

Penguatan Hukum Administrasi Negara sebagai Instrumen Pencegahan Korupsi dan Maladministrasi dalam Birokrasi: Studi tentang Celah Regulasi dan Pengawasan di Pemerintahan Daerah

Ardiansyah Nugroho^{1*}, Vino Aditya²

^{1*2} Universitas Lambung Mangkurat, Indonesia

Alamat: Jl. Brigjend H. Hasan Basri Jl. Kayu Tangi, Pangeran, Kec. Banjarmasin Utara, Kota Banjarmasin

Email : ardiansyahnugroho@ulm.ac.id , vinoaditya@ulm.ac.id

Korespondensi penulis: ardiansyahnugroho@ulm.ac.id

Abstract Corruption and maladministration remain serious problems in local government bureaucracy in Indonesia, with state losses reaching 29.6 trillion rupiah during 2020-2024 and 3,410 cases of violations in the first nine months of 2024. This study examines the strengthening of State Administrative Law (SAL) as an instrument for preventing corruption and maladministration, focusing on regulatory gaps and oversight in local government. Employing a normative-empirical juridical approach with systematic literature review and case analysis methods, this research identifies that major regulatory gaps include overlapping authority, overly broad definitions of maladministration, weak administrative sanctions, and weak oversight by APIP. The findings indicate that arbitrary actions, abuse of authority, and conflicts of interest dominate maladministration cases in local governments. Strengthening SAL in the digital era requires regulatory harmonization, capacity building of APIP, and community-based participatory oversight. This research recommends revising the Government Administration Law, strengthening administrative sanctions, and implementing digital technology for more effective oversight to create a clean, accountable bureaucracy free from corruption and maladministration.

Keywords: state administrative law, corruption prevention, maladministration, local government, regulatory gaps, oversight

Abstrak Korupsi dan maladministrasi tetap menjadi masalah serius dalam birokrasi pemerintahan daerah di Indonesia, dengan kerugian negara mencapai 29,6 triliun rupiah selama 2020-2024 dan 3.410 kasus pelanggaran dalam sembilan bulan pertama tahun 2024. Penelitian ini mengkaji penguatan Hukum Administrasi Negara (HAN) sebagai instrumen pencegahan korupsi dan maladministrasi dengan fokus pada celah regulasi dan pengawasan di pemerintahan daerah. Melalui pendekatan yuridis normatif-empiris dengan metode studi literatur sistematis dan analisis kasus, penelitian ini mengidentifikasi bahwa celah regulasi utama meliputi tumpang tindih kewenangan, definisi maladministrasi yang terlalu luas, kelemahan sanksi administratif, dan lemahnya pengawasan oleh APIP. Temuan menunjukkan bahwa tindakan sewenang-wenang, penyalahgunaan wewenang, dan konflik kepentingan mendominasi kasus maladministrasi di daerah. Penguatan HAN di era digital memerlukan harmonisasi peraturan, peningkatan kapasitas APIP, dan pengawasan partisipatif berbasis masyarakat. Penelitian ini merekomendasikan revisi UU Administrasi Pemerintahan, penguatan sanksi administratif, dan penerapan teknologi digital untuk pengawasan yang lebih efektif guna menciptakan birokrasi yang bersih, akuntabel, dan bebas dari korupsi serta maladministrasi.

Kata Kunci: hukum administrasi negara, pencegahan korupsi, maladministrasi, pemerintahan daerah, celah regulasi, pengawasan

1. LATAR BELAKANG

1.1. Korupsi dan Maladministrasi sebagai Masalah Struktural di Daerah

Korupsi dan maladministrasi tetap menjadi tantangan serius dalam birokrasi pemerintahan daerah di Indonesia. Meskipun berbagai upaya pemberantasan korupsi telah dilakukan, data menunjukkan bahwa praktik korupsi masih marak terjadi di tingkat daerah. Selama periode 2020-2024, KPK mencatat kerugian negara akibat korupsi mencapai 29,6 triliun rupiah. Angka ini mengindikasikan bahwa korupsi telah menjadi persoalan struktural yang mengakar dalam birokrasi pemerintahan, terutama di tingkat daerah.

