

**PENYIMPANGAN SOSIALs DAN DIMENSI HUKUM NEPOTISME YANG MENGAJAR DALAM BUDAYA BIROKRASI NEGARA SEBAGAI KAJIAN ATAS PERTENTANGAN ANTARA PRINSIP MERITOKRASI DAN PRAKTIK PATRONASE KEKERABATAN**

**Puja Lestari**

Fakultas Hukum, Universitas Bengkulu  
E-mail: Pujalestari1114@gmail.com

**Felia Hestika Putri**

Fakultas Hukum, Universitas Bengkulu  
E-mail: liaf8868@gmail.com

**Pibiqla Dwi Madrifa**

Fakultas Hukum, Universitas Bengkulu  
E-mail: pibikladwimadripa@gmail.com

**Andea Alfitriensi**

Fakultas Hukum, Universitas Bengkulu  
E-mail: Alfitriensiandea2003@gmail.com

**Wevy Efticha Sary**

Fakultas Hukum, Universitas Bengkulu  
E-mail : wesary@unib.ac.id

**ABSTRAK**

Karya ilmiah ini menganalisis secara yuridis fenomena nepotisme budaya sebagai patologi sosial yang melekat dan secara sistemik merusak integritas penyelenggaraan negara. Isu sentral yang diteliti adalah dikotomi antara tuntutan formal hukum, sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (Undang-Undang KKN), dengan resistensi kultural yang menjunjung tinggi prinsip patronase, kesetiaan kekeluargaan, dan *balas budi* yang mengikat. Dengan menggunakan metodologi kajian hukum normatif, penelitian ini menyoroti bagaimana Undang-Undang KKN, khususnya melalui rumusan delik nepotisme dan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), berupaya menanggulangi praktik ilegal ini. Hasil kajian menunjukkan adanya kesenjangan serius di mana sanksi pidana yang sangat berat tidak mampu mengeliminasi praktik nepotisme karena sulitnya pembuktian niat jahat (*mens rea*) dan kaburnya definisi 'kroninya' dalam ranah pembuktian. Optimalisasi penegakan hukum wajib difokuskan pada penguatan sinergi antara hukum pidana dan

hukum administrasi negara, dengan penekanan pada penerapan sanksi administratif yang tegas, serta pembangunan sistem meritokrasi yang teruji untuk memulihkan kepercayaan publik dan kapasitas institusional negara secara komprehensif.

**Kata Kunci:** Akuntabilitas, Meritokrasi, Nepotisme Budaya, Patronase, Undang-Undang KKN

### **ABSTRACT**

*This research paper analyzes the phenomenon of cultural nepotism as a social pathology that is inherent and systematically undermines the integrity of state administration. The central issue studied is the dichotomy between formal legal demands, as mandated by Law Number 28 of 1999 concerning Clean and Corruption-Free State Administration (KKN Law), and cultural resistance that upholds the principles of patronage, familial loyalty, and binding reciprocity. Using a normative legal methodology, this research highlights how the KKN Law, particularly through the formulation of the crime of nepotism and the principles of good governance, attempts to address this illegal practice. The results of the study indicate a serious gap in which very severe criminal sanctions are unable to eliminate the practice of nepotism due to the difficulty of proving malicious intent (mens rea) and the vague definition of 'crony' in the realm of evidence. Optimizing law enforcement must focus on strengthening the synergy between criminal law and state administrative law, with an emphasis on the application of firm administrative sanctions, as well as the development of a proven meritocratic system to comprehensively restore public trust and the state's institutional capacity.*

**Keywords:** Accountability, Meritocracy, Cultural Nepotism, Patronage, Corruption Eradication Law

## **A. PENDAHULUAN**

Konstelasi penyelenggaraan negara yang efektif dan legitimate selalu didasarkan pada prinsip meritokrasi, yaitu penempatan seseorang dalam jabatan publik berdasarkan kompetensi, kapabilitas, dan prestasi, bukan karena kedekatan hubungan darah atau afinitas pribadi. Nepotisme, sebagai patologi sosial, secara fundamental adalah praktik disfungsi yang bertentangan langsung dengan asas meritokrasi ini, merusak keadilan kesempatan bagi warga negara yang memiliki kualifikasi tinggi. Fenomena nepotisme melampaui sekadar kesalahan etika individu, melainkan telah menjadi penyakit struktural yang merongrong fondasi keadilan, efisiensi, dan kepercayaan publik terhadap institusi pemerintahan. Oleh karena itu, penindakan terhadap nepotisme menuntut kerangka hukum yang tidak hanya menghukum pelakunya, tetapi juga mencegah perusakan sistem secara keseluruhan, melalui rekayasa sosial yang menggeser loyalitas primordial ke loyalitas institusional.<sup>1</sup>

