



HUKUM ADMINISTRASI DAN REFORMASI BIROKRASI UNTUK KONSOLIDASI DEMOKRASI 2045

Lely Mahartina Khoiru Ummah

Fakultas Syariah, Hukum Tata Negara, UIN Kyai Ageng Muhammad Besari Ponorogo,

E-mail: Mahartinaely@gmail.com, WA

Received: 25-10-2025

Revised: 27-11- 2025

Approved: 28-11-2025

Abstract:

Bureaucratic reform is a strategic agenda to realize a clean, transparent, and accountable government. In the context of Indonesia Emas 2045, the success of bureaucratic reform largely depends on the effectiveness of administrative law as an instrument of regulation, oversight, and legitimacy for governmental actions. This study examines how administrative law strengthens democratic consolidation through bureaucratic reform. This research employs a normative juridical method using statutory and conceptual approaches. The legal materials analyzed include primary legal sources (the 1945 Constitution, the Administrative Procedure Act, the Civil Service Act, and regulations related to bureaucratic reform and governance), secondary legal materials (scholarly literature, journals, and policy documents), and tertiary sources. The analysis is conducted qualitatively and descriptively, focusing on aspects of authority, accountability, and administrative control mechanisms within the framework of democracy toward 2045. The findings indicate that an effective model of administrative law requires strengthening democratic and accountable legal norms, reforming regulatory frameworks, and optimizing both internal and external control mechanisms. Without a solid administrative law foundation, Indonesia will face significant obstacles in realizing meaningful bureaucratic reform for the 2045 vision. This study concludes that bureaucratic reform requires an administrative law framework that is democratic, participatory, and responsive. Without a strong legal foundation, bureaucratic transformation will struggle to produce accountable and citizen-oriented governance. Strengthening administrative law is therefore a key pillar for achieving democratic consolidation and the broader agenda of Indonesia Emas 2045.

Keywords: *Administrative Law; Bureaucratic Reform; Democratic Consolidation; Governance; Indonesia Emas 2045.*

Abstrak:

Reformasi birokrasi merupakan agenda strategis untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih, transparan, dan akuntabel. Dalam kerangka Indonesia Emas 2045, keberhasilan reformasi birokrasi sangat bergantung pada efektivitas hukum administrasi sebagai instrumen pengaturan, pengawasan, dan legitimasi tindakan pemerintah. Permasalahan utama yang diangkat dalam penelitian ini adalah bagaimana hukum administrasi berperan dalam memperkuat konsolidasi demokrasi melalui reformasi birokrasi. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan



pendekatan konseptual. Bahan hukum yang dianalisis meliputi bahan hukum primer (UUD NRI 1945, Undang-Undang Nomor Administrasi Pemerintahan, UU ASN, serta regulasi terkait reformasi birokrasi dan tata kelola pemerintahan), bahan hukum sekunder berupa literatur ilmiah, jurnal, dan dokumen kebijakan, serta bahan hukum tersier. Analisis dilakukan secara deskriptif kualitatif dengan fokus pada aspek kewenangan, akuntabilitas, serta mekanisme kontrol administratif dalam kerangka demokrasi menuju 2045. Hasil penelitian menunjukkan bahwa model hukum administrasi diperlukan melalui penguatan norma hukum yang demokratis dan akuntabel, pembenahan regulasi, serta peningkatan mekanisme kontrol. Temuan ini menegaskan bahwa tanpa landasan hukum administrasi yang kokoh, Indonesia akan sulit mewujudkan cita-cita reformasi birokrasi dalam menyongsong Indonesia Emas 2045. Penelitian ini menegaskan bahwa reformasi birokrasi membutuhkan landasan hukum administrasi yang demokratis, partisipatif, dan responsif. Tanpa kerangka hukum yang kuat, transformasi birokrasi akan sulit menghasilkan tata kelola pemerintahan yang akuntabel dan berorientasi pada kepentingan publik. Dengan demikian, penguatan hukum administrasi merupakan fondasi utama bagi terwujudnya konsolidasi demokrasi dan keberhasilan agenda Indonesia Emas 2045.

Kata Kunci:*Hukum Administrasi; Reformasi Birokrasi; Konsolidasi Demokrasi; Indonesia Emas 2045; Tata Kelola Pemerintahan.*

PENDAHULUAN

Dalam Konteks Indonesia Emas 2045, Reformasi birokrasi merupakan fenomena penting pasca reformasi 1998 yang diarahkan untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang bersih, transparan, dan akuntabel. Reformasi birokrasi memiliki peran sentral sebagai fondasi penyelenggaraan negara yang demokratis dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Salah satu instrumen utama dalam reformasi birokrasi adalah hukum administrasi, yang berfungsi memberikan kepastian hukum, mengatur hubungan antara pemerintah dan warga negara, serta menjadi mekanisme kontrol terhadap penggunaan kewenangan oleh pejabat publik¹.

Kondisi realita, hingga saat ini praktik birokrasi di Indonesia masih menghadapi tantangan serius. Laporan Tahunan Ombudsman RI tahun 2023 mencatat lebih dari 8.000 laporan maladministrasi, dengan aduan tertinggi terkait penundaan berlarut, penyalahgunaan wewenang, serta ketidakpastian prosedur dalam pelayanan publik.² Kasus serupa juga tampak dalam tindak pidana korupsi

¹ Budi Santoso, "Peran Hukum Administrasi dalam Konsolidasi Demokrasi di Indonesia," *Jurnal Hukum dan Administrasi Negara* 15, no. 2 (2024): hlm 123-140

² Ombudsman Republik Indonesia, *Laporan Tahunan Ombudsman RI 2023* (Jakarta: Ombudsman RI, 2023), hlm. 20



di lingkup kementerian, seperti perkara yang menjerat mantan Menteri Sosial Juliari Batubara dalam pengadaan bantuan sosial Covid-19 pada tahun 2021³. Di sisi lain, netralitas aparatur sipil negara (ASN) masih menjadi persoalan krusial, terbukti dari banyaknya ASN yang terlibat politik praktis dalam Pemilu 2019 maupun Pilkada 2020. Ketiga kasus tersebut menunjukkan bahwa tanpa penguatan hukum administrasi, agenda reformasi birokrasi berpotensi terjebak dalam slogan normatif tanpa menghasilkan perubahan substantif.

