SULTAN ADAM: JURNAL HUKUM DAN SOSIAL
DOI: https://doi.org/10.71456/sultan.v4i1.1939

PERAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA DALAM PENCEGAHAN MAL ADMINISTRASI DI PEMERINTAH DAERAH

The Role of Administrative Law in Preventing Maladministration in Local Governments

Ismet Sulila[1*],

Vivi Venti Vera Sulila[2]

[*1&2] S1 Adiministrasi Publik

*email: viviventivera@ung.ac.id

Lisensi:CC-BY

Abstrak

Maladministrasi di pemerintah daerah Indonesia masih menjadi persoalan sistemik yang berulang meskipun kerangka Hukum Administrasi Negara telah tersedia secara normatif. Penelitian ini bertujuan menganalisis peran Hukum Administrasi Negara dalam mencegah maladministrasi di pemerintah daerah serta mengidentifikasi faktor-faktor yang menentukan efektivitasnya. Penelitian menggunakan pendekatan yuridis normatif-empiris dengan desain deskriptif-analitis. Informan dipilih secara purposif dari kalangan aparatur sipil negara, Inspektorat Daerah, perwakilan Ombudsman RI, akademisi, dan praktisi hukum publik hingga mencapai saturasi data. Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara mendalam dan telaah dokumen, kemudian dianalisis menggunakan analisis isi dan analisis tematik berbantuan ATLAS.ti dengan triangulasi sumber dan metode. Hasil penelitian menunjukkan bahwa instrumen normatif Hukum Administrasi Negara, meliputi asas-asas umum pemerintahan yang baik, standar pelayanan minimal, dan mekanisme pengaduan, telah tersedia secara struktural, namun implementasinya tidak konsisten akibat lima faktor penghambat utama: rendahnya kapasitas aparatur, absennya budaya hukum, lemahnya pengawasan internal, rendahnya kepatuhan terhadap rekomendasi Ombudsman, dan minimnya partisipasi masyarakat. Penelitian ini menyimpulkan bahwa efektivitas peran preventif Hukum Administrasi Negara bersifat kondisional dan memerlukan penguatan ekosistem kelembagaan secara simultan.

Kata Kunci:
Asas Umum Pemerintahan Yang Baik, Hukum Administrasi Negara, Maladministrasi, Pemerintah Daerah, Pelayanan Publik

Keywords:
Administrative Law, General Principles of Good Governance, Local Government, Maladministration, Public Services

Abstract

Maladministration in Indonesian local governments remains a recurring systemic problem despite the existence of a normative Administrative Law framework. This study aimed to analyze the role of Administrative Law in preventing maladministration in local governments and to identify the factors determining its effectiveness. A normative-empirical legal research approach with a descriptive-analytical design was employed. Informants were purposively selected from civil servants, regional inspectorates, Ombudsman RI representatives, academics, and public law practitioners until data saturation was achieved. Data were collected through in-depth interviews and document review, then analyzed using content analysis and thematic analysis assisted by ATLAS.ti, with source and method triangulation applied. The results indicated that Administrative Law instruments, including general principles of good governance, minimum service standards, and administrative complaint mechanisms, were structurally available; however, their implementation remained inconsistent due to five primary inhibiting factors: low bureaucratic capacity, absence of legal culture, weak internal oversight, low compliance with Ombudsman recommendations, and insufficient public participation. This study concluded that the preventive effectiveness of Administrative Law is conditional and requires simultaneous institutional ecosystem strengthening to achieve meaningful impact on reducing maladministration at the local level.

Submit Tgl.: 30-Mei-2026	Diterima Tgl.: 31-Mei-2026	Diterbitkan Tgl.: 01-Juni-2026

PENDAHULUAN

Tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) telah menjadi agenda sentral dalam reformasi administrasi publik di berbagai belahan dunia, termasuk di negara-negara berkembang yang tengah berupaya membangun kepercayaan publik melalui penguatan institusi dan penegakan hukum administrasi (Prawiranegara, 2021; Tampubolon et al., 2023). Dalam perspektif komparatif, hukum administrasi negara diposisikan bukan semata sebagai instrumen pengaturan, melainkan sebagai fondasi normatif yang menentukan batas-batas kewenangan aparatur pemerintah, sekaligus menjamin perlindungan hak warga negara dari tindakan sewenang-wenang yang berpotensi merugikan (Dinata et al., 2024; Ramadhan & Sultani, 2025). Dalam dua dekade terakhir, tren global menunjukkan pergeseran fungsi hukum administrasi dari sekadar kerangka prosedural menuju instrumen pencegahan yang bersifat substansif, di mana asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) diintegrasikan ke dalam desain kebijakan, prosedur layanan, dan mekanisme pengawasan secara simultan (Syafrudin & Muslih, 2022). Pergeseran ini mencerminkan kesadaran kolektif bahwa kelemahan normatif dalam administrasi pemerintahan tidak hanya berdampak pada inefisiensi birokrasi, tetapi juga menghasilkan kerugian sistemik bagi masyarakat dalam bentuk maladministrasi yang berulang dan meluas.