Hukum positif Indonesia telah memberikan respons yang tegas terhadap ancaman patologi ini dengan mengesahkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang

---

<sup>1</sup> Ulhak, Z., Satriadin, A. 2017. "Pencegahan Patologi Birokrasi Melalui Reformasi Administrasi Pelayanan Publik". Jurnal Administrasi Negara, Vol 14, No 3, hal 134146.

Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (Undang-Undang KKN). Kehadiran Undang-Undang ini adalah manifestasi dari imperatif konstitusional untuk membentuk pemerintahan yang akuntabel dan transparan pasca-reformasi, yang menuntut transparansi dalam pengangkatan jabatan. Undang-Undang KKN secara eksplisit mendefinisikan nepotisme sebagai salah satu bentuk kejahatan serius yang harus diberantas, setara dengan korupsi dan kolusi, karena ketiganya memiliki dampak sistemik yang sama-sama merusak keuangan dan moral negara. Penempatan norma yang jelas ini menjadi landasan yuridis bagi penegak hukum untuk menindak praktik-praktik patronase, menegaskan bahwa tidak ada jabatan yang boleh diwariskan atau diberikan berdasarkan kedekatan keluarga.<sup>2</sup>

Meskipun landasan hukum formal telah kokoh, implementasi Undang-Undang KKN seringkali terhalang oleh dikotomi yang kuat antara norma legalitas dan resistensi budaya yang mengakar dalam masyarakat dan birokrasi. Nilai-nilai tradisional seperti kesetiaan primordial, *ewuh pakewuh* (rasa sungkan), dan prinsip kekeluargaan seringkali digunakan untuk membenarkan pengangkatan kerabat dalam jabatan publik. Praktik patronase ini dianggap sebagai kewajiban moral yang lebih tinggi daripada kewajiban hukum untuk menjunjung meritokrasi, bahkan dianggap sebagai bentuk *balas budi* yang terpuji. Dikotomi ini menciptakan celah di mana nepotisme terus bersemi dalam ranah informal, meskipun secara formal dilarang oleh undang-undang, menyulitkan aparat penegak hukum untuk menembus batas-batas budaya ini.<sup>3</sup>

Implikasi dari nepotisme ini sangat fatal bagi kapasitas institusional negara, karena menghasilkan alokasi sumber daya manusia yang tidak optimal dan inefisiensi anggaran. Penempatan individu yang tidak kompeten berdasarkan kedekatan akan merusak kinerja organisasi, yang pada akhirnya berdampak pada kerugian negara dan penurunan kualitas pelayanan publik. Kerusakan ini meluas ke ranah etika, menyebabkan demoralisasi di kalangan Aparatur Sipil Negara (ASN) yang berprestasi, namun terhalang karirnya oleh praktik patronase.

Urgensi penanganan nepotisme ini semakin mendesak jika merujuk pada data dan fenomena kasus dalam tiga tahun terakhir (2021-2023). Berdasarkan data *Transparency International Indonesia*, stagnasi Indeks Persepsi Korupsi (IPK) Indonesia pada skor 34 di

---

<sup>2</sup> Sholehah, N. L, Ishaq, P. 2019. "Gejala Patologi Birokrasi Pemerintah Desa Dan Pengaruhnya Terhadap Keberhasilan Pengelolaan Dana Desa". *Gorontalo Accounting Journal*, Vol 4 (2), 2021 Page 133 – 145.

<sup>3</sup> Elfrida, F., & Oktaviani, D. (2015). PENGARUH INDEKS PERSEPSI KORUPSI, KEBIJAKAN MONETER DAN FISKAL TERHADAP FUNDAMENTAL EKONOMI MAKRO DI Indonesia. *Jurnal Media Ekonomi*, 23 (2), 121-134. Retrieved from <https://www.trijurnal.lemlit.trisakti.ac.id/medek/issue/view/473>

