerah, serta menjaga independensi panitia seleksi jabatan pimpinan tinggi. Keempat, kepada akademisi dan peneliti, agar penelitian lebih lanjut dapat dikembangkan secara empiris melalui pendekatan sosio-legal untuk mengukur secara kuantitatif korelasi antara relasi patronase dengan kualitas kinerja birokrasi di berbagai daerah, sehingga argumentasi normatif dalam artikel ini dapat diperkuat dengan basis data empiris yang lebih luas.

REFERENSI

Amalia, R. (2020). OPEN SELECTION MANAGEMENT OF STATE CIVIL APPARATUSIN THE

MINISTRY OF ADMINISTRATIVE REFORM AND BUREAUCRACY REFORM. *Sosiohumaniora*, *22*(2), 155–163. https://doi.org/10.24198/SOSIOHUMANIORA.V22I2.26279

Ansori, M. T., Putra, M. D., Triananda, D. S., Iskandar, I., & Madinar, M. (2026). Legal implications of changes to State Civil Servants or Aparatur Sipil Negara (ASN) regulations on personnel management systems in Indonesia. *Priviet Social Sciences Journal*, *6*(5), 156-166–156–166. https://doi.org/10.55942/PSSJ.V6I5.1817

Berenschot, W. (2018). Incumbent bureaucrats: Why elections undermine civil service reform in Indonesia. *Public Administration and Development*, *38*(4), 135–143. https://doi.org/10.1002/PAD.1838;PAGE:STRING:ARTICLE/CHAPTER

Biermann, R. (2025). Conceptualising patron-client relations in secessionist conflict. A research agenda. *Territory, Politics, Governance*, *13*(1), 9–27. https://doi.org/10.1080/21622671.2024.2318467

Colonnelli, E., Prem, M., & Teso, E. (2020). Patronage and Selection in Public Sector Organizations. *American Economic Review*, *110*(10), 3071–3099. https://doi.org/10.1257/AER.20181491

Dwiputrianti, S., & Com, M. (2018). Challenges With Implementation Of The Merit System In The Open Recruitment Of Government High Positions: The Case In Indonesia. *2018 Annual Conference of Asian Association for Public Administration: "Reinventing Public Administration in a Globalized World: A Non-Western Perspective" (AAPA 2018)*, 70–80. https://doi.org/10.2991/AAPA-18.2018.8

Hardenta, A. D. (2024). The Regional Government Leaders Ambiguous Position and Political Influence in Indonesia's Civil Servant Management. *South East Asian Journal of Advanced Law and Governance (SEAJ-ALGov)*, *1*(1), 53–75. https://doi.org/10.22146/SEAJALGOV.V1I1.10153

Hassan, M., Larreguy, H., & Russell, S. (2024). Who Gets Hired? Political Patronage and Bureaucratic Favoritism. *American Political Science Review*, *118*(4), 1913–1930. https://doi.org/10.1017/S0003055423001338

Hutapea, B. (2015). DINAMIKA HUKUM PEMILIHAN KEPALA DAERAH DI INDONESIA. *Jurnal Rechts Vinding Media Pembinaan Hukum Nasional*, *4*(1), 1–20. https://doi.org/10.33331/RECHTSVINDING.V4I1.136

Karningsih, K., & Wibowo, A. S. (2024). Bureaucratic Reform and the Enhancement of Civil Service Performance : A Literature Review on the Merit System Policy in Indonesia. *International Journal of Social Welfare and Family Law*, *1*(2), 69–81. https://doi.org/10.62951/IJSW.V1I2.479

Kinane, C. M. (2021). Control without Confirmation: The Politics of Vacancies in Presidential Appointments. *American Political Science Review*, *115*(2), 599–614. https://doi.org/10.1017/S000305542000115X

Kitschelt, H., & Wilkinson, S. I. (2007). Citizen–politician linkages: an introduction. *Patrons, Clients, and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*, 1–49. https://doi.org/10.1017/CBO9780511585869.001

Margareta, Z., Nadir, N., Sakur, M., & Aldi Arrohim, N. (2026). KEABSAHAN TINDAKAN MUTASI JABATAN YANG DILAKUKAN OLEH BUPATI BERDASARKAN ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK. *Indonesia of Journal Business Law*, *5*(2), 1–25. https://doi.org/10.47709/IJBL.V5I2.9058

Maulana, M. I. (2021). Seleksi Merit Sistem PNS Pratama Aparatur Sipil Negara di Pemerintah Provinsi. *Jurnal Sosial Teknologi*, *1*(9), 1.003-1.020. https://doi.org/10.59188/JURNALSOSTECH.V1I9.200

Mirayanti, M., Mas'ud, M., Sinring, B., Ramlawati, R., Kahar, A., & Fiansi, F. (2025). The illusion of meritocracy: a critical analysis of open selection for senior leadership in Indonesia. *Cogent Social Sciences*, *11*(1). https://doi.org/10.1080/23311886.2025.2484472

Ngusmanto, N. (2016). Pilkada 2015 and Patronage Practice among Bureaucrat in West Kalimantan, Indonesia. *Asian Social Science*, *12*(9), p236. https://doi.org/10.5539/ASS.V12N9P236

Nirwana, T., & Prasojo, E. (2021). Analysis of Merit System in the Open Promotion of High Leadership Positions for Women in the Ministry of Home Affairs. *Journal of Governance and Public Policy*, *8*(3), 235–247. https://doi.org/10.18196/JGPP.V8I3.12208