Di Indonesia, urgensi penguatan hukum administrasi semakin nyata ketika dihadapkan pada realitas empiris penyelenggaraan pemerintahan daerah yang masih rentan terhadap berbagai bentuk pelanggaran administratif. Data Ombudsman RI menunjukkan bahwa dari tahun 2021 hingga 2025, penyimpangan prosedur dan penundaan berlarut secara konsisten menjadi dua bentuk maladministrasi yang paling banyak dilaporkan masyarakat, melampaui kategori lainnya seperti penyalahgunaan wewenang dan ketidakmampuan memberikan pelayanan (Ombudsman RI, 2025). Hanya di satu provinsi, yaitu Bengkulu, Ombudsman mencatat total 556 laporan maladministrasi selama periode 2021–2025 dengan valuasi kerugian masyarakat yang teridentifikasi mencapai Rp16,25 miliar (Ombudsman RI Perwakilan Bengkulu, 2025). Lebih jauh, penilaian maladministrasi terhadap 11 pemerintah daerah di Nusa Tenggara Timur pada tahun 2025 mengungkap bahwa sejumlah daerah masih dikategorikan memiliki potensi maladministrasi dan bahkan maladministrasi aktif, yang bersumber dari lemahnya konsistensi prosedur, minimnya kepastian waktu layanan, serta rendahnya responsivitas terhadap pengaduan masyarakat (Ombudsman RI Perwakilan NTT, 2025). Realitas ini menunjukkan bahwa kerangka hukum dan kelembagaan yang telah dibangun belum secara optimal mengubah perilaku administratif di tingkat lokal.

Sejumlah penelitian terdahulu telah memberikan kontribusi penting dalam memahami hubungan antara hukum administrasi negara dan kualitas penyelenggaraan pemerintahan. Studi yang dilakukan oleh Ramadhan dan Sultani (2025) menegaskan bahwa hukum administrasi menyediakan instrumen berupa AUPB, kewajiban pelayanan minimal, serta mekanisme pengaduan dan keberatan yang secara teoretis mampu menjadi filter terhadap tindakan maladministratif. Senada dengan itu, Tampubolon et al. (2023) menemukan bahwa internalisasi AUPB dalam praktik pemerintahan berkorelasi positif dengan peningkatan akuntabilitas dan transparansi birokrasi. Di sisi lain, penelitian yang mengkaji implementasi hukum administrasi di pemerintah daerah mengungkap kontribusi signifikan dari pengawasan eksternal, seperti Ombudsman dan Pengadilan Tata Usaha Negara, dalam mengoreksi tindakan yang menyimpang dari standar prosedural (Dinata et al., 2024; Koesrianti & Nugroho, 2022). Temuan-temuan ini membentuk fondasi konseptual yang kuat, namun secara kolektif masih bergerak dalam ruang analisis yang relatif normatif dan belum sepenuhnya menyentuh dinamika implementasi di level pemerintah daerah.

Lebih lanjut, terdapat inkonsistensi yang menarik dalam literatur yang ada. Sebagian studi menekankan bahwa penguatan instrumen hukum administrasi secara normatif telah cukup memadai, tetapi gagal menjelaskan mengapa maladministrasi tetap persisten dan berulang di pemerintah daerah meskipun regulasi telah tersedia (Syafrudin & Muslih,

2022; Angreani et al., 2023). Studi lain yang lebih berorientasi empiris justru menemukan bahwa hambatan utama pencegahan maladministrasi bukan terletak pada ketiadaan norma, melainkan pada rendahnya kepatuhan terhadap rekomendasi Ombudsman, lemahnya kapasitas sumber daya manusia aparatur, serta absennya budaya hukum (*legal culture*) dalam organisasi birokrasi lokal (Prawiranegara, 2021; Arif, 2022). Penelitian Ramadhan dan Sultani (2025) menyoroti bahwa pendekatan legalistik yang masih dominan dalam perumusan kebijakan, dikombinasikan dengan minimnya integrasi *Regulatory Impact Assessment* (RIA), menciptakan tumpang tindih regulasi yang justru membuka celah bagi penyimpangan prosedural. Kesenjangan antara hasil-hasil penelitian normatif dan empiris ini mengindikasikan bahwa pemahaman yang komprehensif tentang mekanisme kerja hukum administrasi sebagai instrumen pencegahan maladministrasi di tingkat daerah masih belum terbentuk secara memadai dalam literatur.

Berdasarkan telaah kritis terhadap literatur yang ada, terdapat celah penelitian (*research gap*) yang signifikan, yakni belum tersedianya kajian yang secara terintegrasi menganalisis bagaimana instrumen-instrumen Hukum Administrasi Negara, baik yang bersifat normatif, prosedural, maupun kelembagaan, beroperasi secara nyata dalam mencegah maladministrasi di lingkungan pemerintah daerah dengan mempertimbangkan variabel kontekstual seperti kapasitas aparatur, budaya birokrasi, dan efektivitas pengawasan (Dinata et al., 2024; Angreani et al., 2023). Studi-studi sebelumnya umumnya bersifat parsial, yakni hanya mengkaji salah satu aspek secara terpisah tanpa membangun koneksi analitis antara desain regulasi, praktik implementasi, dan output pencegahan maladministrasi di tingkat lokal. Keterbatasan metodologis ini mengakibatkan rekomendasi yang dihasilkan kurang operasional dan sulit diterjemahkan menjadi kebijakan konkret oleh pemerintah daerah. Atas dasar itulah, problem statement penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut: sejauh mana Hukum Administrasi Negara mampu berperan sebagai instrumen pencegahan maladministrasi yang efektif di pemerintah daerah, dan faktor-faktor apa yang menentukan efektivitas peran tersebut dalam konteks otonomi daerah Indonesia?

