



DOI: <https://doi.org/10.38035/jihhp.v5i5>
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Penghentian Progam Sehat Malang Makmur: Implikasi terhadap Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten Malang dan BPJS Kesehatan

Cassie Andrea Jonathan¹, Christy Abigail Tjahyadi², Elena Prisilia³, Marshella Angelita Butar Butar⁴, Dwi Putra Nugraha⁵

¹Universitas Pelita Harapan, Indonesia, cassie25andrea@gmail.com

²Universitas Pelita Harapan, Indonesia, christytjahyadi@gmail.com

³Universitas Pelita Harapan, Indonesia, elena.prisillia05@gmail.com

⁴Universitas Pelita Harapan, Indonesia, litaangel48@gmail.com

⁵Universitas Pelita Harapan, Indonesia, dwi.nugraha@uph.edu

Corresponding Author: cassie25andrea@gmail.com

Abstract: *This article examines the Decision of the Surabaya State Administrative Court Number 98/G/2024/PTUN.SBY. from two perspectives, namely administrative law and contract law. The decision concerns a dispute between the Head of Malang Regency Health Service against the Malang Regent due to the issuance of a decision regarding a vacancy for an executive position. The Head of Service considered this decision as an arbitrary act and a violation of the principles of good governance. On the other hand, the Malang Regent had his own reasons regarding the imposition of sanctions. However, this dispute contains a more complicated problem, with the Malang BPJS Kesehatan also being financially harmed. Previously, the Malang Government through an integrity pact had stated its commitment to finance the Malang Makmur Health Program. The collaboration with BPJS seemed promising, until the government neglected its obligation regarding the commitment stated in the integrity pact. This failure led to the imposition of sanctions on the Head of the Malang Regency Health Service. Thus, this article is presented as a comprehensive analysis on the issue between the Head of Service, the Regent of Malang, BPJS, and the residents of Malang who had expected free health services*

Keyword: *Administrative Law, State Administrative Decision, Integrity Pact, Agreement.*

Abstrak: Artikel ini membedah Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya Nomor 98/G/2024/PTUN.SBY. melalui dua sudut pandang, yakni hukum administrasi dan hukum kontrak. Putusan tersebut adalah mengenai sengketa antara Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten Malang yang melawan Bupati Malang karena terbitnya keputusan mengenai pembebasan jabatan menjadi jabatan pelaksana. Keputusan Tata Usaha Negara berikut oleh Kepala Dinas dianggap sebagai tindakan sewenang-wenang sekaligus pelanggaran terhadap asas-asas umum pemerintahan yang baik. Di sisi lain, Bupati Malang tentu memiliki alasan tersendiri terkait penjatuhan sanksi yang dilakukan. Namun, sengketa ini mengandung

permasalahan yang lebih rumit, dengan turut dirugikannya BPJS Kesehatan Cabang Malang sebagai pihak ketiga. Sebelumnya, Pemerintah Kabupaten Malang melalui suatu pakta integritas telah menyatakan komitmen untuk menyediakan anggaran guna membiayai Program Sehat Malang Makmur. Program tersebut diadakan dalam rangka mewujudkan *Universal Health Coverage* di Malang, dan dalam pelaksanaannya dibutuhkan sinergitas yang optimal dengan BPJS Kesehatan Cabang Malang. Kerjasama tampak berjalan baik, hingga pihak pemerintah lalai memenuhi komitmen yang tertera dalam pakta integritas. Kegagalan inilah yang menyebabkan penjatuhan sanksi terhadap Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten Malang. Artikel ini pun hadir sebagai bentuk analisis komprehensif terkait permasalahan antara Kepala Dinas, Bupati Malang, BPJS, hingga warga Malang yang telah mengharapkan pemenuhan janji pemerintah, yakni pelayanan kesehatan gratis

Kata Kunci: Hukum Administrasi, Keputusan Tata Usaha Negara, Pakta Integritas, Perjanjian.

PENDAHULUAN

Definisi Keputusan Tata Usaha Negara (“KTUN”) dimuat dalam Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (“UU 51/2009”) (Republik Indonesia, 2017 ; Republik Indonesia, 1986). Sejalan dengan ini, pasal tersebut menetapkan KTUN dikeluarkan oleh badan/pejabat pemerintahan yang berwenang. KTUN ditujukan kepada masyarakat atau subjek hukum tertentu dengan tujuan mengatur, menetapkan, dan mengesahkan keputusan terkait urusan pemerintahan. Dimana, sifat KTUN yang juga termuat dalam pasal diatas ialah bersifat konkret, individual, final .

Terdapat upaya yang dapat dilakukan jika keputusan tata usaha negara dianggap merugikan atau melanggar asas umum pemerintahan yang baik (“AUPB”), yaitu mengajukan upaya administratif. Menurut Ridwan HR, upaya administratif merupakan langkah yang dilakukan sebelum mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (“PTUN”). Pasal 75 ayat 1 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (“UU 30/2014”), juga mengatur bahwa setiap individu atau badan hukum yang merasa dirugikan oleh KTUN harus terlebih dahulu menempuh upaya administratif sebelum dapat mengajukan gugatan ke PTUN. Upaya administratif terdiri dari dua tahap, yaitu keberatan administratif dan banding administratif. Keberatan diajukan kepada pejabat yang mengeluarkan keputusan untuk meminta peninjauan ulang. Jika respon terhadap keberatan tidak memuaskan, pihak yang dirugikan dapat mengajukan banding kepada atasan pejabat tersebut atau instansi yang lebih tinggi. Setelah seluruh upaya administratif dilakukan dan tidak membuahkan hasil, barulah gugatan dapat diajukan ke PTUN.