Berbagai penelitian sebelumnya lebih banyak menyoroti reformasi birokrasi dari perspektif politik dan manajemen publik, sementara kajian yang menekankan peran hukum administrasi dalam memperkuat konsolidasi demokrasi masih relatif terbatas. Di sisi lain, kebijakan reformasi birokrasi seringkali hanya dilihat sebagai upaya teknokratis untuk meningkatkan efisiensi, tanpa mengaitkannya dengan tujuan jangka panjang Indonesia Emas 2045. ⁴Kebaruan penelitian ini terletak pada analisis keterkaitan hukum administrasi dengan reformasi birokrasi sebagai instrumen konsolidasi demokrasi. Dengan menempatkan hukum administrasi tidak hanya sebagai kerangka normatif, tetapi juga sebagai mekanisme kontrol dan legitimasi dalam praktik birokrasi, penelitian ini berusaha menawarkan perspektif baru dalam mendukung tata kelola pemerintahan yang demokratis, partisipatif, dan berorientasi pada visi Indonesia Emas 2045.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini berfokus pada dua rumusan masalah. Pertama, bagaimana peran hukum administrasi dalam mendorong reformasi birokrasi di Indonesia? Kedua, bagaimana kontribusi reformasi birokrasi berbasis hukum administrasi terhadap konsolidasi demokrasi menuju Indonesia Emas 2045? Tujuan Penelitian ini Adalah Untuk menganalisis peran hukum administrasi sebagai instrumen dalam proses reformasi birokrasi dan mengkaji kontribusi reformasi tersebut dalam memperkuat demokrasi menuju Indonesia 2045. Manfaat penelitian secara teoritis, penelitian diharapkan dapat memberikan kontribusi pada pengembangan kajian hukum administrasi dan reformasi birokrasi dalam konteks sistem demokrasi di Indonesia. Secara praktis, hasil penelitian dapat menjadi acuan bagi pembuat kebijakan dan aparat birokrasi

³ Kasus Juliari Batubara dalam Pengadaan Bantuan Sosial Covid-19 Tahun 2021," Laporan Investigasi KPK, 2022, hlm. 12

⁴ Rini Wijayanti, "Reformasi Birokrasi dan Hukum Administrasi dalam Mendukung Indonesia Emas 2045," Studi Pemerintahan dan Demokrasi 9, no. 1 (2025): hlm 45-60.



dalam memperkuat tata kelola pemerintahan yang bersih, transparan, dan akuntabel serta mendukung tercapainya visi Indonesia Emas 2045.

Kajian-kajian tentang reformasi birokrasi di Indonesia selama ini umumnya berfokus pada pendekatan manajemen publik, *good governance*, dan aspek politik, seperti peningkatan kualitas pelayanan, perbaikan struktur organisasi, maupun perubahan budaya birokrasi. Namun, perspektif hukum administrasi sebagai instrumen yang berfungsi membatasi kewenangan pemerintah dan memperkuat praktik demokrasi masih jarang ditempatkan sebagai pusat analisis.

Di sisi lain, banyak penelitian menempatkan reformasi birokrasi sebatas upaya teknokratis jangka pendek misalnya peningkatan efisiensi atau optimalisasi pelayanan publik saja tanpa mengaitkannya dengan agenda pembangunan jangka panjang menuju Indonesia 2045. Padahal, visi tersebut menuntut penguatan demokrasi substantif, peningkatan partisipasi masyarakat, serta tata kelola pemerintahan yang berintegritas.

Kondisi ini menunjukkan adanya kesenjangan penelitian, yaitu:

1. belum tersedia analisis mendalam mengenai peran hukum administrasi dalam reformasi birokrasi sebagai sarana konsolidasi demokrasi; dan
2. Masih terbatasnya penelitian yang menghubungkan reformasi birokrasi berbasis hukum administrasi dengan arah pembangunan jangka panjang Indonesia Emas 2045.

Oleh karena itu, penelitian ini disusun untuk mengisi kekosongan tersebut dan menawarkan perspektif baru dalam memahami relasi antara hukum administrasi, reformasi birokrasi, dan konsolidasi demokrasi.

Berbagai penelitian sebelumnya telah membahas reformasi birokrasi dari sudut pandang manajemen publik, efektivitas pelayanan, dan tata kelola lembaga, tetapi belum banyak yang menempatkan hukum administrasi sebagai fondasi pembatasan kekuasaan dan instrumen penguatan demokrasi. Beberapa kajian fokus pada isu netralitas ASN, sebagian lainnya menyoroti korupsi dan efektivitas pelayanan publik, namun belum menghubungkan aspek-aspek tersebut dengan agenda jangka panjang Indonesia 2045.

Berbeda dari penelitian terdahulu, studi ini memposisikan diri pada irisan antara hukum administrasi, reformasi birokrasi, dan konsolidasi demokrasi. Penelitian ini tidak hanya menganalisis norma hukum administrasi, tetapi juga menilai bagaimana penerapannya berkontribusi pada demokrasi substantif dan tata kelola pemerintahan yang berintegritas menuju Indonesia 2045. Dengan demikian,



penelitian ini menawarkan kerangka analisis yang lebih komprehensif dibanding studi-studi sebelumnya.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan deskriptif kualitatif. Metode ini dipilih karena fokus penelitian terletak pada kajian terhadap norma hukum, konsep, dan prinsip hukum administrasi yang berhubungan dengan reformasi birokrasi serta konsolidasi demokrasi menuju Indonesia Emas 2045. Data penelitian diperoleh melalui studi kepustakaan (*library research*) dengan menelaah berbagai bahan hukum primer, seperti peraturan perundang-undangan, dan bahan hukum sekunder, seperti laporan resmi pemerintah, laporan Ombudsman RI, jurnal ilmiah, dan hasil penelitian terdahulu yang relevan. Analisis data dilakukan secara kualitatif-deskriptif, dengan cara menggambarkan, menginterpretasikan, dan menilai substansi hukum administrasi dalam mengontrol penyalahgunaan wewenang, menjamin kepastian hukum, serta memperkuat akuntabilitas birokrasi sebagai bagian dari upaya konsolidasi demokrasi.