tahun 2022 dan 2023 mengindikasikan bahwa praktik penyalahgunaan jabatan, termasuk konflik kepentingan (nepotisme), masih sangat dominan dalam sektor publik. Contoh kasus paling konkret dan monumental yang mencoreng integritas hukum nasional adalah putusan Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi (MKMK) Nomor 2/MKMK/L/11/2023. Dalam putusan tersebut, Ketua Mahkamah Konstitusi saat itu, Anwar Usman, dinyatakan terbukti melakukan pelanggaran etik berat karena gagal mengundurkan diri dari penanganan perkara yang berkaitan langsung dengan kepentingan kerabatnya (keponakan), yang kemudian melenggang menjadi calon wakil presiden. Kasus ini menjadi bukti empiris bahwa nepotisme bukan lagi sekadar isu administratif di level birokrasi rendah, melainkan telah menyusup ke puncak kekuasaan yudikatif, merusak prinsip imparialitas yang seharusnya dijunjung tinggi. Fenomena ini mempertegas bahwa tanpa intervensi hukum yang radikal, pola pewarisan kekuasaan berbasis kekeluargaan akan terus menggerus sendi-sendi meritokrasi. Oleh karena itu, hukum wajib menemukan strategi yang adaptif untuk menembus tembok budaya yang menghalalkan nepotisme, memastikan bahwa jabatan publik diisi oleh yang paling layak.

Isu sentral dalam analisis hukum adalah kesulitan untuk membuktikan unsur pidana (terutama niat jahat atau *mens rea*) dalam kasus nepotisme, yang menjadi titik lemah utama penegakan pidana. Seringkali, pelaku berdalih bahwa pengangkatan kerabat didasarkan pada pertimbangan kompetensi yang sah, bukan karena hubungan keluarga, meskipun bukti kompetensi tersebut diragukan. Kesenjangan ini menuntut adanya analisis yang lebih mendalam terhadap delik nepotisme, membedakan secara tegas antara pelanggaran administratif (diskresi pengangkatan yang salah) dan tindak pidana murni (pengangkatan dengan tujuan menguntungkan diri atau kelompoknya). Hukum harus mampu membuktikan adanya motif keuntungan, baik finansial maupun non-finansial, di balik pengangkatan tersebut untuk menjeratnya secara pidana.<sup>4</sup>

Artikel ini bertujuan untuk menganalisis secara yuridis kedudukan dan landasan hukum Undang-Undang KKN dalam melawan patologi nepotisme dan mengkaji strategi implementasi yang efektif. Kami akan mengkaji pasal-pasal kunci Undang-Undang KKN, menelaah prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) versus praktik patronase, dan mengidentifikasi mekanisme sanksi yang paling ideal. Melalui kajian ini, diharapkan dapat dihasilkan rekomendasi kebijakan yang komprehensif untuk memperkuat sistem meritokrasi dan memulihkan integritas birokrasi negara secara menyeluruh, sehingga cita-cita

---

<sup>4</sup> Hasyem, M, Ferizaldi. 2020. "Fenomena Pungli dan Patologi Birokrasi, Jurnal Sosiologi USK". Vol 14, No 2.

pemerintahan yang bersih dapat tercapai.

## B. METODE PENELITIAN

Kajian ini menggunakan cara penelitian hukum normatif atau doktrinal yang terfokus pada pemeriksaan dokumen dan aturan hukum sebagai sumber data utama, yang diyakini relevan dengan isu yang dikaji. Cara yang dipakai meliputi pendekatan undang-undang (statute approach), pendekatan konsep-konsep hukum (conceptual approach), dan pendekatan sosiologi hukum (sociological jurisprudence) untuk menganalisis problematika hukum secara holistik. Pendekatan undang-undang dilakukan dengan mengkaji secara mendalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (Undang-Undang KKN) dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (Undang-Undang ASN), sebagai kerangka hukum administratif kepegawaian. Pendekatan konsep difokuskan pada pengujian ide-ide utama seperti meritokrasi, patronase politik, prinsip penyelenggaraan negara yang baik, tanggung jawab administrasi, dan delik nepotisme. Pendekatan sosiologi hukum digunakan untuk menelaah kesenjangan antara norma legal formal dan praktik kultural *balas budi* yang terjadi di lapangan. Semua bahan hukum yang terkumpul kemudian dianalisis secara kualitatif, menggunakan metode deskriptif-analitis untuk memetakan konstruksi yuridis, menilai kesenjangan antara norma dan implementasi, serta merumuskan strategi optimalisasi yang berorientasi pada pembangunan sistem birokrasi yang bersih.<sup>5</sup>