Dalam beberapa kasus, KTUN berkaitan erat dengan perjanjian, khususnya perjanjian kerja atau kerjasama. Dalam putusan yang kami bahas, yaitu putusan nomor 98/G/2024/PTUN.SBY, KTUN yang diterbitkan oleh Bupati Malang yang menjadi objek sengketa ini, diterbitkan setelah gagalnya rencana kerjasama antara Pemerintah Daerah dan BPJS. Penggugat, yaitu Drg. Wiyanto Wijoyo, M.MKes, mengajukan gugatan terhadap KTUN tersebut, yang dianggap merugikan hak dan kepentingannya sebagai akibat dari batalnya kerjasama yang direncanakan.

METODE

1) Sumber Data

Dalam penelitian ini, Menurut Sutopo (2006), sumber data merupakan segala sesuatu yang menjadi dasar atau tempat data diperoleh melalui metode tertentu, baik dari manusia, benda, atau dokumen. Dalam penelitian ini, sumber data utama berasal dari

dokumen hukum, seperti salinan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya Nomor 98/G/2024/PTUN.SBY, regulasi terkait administrasi pemerintahan, peraturan mengenai disiplin ASN, serta dokumen-dokumen pendukung seperti Pakta Integritas dan Petunjuk Teknis Rencana Kerja antara Pemerintah Kabupaten Malang dan BPJS Kesehatan. Selain itu, peneliti juga menggunakan dokumen pendukung seperti Peraturan Pemerintah, Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan, KUHPPerdata, dan literatur ilmiah mengenai hukum administrasi negara dan hukum kontrak dengan studi pustaka dari berbagai literatur ilmiah, jurnal hukum administrasi, dan literatur hukum kontrak untuk mendukung analisis secara komprehensif terhadap kasus ini.

Penelusuran literatur dilakukan melalui studi kepustakaan yang mencakup referensi akademik, buku-buku hukum, dan sumber daring resmi seperti situs Mahkamah Agung dan BPJS Kesehatan. Metode pengumpulan data dilakukan secara sistematis dengan menyeleksi dan mengklasifikasikan dokumen-dokumen yang memiliki relevansi langsung terhadap substansi sengketa, termasuk dokumen pakta integritas, dokumen anggaran, dan pernyataan para pihak yang tercantum dalam putusan pengadilan.

2) Analisis Data

Dalam penelitian ini, pendekatan yang digunakan adalah pendekatan kualitatif deskriptif, dengan fokus pada analisis isi dokumen (*document content analysis*). Pendekatan ini dipilih karena dinilai paling relevan untuk mengungkap secara mendalam dinamika hukum dalam penghentian Program Sehat Malang Makmur. Penelitian ini mengandalkan model analisis data dari Miles dan Huberman yang mencakup empat tahapan utama, yaitu: pengumpulan data, reduksi data, penyajian data, serta penarikan kesimpulan dan verifikasi.

Sebagaimana dikemukakan oleh Moleong (2007), analisis data merupakan proses sistematis dalam menyusun dan mengklasifikasikan data menjadi pola dan kategori tertentu guna menarik makna dan kesimpulan. Tahapan pertama dalam proses ini adalah pengumpulan data. Data diperoleh melalui penelaahan secara cermat terhadap dokumen hukum, regulasi yang berkaitan, serta berbagai sumber pustaka lainnya yang relevan. Proses pengumpulan ini dilakukan secara sistematis untuk memastikan bahwa data yang dikumpulkan memiliki relevansi tinggi dengan permasalahan hukum yang sedang dikaji. Dokumen yang dikumpulkan meliputi putusan hukum, kebijakan pemerintah daerah, serta pernyataan atau tanggapan dari berbagai pihak, termasuk BPJS Kesehatan. Fokus utama dalam tahap ini adalah mendalami materi terkait penghentian Program Sehat Malang Makmur dan dampaknya terhadap hubungan hukum antara pemerintah daerah, BPJS, serta masyarakat penerima manfaat.

Tahapan berikutnya adalah reduksi data, yakni proses pemilahan dan penyederhanaan informasi yang telah diperoleh. Data yang dianggap tidak relevan dengan fokus penelitian disingkirkan, sementara data yang esensial dan berkaitan erat dengan tema utama dianalisis lebih lanjut. Fokus reduksi data dalam penelitian ini meliputi aspek kewenangan pejabat pemerintahan dalam mengambil keputusan penghentian program, penerapan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB), serta keabsahan kontrak dalam bentuk pakta integritas berdasarkan unsur-unsur perjanjian sebagaimana diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPPerdata). Proses ini bertujuan untuk menyaring informasi yang benar-benar berkontribusi terhadap pemahaman mendalam mengenai landasan hukum dan validitas tindakan administratif yang diambil oleh pemerintah daerah.