PEMBAHASAN

Kerangka Konseptual Reformasi Birokrasi dan Hukum Administrasi

Pengertian Birokrasi lebih luas melibatkan berbagai komponen dalam suatu kegiatan organisasi pemerintahan yaitu terkaitnya suatu organisasi yang melaksanakan tugas-tugas secara formal dan dijalankan oleh para pelaku organisasi pemerintah yaitu terkaitnya suatu organisasi yang melaksanakan tugas-tugas secara formal dan dijalankan oleh para pelaku organisasi secara hirarkie dalam arti ada yang melaksanakan tugas sebagai pimpinan dan sebagai bawahan dalam kegiatan membuat keputusan.

Reformasi birokrasi di Indonesia erat kaitannya dengan gagasan *good governance*, yakni penyelenggaraan pemerintahan yang mengedepankan prinsip akuntabilitas, transparansi, efektivitas, dan supremasi hukum⁵. Hukum administrasi dalam konteks ini tidak hanya berperan sebagai instrumen normatif, tetapi juga sebagai mekanisme pengawasan (*control mechanism*) terhadap tindakan pemerintah agar tidak terjadi penyalahgunaan kewenangan. Selain itu, hukum administrasi menjadi dasar legitimasi bagi birokrasi dalam melaksanakan kebijakan

⁵ Merilee S. Grindle, "Good Governance: The Inflation of an Idea," *HKS Faculty Research Working Paper Series*, No. RWP10-023 (Harvard Kennedy School, 2010), 5



publik. Dengan landasan hukum yang jelas, pejabat publik dapat bertindak secara profesional sekaligus menjaga kepercayaan masyarakat terhadap negara.

Good governance, sebagaimana didefinisikan oleh UNDP (1997), mencakup prinsip-prinsip utama seperti akuntabilitas, transparansi, partisipasi, efektivitas, efisiensi, responsivitas, serta supremasi hukum (*rule of law*). Reformasi birokrasi yang berlandaskan pada kerangka ini menuntut peran aktif hukum administrasi dalam membentuk struktur, prosedur, dan mekanisme pelayanan publik yang adil dan bertanggung jawab.

1. Hukum Administrasi sebagai Instrumen Normatif

Secara normatif, hukum administrasi memberikan kerangka legal yang mengikat seluruh tindakan pejabat publik. Namun, fungsinya tidak berhenti sebagai norma tertulis. Dalam konteks Indonesia, efektivitas instrumen normatif sangat ditentukan oleh konsistensi implementasi. Data Ombudsman yang menunjukkan ribuan maladministrasi setiap tahun merupakan bukti bahwa norma hukum administrasi belum sepenuhnya menembus praktik birokrasi. Ini menandakan lemahnya penerapan asas *due process of administrative law*, yakni kewajiban prosedural yang harus dipatuhi pejabat publik. Gap antara norma (Undang-Undang Pelayanan Publik, UU Administrasi Pemerintahan) dan praktik inilah yang harus dikritisi.

2. Peran PTUN dalam Mendorong Reformasi Birokrasi melalui Penyelesaian Sengketa Administratif

Penyelesaian sengketa administratif yang adil, transparan, dan akuntabel oleh PTUN pada akhirnya berkontribusi terhadap perubahan perilaku birokrasi serta pembentukan tata kelola pemerintahan yang bersih dan responsif. Melalui putusan-putusan yang mengikat, PTUN memiliki fungsi normatif untuk menilai keabsahan keputusan tata usaha negara (KTUN) berdasarkan asas legalitas, proporsionalitas, dan perlindungan terhadap hak-hak warga negara. Putusan tersebut tidak hanya menyelesaikan konflik konkret antara individu dan pejabat pemerintah, tetapi juga mengandung efek jangka panjang berupa koreksi terhadap praktik birokrasi yang menyimpang dari prinsip-prinsip *good governance*. Dengan kata lain, PTUN bertindak sebagai katalisator dalam mendorong agar aparatur negara lebih berhati-hati, profesional, dan akuntabel dalam menjalankan kewenangan administratifnya.⁶

⁶ Jurnal :Aurick Adien Deseanoet al, *Administrative Court as Bureaucratic Reform Catalyst through Administrative Law Enforcement*, 2025, h.6



Reformasi birokrasi yang berlandaskan hukum administrasi tidak hanya berhenti pada tataran normatif, tetapi juga diwujudkan dalam berbagai kebijakan dan inovasi tata kelola pemerintahan. Penerapan sistem merit dalam manajemen ASN, misalnya, merupakan salah satu bentuk nyata bagaimana hukum administrasi mendorong profesionalisme aparatur negara. Melalui UU No. 20 Tahun 2023 tentang ASN serta regulasi turunannya, rekrutmen, promosi, dan mutasi pegawai dilaksanakan secara transparan dan berbasis kompetensi. Seleksi terbuka untuk jabatan pimpinan tinggi (JPT) di berbagai kementerian/lembaga adalah bukti nyata bahwa prinsip merit system mulai diterapkan untuk mengurangi nepotisme dan memastikan pejabat yang dipilih adalah yang paling kompeten.