Di sisi lain, maladministrasi juga menjadi perhatian serius. Ombudsman RI melaporkan 3.410 kasus maladministrasi dalam sembilan bulan pertama tahun 2024, menunjukkan bahwa praktik birokrasi yang buruk, tidak efisien, dan tidak akuntabel masih merajalela di birokrasi Indonesia. Maladministrasi tidak hanya merugikan masyarakat secara langsung, tetapi juga menciptakan lingkungan yang kondusif bagi berkembangnya korupsi.

1.2. Celah Regulasi: Akar Masalah yang Terabaikan

Salah satu akar masalah utama yang menyebabkan persistennya korupsi dan maladministrasi adalah adanya celah regulasi dalam kerangka hukum administrasi negara. Celah regulasi ini menciptakan ketidakpastian hukum, ruang interpretasi yang luas, dan lemahnya mekanisme pengawasan yang efektif. Regulasi yang tumpang tindih, tidak jelas, atau terlalu longgar dapat dimanfaatkan oleh oknum birokrat untuk melakukan tindakan korupsi atau maladministrasi.

Permasalahan celah regulasi diperparah oleh lemahnya pengawasan di tingkat daerah. Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP) yang seharusnya menjadi garda terdepan pengawasan, seringkali menghadapi keterbatasan kapasitas, independensi, dan sumber daya. Hal ini mengakibatkan temuan-temuan pengawasan tidak ditindaklanjuti secara serius dan tindakan korektif tidak berjalan efektif.

1.3. Urgensi Penguatan Hukum Administrasi Negara

Hukum Administrasi Negara memiliki peran strategis sebagai instrumen pencegahan korupsi dan maladministrasi melalui pengaturan prosedur, pengawasan, dan sanksi administratif. Penguatan HAN menjadi semakin mendesak mengingat kompleksitas tantangan birokrasi di era otonomi daerah dan digitalisasi pemerintahan. Penguatan HAN tidak hanya berarti pembaruan regulasi, tetapi juga penguatan

kapasitas kelembagaan, peningkatan kualitas aparatur, dan pengembangan mekanisme pengawasan yang efektif.

2. KAJIAN TEORITIS

2.1. Korupsi dan Maladministrasi: Definisi dan Akar Masalah

Korupsi didefinisikan sebagai penyalahgunaan kekuasaan atau kepercayaan untuk keuntungan pribadi, termasuk penyuapan, penggelapan, dan pemerasan. Dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. UU No. 20 Tahun 2001, korupsi mencakup tujuh bentuk tindak pidana, termasuk merugikan keuangan negara, suap-menyuap, penggelapan dalam jabatan, pemerasan, dan perbuatan curang.

Maladministrasi didefinisikan sebagai perilaku atau tindakan yang melanggar hukum, prosedur, atau etika dalam penyelenggaraan administrasi publik. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman mendefinisikan maladministrasi sebagai perilaku atau tindakan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain, kelalaian, dan penyimpangan prosedur yang merugikan masyarakat.

2.2. Peran Hukum Administrasi Negara dalam Pencegahan Korupsi

HAN memiliki peran sentral dalam pencegahan korupsi melalui tiga fungsi utama. Fungsi Regulasi yang mengatur prosedur dan mekanisme administrasi publik untuk mencegah penyimpangan; Fungsi Pengawasan yang menyediakan mekanisme pengawasan dan audit terhadap tindakan administrasi; dan Fungsi Sanksi yang menetapkan sanksi administratif bagi pelanggaran prosedur.

2.3. Celah Regulasi: Konsep dan Implikasi

Celah regulasi (*regulatory gaps*) adalah kekosongan, ketidakjelasan, atau inkonsistensi dalam peraturan perundang-undangan yang menciptakan ruang bagi penyimpangan. Celah regulasi dapat berbentuk: (1) ketidakjelasan definisi dan batasan kewenangan; (2) tumpang tindih antar peraturan; (3) ketiadaan atau kelemahan sanksi; dan (4) lemahnya mekanisme pengawasan dan penegakan. Celah regulasi dapat dimanfaatkan oleh oknum birokrat untuk melakukan tindakan korupsi atau maladministrasi tanpa takut dijerat hukum.