Setelah data direduksi, tahap selanjutnya adalah penyajian data. Dalam penelitian ini, data disusun dalam bentuk narasi argumentatif yang terstruktur guna menggambarkan keterkaitan antara fakta hukum yang ditemukan dengan norma-norma hukum yang berlaku. Penyajian ini tidak hanya memuat fakta-fakta yang ditemukan dalam dokumen,

tetapi juga mengaitkannya dengan kerangka normatif yang menjadi dasar pengambilan keputusan. Penyajian data dibagi dalam beberapa tema utama yang meliputi: keabsahan keputusan penghentian program, tanggung jawab administrasi pejabat publik, serta status hukum pakta integritas sebagai dasar perjanjian kerja sama antara pemerintah daerah dengan BPJS Kesehatan. Dalam penyajian ini, hubungan antara tindakan administratif dengan implikasi hukumnya terhadap hak masyarakat dan keberlanjutan pelayanan publik dianalisis secara mendalam dan komprehensif.

Tahap terakhir adalah penarikan kesimpulan dan verifikasi, di mana peneliti merumuskan kesimpulan sementara berdasarkan penyajian data yang telah dilakukan. Kesimpulan ini kemudian diuji kembali dengan membandingkan data empiris dengan teori-teori hukum serta fakta-fakta dalam dokumen yang relevan. Proses verifikasi bertujuan untuk memastikan validitas dan kredibilitas hasil analisis, sehingga kesimpulan yang dihasilkan benar-benar mencerminkan kondisi yang ada serta dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Apabila seluruh data telah tervalidasi, maka kesimpulan akhir ditarik sebagai hasil analisis yang sah.

Melalui metode analisis ini, penelitian tidak hanya menjelaskan secara deskriptif mengenai konflik administratif antara pemerintah daerah dan BPJS Kesehatan, tetapi juga menggali secara kritis implikasi hukum dari penghentian program layanan publik yang sebelumnya dijalankan berdasarkan perjanjian atau pakta integritas. Pendekatan kualitatif deskriptif ini memungkinkan peneliti untuk menelaah lebih dalam dinamika hubungan hukum antara pejabat pemerintahan, lembaga pelaksana layanan (dalam hal ini BPJS Kesehatan), dan masyarakat sebagai penerima manfaat layanan. Penghentian Program Sehat Malang Makmur tidak hanya menjadi isu administratif semata, tetapi juga menyangkut hak-hak publik dan kewajiban negara dalam menjamin akses terhadap layanan kesehatan. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan mampu memberikan gambaran yang utuh dan mendalam terhadap substansi perkara serta aspek yuridis yang melingkupinya. Melalui kajian ini pula, dapat ditarik pelajaran penting mengenai pentingnya akuntabilitas, legalitas tindakan administratif, dan perlindungan hukum terhadap masyarakat dalam pelaksanaan kebijakan publik yang berbasis pada perjanjian kerja sama antara institusi negara.



Gambar 1. Data Analisis

Source : Miles & Huberman dalam Sugiyono (2016)

HASIL DAN PEMBAHASAN

Keabsahan Keputusan Bupati Malang dalam Perspektif KTUN dan AUPB

Obyek sengketa dalam perkara ini adalah Keputusan Bupati Malang yang membebaskan seorang Pegawai Negeri Sipil (“PNS”) dari jabatannya dan menempatkannya dengan jabatan pelaksana selama 12 bulan. Berdasarkan Pasal 1 angka 9 UU 51/2009, KTUN didefinisikan sebagai “*suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, bersifat konkret, individual, dan final, serta menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata*” (Republik Indonesia, 2017 ; Republik Indonesia, 1986). Dengan demikian, perlu dilakukan analisis mengenai pemenuhan unsur-unsur tersebut dalam Keputusan Bupati Malang Nomor 800.1.6.3/148/35.07.405/2024.

Pertama, unsur konkret dalam KTUN, sebagaimana diatur dalam bagian penjelasan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (“UU 5/1986”), mengacu pada keputusan yang tidak bersifat abstrak, melainkan berwujud, tertentu, atau dapat ditentukan (Republik Indonesia, 1986). Dalam konteks ini, Keputusan Bupati Malang memenuhi unsur konkret karena secara eksplisit menetapkan bahwa Drg. Wiyanto Wijoyo, M.M.Kes (“Penggugat”) dicabut dari jabatannya sebagai Kepala Dinas Kesehatan dan ditempatkan sebagai pelaksana tugas selama 12 bulan. Keputusan ini juga merincikan dasar administratif dan hukum yang mendasari pencabutan tersebut, sehingga bersifat nyata dan tidak bersifat umum atau hipotesis. Kedua, unsur individual dalam KTUN mengacu pada keputusan yang tidak ditujukan kepada masyarakat umum, melainkan kepada pihak tertentu, baik dari segi subjek maupun objek yang dituju (Republik Indonesia, 1986). KTUN bersifat individual memiliki definisi *niet algemeen gerekend naar de geadresseerde van de beslissing*, artinya tidak untuk umum dan tertentu berdasarkan apa yang dituju oleh keputusan itu (Ridwan HR, 2018). Keputusan Bupati tersebut menunjukkan sifat individual karena keputusan itu secara spesifik ditujukan kepada Penggugat, yaitu dengan menetapkan pencabutan jabatan yang hanya berlaku untuk pejabat yang bersangkutan dan tidak ditujukan kepada masyarakat umum.