Selain itu, reformasi birokrasi di era digital juga semakin diperkuat dengan hadirnya Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE) sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden No. 95 Tahun 2018 tentang Sistem Pemerintah Berbasis Elektronik (SPBE). SPBE memungkinkan proses administrasi, perencanaan, dan pelayanan publik dilakukan secara digital dan terintegrasi. Contohnya dapat dilihat pada penerapan SIPD untuk pengelolaan APBD di pemerintah daerah serta layanan Identitas Kependudukan Digital (IKD) yang memudahkan masyarakat mengakses dokumen kependudukan tanpa harus datang ke kantor Dukcapil. Dengan demikian, hukum administrasi berfungsi tidak hanya sebagai pedoman normatif, tetapi juga sebagai dasar legal yang memastikan proses digitalisasi berjalan seragam, aman, dan memiliki kepastian hukum.

Di bidang perizinan usaha, pemerintah meluncurkan OSS-RBA (*Online Single Submission Risk Based Approach*) yang berlandaskan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 28 Tahun 2025 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko. Mekanisme ini memungkinkan pelaku usaha mengurus perizinan secara cepat dan transparan, sekaligus mengurangi interaksi tatap muka yang berpotensi menimbulkan pungutan liar. Hal yang sama terjadi pada transformasi layanan pajak melalui e-Filing dan e-Faktur yang diatur oleh Direktorat Jenderal Pajak. Semua inovasi ini menunjukkan bahwa reformasi birokrasi yang berbasis hukum administrasi tidak hanya meningkatkan kualitas pelayanan publik, tetapi juga



memperkuat prinsip akuntabilitas dan transparansi sebagaimana ditekankan dalam kerangka good governance.⁷

Pada akhirnya, peran Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) juga penting sebagai mekanisme pengawasan. Putusan-putusan PTUN yang membatalkan keputusan pejabat tata usaha negara yang melanggar asas legalitas memiliki efek jangka panjang terhadap perilaku birokrasi. Hal ini mendorong pejabat pemerintah lebih berhati-hati dan profesional dalam mengambil keputusan, sehingga kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah dapat terjaga. Kepercayaan inilah yang menjadi modal penting untuk memperkuat konsolidasi demokrasi menuju Indonesia Emas 2045.

Seluruh contoh di atas memperlihatkan bahwa reformasi birokrasi yang berbasis hukum administrasi bukan hanya soal penataan prosedur, tetapi juga menciptakan transformasi struktural dan kultural dalam penyelenggaraan pemerintahan. Penerapan sistem merit, misalnya, mengubah cara birokrasi bekerja dari pola patrimonial menjadi profesional. Aparatur negara tidak lagi sekadar loyal kepada atasan, tetapi dituntut memiliki kompetensi dan integritas dalam melayani publik. Hal ini berdampak langsung pada meningkatnya kualitas pelayanan publik dan menurunnya praktik nepotisme maupun politisasi jabatan.⁸

Digitalisasi layanan publik melalui SPBE dan e-government mempercepat proses perizinan, mengurangi peluang korupsi, serta memotong rantai birokrasi yang berbelit-belit. Dampak strategisnya adalah meningkatnya efisiensi pemerintahan dan tumbuhnya kepercayaan publik karena masyarakat dapat mengakses layanan dengan mudah, transparan, dan dapat dipertanggungjawabkan. Kepercayaan publik yang meningkat akan mendorong partisipasi masyarakat dalam mengawasi jalannya pemerintahan, yang pada gilirannya memperkuat demokrasi substantif.⁹

⁷ Almadani, M., Cahyani, A. A. D., Khadafi, M. *"The Influences of Electronic-Based Government System (SPBE) Implementation on Performance Accountability in the Regional Secretariat of South Sulawesi Province."* Jurnal MSDA (Manajemen Sumber Daya Aparatur), Vol. 12 No. 1 (2023)

⁸ Bahagia, S. I., Amirulloh, M. R., & Mulyadi, A. *"Evaluating the Implementation of an Electronic-Based Government System: A Lesson from Sukabumi District."* Publisia: Jurnal Ilmu Administrasi Publik, Vol. 10 No. 1 (2024).

⁹ Kalesaran, M. *"Penerapan Sistem Merit Menuju Pemerintahan yang Terpercaya: Studi Penelitian pada Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Sulawesi Utara."* Jurnal Ilmu Pemerintahan Suara Khatulistiwa, Vol. 6 No. 1 (2021)



Di sisi lain, keberadaan PTUN sebagai pengawal asas legalitas menjadi benteng penting untuk memastikan pemerintah tidak bertindak sewenang-wenang. Putusan-putusan PTUN yang bersifat mengikat memberikan efek jera sekaligus mengarahkan birokrasi untuk lebih hati-hati dalam mengeluarkan keputusan¹⁰. Dengan demikian, hukum administrasi berperan sebagai mekanisme checks and balances yang menjaga agar kekuasaan eksekutif tetap dalam koridor hukum dan etika administrasi negara.

Semua upaya ini memiliki implikasi jangka panjang terhadap pencapaian visi Indonesia Emas 2045. Birokrasi yang profesional, bersih, dan transparan adalah prasyarat bagi negara yang stabil, mampu menarik investasi, dan meningkatkan daya saing ekonomi. Sementara itu, konsolidasi demokrasi akan terwujud ketika negara tidak hanya hadir dalam pemilu lima tahunan, tetapi juga menghadirkan pelayanan publik yang adil, inklusif, dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat sehari-hari. Dengan kata lain, reformasi birokrasi berbasis hukum administrasi adalah salah satu fondasi utama bagi pembangunan demokrasi yang matang sekaligus percepatan menuju status negara maju pada tahun 2045.¹¹

Tantangan Praktik Birokrasi di Indonesia

Meskipun reformasi birokrasi telah berjalan lebih dari dua dekade, berbagai persoalan masih menghambat perwujudannya. Pertama, maladministrasi masih menjadi masalah serius. Laporan Tahunan Ombudsman RI tahun 2023 mencatat terdapat 8.041 laporan, dengan dominasi aduan berupa penundaan berlarut, penyalahgunaan wewenang, serta ketidakpastian prosedur¹². Fakta ini memperlihatkan masih lemahnya implementasi Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, sekaligus menandakan lemahnya penerapan asas *due process of administrative law*, yakni kewajiban prosedural yang harus dipatuhi pejabat publik.