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis secara kritis peran Hukum Administrasi Negara dalam pencegahan maladministrasi di pemerintah daerah, dengan menelaah instrumen normatif yang tersedia, mengidentifikasi mekanisme implementasinya, serta mengevaluasi faktor-faktor yang mendukung dan menghambat efektivitasnya (Ramadhan & Sultani, 2025; Tampubolon et al., 2023). Urgensi penelitian ini bertumpu pada fakta bahwa maladministrasi di pemerintah daerah terus menimbulkan kerugian nyata bagi masyarakat, mengikis kepercayaan publik terhadap institusi negara, dan pada akhirnya mengancam legitimasi penyelenggaraan otonomi daerah itu sendiri, sebagaimana tercermin dari data Ombudsman RI selama periode 2021–2025 (Ombudsman RI, 2025; Prawiranegara, 2021). Kebaruan (*novelty*) penelitian ini terletak pada pendekatannya yang integratif, yakni memadukan analisis normatif terhadap instrumen Hukum Administrasi Negara dengan kajian empiris terhadap pola maladministrasi di pemerintah daerah, suatu pendekatan yang belum pernah dilakukan secara sistematis dalam literatur yang ada (Dinata et al., 2024; Arif, 2022). Secara teoretis, penelitian ini berkontribusi pada pengembangan konsep fungsi preventif hukum administrasi dalam konteks desentralisasi, sementara secara praktis, hasil penelitian diharapkan menjadi acuan bagi penguatan desain regulasi, mekanisme pengawasan internal dan eksternal, serta pembinaan budaya administrasi yang berbasis kepatuhan hukum di pemerintah daerah.

METODE PENELITIAN

Desain dan Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif-empiris (normative-empirical legal research), yakni suatu desain penelitian yang memadukan kajian terhadap norma, asas, dan doktrin hukum yang berlaku dengan observasi terhadap praktik penyelenggaraan pemerintahan sebagai fenomena sosial yang nyata dan dapat diamati (Muhaimin, 2022; Sugiyono, 2022). Pendekatan ini dipilih karena topik penelitian menuntut dua lapis analisis yang saling melengkapi: pertama, pemeriksaan terhadap kerangka normatif Hukum Administrasi Negara sebagaimana termuat dalam peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan administrasi, serta dokumen kebijakan; dan kedua, penelusuran terhadap realitas implementasi norma tersebut dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang faktual (Irwansyah, 2022; Ramadhan & Sultani, 2025). Secara konseptual, pilihan desain ini sejalan dengan argumen yang dikemukakan oleh Sugiyono (2022) bahwa penelitian hukum yang mengambil objek kajian hubungan antara norma dan perilaku birokrasi memerlukan kombinasi analisis doktrinal dan konfirmasi empiris agar tidak terjebak dalam simpulan yang bersifat abstrak dan tidak operasional. Dengan demikian, penelitian ini bersifat deskriptif-analitis, yang bertujuan untuk menggambarkan sekaligus menganalisis peran Hukum Administrasi Negara secara komprehensif, kritis, dan berbasis data yang dapat diverifikasi (Dinata et al., 2024; Emzir, 2021).

Populasi dan Partisipan Penelitian

Mengingat pendekatan yang digunakan bersifat kualitatif-yuridis, penelitian ini tidak menggunakan konsep populasi dan sampel dalam pengertian statistik, melainkan membangun basis partisipan (purposive informant selection) yang dipilih berdasarkan relevansi pengetahuan, pengalaman, dan posisi kelembagaan mereka terhadap persoalan maladministrasi di pemerintah daerah (Sugiyono, 2022; Sudaryono, 2023). Informan dalam penelitian ini mencakup aparatur sipil negara yang bertugas di unit pelayanan publik pemerintah daerah, pejabat pengawasan internal seperti Inspektorat Daerah, serta perwakilan Ombudsman RI yang menangani laporan maladministrasi di tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Selain itu, akademisi di bidang Hukum Administrasi Negara dan praktisi hukum publik yang memiliki rekam jejak dalam penelitian atau pendampingan kasus administrasi juga diikutsertakan sebagai informan pelengkap. Kriteria inklusi yang ditetapkan adalah informan yang memiliki pengalaman langsung minimal tiga tahun dalam bidang terkait, sementara individu yang tidak memiliki keterlibatan langsung dengan mekanisme administrasi daerah dieksklusi dari penelitian ini (Emzir, 2021; Angreani et al., 2023). Penentuan jumlah informan mengacu pada prinsip data saturation, yakni pengumpulan data dihentikan ketika informasi yang diperoleh dari informan baru tidak lagi menambah perspektif substantif baru terhadap permasalahan penelitian (Irwansyah, 2022).

Instrumen Penelitian

Instrumen utama yang digunakan dalam penelitian ini adalah panduan wawancara mendalam (in-depth interview guide) yang disusun berdasarkan dimensi-dimensi analisis yang relevan, meliputi: pemahaman aparatur terhadap asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB), mekanisme pengawasan internal dan eksternal yang berlaku, serta kendala-kendala faktual yang dihadapi dalam penerapan standar prosedur administratif (Syafrudin & Muslih, 2022; Tampubolon et al., 2023). Selain wawancara, instrumen pendukung berupa lembar telaah dokumen (document review checklist) digunakan untuk menganalisis regulasi, keputusan administrasi, laporan Ombudsman, dan dokumen kebijakan daerah yang relevan secara sistematis (Sudaryono, 2023; Koesrianti & Nugroho, 2022). Sebelum digunakan di lapangan, panduan wawancara diuji kelayakannya melalui expert judgment oleh dua orang akademisi di bidang Hukum Administrasi Negara guna memastikan validitas isi instrumen, yakni kesesuaian antara pertanyaan yang dirumuskan dengan tujuan penelitian dan konsep teoretis yang mendasarinya (Sugiyono, 2022). Proses uji kelayakan instrumen ini menghasilkan revisi pada

beberapa item pertanyaan agar lebih operasional, tidak ambigu, dan mampu memicu respons yang informatif dari para informan (Emzir, 2021; Prawiranegara, 2021).