## C. PEMBAHASAN

### A. Konstruksi Yuridis Nepotisme Dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 dan Disonansi Kultural

Konstruksi yuridis tindak pidana nepotisme di Indonesia memiliki fondasi yang kuat, berakar pada semangat reformasi untuk membersihkan praktik-praktik KKN yang merusak tatanan pemerintahan, yang telah berlangsung lama. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (Undang-Undang KKN) tidak hanya melarang, tetapi secara eksplisit mendefinisikan nepotisme sebagai perbuatan melawan hukum, menempatkannya setara dengan korupsi dan kolusi. Landasan hukum ini bertujuan untuk memberikan efek jera yang kuat dan menghilangkan legitimasi terhadap praktik patronase dalam segala bentuknya. Undang-Undang KKN menjadi instrumen hukum yang vital untuk mengembalikan kepercayaan publik

---

<sup>5</sup> Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1995, hlm. 13

yang sempat tergerus parah akibat penyalahgunaan kekuasaan oleh pejabat publik, menegaskan bahwa jabatan publik adalah amanah yang harus diisi berdasarkan kompetensi, bukan hubungan keluarga, yang merupakan inti dari prinsip meritokrasi.<sup>6</sup>

Analisis mendalam terhadap Undang-Undang KKN harus dimulai dari prinsip-prinsip dasar penyelenggaraan negara yang bersih, yang dirumuskan dalam Pasal 3 Undang-Undang tersebut. Prinsip ini menjadi tolok ukur normatif yang dilanggar oleh nepotisme, karena setiap tindakan nepotisme secara otomatis melanggar etika pemerintahan yang baik. Undang-Undang KKN secara jelas menetapkan prinsip kepastian hukum, keterbukaan, akuntabilitas, dan profesionalitas sebagai pilar utama pemerintahan yang baik. Nepotisme secara terang-terangan melanggar semua prinsip ini, menunjukkan patologi yang merusak dari dalam.<sup>7</sup> Praktik pengangkatan kerabat di balik pintu tertutup melanggar keterbukaan, penempatan individu yang tidak cakap melanggar profesionalitas, dan kegagalan mempertanggungjawabkan pilihan melanggar akuntabilitas. Oleh karena itu, delik nepotisme adalah pelanggaran serius terhadap filosofi tata kelola pemerintahan yang baik.<sup>8</sup>

Pasal 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme berbunyi:

"Asas-asas umum penyelenggaraan negara meliputi: asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggaraan negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, asas profesionalitas, dan asas akuntabilitas."

Analisis Yuridis Pasal 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 menunjukkan bahwa setiap tindakan nepotisme yang dilakukan oleh Penyelenggara Negara, secara otomatis melanggar setidaknya tiga prinsip sentral: asas profesionalitas (karena menempatkan kedekatan di atas kompetensi), asas akuntabilitas (karena sulit dipertanggungjawabkan kepada publik), dan asas keterbukaan (karena proses seleksi seringkali tertutup dan didasarkan pada informasi *insider*). Pelanggaran terhadap asas-asas ini memberikan landasan filosofis yang kuat bagi penindakan nepotisme, meskipun delik pidananya memiliki tantangan dalam pembuktian. Ini adalah fondasi etika hukum yang harus menjadi pedoman bagi setiap pejabat publik, karena hukum mewajibkan penyelenggara negara untuk berpegang teguh pada prinsip-

---

<sup>6</sup> Fajar, M., & Azhar, Z. (2018). INDEKS PERSEPSI KORUPSI dan PEMBANGUNAN MANUSIA TERHADAP PERTUMBUHAN EKONOMI di NEGARA-NEGARA ASIA TENGGARA. *Jurnal Ecogen*, 1 (3), 681-690. Retrieved from <http://ejournal.unp.ac.id/students/index.php/pek/issue/view/Accounting>

<sup>7</sup> Agus. 2019. "Patologi birokrasi dan agenda strategi: Kolaborasi Pendekatan New Public Management dan New Public Service"

<sup>8</sup> Ismail Nurdin, *Etika Pemerintahan: Norma, Konsep, dan Praktek bagi Penyelenggara Pemerintahan*, Lintang Rasi Aksara, Yogyakarta, 2017, hlm. 72.

prinsip universal ini.<sup>9</sup>

Inti dari delik nepotisme diatur secara spesifik dalam Pasal 22 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999, yang memberikan definisi dan sanksi pidana. Pasal ini adalah senjata utama untuk menjerat pelaku nepotisme, dengan ancaman pidana penjara yang sangat berat. Nepotisme didefinisikan sebagai setiap perbuatan Penyelenggara Negara secara melawan hukum yang menguntungkan kepentingan keluarganya dan/atau kroninya di atas kepentingan masyarakat, bangsa, dan negara. Unsur menguntungkan kepentingan keluarga adalah kunci yang harus dibuktikan oleh Jaksa Penuntut Umum (JPU), yang memerlukan ketelitian tinggi dalam menelusuri motif perbuatan.