Ketiga, unsur final dalam KTUN berarti bahwa keputusan tersebut bersifat definitif dan tidak memerlukan tindakan administratif lebih lanjut untuk mengesahkannya, sehingga menimbulkan akibat hukum yang mengikat (Republik Indonesia, 1986). Demikian pada Pasal 87 UU 30/2014 menjelaskan bahwa final yang dimaksud ialah final dalam arti luas. Keputusan Bupati Malang dapat dikategorikan sebagai keputusan yang bersifat final karena telah ditetapkan secara definitif tanpa memerlukan persetujuan tambahan atau prosedur administratif lanjutan. Keputusan ini langsung berdampak hukum terhadap Penggugat, yaitu pencabutan dari jabatan Kepala Dinas Kesehatan dan pengalihannya ke jabatan pelaksana selama 12 bulan.

Berdasarkan uraian di atas, Keputusan Bupati Malang Nomor 800.1.6.3/148/35.07.405/2024 memenuhi tiga unsur utama KTUN berdasarkan Pasal 1 angka 9 UU 51/2009 yaitu bersifat konkret, individual, dan final. Unsur konkret tercermin dari ketentuan yang jelas dan spesifik mengenai pencopotan jabatan, yang menunjukkan bahwa keputusan tersebut tidak bersifat abstrak dan dapat diidentifikasi dengan baik. Sementara itu, unsur individual terlihat dari penetapan keputusan yang secara khusus ditujukan kepada Penggugat, bukan kepada masyarakat umum. Selain itu, keputusan ini juga memenuhi unsur final karena telah ditetapkan secara definitif tanpa memerlukan persetujuan tambahan dari pihak lain, sehingga langsung menimbulkan akibat hukum bagi Penggugat. Selain itu keputusan tersebut juga telah memenuhi unsur lainnya seperti penetapan tertulis, dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara, berisi tindakan hukum tata usaha negara, berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, serta menimbulkan akibat hukum. Dengan demikian, keputusan tersebut dapat dikategorikan sebagai KTUN yang dapat menjadi objek sengketa dalam Peradilan Tata Usaha Negara.

Analisis terhadap keputusan ini tidak hanya berhenti pada pemenuhan unsur KTUN, tetapi juga harus mempertimbangkan penerapan AUPB. Menurut Jazim Hamidi, AUPB berfungsi sebagai pedoman bagi pejabat administrasi negara dalam menjalankan fungsinya, selain itu menjadi alat uji bagi hakim administrasi dalam menilai tindakan administrasi negara, serta sebagai dasar pengajuan gugatan bagi pihak penggugat (Ridwan HR, 2018).

Dalam sengketa Keputusan Bupati Malang Nomor 800.1.6.3/148/35.07.405/2024, Penggugat mendasarkan keberatannya pada potensi pelanggaran AUPB. Dalam gugatannya, sebagaimana tercermin dalam uraian putusan, Penggugat secara spesifik menyoroti pelanggaran terhadap asas kepastian hukum, asas kecermatan, dan asas proporsionalitas.

Definisi AUPB menurut Wirda Van der Burg adalah tendensi-tendensi (kecenderungan) etik, yang menjadi dasar hukum Tata Usaha Negara, baik yang tertulis, maupun yang tidak tertulis, termasuk praktik pemerintahan dan dapat diketahui pula bahwa asas-asas itu sebagian dapat diturunkan dari hukum dan praktik, sedangkan untuk sebagian besar bukti (jelas atau nyata) langsung mendesak. Terdapat 13 asas penting yang sering dijadikan acuan dalam putusan Tata Usaha Negara (Pratiwi et al., 2016). Dua diantaranya yakni asas tidak menyalahgunakan wewenang dan asas keadilan.

Pada KTUN dengan nomor 98/G/2024/PTUN.SBY., dapat ditemukan penerapan asas-asas tersebut. Salah satunya asas tidak menyalahgunakan wewenang. Menurut Marbun (2003), asas tidak menyalahgunakan wewenang mengharuskan pejabat publik menggunakan kewenangannya hanya untuk kepentingan umum sesuai dengan aturan yang berlaku (Marbun, 2015). Asas ini bisa dibagi menjadi tiga perspektif; Penggugat, Tergugat, dan Hakim. Penggugat berpendapat penerbitan Keputusan Objek Sengketa merupakan penyalahgunaan wewenang oleh Tergugat dengan mengalihkan beban kekurangan anggaran program Universal Health Care (“UHC”) kepada dirinya. Sementara, peran Penggugat menurut Instruksi Bupati Nomor 6541 Tahun 2023 hanya sebatas peran teknis bukan manajerial. Tergugat memiliki argumen bahwa keputusan yang dikeluarkan adalah implementasi kewenangan administratif yang sah demi kelancaran program UHC. Kendala anggaran yang dihadapi merupakan isu struktural yang harus diatasi secara administratif, bukan sebagai bukti penyalahgunaan wewenang. Setelah melakukan uji dan evaluasi, Hakim menolak gugatan Penggugat karena tidak terbukti adanya penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh Tergugat. Hakim memaparkan bahwa Keputusan Bupati tersebut diterbitkan masih dalam kerangka kebijakan administrasi yang sah dan tidak ada bukti konkret bahwa Tergugat menyalahgunakan kewenangannya.