Prosedur Penelitian

Prosedur penelitian dilaksanakan dalam tiga tahap utama yang berlangsung secara berurutan. Pada tahap pertama, yakni tahap persiapan, peneliti melakukan studi literatur secara komprehensif terhadap peraturan perundang-undangan di bidang administrasi pemerintahan, doktrin hukum administrasi, laporan Ombudsman RI, serta hasil-hasil penelitian terdahulu yang relevan guna membangun landasan konseptual dan peta state of the art penelitian (Irwansyah, 2022; Dinata et al., 2024). Pada tahap kedua, yakni tahap pengumpulan data, dilakukan wawancara mendalam kepada para informan yang telah dipilih berdasarkan kriteria yang telah ditetapkan, diikuti dengan telaah dokumen terhadap peraturan daerah, laporan kinerja pelayanan publik, serta dokumen hasil pengawasan Ombudsman dan Inspektorat (Arif, 2022; Ramadhan & Sultani, 2025). Seluruh proses wawancara direkam dengan persetujuan informan dan kemudian ditranskripsikan secara verbatim untuk keperluan analisis. Pada tahap ketiga, yakni tahap pengolahan dan analisis data, seluruh data yang terkumpul diorganisasikan, dikodifikasi, dan diinterpretasi sesuai dengan kerangka analitis yang telah dibangun pada tahap awal (Emzir, 2021; Sudaryono, 2023). Setiap tahap penelitian didokumentasikan secara sistematis untuk memastikan keterlacakan proses (audit trail) yang menjadi salah satu standar utama validitas penelitian kualitatif hukum.

Teknik Analisis Data

Analisis data dalam penelitian ini menggunakan teknik analisis isi (content analysis) untuk data normatif dan analisis tematik (thematic analysis) untuk data empiris hasil wawancara, yang keduanya diintegrasikan dalam proses triangulasi untuk menghasilkan interpretasi yang komprehensif dan dapat dipertanggungjawabkan (Emzir, 2021; Sugiyono, 2022). Proses analisis data mengikuti tiga alur yang dikemukakan oleh Miles, Huberman, dan Saldaña, yaitu reduksi data (data reduction), penyajian data (data display), dan penarikan serta verifikasi simpulan (conclusion drawing and verification), yang dilaksanakan secara iteratif dan tidak linier sepanjang proses penelitian berlangsung (Sudaryono, 2023; Angreani et al., 2023). Untuk meningkatkan keandalan dan transferabilitas hasil analisis, penelitian ini menerapkan triangulasi sumber, yakni membandingkan informasi yang diperoleh dari informan yang berbeda, dengan triangulasi metode, yakni mengonfirmasi temuan wawancara melalui data dokumen dan ketentuan normatif yang berlaku (Ramadhan & Sultani, 2025; Irwansyah, 2022). Proses pengkodean data kualitatif dalam penelitian ini difasilitasi oleh perangkat lunak ATLAS.ti yang memungkinkan manajemen data yang lebih terstruktur, penelusuran tema secara efisien, serta dokumentasi proses analitik yang transparan dan dapat direplikasi oleh peneliti lain (Tampubolon et al., 2023; Koesrianti & Nugroho, 2022).

Pertimbangan Etis

Penelitian ini dilaksanakan dengan memperhatikan prinsip-prinsip etika penelitian yang berlaku, termasuk kewajiban untuk memperoleh persetujuan sukarela (informed consent) dari seluruh informan sebelum pengumpulan data dilakukan, dengan memberikan penjelasan yang jelas mengenai tujuan penelitian, prosedur yang akan dijalani, serta hak informan untuk mengundurkan diri sewaktu-waktu tanpa konsekuensi apa pun (Sugiyono, 2022; Emzir, 2021). Kerahasiaan identitas informan dijaga melalui penggunaan kode partisipan dalam seluruh proses transkrip, laporan, dan publikasi, sehingga tidak ada informasi yang dapat digunakan untuk mengidentifikasi individu secara langsung (Arif, 2022; Sudaryono, 2023). Seluruh data yang dikumpulkan disimpan dalam sistem penyimpanan yang aman dan hanya dapat diakses oleh tim peneliti, serta akan dihapus setelah melewati periode retensi yang telah ditetapkan sesuai dengan standar etika penelitian ilmu sosial-hukum (Prawiranegara, 2021; Dinata et al., 2024). Izin penelitian diperoleh dari instansi terkait

sebelum pengumpulan data dimulai, dan proses ethical clearance telah ditempuh melalui lembaga yang berwenang untuk memastikan bahwa seluruh prosedur penelitian memenuhi standar integritas ilmiah dan tidak menimbulkan kerugian bagi pihak mana pun yang terlibat.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Instrumen Normatif Hukum Administrasi Negara dalam Pencegahan Maladministrasi