2.4. Pengawasan dalam Birokrasi: APIP dan Ombudsman

Pengawasan internal melalui APIP dan pengawasan eksternal melalui Ombudsman merupakan dua pilar utama pengawasan birokrasi di Indonesia. APIP bertugas melakukan pengawasan intern di lingkungan pemerintah, sedangkan Ombudsman bertugas mengawasi pelayanan publik dan menangani laporan maladministrasi.

3. METODE PENELITIAN

3.1. Pendekatan yang Digunakan

Penelitian ini dirancang dengan menggabungkan dua cara pandang dalam memahami hukum, yaitu pendekatan normatif dan pendekatan empiris. Pendekatan normatif digunakan untuk membaca dan menafsirkan isi peraturan perundang-undangan serta doktrin-doktrin hukum yang berkaitan dengan hukum administrasi negara, korupsi, dan maladministrasi. Sementara pendekatan empiris digunakan untuk melihat bagaimana praktik di lapangan bagaimana peraturan tersebut diimplementasikan, bagaimana pengawasan berjalan, dan bagaimana kasus-kasus korupsi serta maladministrasi terjadi dan ditangani di pemerintahan daerah.

Dengan menggabungkan kedua pendekatan ini, penelitian tidak hanya berhenti pada kajian teoretis, tetapi juga berusaha memahami realitas birokrasi di tingkat lokal. Hal ini penting karena celah regulasi sering kali baru terlihat ketika aturan dihadapkan pada praktik nyata di lapangan.

3.2. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif-empiris. Maksudnya, penelitian ini tidak hanya mengkaji norma atau aturan dari sisi teks, tetapi juga menelusuri bagaimana norma tersebut bekerja dalam kenyataan. Penelitian ini termasuk dalam kategori penelitian kualitatif karena data yang dikumpulkan bersifat deskriptif dan analitis, bukan angka-angka statistik.

3.3. Sumber Bahan Hukum dan Data

Untuk mendapatkan gambaran yang utuh, penelitian ini menggunakan dua jenis sumber informasi:

a. Bahan Hukum (Data Sekunder)

Bahan hukum adalah sumber informasi yang berasal dari dokumen tertulis. Dalam penelitian ini, bahan hukum yang digunakan terdiri dari:

- a. Bahan hukum primer, yaitu peraturan perundang-undangan yang mengikat dan menjadi dasar hukum utama, seperti Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman, serta peraturan daerah terkait.
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu literatur yang menjelaskan bahan hukum primer, seperti buku teks hukum administrasi negara, artikel jurnal ilmiah, hasil penelitian terdahulu, serta pandangan para ahli (doktrin) yang membahas tema korupsi, maladministrasi, dan pengawasan birokrasi.
- c. Bahan hukum tersier, yaitu kamus hukum dan ensiklopedia yang membantu memahami istilah-istilah teknis dalam penelitian.

b. Data Primer

Selain bahan hukum, penelitian ini juga menggunakan data yang diperoleh langsung dari lapangan. Data primer dikumpulkan melalui:

- a. Wawancara dengan pejabat daerah, aparat pengawas internal pemerintah (APIP), dan anggota Ombudsman perwakilan daerah. Wawancara ini bertujuan untuk menggali informasi tentang bagaimana pengawasan berjalan, apa kendalanya, dan bagaimana celah regulasi dimanfaatkan dalam praktik.
- b. Studi kasus, yaitu menelaah beberapa kasus maladministrasi dan korupsi yang terjadi di pemerintahan daerah. Kasus-kasus ini dipilih karena dapat menggambarkan secara konkret bagaimana celah regulasi dan lemahnya pengawasan menjadi pintu masuk terjadinya penyimpangan.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

4.1. Celah Regulasi sebagai Pintu Masuk Korupsi dan Maladministrasi

Celah regulasi bukan sekadar "tidak ada aturan". Dalam praktik pemerintahan di Indonesia, celah regulasi lebih sering muncul sebagai aturan yang ada, tapi dirancang sedemikian rupa sehingga justru membuka peluang korupsi dan maladministrasi. Data penelitian disajikan pada table berikut :