Selain asas tidak menyalahgunakan wewenang, dapat ditemukan asas keadilan dalam keputusan tersebut. Penggugat menilai Keputusan Bupati ini tidak adil karena menghapus haknya secara sepihak dan memberatkan, tanpa memberikan perlakuan yang setara serta kompensasi yang layak. Menurutnya keputusan tersebut tidak didasarkan pada pertimbangan proporsional dan tidak mencerminkan kepatutan, karena tanggung jawab atas keterbatasan anggaran untuk mendukung program UHC seharusnya tidak dibebankan kepadanya, melainkan merupakan masalah struktural yang menjadi kewenangan Tergugat. Tergugat berpendapat bahwa keputusan tersebut sudah sesuai dengan kewenangannya dan prosedur administrasi yang berlaku, dengan tujuan sebagai bagian dari program UHC. Dengan demikian, menurut Tergugat keputusan tersebut adil karena bertujuan untuk masyarakat luas. Meskipun oleh pihak Penggugat merasa keputusan ini tidak adil, Hakim menyatakan bahwa keputusan tersebut sah karena sudah sesuai dengan aturan dan prosedur yang berlaku, sehingga menunjukkan bahwa Hakim menganggap keputusan ini adil.

Analisis Kewenangan Bupati dalam Penjatuhan Sanksi Disiplin Terhadap Penggugat

Penggugat telah menggugat keputusan Bupati Malang yang membebaskannya dari jabatan struktural menjadi jabatan pelaksana selama 12 bulan. Gugatan ini didasari pada ketentuan Pasal 75 ayat (1) UU 30/2014, yang menyatakan bahwa warga masyarakat yang

dirugikan oleh keputusan atau tindakan pejabat pemerintahan berhak mengajukan keberatan administratif kepada pejabat atau atasannya (Republik Indonesia, 2014).

Penggugat merasa haknya dirugikan oleh keputusan yang dikeluarkan oleh Bupati Malang Nomor 800.1.6.3/148/35.07.405/2024 yang tertanggal pada 27 Maret 2024. Oleh karena itu, Penggugat mengajukan keberatan administratif kepada Bupati Malang pada tanggal 22 Mei 2024, akan tetapi keberatan tersebut ditolak dengan dikirimnya surat resmi dari Tergugat. Setelah keberatannya ditolak, Penggugat tidak hanya diam, ia melanjutkan upaya administratif dengan mengajukannya banding administratif kepada Gubernur Jawa Timur pada tanggal 11 Juni 2024 sesuai dengan ketentuan Pasal 77 dan Pasal 78 ayat (3) UU 30/2014. Akan tetapi, hingga gugatan diajukan ke PTUN, banding administratif tersebut tidak kunjung mendapatkan tanggapan dari pihak Gubernur Jawa Timur.

Maka berdasarkan Pasal 78 ayat (3) UU 30/2014, jika upaya administratif tidak mendapatkan tanggapan dalam jangka waktu tertentu, maka pihak yang dirugikan berhak melanjutkan gugatan ke PTUN (Republik Indonesia, 2014). Hal ini juga berdasarkan pada Pasal 2 ayat (1) PERMA yang menyatakan bahwa pengadilan berwenang menerima dan memeriksa sengketa administrasi setelah upaya administratif ditempuh (Republik Indonesia, n.d.-a). Maka dari itu, PTUN Surabaya berhak untuk memeriksa dan memutus perkara ini karena keputusan Bupati Malang yang menjadi objek sengketa telah memenuhi kriteria sebagai KTUN berdasarkan Pasal 1 angka 9 UU 5/1986 jo. UU 30/2014. Selain itu, lokasi kedudukan Tergugat berada dalam yurisdiksi PTUN Surabaya, dan gugatan yang diajukan telah sesuai dengan tenggang waktu pada Pasal 55 UU 5/1986 yaitu maksimal 90 hari sejak putusan diumumkan atau diterima oleh pihak yang dirugikan (Republik Indonesia, 1986).

Pengajuan gugatan oleh Penggugat selaku pihak yang merasa dirugikan, dianggap kurang tepat karena penerbitan KTUN Bupati Malang tersebut dianggap telah memenuhi unsur legalitas dari segi kewenangan, prosedural, maupun substansi. Melihat dari segi kewenangan, Bupati Malang merupakan Pejabat Pembina Kepegawaian, yang memiliki kewenangan untuk menerbitkan keputusan yang memberikan sanksi disiplin kepada PNS, sesuai dengan Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil (“PP 94/2021”). Pejabat pembina kepegawaian, bertanggung jawab atas pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian Aparatur Sipil Negara (“ASN”) di wilayahnya (Republik Indonesia, 2021b). Lalu, bupati atau walikota merupakan pejabat pembina kepegawaian daerah, yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Pasal 1 angka 5 Nomor 63 Tahun 2009 dan Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2003. Oleh karena itu, sesuai dengan Pasal 1 angka 3 PP 94/2021, Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) merupakan pejabat yang memiliki kewenangan menjatuhkan hukuman disiplin kepada PNS sesuai peraturan perundang-undangan (Republik Indonesia, 2021b).

Jika melihat dari segi kewenangannya, maka yang dijadikan dasar oleh Bupati Malang untuk mengambil keputusan pembebasan jabatan dari jabatannya menjadi jabatan pelaksana selama 12 bulan sudah sesuai dengan ketentuan dalam PP 94/2021 yang berdasarkan pada Pasal 11 angka 2 huruf (b) mengenai melaporkan dengan segera kepada atasannya apabila mengetahui ada hal yang dapat membahayakan keamanan negara atau merugikan keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf d, apabila pelanggaran berdampak negatif pada negara dan/atau pemerintah (Republik Indonesia, 2021c).