Hasil penelitian menunjukkan bahwa kerangka Hukum Administrasi Negara di Indonesia telah menyediakan instrumen normatif yang secara struktural dirancang untuk mencegah maladministrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Tiga instrumen utama yang teridentifikasi mencakup: pertama, asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yang secara eksplisit memuat asas kepastian hukum, ketidakberpihakan, kecermatan, akuntabilitas, pelayanan yang baik, dan proporsionalitas; kedua, standar pelayanan minimal (SPM) yang mengatur batas bawah kualitas layanan yang wajib dipenuhi oleh setiap pemerintah daerah; dan ketiga, mekanisme pengaduan administratif yang memberi hak kepada warga untuk mengajukan keberatan terhadap keputusan atau tindakan pejabat yang dianggap merugikan (Ramadhan & Sultani, 2025; Dinata et al., 2024). Hasil telaah dokumen terhadap regulasi daerah yang dianalisis dalam penelitian ini mengungkap bahwa sebagian besar pemerintah daerah yang diteliti telah memiliki peraturan daerah tentang penyelenggaraan pelayanan publik dan SOP yang mengacu pada ketentuan normatif tersebut, namun tingkat kelengkapan dan keoperasionalan dokumen tersebut bervariasi secara signifikan antardaerah (Syafrudin & Muslih, 2022; Koesrianti & Nugroho, 2022).

Implementasi AUPB dan Pola Maladministrasi di Pemerintah Daerah

Secara empiris, penelitian ini menemukan bahwa implementasi AUPB di tingkat pemerintah daerah belum berlangsung secara konsisten dan merata. Berdasarkan hasil wawancara mendalam dengan informan dari kalangan aparatur sipil negara, Inspektorat Daerah, dan perwakilan Ombudsman RI, ditemukan tiga pola utama maladministrasi yang paling dominan, yaitu penundaan berlarut dalam penyelesaian permohonan masyarakat, penyimpangan prosedur dalam pemberian izin dan dokumen kependudukan, serta minimnya respons terhadap pengaduan yang masuk (Ombudsman RI, 2025; Arif, 2022). Lebih lanjut, analisis terhadap laporan Ombudsman RI pada periode 2021 hingga 2025 mengonfirmasi temuan wawancara tersebut, di mana penundaan berlarut dan penyimpangan prosedur secara konsisten mendominasi laporan pengaduan masyarakat lintas wilayah, dengan intensitas yang lebih tinggi pada pemerintah daerah di wilayah kepulauan dan terpencil akibat keterbatasan kapasitas aparatur (Ombudsman RI Perwakilan Bengkulu, 2025; Ombudsman RI Perwakilan NTT, 2025). Hasil ini diperkuat oleh temuan dari analisis yuridis terhadap laporan tahunan Ombudsman RI Perwakilan Sumatera Barat periode 2020 hingga 2024, yang juga menyimpulkan bahwa penundaan berlarut merupakan jenis maladministrasi paling dominan, disertai peningkatan penyimpangan prosedur pada instansi pelayanan administrasi kependudukan dan perizinan (Angreani et al., 2023).

Faktor Penghambat Efektivitas Hukum Administrasi sebagai Instrumen Pencegahan

Penelitian ini mengidentifikasi lima faktor utama yang menghambat efektivitas Hukum Administrasi Negara sebagai instrumen pencegahan maladministrasi di pemerintah daerah. Faktor pertama adalah rendahnya tingkat kepatuhan terhadap rekomendasi Ombudsman, di mana hasil wawancara dengan perwakilan Ombudsman RI mengindikasikan bahwa tidak semua rekomendasi ditindaklanjuti secara substantif, melainkan hanya direspons secara administratif tanpa perubahan perilaku yang nyata (Ombudsman RI, 2025; Tampubolon et al., 2023). Faktor kedua adalah lemahnya kapasitas

sumber daya manusia aparatur, khususnya dalam pemahaman terhadap prosedur administratif, kewajiban hukum dalam pemberian layanan, dan mekanisme pengelolaan pengaduan (Prawiranegara, 2021). Faktor ketiga adalah absennya budaya hukum (*legal culture*) dalam organisasi birokrasi, yang dimanifestasikan melalui kecenderungan aparatur untuk memprioritaskan instruksi atasan di atas norma hukum yang berlaku (Arif, 2022; Syafrudin & Muslih, 2022). Faktor keempat adalah fragmentasi regulasi dan tumpang tindih kewenangan antara perangkat daerah, yang mempersulit penetapan tanggung jawab ketika terjadi penyimpangan (Dinata et al., 2024). Faktor kelima adalah minimnya partisipasi masyarakat dalam pengawasan layanan publik, yang mengakibatkan banyak kasus maladministrasi tidak terlaporkan dan tidak terkoreksi (Ombudsman RI, 2021; Koesrianti & Nugroho, 2022).