Pasal 22 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme berbunyi:

"Penyelenggara Negara yang melakukan Nepotisme dipidana dengan pidana penjara paling lama 12 (dua belas) tahun dan denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah)."

Telaah Yuridis Pasal 22 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 memperlihatkan adanya ancaman sanksi pidana penjara yang sangat berat, setara dengan sanksi Tindak Pidana Korupsi (Tipikor). Beratnya sanksi ini mencerminkan komitmen negara untuk memberantas praktik patronase yang endemik. Namun, kesulitan terbesar dalam penegakan pasal ini adalah membuktikan unsur menguntungkan kepentingan keluarga dan/atau kroninya serta secara melawan hukum. Jaksa Penuntut Umum (JPU) harus membuktikan bahwa niat pelaku secara sadar adalah untuk kepentingan keluarganya, dan bukan didasarkan pada diskresi administrasi yang salah atau penilaian kompetensi yang keliru, yang merupakan area abu-abu. Sifat delik yang membutuhkan pembuktian niat jahat ini seringkali membuat kasus nepotisme sulit diangkat ke ranah pidana, karena pelaku selalu beralih menggunakan hak prerogatif atau menilai kerabatnya sebagai yang paling kompeten.<sup>10</sup>

Disonansi kultural menjadi hambatan terbesar dalam penegakan. Dalam budaya kolektif, prinsip *patronase* dan *balas budi* seringkali dianggap sebagai kebajikan moral, di mana seorang pemimpin wajib membantu dan mengangkat derajat keluarganya atau kelompoknya. Perilaku ini secara internal dilegitimasi oleh norma sosial yang mengikat, bahkan dianggap sebagai bentuk *balas budi* yang terpuji. Hukum, dalam hal ini, berhadapan

---

<sup>9</sup> Leden Marpaung, *Tindak Pidana Korupsi (Pemberantasan dan Pencegahan)*, Djambatan, Jakarta, 2007, hlm. 6.

<sup>10</sup> Maharso dan Tony Sujawardi, *Fenomena Korupsi dari Sudut Pandang Epidemiologi*, CV Budi Utama, Yogyakarta, 2018, hlm. 35

langsung dengan struktur nilai yang tertanam kuat di birokrasi dan masyarakat. Patologi sosial nepotisme adalah pertarungan antara hukum rasional-formal (meritokrasi) melawan hukum tradisional-substantif (kesetiaan darah), di mana hukum pidana seringkali kalah dalam pertarungan ini, karena hukuman tidak serta merta mengubah keyakinan budaya yang sudah terwariskan secara turun temurun.<sup>11</sup>

Fenomena kegagalan hukum dalam melawan budaya ini dapat dianalisis lebih tajam menggunakan pisau bedah teori penyimpangan sosial. Pertama, dalam perspektif Emile Durkheim mengenai *anomie*, nepotisme dalam birokrasi terjadi karena adanya ketidakjelasan norma (normlessness) di masa transisi masyarakat. Birokrat di Indonesia seringkali terjebak dalam situasi anomie di mana norma modern (meritokrasi dan profesionalisme) belum sepenuhnya terinternalisasi, sementara norma tradisional (solidaritas mekanik/kekeluargaan) masih sangat kuat. Akibatnya, perilaku mendahulukan keluarga yang menurut hukum negara adalah "kejahatan", justru dianggap sebagai "kewajiban moral" oleh struktur sosial lamanya.

Kedua, jika ditinjau menggunakan *Strain Theory* (Teori Ketegangan) dari Robert K. Merton, perilaku nepotisme birokrat merupakan bentuk adaptasi tipe "Inovasi". Dalam teori ini, pelaku menerima tujuan-tujuan budaya yang ditetapkan masyarakat (seperti kesuksesan finansial, jabatan tinggi, dan status sosial), namun mereka menolak atau tidak mampu menggunakan cara-cara yang melembaga atau sah (seperti seleksi terbuka, persaingan jujur, dan kerja keras) untuk mencapainya. Contoh nyata dari teori Merton ini terlihat jelas dalam kasus pelanggaran etik di Mahkamah Konstitusi tahun 2023 sebagaimana disinggung di awal. Oknum penyelenggara negara menginginkan tujuan (meloloskan kerabat/mempertahankan kekuasaan), namun menempuh jalan "inovasi" yang menyimpang dengan melanggar prosedur etika dan hukum konflik kepentingan.