¹⁰ Gusthomi, M. I., Rinaldi, F. A., & Setiani, M. D. "The Role of PTUN Procedural Law in Protecting Citizens' Rights Against Decisions of State Administrative Officials." *Jurnal Penelitian Pendidikan (JPP)*, Vol. 41 No. 2 (2024).

¹¹ Deseano, A. A., Arrasyid Aulia Putra, N. H., & Gusthomi, M. I. "Administrative Court as Bureaucratic Reform Catalyst through Administrative Law Enforcement." *Reformasi Hukum*, Vol. 29 No. 1 (2023).

¹² Ombudsman Republik Indonesia, *Laporan Tahunan Ombudsman RI 2023* (Jakarta: Ombudsman RI, 2023), 20.



Kedua, praktik korupsi di lingkup kementerian masih marak. Kasus korupsi bantuan sosial Covid-19 tahun 2021 yang menjerat mantan Menteri Sosial Juliari Batubara merupakan contoh nyata bagaimana kewenangan administratif dapat disalahgunakan untuk kepentingan pribadi¹³. Kasus ini mengindikasikan bahwa instrumen hukum administrasi seperti LHKPN, audit internal, dan pengawasan APIP belum dijalankan secara maksimal. Pengawasan APIP dan LHKPN perlu adanya reformasi pengawasan berbasis risiko. Penerapan hukum administrasi yang tegas dapat menjadi pencegah (*deterrent effect*) sekaligus sarana pemulihan (*corrective measure*) agar kewenangan administratif digunakan sesuai tujuan negara. Ketiga, netralitas ASN dalam pemilu juga masih menjadi persoalan krusial. Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) mencatat ratusan pelanggaran netralitas ASN pada Pemilu 2019 dan Pilkada 2020.¹⁴ Kondisi ini menunjukkan adanya resistensi budaya birokrasi terhadap prinsip meritokrasi dan independensi. Adanya kegagalan dalam membangun *civil service neutrality* sebagaimana teori birokrasi modern Weberian.

Hukum administrasi melalui Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang ASN dan peraturan tentang disiplin PNS telah memberikan sanksi bagi pelanggaran netralitas, namun implementasinya perlu diperkuat dengan sistem pengawasan berbasis teknologi dan penegakan sanksi yang konsisten. Dengan demikian, persoalan-persoalan di atas mempertegas pentingnya hukum administrasi sebagai instrumen normatif dan pengawasan untuk mendorong reformasi birokrasi. Jika regulasi dilaksanakan secara konsisten, maladministrasi dapat ditekan, korupsi dapat dicegah, dan netralitas ASN dapat terjaga.

Dampak lanjutannya adalah meningkatnya kualitas pelayanan publik, berkurangnya praktik penyalahgunaan kewenangan, serta terwujudnya birokrasi yang profesional. Hal ini akan memperkuat kepercayaan publik terhadap pemerintah, yang merupakan modal utama dalam konsolidasi demokrasi menuju Indonesia Emas 2045. Kepercayaan publik yang tinggi akan mendorong partisipasi masyarakat dalam pengawasan, mengurangi potensi konflik, dan menciptakan stabilitas politik yang diperlukan untuk pembangunan jangka panjang.

¹³ Komisi Pemberantasan Korupsi, *Laporan Investigasi Kasus Juliari Batubara dalam Pengadaan Bantuan Sosial Covid-19* (Jakarta: KPK, 2022), 12.

¹⁴ Bawaslu RI, *Laporan Pengawasan Netralitas ASN Pemilu 2019 dan Pilkada 2020* (Jakarta: Bawaslu, 2021), 33



Peran Hukum Administrasi dalam Konsolidasi Demokrasi

Hukum administrasi memiliki fungsi strategis dalam mengawal proses konsolidasi demokrasi di Indonesia. Demokrasi tidak hanya dimaknai sebatas prosedur elektoral, tetapi juga mencakup bagaimana birokrasi menjalankan pelayanan publik secara adil, efisien, dan akuntabel. Dalam konteks ini, hukum administrasi berperan sebagai penjaga *fairness* dalam interaksi antara pemerintah dengan masyarakat. Tanpa instrumen hukum administrasi yang kuat, praktik demokrasi akan mudah terdistorsi oleh kepentingan politik jangka pendek. Demokrasi sebagai sistem pemerintahan tidak hanya bertumpu pada pelaksanaan pemilu secara reguler, tetapi juga memerlukan penguatan institusi dan kepastian hukum dalam penyelenggaraan administrasi negara.

Dalam konteks ini, Hukum administrasi menyediakan kerangka legal dan mekanisme kontrol terhadap kewenangan pejabat publik. Kerangka ini dioperasionalkan melalui reformasi birokrasi dalam bentuk sistem merit, digitalisasi layanan, dan pengawasan yang akuntabel. Ketika birokrasi bekerja secara profesional dan bebas intervensi politik, kepercayaan publik meningkat dan partisipasi masyarakat dalam proses politik semakin luas. Kepercayaan dan partisipasi inilah yang menjadi fondasi konsolidasi demokrasi menuju Indonesia 2045.

Pertama, Hukum administrasi memberikan kepastian prosedural bagi masyarakat dalam mengakses hak-haknya. Misalnya, kewajiban badan publik untuk membuka informasi sesuai Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik menjadi fondasi transparansi demokratis dalam penyelenggaraan pemerintahan¹⁵. Kepastian prosedural ini mencegah terjadinya diskriminasi dan memperkuat partisipasi warga negara dalam mengawasi jalannya birokrasi. Kedua, hukum administrasi memperkuat akuntabilitas pejabat publik. Melalui mekanisme peradilan administrasi (Peradilan Tata Usaha Negara/ PTUN), masyarakat memiliki ruang untuk menggugat keputusan atau tindakan pejabat yang dianggap melanggar hukum atau merugikan hak-hak warga¹⁶. Dengan

¹⁵ Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik

¹⁶ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2020), hlm. 145



demikian, keberadaan PTUN menjadi jembatan penting antara kepastian hukum dan perlindungan hak asasi warga negara.