Pada segi prosedural mengenai penurunan jabatan 12 bulan terhadap Penggugat, dianggap telah sesuai dengan PP 94/2021, yang diawali dengan laporan dugaan pelanggaran yang disampaikan kepada atasan langsung atau pejabat yang berwenang menghukum pada awal proses ini. Kemudian jika pelanggaran dianggap serius, pihak berwenang, baik dari atasan langsung atau membentuk tim pemeriksa akan melakukan pemeriksaan secara menyeluruh. Pemeriksaan yang dilakukan bukan hanya bertujuan untuk menemukan atau memastikan kebenaran tentang dugaan pelanggaran, tetapi juga untuk mengidentifikasi faktor-faktor atau

latar belakang dari terjadinya pelanggaran. Pihak pemeriksa berkewajiban untuk menyusun Berita Acara Pemeriksaan (“BAP”), yaitu dokumen resmi berisi hasil wawancara serta fakta-fakta terkait pelanggaran. BAP kemudian berfungsi sebagai dasar dalam keputusan hukuman. Setelah itu, Pejabat Pembina Kepegawaian akan menilai hasil pemeriksaan dengan berbagai pertimbangan, seperti dampak pelanggaran terhadap institusi, hal-hal yang memberatkan dan meringankan, serta kesesuaian hukuman terhadap pelanggaran. Dengan ini, pemeriksaan dan keputusan hukuman dilakukan secara hierarkis dan sesuai dengan prosedur hukum. Maka, penurunan jabatan selama 12 bulan patut dianggap sah, dan sesuai dengan prinsip umum pemerintahan yang ideal. Sesuai dengan prosedur penyampaian keputusan hukuman disiplin, pejabat terkait dapat memastikan bahwa hak-hak kepegawaian tetap dipertahankan selama masa hukuman berlangsung. Penjatuhan hukuman disiplin dianggap masuk akal dan sah jika melalui prosedur yang sesuai dengan ketentuan undang-undang.

Lalu berdasarkan segi substansi, Penggugat dinilai telah melakukan pelanggaran disiplin berat yang melibatkan sejumlah tindakan yang berpotensi merugikan tata kelola pemerintahan dan keuangan negara. Berdasarkan pertimbangan hukum, Penggugat tidak melakukan verifikasi dan validasi data kepesertaan BPJS/UHC, yang sebenarnya merupakan sebuah langkah penting untuk memastikan keakuratan data dalam program kesehatan nasional. Selain itu, Penggugat tidak memastikan ketersediaan anggaran dalam Daftar Pelaksanaan Anggaran (DPA), yang merupakan dokumen krusial untuk menjamin kelancaran pembiayaan program. Tindakan lainnya yang dianggap melanggar adalah tidak melibatkan Tim Koordinasi Kerja Sama Daerah (TKKSD) dalam proses penyusunan dokumen kerja sama dengan BPJS, yang seharusnya menjadi bagian dari prosedur standar untuk menjaga transparansi dan akuntabilitas. Penggugat juga tidak segera melaporkan lonjakan anggaran yang berpotensi merugikan keuangan negara kepada Bupati, sebuah kewajiban penting bagi pejabat pemerintah untuk mencegah kerugian negara (Republik Indonesia, 2019).

Perilaku tersebut dinilai melanggar berbagai ketentuan hukum, termasuk Pasal 124 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan Pasal 4 serta Pasal 5 PP 94/2021 (Republik Indonesia, 2021a). Pasal-pasal ini mengatur kewajiban pejabat untuk menjalankan tugasnya dengan penuh tanggung jawab, profesionalitas, dan kepatuhan terhadap peraturan yang berlaku. Pelanggaran terhadap ketentuan tersebut memberikan dasar hukum bagi Bupati Malang untuk mengambil tindakan disiplin terhadap Penggugat.

Selain itu, penerbitan keputusan pembebasan jabatan Penggugat dinilai tidak melanggar AUPB. Asas-asas seperti kepastian hukum, kecermatan, dan profesionalitas telah dipenuhi dalam proses penerbitan keputusan ini. Tindakan Bupati Malang dianggap sebagai langkah yang sah untuk menegakkan disiplin PNS dan menjaga tata kelola pemerintahan yang baik. Dengan mempertimbangkan fakta-fakta tersebut, keputusan ini dipandang sebagai upaya untuk memastikan bahwa pejabat pemerintah menjalankan tugasnya sesuai dengan prinsip-prinsip hukum dan etika administrasi pemerintahan.

Status Rancangan Kerjasama antara Pemerintah Kabupaten Malang dengan BPJS Kesehatan Cabang Malang dalam rangka Pelaksanaan Program Sehat Malang Makmur

Sengketa antara Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten Malang sebagai Penggugat, dengan Bupati Malang pada awalnya terjadi karena rencana pengadaan UHC yang dinamakan Program Sehat Malang Makmur. Program tersebut bertujuan menyediakan pelayanan kesehatan gratis bagi seluruh warga Malang, dan untuk itu diperlukan kolaborasi antara pemerintah dengan BPJS Kesehatan. Sebagai tahap awal kerjasama, Kepala Dinas berkoordinasi dengan BPJS Kesehatan Malang, di mana BPJS telah bersedia menerima keikutsertaan 578.588 orang jika pembayaran premi dijamin oleh pihak pemerintah. Syarat dari BPJS pun disanggupi, lalu dibuat pakta integritas yang pada pokoknya memuat komitmen Bupati Malang untuk mengalokasikan anggaran sebesar Rp194.072.043.873,00 dari Anggaran Pendapatan dan

Belanja Daerah (“APBD”) Kabupaten Malang 2023 dalam rangka pembayaran premi dari Program Sehat Malang Makmur. Setelah ditandatangani Pakta Integritas sebagai dasar dimulainya kerjasama antara BPJS dengan pemerintah Malang, dibentuk juga suatu Petunjuk Teknis Rencana Kerja. Kedua dokumen tersebut mengindikasikan telah terbentuknya rancangan perjanjian antara kedua pihak.