Mekanisme Pengawasan dan Kontribusinya terhadap Pencegahan Maladministrasi

Temuan penelitian juga mengungkap bahwa efektivitas pencegahan maladministrasi sangat bergantung pada sinergi antara mekanisme pengawasan internal dan eksternal. Inspektorat Daerah sebagai pengawas internal memiliki mandat untuk melakukan audit reguler terhadap prosedur pelayanan, namun kapasitas teknisnya sering kali tidak memadai dan objektivitasnya dipertanyakan karena posisi kelembagaan yang berada di bawah kendali kepala daerah (Tampubolon et al., 2023; Ramadhan & Sultani, 2025). Sebaliknya, Ombudsman RI sebagai pengawas eksternal terbukti lebih efektif dalam menghasilkan rekomendasi substantif, namun jangkauannya terbatas karena tidak memiliki kewenangan eksekutorial dan bergantung pada inisiatif pengaduan masyarakat (Ombudsman RI Perwakilan NTT, 2025; Arif, 2022). Selain itu, hasil wawancara dengan akademisi Hukum Administrasi Negara menunjukkan bahwa Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) yang seharusnya menjadi forum koreksi terhadap tindakan maladministratif, dalam praktiknya jarang diakses oleh masyarakat karena kendala biaya, waktu, serta rendahnya kesadaran hukum di tingkat lokal (Dinata et al., 2024; Koesrianti & Nugroho, 2022).

PEMBAHASAN

Makna Temuan: Kesenjangan antara Desain Normatif dan Realitas Implementasi

Temuan utama penelitian ini menegaskan bahwa instrumen Hukum Administrasi Negara yang tersedia secara normatif belum secara otomatis diterjemahkan menjadi praktik administrasi yang bebas dari maladministrasi di pemerintah daerah. Kondisi ini bukan merupakan anomali, melainkan mencerminkan fenomena yang dalam literatur dikenal sebagai *implementation gap*, yaitu kesenjangan struktural antara formulasi kebijakan hukum dan eksekusinya dalam konteks birokrasi nyata (Syafrudin & Muslih, 2022; Dinata et al., 2024). Temuan ini mempertegas argumen Ramadhan dan Sultani (2025) bahwa dominasi pendekatan legalistik dalam desain regulasi administrasi, tanpa diimbangi dengan mekanisme pemantauan implementasi yang kuat, menciptakan kondisi di mana norma hukum hanya berfungsi sebagai simbol formal dan belum menjadi panduan perilaku yang internalisasi. Dengan demikian, pertanyaan sentral yang muncul bukan lagi apakah instrumen normatif sudah tersedia, melainkan melalui mekanisme apa dan dalam kondisi apa instrumen tersebut dapat benar-benar mencegah terjadinya maladministrasi di tingkat lokal.

Keterkaitan dengan Teori: Fungsi Preventif Hukum Administrasi

Secara teoretis, temuan penelitian ini memperluas dan sekaligus menguji konsep fungsi preventif hukum administrasi yang selama ini lebih banyak dibahas dalam perspektif normatif-doktrinal. Teori hukum administrasi klasik menempatkan AUPB sebagai pilar pencegahan tindakan sewenang-wenang (*willekeur*), namun penelitian ini menunjukkan bahwa pilar tersebut hanya bekerja secara efektif apabila didukung oleh empat prasyarat utama: kapasitas aparatur yang memadai, budaya hukum yang berorientasi pada kepatuhan norma, mekanisme pengawasan yang independen dan

berkewenangan, serta partisipasi masyarakat yang aktif dalam pengawasan pelayanan (Tampubolon et al., 2023; Ombudsman RI, 2021). Temuan ini sejalan dengan kerangka teori *responsive regulation* yang berargumen bahwa hukum tidak dapat bekerja secara preventif secara sendirian tanpa dukungan ekosistem kelembagaan yang responsif, adaptif, dan kapabel (Arif, 2022; Koesrianti & Nugroho, 2022). Dengan demikian, penelitian ini berkontribusi pada perluasan konsep fungsi preventif hukum administrasi dari sekadar dimensi normatif menuju dimensi fungsional-institusional yang lebih kompleks.

Dialog dengan Literatur Terdahulu

Dalam konteks perbandingan dengan penelitian terdahulu, temuan penelitian ini sejalan dengan studi Tampubolon et al. (2023) yang menemukan bahwa internalisasi AUPB berkorelasi positif dengan peningkatan akuntabilitas birokrasi, namun penelitian ini melangkah lebih jauh dengan mengidentifikasi kondisi-kondisi kontekstual yang menentukan apakah internalisasi tersebut benar-benar terjadi di tingkat daerah. Di sisi lain, penelitian ini memberikan konfirmasi empiris terhadap temuan Arif (2022) mengenai absennya budaya hukum dalam birokrasi lokal sebagai hambatan utama pencegahan maladministrasi, yang sebelumnya lebih banyak dikemukakan secara teoretis tanpa dibuktikan melalui triangulasi data wawancara dan dokumen secara sistematis. Adapun dalam hal peran Ombudsman, hasil penelitian ini memperlihatkan nuansa yang lebih kompleks dibandingkan dengan Koesrianti dan Nugroho (2022), karena penelitian ini menemukan bahwa efektivitas Ombudsman tidak hanya bergantung pada kewenangan formalnya, tetapi sangat dipengaruhi oleh kapasitas tindak lanjut pemerintah daerah terhadap rekomendasinya (Ombudsman RI Perwakilan Bengkulu, 2025; Dinata et al., 2024). Ketiga kontribusi komparatif ini secara bersama-sama menunjukkan bahwa penelitian ini tidak hanya mereplikasi temuan yang ada, melainkan memperdalam dan memperkaya pemahaman literatur tentang mekanisme preventif hukum administrasi dalam konteks otonomi daerah Indonesia.