Peran Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) dalam sistem hukum administrasi Indonesia tidak hanya terbatas pada penyelesaian sengketa antara warga negara dan aparatur pemerintahan, tetapi juga memiliki potensi strategis sebagai instrumen penggerak reformasi birokrasi. Dalam perspektif hukum administrasi modern, keberadaan PTUN merupakan perwujudan dari prinsip *checks and balances* yang memungkinkan warga negara menuntut pertanggungjawaban atas tindakan administratif yang dianggap bertentangan dengan hukum¹⁷

Ketiga, hukum administrasi berfungsi sebagai penyangga meritokrasi birokrasi. Regulasi terkait sistem rekrutmen dan promosi Aparatur Sipil Negara (ASN) sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang ASN sebagaimana pengganti dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 bertujuan membangun birokrasi yang netral dan profesional.¹⁸ Netralitas ASN dalam pemilu maupun pilkada merupakan prasyarat penting agar birokrasi tidak dijadikan instrumen politik kekuasaan, melainkan tetap fokus pada pelayanan publik.

Keempat, hukum administrasi memiliki peran preventif dan represif terhadap praktik korupsi. Instrumen pengawasan internal seperti Inspektorat Jenderal maupun pengawasan eksternal oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) sering kali bertumpu pada kerangka hukum administrasi. Melalui peraturan perundang-undangan, penyalahgunaan kewenangan dapat diminimalisasi dengan menegakkan prinsip *detournement de pouvoir* (penyalahgunaan kekuasaan).¹⁹

Penerapan Sistem Merit ASN sesuai Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 (sekarang diganti Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang ASN) memastikan rekrutmen dan promosi jabatan berbasis kompetensi. Transformasi digital melalui Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE) berdasarkan Peraturan Presiden 95 Tahun 2018 mendorong transparansi layanan. Indeks SPBE Nasional 2024 mencatat nilai 3,12 dengan predikat "Baik", melampaui target RPJMN

¹⁷ Seipul, S., Adepio, M. F., & Ardhan, M. U. (2024). Peran Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Menegakkan Prinsip Kepentingan Umum. *Action Research Literate*, 8

¹⁸ Nugroho, Riant. *Reformasi Birokrasi di Indonesia*. Jakarta: Gramedia, 2019.

¹⁹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2022), hlm. 201



2020–2024 (2,60), yang menunjukkan digitalisasi mulai berdampak positif.²⁰ Namun, data Ombudsman RI menunjukkan masih ada 26.461 laporan maladministrasi pada 2023, dengan dominasi “tidak memberikan pelayanan” (41%) dan “penundaan berlarut” (28%).²¹ Skor CPI Indonesia 2024 hanya 37/100, menandakan integritas birokrasi belum optimal²²

Peningkatan nilai SPBE, penerapan sistem merit, dan penguatan PTUN secara kumulatif memperbaiki kualitas tata kelola dan meningkatkan kepercayaan publik. Birokrasi yang profesional dan bebas intervensi politik menjadi fondasi demokrasi substantif, karena pelayanan publik yang adil dan responsif memperluas partisipasi warga negara. Berdasarkan uraian konsep, kasus, dan praktik di atas, hubungan antara hukum administrasi, reformasi birokrasi, dan demokrasi sebenarnya tidak berdiri sendiri-sendiri. Ketiganya saling terkait dalam suatu mekanisme yang bersifat kausal dan berjenjang. Hubungan kausal antara hukum administrasi, reformasi birokrasi, dan demokrasi dapat dijelaskan melalui empat tahapan. Pertama, hukum administrasi memberikan kerangka legal yang membatasi kewenangan pejabat serta memberikan mekanisme koreksi terhadap penyimpangan melalui PTUN dan pengawasan internal. Kedua, kerangka hukum yang kuat memungkinkan reformasi birokrasi diterapkan secara konsisten melalui sistem merit, digitalisasi layanan, dan penguatan pengawasan.

Ketiga, birokrasi yang profesional dan responsif meningkatkan kepercayaan publik terhadap pemerintah. Keempat, meningkatnya kepercayaan publik mendorong partisipasi politik dan kontrol sosial yang lebih kuat, sehingga memperkuat konsolidasi demokrasi. Dengan demikian, reformasi birokrasi tidak dapat dipisahkan dari efektivitas hukum administrasi sebagai fondasi demokrasi substantif. Negara Korea Selatan, reformasi birokrasi berhasil memajukan demokrasi melalui mekanisme *administrative litigation* yang kuat dan merit system yang ketat. Sementara itu, Jepang menekankan *administrative guidance* untuk mencegah diskresi berlebihan. Perbandingan ini menunjukkan bahwa keberhasilan

²⁰ Kementerian PANRB, Hasil Evaluasi SPBE Nasional 2024 (2024).

²¹ Ombudsman RI, Laporan Tahunan 2023 (2024).

²² Transparency International, *Corruption Perceptions Index* 2024 (2024).



reformasi birokrasi dalam mendukung demokrasi sangat ditentukan oleh efektivitas hukum administrasi sebagai alat kontrol kekuasaan.