Tabel 4.1 Celah Regulasi dan Implikasinya terhadap Korupsi dan Maladministrasi

Jenis Celah	Bentuk	Implikasi	Contoh Kasus
Tumpang Tindih Kewenangan	Konflik antara UU No. 23/2014 dan UU No. 18/2008 dalam pengelolaan sampah	Lemahnya koordinasi pusat-daerah, inefisiensi, peluang korupsi	Kasus pengelolaan sampah di berbagai daerah
Definisi Maladministrasi Terlalu Luas	UU Ombudsman memberikan definisi maladministrasi yang luas	Potensi kriminalisasi kebijakan, ketidakpastian hukum	Kasus pejabat daerah yang dilaporkan ke Ombudsman
Kelemahan Sanksi Administratif	Sanksi administratif ringan, kurang tegas	Kurang efek jera, pelanggaran berulang	Kasus pengadaan barang/jasa bermasalah
Lemahnya Pengawasan APIP	Kurangnya kapasitas dan independensi	Temuan tidak ditindaklanjuti	Kasus korupsi yang terdeteksi terlambat

4.2. Fenomena Maladministrasi di Pemerintahan Daerah

Berdasarkan laporan Ombudsman, 3.410 kasus maladministrasi dalam sembilan bulan pertama tahun 2024 . Bentuk maladministrasi yang dominan meliputi: (1) tindakan sewenang-wenang (45%); (2) penyalahgunaan wewenang (30%); (3) konflik kepentingan (15%); dan (4) kelalaian (10%). Sektor yang paling banyak dikeluhkan adalah pelayanan perizinan (40%), pengadaan barang/jasa (25%), dan pelayanan kependudukan (20%).

4.3. Kelemahan Pengawasan APIP dan Ombudsman

APIP punya masalah struktural: pengawas berada di bawah dan bertanggung jawab kepada pihak yang diawasi. Ombudsman punya masalah kewenangan: rekomendasinya tidak mengikat dan sumber dayanya terbatas. Akibatnya, kedua lembaga ini sering kali tidak mampu mengubah temuan menjadi perbaikan nyata. Data penelitian disajikan pada table berikut :

Tabel 4.2 Kelemahan Pengawasan APIP dan Ombudsman

Aspek	APIP	Ombudsman
Independensi	Kurang independen, bergantung pada pimpinan	Independen namun terbatas kewenangannya
Kapasitas	Terbatas dalam jumlah dan kompetensi	Terbatas dalam sumber daya dan jangkauan
Sanksi	Hanya rekomendasi, tidak mengikat	Hanya rekomendasi, tidak mengikat
Tindak Lanjut	Sering tidak ditindaklanjuti	Sering tidak ditindaklanjuti

4.4. Penguatan HAN sebagai Instrumen Pencegahan

Penguatan HAN memerlukan pendekatan holistik melalui: (1) revisi regulasi untuk menutup celah hukum dan memperjelas kewenangan; (2) penguatan sanksi administratif untuk memberikan efek jera; (3) peningkatan kapasitas APIP melalui pelatihan dan penguatan independensi; (4) penguatan peran Ombudsman melalui kewenangan yang lebih mengikat; (5) digitalisasi pengawasan untuk deteksi dini dan transparansi; dan (6) pengawasan partisipatif melalui keterlibatan masyarakat dan media.

5. KESIMPULAN DAN SARAN

5.1. Kesimpulan

- Celah regulasi menjadi pintu masuk utama korupsi dan maladministrasi di pemerintahan daerah, mencakup tumpang tindih kewenangan, definisi yang terlalu luas, kelemahan sanksi, dan lemahnya pengawasan.
- Maladministrasi masih marak terjadi, dengan 3.410 kasus dalam sembilan bulan pertama tahun 2024, didominasi oleh tindakan sewenang-wenang, penyalahgunaan wewenang, dan konflik kepentingan.
- APIP dan Ombudsman menghadapi kelemahan struktural, termasuk ketergantungan, keterbatasan kapasitas, dan tidak mengikatnya rekomendasi.
- Penguatan HAN memerlukan pendekatan holistik mencakup revisi regulasi, penguatan sanksi administratif, peningkatan kapasitas APIP, digitalisasi pengawasan, dan pengawasan partisipatif.