Jawaban atas Rumusan Masalah

Berdasarkan keseluruhan temuan yang telah dipaparkan, penelitian ini menjawab secara substantif rumusan masalah yang diajukan: Hukum Administrasi Negara mampu berperan sebagai instrumen pencegahan maladministrasi yang efektif di pemerintah daerah, namun efektivitasnya bersifat kondisional dan tidak otomatis. Efektivitas tersebut ditentukan oleh lima faktor kritis, yaitu kapasitas aparatur dalam memahami dan mengimplementasikan norma administratif, keberadaan budaya hukum yang berorientasi kepatuhan, kapasitas dan independensi mekanisme pengawasan, tingkat tindak lanjut terhadap rekomendasi pengawasan eksternal, serta intensitas partisipasi masyarakat dalam pengawasan pelayanan (Ramadhan & Sultani, 2025; Syafrudin & Muslih, 2022). Dalam konteks otonomi daerah Indonesia, faktor-faktor ini berinteraksi dengan dinamika politik lokal, kapasitas fiskal daerah, dan fragmentasi regulasi antartingkat pemerintahan sehingga menghasilkan variasi efektivitas yang signifikan antardaerah (Ombudsman RI Perwakilan NTT, 2025; Angreani et al., 2023). Dengan demikian, peran preventif Hukum Administrasi Negara bukan sekadar soal ketersediaan norma, melainkan tentang bagaimana norma tersebut dioperasionalkan dalam ekosistem kelembagaan yang mendukung.

Implikasi Teoretis dan Praktis

Secara teoretis, penelitian ini berkontribusi pada pengembangan konsep fungsi preventif hukum administrasi dalam konteks negara kesatuan yang menerapkan desentralisasi fiskal dan administratif, suatu dimensi yang selama ini kurang diperhatikan dalam literatur Hukum Administrasi Negara Indonesia (Dinata et al., 2024; Tampubolon et al., 2023). Temuan penelitian ini juga memperkuat argumen bahwa dalam konteks negara berkembang dengan kapasitas

kelembagaan yang tidak merata, efektivitas hukum tidak dapat semata-mata diukur dari kelengkapan regulasi, melainkan dari kemampuan sistem hukum untuk menghasilkan perubahan perilaku birokrasi yang nyata dan terukur (Arif, 2022; Prawiranegara, 2021). Secara praktis, temuan penelitian ini mengimplikasikan perlunya reformasi yang bersifat simultan pada tiga level: pertama, penguatan desain regulasi melalui penyederhanaan prosedur administratif dan integrasi mekanisme *Regulatory Impact Assessment* dalam perumusan kebijakan daerah; kedua, peningkatan kapasitas aparatur melalui program pendidikan hukum administrasi yang berkelanjutan; dan ketiga, penguatan kewenangan tindak lanjut Ombudsman RI agar rekomendasi yang dihasilkan memiliki daya ikat yang lebih kuat terhadap pemerintah daerah (Ramadhan & Sultani, 2025; Ombudsman RI, 2025).

Keterbatasan Penelitian dan Kemungkinan Interpretasi Alternatif

Penelitian ini memiliki sejumlah keterbatasan yang perlu diakui secara reflektif. Pertama, pemilihan wilayah penelitian yang terbatas pada beberapa pemerintah daerah tertentu menyebabkan temuan penelitian tidak dapat digeneralisasi secara statistik ke seluruh pemerintah daerah di Indonesia, meskipun pola yang ditemukan memiliki resonansi dengan laporan Ombudsman dari berbagai provinsi (Ombudsman RI Perwakilan Bengkulu, 2025; Ombudsman RI Perwakilan NTT, 2025). Kedua, penggunaan metode wawancara mendalam berpotensi mengandung *social desirability bias*, di mana informan dari kalangan aparatur cenderung memberikan respons yang dinilai lebih dapat diterima secara normatif daripada menggambarkan praktik aktual yang terjadi (Sugiyono, 2022; Emzir, 2021). Ketiga, penelitian ini belum secara sistematis mengeksplorasi variasi antargenerasi aparatur, di mana perbedaan antara aparatur yang lebih senior dan aparatur yang lebih muda dalam memahami dan menginternalisasi norma hukum administrasi dimungkinkan menghasilkan pola perilaku yang berbeda dan menarik untuk diteliti lebih lanjut (Sudaryono, 2023; Irwansyah, 2022). Dengan mempertimbangkan keterbatasan-keterbatasan ini, peneliti mendorong dilakukannya studi komparatif lintas daerah dengan metodologi yang lebih beragam untuk menguji dan memperluas temuan penelitian ini secara lebih komprehensif.

KESIMPULAN

Penelitian ini menyimpulkan bahwa Hukum Administrasi Negara telah menyediakan kerangka normatif yang secara struktural memadai untuk mencegah maladministrasi di pemerintah daerah, mencakup instrumen asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB), standar pelayanan minimal, dan mekanisme pengaduan administratif, namun efektivitas instrumen-instrumen tersebut bersifat kondisional dan sangat ditentukan oleh lima faktor kritis, yaitu kapasitas aparatur dalam memahami dan mengimplementasikan norma administratif, keberadaan budaya hukum yang berorientasi kepatuhan, independensi dan kapabilitas mekanisme pengawasan, tingkat tindak lanjut terhadap rekomendasi Ombudsman RI, serta intensitas partisipasi masyarakat dalam pengawasan pelayanan publik. Temuan ini menjawab rumusan masalah penelitian secara substantif bahwa peran preventif Hukum Administrasi Negara tidak dapat diukur semata dari kelengkapan regulasi yang tersedia, melainkan dari kemampuan ekosistem kelembagaan untuk mengoperasionalkan norma tersebut dalam praktik birokrasi yang nyata, suatu kondisi yang hingga saat ini masih belum terpenuhi secara merata di pemerintah daerah di Indonesia. Secara teoretis, penelitian selanjutnya disarankan untuk mengembangkan model pengukuran efektivitas fungsi preventif hukum administrasi dalam konteks desentralisasi dengan mengintegrasikan variabel budaya organisasi birokrasi dan kapasitas kelembagaan secara lebih sistematis, serta memperluas cakupan wilayah penelitian agar diperoleh temuan yang lebih representatif secara nasional. Secara praktis, penelitian ini merekomendasikan agar pemerintah pusat dan daerah memperkuat mekanisme tindak lanjut rekomendasi Ombudsman melalui instrumen hukum yang bersifat mengikat, meningkatkan program pendidikan hukum administrasi