Digitalisasi Birokrasi dan Indonesia Emas 2045

Secara normatif, era digital menuntut birokrasi yang adaptif. Implementasi Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE) sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden No. 95 Tahun 2018 Tentang SPBE memperkuat transparansi, efisiensi, dan akuntabilitas layanan publik.²³ Digitalisasi birokrasi memungkinkan pelayanan publik berbasis teknologi, yang dapat memangkas prosedur berbelit dan mengurangi peluang maladministrasi.²⁴ Layanan publik digital seperti Online Single Submission (OSS) dalam perizinan usaha, aplikasi LAPOR! untuk pengaduan masyarakat, serta Satu Data Indonesia memperlihatkan bagaimana hukum administrasi perlu menyesuaikan diri dengan tata kelola elektronik.²⁵

Transformasi digital dalam birokrasi juga memperkuat prinsip demokrasi partisipatif. Masyarakat dapat terlibat aktif melalui kanal digital dalam proses pengawasan dan evaluasi layanan publik²⁶. Hal ini menuntut pembaruan regulasi hukum administrasi agar dapat mengakomodasi teknologi informasi, perlindungan data pribadi, dan keamanan siber. Selain itu, digitalisasi birokrasi mendorong keterbukaan anggaran, sehingga mempersempit ruang praktik korupsi administratif. Berbagai inovasi layanan publik digital menjadi bukti konkret:

1. *Online Single Submission* (OSS) yang mengintegrasikan perizinan usaha lintas kementerian/lembaga sehingga memudahkan investasi.
2. LAPOR! (Layanan Aspirasi dan Pengaduan Online Rakyat) yang memberi saluran aduan masyarakat secara real-time, mendukung keterlibatan warga dalam pengawasan pelayanan publik.
3. Satu Data Indonesia yang memastikan sinkronisasi data lintas instansi untuk mendukung perencanaan pembangunan berbasis bukti (evidence-based policy).

²³ Dwiyanto, Agus. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta: UGM Press, 2020.

²⁴ Effendi, Sofian. *Membangun Good Governance*. Jakarta: UI Press, 2021.

²⁵ World Bank. *Indonesia Public Sector Reform: Towards Bureaucratic Transformation*. Washington DC: World Bank, 2020.

²⁶ United Nations. *E-Government Survey 2022: The Future of Digital Government*. New York: UN, 2022.



Menurut Kementerian PANRB²⁷ Indeks SPBE Nasional 2024 telah mencapai nilai 3,12 (predikat Baik), melampaui target RPJMN 2020–2024 sebesar 2,60.

KESIMPULAN

Reformasi birokrasi di Indonesia tidak dapat dipisahkan dari peran hukum administrasi sebagai landasan normatif sekaligus mekanisme kontrol. Hukum administrasi memastikan bahwa setiap tindakan pemerintah berlandaskan asas legalitas, akuntabilitas, dan proporsionalitas, sehingga pelayanan publik terlaksana secara adil dan bebas dari penyalahgunaan kewenangan. Keberadaan instrumen hukum seperti Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, Undang-Undang ASN, serta mekanisme peradilan administrasi (PTUN) menjadi pilar penting dalam menciptakan birokrasi yang profesional, netral, dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

Transformasi digital melalui implementasi SPBE, OSS, LAPOR!, dan Satu Data Indonesia telah membawa birokrasi Indonesia ke arah tata kelola yang lebih efisien, transparan, dan partisipatif. Digitalisasi birokrasi tidak hanya memotong rantai prosedur yang berbelit, tetapi juga membuka ruang partisipasi publik yang lebih luas, memungkinkan warga negara menjadi pengawas aktif terhadap jalannya pemerintahan. Capaian Indeks SPBE Nasional yang terus meningkat menjadi indikator kemajuan, meskipun disparitas antar daerah dan tantangan perlindungan data pribadi masih perlu ditangani melalui penguatan regulasi dan kapasitas SDM.

Namun, tantangan tetap besar. Data Ombudsman yang mencatat lebih dari 26 ribu laporan maladministrasi pada tahun 2023 dan skor Indeks Persepsi Korupsi (CPI) Indonesia yang masih berada pada angka 37/100 pada tahun 2024 menunjukkan bahwa integritas birokrasi belum sepenuhnya terjaga. Netralitas ASN dalam pemilu dan potensi politisasi birokrasi masih menjadi ancaman yang harus diantisipasi melalui penegakan hukum administrasi secara konsisten dan tegas.

Oleh karena itu, penguatan hukum administrasi harus berjalan seiring dengan inovasi digital dan perbaikan budaya birokrasi. Kombinasi antara kerangka hukum yang kokoh, digitalisasi yang inklusif, dan komitmen aparatur negara akan memperkuat fondasi good governance dan konsolidasi demokrasi. Birokrasi yang profesional, bersih, dan akuntabel adalah prasyarat bagi Indonesia untuk mewujudkan visi Indonesia Emas 2045.

²⁷ Kementerian PANRB Indeks SPBE Nasional 2024



Saran dan Rekomendasi

Berdasarkan analisis peran hukum administrasi dalam reformasi birokrasi dan kontribusinya terhadap konsolidasi demokrasi, berikut rekomendasi strategis yang dapat dipertimbangkan:

1. Penguatan Kerangka Hukum Administrasi

Revisi regulasi terkait administrasi pemerintahan agar lebih adaptif terhadap perkembangan teknologi digital, termasuk penyelesaian sengketa administratif secara elektronik (e-litigation).

Harmonisasi peraturan antara pusat dan daerah agar tidak terjadi tumpang tindih kebijakan yang menghambat pelayanan publik.

Penguatan sanksi administratif bagi pejabat publik yang terbukti melakukan maladministrasi, sehingga menimbulkan efek jera dan mendorong kepatuhan terhadap asas-asas pemerintahan yang baik.

2. Peningkatan Kualitas Aparatur Sipil Negara (ASN)

Penerapan sistem merit yang ketat sesuai UU No. 20 Tahun 2023, dengan memperluas penggunaan assessment center untuk promosi jabatan dan rotasi berbasis kompetensi.

Pelatihan berkelanjutan tentang etika pelayanan publik, hukum administrasi, dan penggunaan teknologi digital, sehingga ASN memiliki integritas dan kapasitas yang sejalan dengan tuntutan era digital.