Ketiga, relevansi teori Efektivitas Hukum dari Soerjono Soekanto menjadi sangat krusial dalam menganalisis kasus ini. Soekanto menegaskan bahwa efektivitas hukum ditentukan oleh lima faktor: undang-undang, penegak hukum, sarana, masyarakat, dan kebudayaan. Hambatan terbesar pemberantasan nepotisme terletak pada faktor kebudayaan (budaya hukum). Meskipun undang-undangnya (Pasal 22 UU No. 28 Tahun 1999) sudah baik, namun "hukum yang hidup" (*living law*) dalam budaya birokrasi masih permisif terhadap praktik titip-menitip jabatan. Benturan antara hukum negara (*state law*) yang melarang nepotisme dengan budaya hukum masyarakat yang mentolerirnya menyebabkan penegakan

---

<sup>11</sup> Hamirul. 2017. "Patologi Birokrasi Yang Dimanifestasikan Dalam Perilaku Birokrat Yang Bersifat Disfungsional, Otoritas: Jurnal Ilmu Pemerintahan". 7 (1), April 2017, 14-18.

hukum menjadi mandul (tidak efektif). Kasus-kasus pengisian Penjabat (Pj) Kepala Daerah dalam beberapa tahun terakhir yang dinilai kurang transparan dan sarat kepentingan pusat juga mencerminkan lemahnya budaya meritokrasi ini dibandingkan kekuatan relasi kuasa.

Isu sentral lainnya adalah kaburnya definisi kroninya. Undang-Undang KKN tidak memberikan definisi yang jelas mengenai 'kroninya' di luar hubungan keluarga (sedarah dan semenda). Keterbatasan ini membuat aparat penegak hukum kesulitan menjerat pengangkatan yang melibatkan teman dekat, relasi politik, atau kolega bisnis yang tidak memiliki hubungan darah. Penafsiran yang terlalu sempit terhadap 'kroninya' memberikan celah bagi pelaku untuk melakukan nepotisme dengan mengatasnamakan non-keluarga. Hukum pidana perlu diperluas jangkauannya untuk mencakup keuntungan yang bersifat non-moneter dan non-familial, seperti akses terhadap informasi atau kebijakan.<sup>12</sup>

Analisis *Follow the Money* (FTM) dalam kasus nepotisme juga menjadi alat bantu yang krusial, meskipun nepotisme tidak selalu menghasilkan kerugian negara secara finansial langsung. FTM membantu membuktikan bahwa pengangkatan kerabat menghasilkan keuntungan *tidak langsung*, seperti kontrak proyek yang dimenangkan oleh perusahaan kerabat, atau aliran dana yang tidak wajar ke rekening pribadi pelaku. FTM dapat menjadi jembatan untuk membuktikan *mens rea* nepotisme dan mengaitkannya dengan Tindak Pidana Korupsi (Tipikor). Proses ini memungkinkan Jaksa Penuntut Umum (JPU) untuk membangun konstruksi hukum yang lebih kuat, menghubungkan pengangkatan pejabat dengan perolehan aset ilegal.

## **B. Strategi Optimalisasi Penegakan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 dan Penguatan Meritokrasi**

Strategi optimalisasi penegakan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme harus bersifat struktural dan kultural, mengingat resistensi yang dihadapi bukan hanya masalah hukum, tetapi masalah nilai-nilai yang mengakar di dalam birokrasi. Pendekatan hukum harus diubah dari hanya mengandalkan sanksi pidana (retributif) menjadi kombinasi yang kuat dengan sanksi administratif dan pencegahan berbasis meritokrasi. Strategi pertama adalah sinkronisasi dan penguatan hukum administrasi negara sebagai garda terdepan penindakan nepotisme, karena ranah administrasi lebih cepat dalam pembuktian.