Nugroho, A. A., Rahayu, N. S., & Yusuf, R. R. (2023). The Role of e-Government to Improve the Implementation of Merit System in Indonesian Local Goverments. *KnE Social Sciences*, 516-542–516–542. https://doi.org/10.18502/KSS.V8I11.13570

Oliveira, E., Abner, G., Lee, S., Suzuki, K., Hur, H., & Perry, J. L. (2024). What does the evidence tell us about merit principles and government performance? *Public Administration*, *102*(2), 668–690. https://doi.org/10.1111/PADM.12945;ISSUE:ISSUE:DOI

Oslita, O., Febrian, F., & Ridwan, R. (2025). Merit System Inefficacy: Analysis of ASN Vulnerability to Regional Head Authority Post-Elections in Indonesia. *Journal Public Policy*, *11*(2), 179–188. https://doi.org/10.35308/JPP.V11I2.11708

Pakpahan, B. E. Y., Ismaidar, I., & Ramadani, S. (2025). Penerapan Efektivitas Pengawasan Hukum terhadap Manajemen Kepegawaian Daerah dalam Era Otonomi : Tantangan, Solusi, dan Implikasi terhadap Akuntabilitas Pemerintahan. *Prosiding Seminar Nasional Ilmu Hukum*, *2*(1), 01–08. https://doi.org/10.62383/PROSEMNASHUK.V2I1.57

PP No. 17 Tahun 2020, Pub. L. No. 17, Database Peraturan JDIH BPK 1 (2020). https://peraturan.bpk.go.id/Details/134462/pp-no-17-tahun-2020

Pratiwi, K., & Yopan, M. (2025). The Role of Accountability and Transparency in Advancing Meritocracy in the Selection of State Officials. *Golden Ratio of Law and Social Policy Review*, *5*(1), 10–19. https://doi.org/10.52970/GRLSPR.V5I1.1182

Quintero, S. (2025). Short-Term Patronage: Job Uncertainty and Temporary Employment in Politicized Bureaucracies. *Public Performance & Management Review*, *48*(2), 373–407. https://doi.org/10.1080/15309576.2024.2445615

Rahman, F., Wantu, F. M., & Abdussamad, Z. (2026). Merit-Based Civil Service Management: A Rule

of Law Perspective. *Journal of Public Representative and Society Provision*, *6*(1), 207–219. https://doi.org/10.55885/JPRSP.V6I1.808

Rakhmawanto, A., Rusli, B., & Sintaningrum, S. (2019). Merit System Selection for Pratama Senior Executive Service State Civil Apparatus in Central Java Provincial Government. *Jurnal Bina Praja*, *11*(1), 31–41. https://doi.org/10.21787/JBP.11.2019.31-41

Rasjid, I., Rahman, S., Hidjaz, K., & Abbas, I. (2026). The Nature of The Discretionary Authority of Regional Heads in The Appointment of Senior Executive Positions of Civil Servants in The Palopo City Government. *Journal of Cultural Analysis and Social Change*, *2026*(1), 2831–2840. https://doi.org/10.64753/JCASC.V11I1.4584

Rusdi, M. F., Langkai, J., & Tangkau, C. H. S. (2020). CIVIL SERVANTS 'COMPETENCE AS PUBLIC SERVICES. *SEIKO : Journal of Management & Business*, *3*(2), 114–123. https://doi.org/10.37531/SEJAMAN.V3I2.561

Sugiyono. (2013). *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*. Alfabeta.

Suharto, W. P., & Heriyanto, H. (2025). Strengthening Public Sector Talent Management through 360° Feedback: A Meritocratic Approach to Performance Evaluation. *Journal of Government Science Studies*, *4*(2), 154–165. https://doi.org/10.30598/JGSSVOL4ISSUE2PAGE154-165

Sutrisno, A., & Muslim, M. A. (2024). Building a Performance Allowance System Merit-Based Pay In The Public Sector. *Jurnal Indonesia Sosial Teknologi*, *5*(3), 736–741. https://doi.org/10.59141/JIST.V5I3.933

Turner, M., Prasojo, E., & Sumarwono, R. (2022). The challenge of reforming big bureaucracy in Indonesia. *Policy Studies*, *43*(2), 333–351. https://doi.org/10.1080/01442872.2019.1708301

UU No. 20 Tahun 2023, Pub. L. No. 20, Database Peraturan JDIH BPK 1 (2023). https://peraturan.bpk.go.id/Details/269470/uu-no-20-tahun-2023

Wargadinata, E. (2024). The Political Intervention On Government Officials' Promotion In Indonesia. *Jurnal Wacana Politik*, *9*(2). https://journal.unpad.ac.id/wacanapolitik/vol9/iss2/2

Weber, M. (2023). The Types of Legitimate Domination. *Social Theory Re-Wired*, 257–270. https://doi.org/10.4324/9781003320609-32

Zainal Abidin, T. (2020). Lelang Jabatan Sebagai Inovasi Dalam Penempatan Aparatur Sipil Negara di Indonesia. *JDKP Jurnal Desentralisasi Dan Kebijakan Publik* , *1*(2), 65–77. https://doi.org/10.30656/JDKP.V1I2.2323

Zed, M. (2004). *Metode Penelitian Kepustakaan* (1st ed.). Yayasan Obor Indonesia. https://simpus.mkri.id/opac/detail-opac?id=6906