5.2. Saran

Bagi Pemerintah Pusat:

- a. Merevisi UU Administrasi Pemerintahan dan UU Ombudsman untuk menutup celah regulasi
- b. Memperkuat sanksi administratif dengan pemberian sanksi tegas
- c. Meningkatkan kapasitas dan independensi APIP

Bagi Pemerintah Daerah:

- a. Menyusun peraturan daerah yang harmonis dan tidak tumpang tindih
- b. Mengoptimalkan peran APIP dalam pengawasan internal
- c. Membangun sistem pengaduan masyarakat yang mudah diakses

Bagi Peneliti:

- a. Melakukan penelitian empiris tentang efektivitas APIP di berbagai daerah
- b. Mengembangkan instrumen pengukuran pengawasan partisipatif
- c. Meneliti dampak digitalisasi pengawasan terhadap pencegahan korupsi

DAFTAR REFERENSI

- Firmansyah, V. Z., & Syam, F. (2026). Penguatan Hukum Administrasi Negara Pencegah Praktik Korupsi dalam Penyelenggaraan Birokrasi di Indonesia.
- Andrian, Z. (2026). Dualisme Yurisdiksi dalam Penyelesaian Kerugian Keuangan Negara: Konsep Integratif terhadap Penegakan Hukum Tipikor. *Tanjungpura Law Journal*, 10(1). <https://jurnal.untan.ac.id/index.php/tlj/article/view/95032>
- Ombudsman Republik Indonesia. (2025). Ombudsman RI Sampaikan Pentingnya Penguatan APIP. [ombudsman.go.id. https://ombudsman.go.id/news/r/ombudsman-ri-sampaikan-pentingnya-penguatan-apip](https://ombudsman.go.id/news/r/ombudsman-ri-sampaikan-pentingnya-penguatan-apip)
- ANTARA News. (2025). Ombudsman nilai peran APIP perlu diperkuat guna cegah malaadministrasi. *ANTARANews*. <https://www.antaranews.com/berita/4666073/ombudsman-nilai-peran-apip-perlu-diperkuat-guna-cegah-malaadministrasi>
- Hendrik, C. (2022). Strategy to Strengthen State Administrative Law in Eradicating Corruption Practices by State Administration Officials. *Indonesian State Law Review*, 4(2), 67–81. <https://doi.org/10.15294/islrev.v4i2.23090>
- Arsyad, A. (2026). Hakikat Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dalam Pengawasan Pemerintahan di Wilayah Hukum Sulawesi Selatan [Disertasi Doktor].

- MabesNews. (2026). Tambang Ilegal dan Luka Ekologis Bintan: Antara Kelalaian Negara, Celah Regulasi, atau Pembiaran Sistemik? MabesNews.com. <https://www.mabesnews.com/tambang-ilegal-dan-luka-ekologis-bintan-antara-kelalaian-negara-celah-regulasi-atau-pembiaran-sistemik/>
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016. Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.
- Ridwan, J., & Sudrajat, A. S. (2009). Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik. Bandung: Nuansa.
- Hartono, S. (2003). Panduan Investigasi untuk Ombudsman Indonesia. Jakarta: Komisi Ombudsman Nasional.
- Sirajuddin, & Winardi. (2015). Dasar-dasar Hukum Administrasi Negara. Malang: Setara Press.
- Junaidi. (2016). Hukum Administrasi Negara. Jakarta: Sinar Grafika.
- Cahyani, N. (2023). Analisis Peran Hukum Administrasi Negara Terhadap Upaya Pencegahan Praktik Korupsi dalam Pemerintahan. Jurnal Riset Rumpun Ilmu Sosial, Politik dan Humaniora, 2(1).
- Putrijanti, A. (2021). Jurisprudence of State Administrative Courts in The Development of State Administrative Law. Jurnal Penelitian Hukum De Jure, 21(2).
- Prakoso, L. Y. (2023). Penanganan Korupsi Berdasarkan Hukum Administrasi Negara. Kultura: Jurnal Ilmu Hukum, Sosial, dan Humaniora, 1(2).
- Mangunsong, K. T., & Roiqoh, I. N. (2025). Hambatan Pengawasan Legislasi DPD terhadap Qanun Perizinan di Aceh: Studi Tumpang Tindih Kewenangan. Jurnal Legislasi Indonesia, 22(1).