Optimalisasi prosedural menuntut agar hukum administrasi kepegawaian (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara) digunakan secara maksimal

---

<sup>12</sup> Rodliyah dan Salim, *Hukum Pidana Khusus*, PT RajaGrafindo Persada, Depok, 2017, hlm.89

untuk menjerat nepotisme. Undang-Undang ASN dapat menjatuhkan sanksi administratif berat (pencopotan jabatan atau penurunan pangkat) tanpa harus membuktikan niat jahat, cukup dengan membuktikan adanya pelanggaran prosedur pengangkatan yang cacat hukum. Sanksi administratif ini lebih cepat dan efektif daripada proses pidana yang memakan waktu lama. Penerapan sanksi administratif yang tegas dapat memberikan efek jera yang lebih nyata bagi para Penyelenggara Negara yang takut kehilangan jabatan dan reputasi.<sup>13</sup>

Strategi yang sangat penting adalah penerapan penuh sistem meritokrasi yang teruji di seluruh kementerian/lembaga. Perlu adanya audit independen terhadap setiap proses pengangkatan dan promosi jabatan di tingkat eselon I dan II untuk memastikan kepatuhan terhadap prinsip meritokrasi. Hukum harus mewajibkan *open bidding* (lelang jabatan terbuka) secara transparan, dan hasil penilaian kompetensi tidak boleh diubah oleh intervensi politik. Hukum harus melindungi hasil seleksi profesional dari intervensi kekuasaan, memberikan kepastian karir bagi ASN yang berprestasi.<sup>14</sup>

Optimalisasi kelembagaan menuntut penguatan independensi dan kewenangan lembaga pengawasan eksternal seperti Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) dan pengawasan internal (Inspektorat Jenderal). KASN harus diberikan kewenangan eksekutorial yang lebih besar, tidak hanya memberikan rekomendasi, tetapi juga menjatuhkan sanksi administratif yang mengikat. Lembaga-lembaga ini harus dilindungi dari intervensi politik dan nepotisme dalam tubuh mereka sendiri, agar dapat berfungsi secara efektif. Hukum harus melindungi integritas para auditor dan pengawas, memberikan jaminan keamanan kerja bagi mereka.<sup>15</sup>

Tantangan kultural harus diatasi melalui edukasi dan internalisasi nilai-nilai anti-nepotisme di seluruh tingkatan birokrasi. Pendidikan hukum harus dimulai dari akademi kepolisian dan kejaksaan, menekankan bahwa kesetiaan tertinggi adalah kepada negara dan konstitusi, bukan kepada atasan atau keluarga. Kampanye publik harus secara konsisten mempromosikan kisah sukses meritokrasi dan menunjukkan dampak buruk nepotisme terhadap keuangan negara. Hukum harus menjadi alat untuk mengubah paradigma berpikir yang terlanjur salah.

Strategi penegakan hukum pidana juga harus diperkuat melalui penafsiran progresif terhadap kerugian negara. Hakim harus berani menafsirkan kerugian negara tidak hanya dalam bentuk kerugian finansial, tetapi juga kerugian non-finansial, seperti kerugian kapasitas

---

<sup>13</sup> Agus Santoso, *Hukum, moral, dan keadilan*, Kencana, Jakarta, 2012, hlm. 85

<sup>14</sup> Ismantoro Dwi Yuwono, *Kisah Para Markus (Makelar Kasus)*, Medpress, Jakarta, 2010, hlm. 31.

<sup>15</sup> Bismar Nasution, *Mengkaji Ulang Hukum sebagai Landasan Pembangunan Ekonomi*, Rajawali Pers, Jakarta: 1981, hlm. 244.

institusi dan kerugian kepercayaan publik yang diakibatkan oleh nepotisme. Penafsiran yang luas ini akan memperkuat landasan yuridis bagi Jaksa Penuntut Umum (JPU) untuk menjerat pelaku nepotisme ke ranah pidana, meskipun kerugian finansialnya tidak signifikan.

Perluasan perlindungan bagi *whistleblower* juga sangat penting. Nepotisme berkembang subur karena adanya ketakutan di kalangan ASN untuk melaporkan atasannya. Hukum harus memberikan jaminan perlindungan yang mutlak kepada ASN yang melaporkan praktik nepotisme, termasuk jaminan karir, keamanan fisik, dan kerahasiaan identitas. Tanpa adanya keberanian dari internal birokrasi, penindakan nepotisme akan selalu sulit, karena informasi seringkali hanya diketahui oleh orang dalam.