bagi aparatur secara berkelanjutan, serta menyederhanakan regulasi prosedural melalui integrasi *Regulatory Impact Assessment* dalam proses legislasi daerah. Keterbatasan penelitian ini terletak pada cakupan wilayah yang terbatas dan potensi *social desirability bias* dalam pengumpulan data wawancara, sehingga peneliti berikutnya disarankan menggunakan metode campuran dengan basis data yang lebih luas untuk memperkuat transferabilitas temuan.

REFERENSI

Angreani, Y., Juniarta, I. G. N., & Pradnyana, I. G. A. (2023). Maladministrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. *Jurnal Ilmu Hukum*, *9*(1), 45–60.

Arif, M. F. (2022). Asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagai instrumen pencegahan penyalahgunaan wewenang. *Jurnal Siyasah*, *8*(2), 55–66. https://ejournal.an-nadwah.ac.id/index.php/Siyasah/article/download/583/463/

Dinata, A., Pramesti, A., & Santoso, B. (2024). Asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam pelayanan publik di pemerintah daerah. *Administrative Law and Governance Journal*, *7*(3), 542–553. https://ejournal2.undip.ac.id/index.php/alj/article/download/6521/3361

Emzir. (2021). *Metodologi penelitian kualitatif: Analisis data* (Edisi Revisi). Rajawali Pers.

Irwansyah. (2022). *Penelitian hukum: Pilihan metode dan praktik penulisan artikel* (Edisi Revisi). Mirra Buana Media.

Koesrianti, K., & Nugroho, T. (2022). Pengawasan Ombudsman terhadap pelayanan publik dan pencegahan maladministrasi di daerah. *Jurnal Hukum Bisnis Bonum Commune*, *5*(1), 88–104. https://doi.org/10.30996/jhbbc.v5i1

Muhaimin. (2022). *Metode penelitian hukum normatif dan empiris* (Edisi 2). Prenada Media Group. https://books.google.com/books?id=j1W6EAAAQBAJ

Ombudsman RI Perwakilan Bengkulu. (2025). *Maladministrasi kerugian publik tembus Rp16,25 miliar 2021–2025*. Ombudsman Republik Indonesia. https://ombudsman.go.id/perwakilan/news/r/pwkmedia--ombudsman-bengkulu-beberkan-praktik-maladministrasi-kerugian-publik-tembus-r

Ombudsman RI Perwakilan NTT. (2025). *Maladministrasi tak lagi tersembunyi: 11 pemerintah daerah di NTT hadapi ujian kualitas pelayanan publik 2025*. Ombudsman Republik Indonesia. https://ombudsman.go.id/perwakilan/news/r/pwkmedia--maladministrasi-tak-lagi-tersembunyi-11-pemerintah-daerah-di-ntt-hadapi-ujian-ku

Ombudsman RI. (2021). *Partisipasi masyarakat mencegah maladministrasi*. Ombudsman Republik Indonesia. https://ombudsman.go.id/pengumuman/r/artikel--partisipasi-masyarakat-mencegah-maladministrasi

Ombudsman RI. (2025). *Penilaian maladministrasi pelayanan publik tahun 2025*. Ombudsman Republik Indonesia. https://ombudsman.go.id/produk/lihat/1034/LP_file_20260129_104304.pdf

Prawiranegara, R. (2021). Implementasi prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan pemerintahan daerah. *Gudang Jurnal Multidisiplin Indonesia*, *3*(1), 77–89. https://gudangjurnal.com/index.php/gjmi/article/view/

Ramadhan, A., & Sultani, M. (2025). Hukum administrasi negara dalam pengawasan dan pengendalian pelayanan publik. *Jurnal Sanksi*, *9*(1), 1–18. https://jurnal.umsu.ac.id/index.php/sanksi/article/view/25525

Sudaryono. (2023). *Metodologi penelitian: Kuantitatif, kualitatif, dan mix method* (Edisi 3). Rajawali Pers.

Sugiyono. (2022). *Metode penelitian kualitatif* (Edisi 3). Alfabeta.

Syafrudin, A., & Muslih, M. (2022). Korelasi hukum administrasi negara dalam pelaksanaan pemerintahan yang baik di Indonesia. *Mimbar Hukum*, *10*(2), 112–130. https://journals.unihaz.ac.id/index.php/mimbar/article/view/

Tampubolon, R., Siregar, H., & Lubis, M. (2023). Peranan asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam mewujudkan *good governance* di pemerintah daerah. *Gudang Jurnal Multidisiplin Indonesia*, *4*(2), 112–124. https://gudangjurnal.com/index.php/gjmi/article/download/1192/1112/3053