Perjanjian sendiri didefinisikan sebagai peristiwa ketika dua orang atau dua pihak saling berjanji untuk melaksanakan suatu hal (Subekti, 2005). Suatu perjanjian tidak serta-merta dianggap sah karena telah terdapat persetujuan, melainkan diatur empat syarat sahnya perjanjian dalam Pasal 1320 KUHPerdara, yakni kesepakatan para pihak, kecakapan untuk mengadakan perikatan, suatu pokok persoalan tertentu, dan sebab yang halal. Terlepas dari hasil akhirnya, rancangan kerjasama antara BPJS dengan Pemerintah Kabupaten Malang pun telah memenuhi keempat syarat sahnya perjanjian.

Pertama, sebelum terjadinya kesepakatan, BPJS meminta jaminan bahwa premi warga Malang yang hendak diikutsertakan dalam layanan BPJS akan dibayarkan oleh pemerintah. Pemerintah Kabupaten Malang menyetujui syarat ini dan memberikan jaminan berupa pakta integritas yang ditandatangani Bupati Malang. Dengan demikian, telah jelas terbentuk kesepakatan antara para pihak terkait penyelenggaraan Program Sehat Malang Makmur. Maka, syarat yang terutama dari perjanjian telah terpenuhi.

Kedua, Pasal 1330 KUHPerdara merincikan bahwa orang yang tidak cakap ialah anak yang belum dewasa dan mereka yang ditaruh di bawah pengampuan. Untuk hal-hal tertentu, perempuan yang telah kawin juga dianggap tidak cakap, tetapi ketentuan tersebut tidak lagi berlaku sejak terbitnya Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 1963. Kecakapan diatur sebagai salah satu syarat sahnya perjanjian karena orang yang cakap menurut hukum akan mampu memahami serta memenuhi tanggung jawab yang lahir dari perjanjian tersebut (Subekti, 2005). Para pihak dalam rancangan kerjasama ini jelas cakap menurut hukum karena seluruhnya merupakan orang-orang yang bekerja sebagai bagian dari instansi pemerintah. Fakta ini saja telah cukup untuk membuktikan para pihak telah dewasa serta sehat pikirannya.

Ketiga, dalam perjanjian harus terdapat objek tertentu, yaitu prestasi yang wajib dipenuhi para pihak. Objek perjanjian dapat berupa memberikan sesuatu, melakukan sesuatu, atau tidak melakukan sesuatu. Pada perjanjian ini, kedua belah pihak mengemban kewajiban, di mana BPJS menerima keikutsertaan 578.588 warga Malang dan Pemerintah Kabupaten Malang menyediakan dana untuk membayarkan premi bagi sejumlah warga tersebut. Masing-masing pihak perlu memenuhi prestasinya karena sesuai dengan Pasal 1338 KUHPerdara, setiap perjanjian yang sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya.

Keempat, sebab dalam perjanjian dapat diartikan sebagai isi dari perjanjian tersebut. “Sebab” bukan berarti sesuatu yang menyebabkan seseorang mengadakan perjanjian, karena pada dasarnya hukum tidak memedulikan gagasan ataupun cita-cita, melainkan tindakan subjek hukum. Rincian isi dari pakta integritas dan Petunjuk Teknis Rencana Kerja antara Pemerintah Kabupaten Malang dengan BPJS tidak diketahui. Namun, dapat dipastikan bahwa isi kedua dokumen tersebut halal, tidak melanggar peraturan perundang-undangan, dan tidak bertentangan dengan kesusilaan. Hal ini dikarenakan sedari awal kerjasama antara kedua pihak terjadi dalam rangka penyelenggaraan Program Sehat Malang Makmur, sehingga isi dari perjanjian tentu adalah mengenai kewajiban masing-masing pihak untuk menyelesaikan program tersebut. Maka dari itu, telah jelas bahwa perjanjian antara pemerintah dan BPJS memenuhi keempat syarat sahnya perjanjian.

Perjanjian yang merupakan tindakan hukum, melahirkan suatu hubungan hukum yaitu perikatan. Pada dasarnya, setiap perikatan terdiri atas unsur yang sama yaitu hubungan hukum, dua pihak, dan dalam lapangan hukum kekayaan. Namun, perikatan dibagi ke dalam beberapa jenis (Subekti, 2005). Pertama adalah perikatan bersyarat, di mana perikatan digantungkan pada peristiwa yang akan datang serta belum tentu terjadi. Perikatan dengan syarat tanggung

lahir ketika peristiwa tersebut terjadi, sedangkan perikatan dengan syarat batal berakhir ketika peristiwanya terjadi. Kedua adalah perikatan dengan ketetapan waktu, yang berarti penangguhan pelaksanaannya tergantung pada suatu ketetapan waktu. Ketiga adalah perikatan alternatif, di mana debitur diberi kebebasan untuk memilih dari beberapa prestasi. Keempat adalah perikatan tanggung-menanggung, yang di salah satu pihak terdapat beberapa orang. Kelima adalah perikatan yang dapat dibagi atau yang tidak dapat dibagi, tergantung pada jenis prestasi serta maksud dari perikatan. Keenam adalah perikatan dengan ancaman hukuman, yaitu ketika telah disepakati bahwa debitur diwajibkan melakukan sesuatu jika perikatannya tidak dipenuhi.