Secara yuridis, sanksi bagi pelaku nepotisme harus mencakup pengembalian keuntungan ilegal yang diperoleh keluarga atau kroninya. Hukum harus memastikan bahwa aset yang diperoleh melalui nepotisme dirampas oleh negara. Meskipun aset ini tidak secara langsung berupa uang tunai hasil korupsi, nilai manfaat ekonomi dari jabatan yang diperoleh secara ilegal harus dikembalikan, sesuai dengan prinsip *asset recovery*.<sup>16</sup>

#### D. KESIMPULAN

Berdasarkan analisis yuridis, dapat disimpulkan bahwa patologi sosial nepotisme, meskipun diancam dengan sanksi pidana berat (Pasal 22 Undang-Undang KKN), sulit diberantas karena disonansi kultural dan hambatan pembuktian niat jahat. Delik nepotisme, yang menuntut pembuktian unsur menguntungkan kepentingan keluarga/kroni, seringkali terhalang oleh kesulitan membedakan antara diskresi administrasi yang salah dan tindakan pidana murni. Hukum harus diakui telah memberikan kerangka *retributif* yang kuat, namun implementasinya membutuhkan dukungan dari hukum administratif.

Implikasi dari tantangan ini menuntut strategi optimalisasi yang berfokus pada sistem meritokrasi dan sanksi administratif. Optimalisasi wajib dilakukan melalui penguatan KASN dengan kewenangan eksekutorial, penerapan penuh Undang-Undang ASN untuk menjerat pelanggaran prosedur pengangkatan, dan penafsiran progresif terhadap kerugian negara. Hukum harus bertindak sebagai katalisator perubahan budaya, memastikan bahwa profesionalitas dan akuntabilitas menjadi norma tertinggi dalam penyelenggaraan negara.

#### DAFTAR PUSTAKA

Agus. "Patologi Birokrasi dan Agenda Strategi: Kolaborasi Pendekatan New Public Management dan New Public Service." 2019.

- Elfrida, F., dan D. Oktaviani. “Pengaruh Indeks Persepsi Korupsi, Kebijakan Moneter dan Fiskal terhadap Fundamental Ekonomi Makro di Indonesia.” *Jurnal Media Ekonomi* 23, no. 2: 121–134. <https://www.trijurnal.lemlit.trisakti.ac.id/medek/issue/view/473>. 2015.
- Fajar, M., dan Z. Azhar. “Indeks Persepsi Korupsi dan Pembangunan Manusia terhadap Pertumbuhan Ekonomi di Negara-Negara Asia Tenggara.” *Jurnal Ecogen* 1, no. 3: 681–690. <http://ejournal.unp.ac.id/students/index.php/pek/issue/view/Accounting>. 2018.
- Hamirul. “Patologi Birokrasi yang Dimanifestasikan dalam Perilaku Birokrat yang Bersifat Disfungsional.” *Otoritas: Jurnal Ilmu Pemerintahan* 7, no. 1: 14–18. 2017.
- Hasyem, M., dan Ferizaldi. “Fenomena Pungli dan Patologi Birokrasi.” *Jurnal Sosiologi USK* 14, no. 2. 2020.
- Maharso, dan Tony Sujawardi. *Fenomena Korupsi dari Sudut Pandang Epidemiologi*. Yogyakarta: CV Budi Utama. 2018.
- Marpaung, Leden. *Tindak Pidana Korupsi (Pemberantasan dan Pencegahan)*. Jakarta: Djambatan. 2007.
- Nasution, Bismar. *Mengkaji Ulang Hukum sebagai Landasan Pembangunan Ekonomi*. Jakarta: Rajawali Pers. 1981.
- Nurdin, Ismail. *Etika Pemerintahan: Norma, Konsep, dan Praktik bagi Penyelenggara Pemerintahan*. Yogyakarta: Lintang Rasi Aksara. 2017.
- Rodliyah, dan Salim. *Hukum Pidana Khusus*. Depok: PT RajaGrafindo Persada. 2017.
- Santoso, Agus. *Hukum, Moral, dan Keadilan*. Jakarta: Kencana. 2012.
- Sholehah, N. L., dan P. Ishaq. “Gejala Patologi Birokrasi Pemerintah Desa dan Pengaruhnya terhadap Keberhasilan Pengelolaan Dana Desa.” *Gorontalo Accounting Journal* 4, no. 2: 133–145. 2019.
- Soekanto, Soerjono. *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: RajaGrafindo Persada. 1995.
- Ulhak, Z., dan A. Satriadin. “Pencegahan Patologi Birokrasi melalui Reformasi Administrasi Pelayanan Publik.” *Jurnal Administrasi Negara* 14, no. 3: 134–146. 2017.
- Yuwono, Ismantoro Dwi. *Kisah Para Markus (Makelar Kasus)*. Jakarta: Medpress. 2010.