Penegakan netralitas ASN dalam pemilu melalui mekanisme pengawasan terpadu antara KASN, Bawaslu, dan Ombudsman, sehingga birokrasi tetap menjadi pelayan publik, bukan alat politik.

3. Percepatan Transformasi Digital Birokrasi

Optimalisasi SPBE melalui integrasi layanan lintas kementerian/lembaga dan pemerintah daerah, sehingga masyarakat hanya perlu satu portal (single gateway) untuk mengakses seluruh layanan publik.

Penguatan perlindungan data pribadi dengan penerapan UU No. 27 Tahun 2022 secara konsisten, meliputi audit keamanan siber dan sertifikasi petugas pengelola data.



Pengembangan layanan publik berbasis AI dan big data analytics untuk meningkatkan prediksi kebutuhan layanan, meminimalkan human error, dan mempercepat pengambilan keputusan berbasis bukti.

4. Penguatan Mekanisme Pengawasan dan Partisipasi Publik

Modernisasi peran PTUN agar putusan lebih cepat dan responsif, termasuk penggunaan sidang daring dan putusan elektronik.

Peningkatan kanal pengaduan publik seperti aplikasi LAPOR! dengan sistem pelacakan real-time dan integrasi dengan Ombudsman RI untuk mempermudah tindak lanjut.

Pemberdayaan masyarakat sipil melalui literasi hukum administrasi, agar warga negara memahami hak-haknya dan berani menuntut akuntabilitas pemerintah.

5. Mendorong Budaya Birokrasi yang Berintegritas

Internalisasi nilai-nilai ASN BerAKHLAK (Berorientasi pelayanan, Akuntabel, Kompeten, Harmonis, Loyal, Adaptif, Kolaboratif) ke dalam setiap level organisasi pemerintah.

Pemberian insentif berbasis kinerja dan penghargaan untuk unit kerja yang berhasil menekan maladministrasi, sehingga menciptakan iklim kompetisi positif antar instansi.

Kolaborasi lintas sektor (pemerintah, akademisi, swasta, dan masyarakat) untuk membangun ekosistem pemerintahan yang bersih, transparan, dan inklusif.

DAFTAR PUSTAKA

- Almadani, M., A. A. D. Cahyani, dan M. Khadafi. "The Influences of Electronic-Based Government System (SPBE) Implementation on Performance Accountability in the Regional Secretariat of South Sulawesi Province." *Jurnal MSDA (Manajemen Sumber Daya Aparatur)* 12, no. 1 (2023).
- Bahagia, S. I., M. R. Amirulloh, dan A. Mulyadi. "Evaluating the Implementation of an Electronic-Based Government System: A Lesson from Sukabumi District." *Publisia: Jurnal Ilmu Administrasi Publik* 10, no. 1 (2024).
- Bawaslu RI. *Laporan Pengawasan Netralitas ASN Pemilu 2019 dan Pilkada 2020*. Jakarta: Bawaslu RI, 2021.



Deseano, Aurick Adien, N. H. Arrasyid Aulia Putra, dan M. I. Gusthomi. "Administrative Court as Bureaucratic Reform Catalyst through Administrative Law Enforcement." *Reformasi Hukum* 29, no. 1 (2023).

Effendi, Sofian. *Membangun Good Governance*. Jakarta: UI Press, 2021.

Grindle, Merilee S. "Good Governance: The Inflation of an Idea." *HKS Faculty Research Working Paper Series* No. RWP10-023. Cambridge, MA: Harvard Kennedy School, 2010.

Gusthomi, M. I., F. A. Rinaldi, dan M. D. Setiani. "The Role of PTUN Procedural Law in Protecting Citizens' Rights Against Decisions of State Administrative Officials." *Jurnal Penelitian Pendidikan (JPP)* 41, no. 2 (2024).

Hadjon, Philipus M. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2020.

Indonesia. *Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik*.

Indonesia. *Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara*.

Indonesia. *Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2018 tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE)*.

Indonesia. *Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko (OSS-RBA)*.

Kalesaran, M. "Penerapan Sistem Merit Menuju Pemerintahan yang Terpercaya: Studi Penelitian pada Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Sulawesi Utara." *Jurnal Ilmu Pemerintahan Suara Khatulistiwa* 6, no. 1 (2021).

Kementerian PANRB. *Hasil Evaluasi SPBE Nasional 2024*. Jakarta: Kementerian PANRB, 2024.

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). *Laporan Investigasi Kasus Juliari Batubara dalam Pengadaan Bantuan Sosial Covid-19*. Jakarta: KPK, 2022.

Nugroho, Riant. *Reformasi Birokrasi di Indonesia*. Jakarta: Gramedia, 2019.

Ombudsman Republik Indonesia. *Laporan Tahunan Ombudsman RI 2023*. Jakarta: Ombudsman RI, 2023.

Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Pers, 2022.



Rini Wijayanti. “Reformasi Birokrasi dan Hukum Administrasi dalam Mendukung Indonesia Emas 2045.” *Studi Pemerintahan dan Demokrasi* 9, no. 1 (2025): 45–60.

Santoso, Budi. “Peran Hukum Administrasi dalam Konsolidasi Demokrasi di Indonesia.” *Jurnal Hukum dan Administrasi Negara* 15, no. 2 (2024): 123–140.

Seipul, S., M. F. Adepio, dan M. U. Ardhan. “Peran Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Menegakkan Prinsip Kepentingan Umum.” *Action Research Literate* 8 (2024).

Transparency International. *Corruption Perceptions Index 2024*. Berlin: Transparency International, 2024.

United Nations. *E-Government Survey 2022: The Future of Digital Government*. New York: United Nations, 2022.

World Bank. *Indonesia Public Sector Reform: Towards Bureaucratic Transformation*. Washington, DC: World Bank, 2020.

© 2025 by the authors. Published for possible open access publication under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY SA) license (http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).
--