Dari keenam jenis perikatan yang ada, ikatan kerjasama antara Pemerintah Kabupaten Malang dengan BPJS termasuk dalam perikatan dengan syarat tangguh. Suatu syarat dalam perikatan tidak selalu memerlukan pernyataan tegas dari para pihak karena terdapat “syarat diam”, yaitu ketika sudah dianggap ada syarat dalam suatu perikatan jika dari keadaan maupun tujuan perikatan terlihat suatu syarat (Setiawan, 2017). Syarat dalam perikatan antara pemerintah dan BPJS bukan merupakan syarat diam. Bahkan, sebelum dimulainya perjanjian telah secara tegas dinyatakan suatu syarat, yaitu BPJS setuju bekerja sama hanya jika premi warga yang ikut serta dalam BPJS, dijamin oleh pemerintah.

Meskipun rancangan kerjasama Pemerintah Kabupaten Malang dengan BPJS telah memenuhi empat syarat sah perjanjian dan klasifikasi jenis perikatannya pun sudah jelas, pada akhirnya kerjasama tersebut tidak terealisasi. Kegagalan ini terjadi bukan karena perjanjian tidak sah atau mengandung cacat, melainkan karena pihak pemerintah kurang mengindahkan asas kekuatan mengikat kontrak, asas itikad baik, serta asas kepercayaan dalam merencanakan kerjasama untuk Program Sehat Malang Makmur.

Dr. Muhammad Syaifuddin, S.H., M.Hum. dalam bukunya yang berjudul “*Hukum Kontrak Memahami Kontrak dalam Perspektif Filsafat, Teori, Dogmatik, dan Praktik Hukum*” menjelaskan enam asas hukum kontrak yang membangun konstruksi hukum kontrak. Pertama adalah asas konsensualitas, yang artinya perlu terjadi kesepakatan antara para pihak mengenai prestasi yang diperjanjikan. Kedua adalah asas kebebasan membuat kontrak, yang memberi kebebasan bagi setiap orang yang cakap menurut hukum untuk membuat atau tidak membuat kontrak, memilih pihak, menentukan sebab dan objek kontrak, menentukan bentuk kontrak, serta menyimpangi ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang bersifat opsional. Ketiga adalah asas kekuatan mengikat kontrak, yang dimuat dalam Pasal 1338 ayat (1) KUHPdata, di mana diatur bahwa setiap kontrak yang sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya. Keempat adalah asas itikad baik, yang mewajibkan para pihak untuk menjaga kejujuran, kepatutan, serta kehati-hatian sedari pembuatan hingga pelaksanaan kontrak. Kelima adalah asas keseimbangan, yang mengartikan bahwa para pihak dalam suatu kontrak perlu berada pada posisi yang seimbang. Keenam adalah asas kepercayaan, yang menekankan di antara para pihak perlu dijaga kepercayaan, karena kepercayaan menimbulkan keyakinan bahwa kedua belah pihak akan kontrak akan dilaksanakan sebagaimana mestinya.

Pemerintah Kabupaten Malang dan BPJS telah sepakat tanpa adanya paksaan, merancang kontrak secara bebas, dan memperhatikan keseimbangan posisi kedua pihak. Namun, pihak pemerintah kurang memperhatikan kehati-hatian dalam merencanakan Program Sehat Malang Makmur. Dapat disebut demikian karena berdasarkan pernyataan dari saksi Unggul Nugroho sebagai anggota DPRD Kabupaten Malang tahun 2009-2024, program UHC tersebut tidak pernah dibahas dalam rapat anggota Dewan. Bahkan, dikatakan juga bahwa Program Sehat Malang Makmur spontan muncul di akhir Januari 2023 lalu dicanangkan 1 Februari 2023, sehingga anggarannya tidak termuat dalam APBD Tahun Anggaran 2023. Sejak awal program ini tidak dirancang dengan teliti ataupun hati-hati, dan berakibat pada penghentian program di Agustus 2023.

Kesaksian berikut menunjukkan bahwa sejak awal perencanaan, Pemerintah Kabupaten Malang tidak memperhatikan asas itikad baik dan serta-merta mengadakan kerjasama dengan pihak BPJS. Pada awalnya pemerintah berkomitmen untuk menyanggupi pembayaran premi keikutsertaan warganya hingga ditandatangani suatu pakta integritas, tetapi tampaknya komitmen tersebut tidak dianggap sebagai sesuatu yang berarti. Pada akhirnya, dana pembayaran premi tidak tersedia dan kepercayaan BPJS terhadap Pemerintah Kabupaten Malang tentu telah hilang. Lebih dari itu, pihak pemerintah juga menunjukkan ketidakmampuan dalam memenuhi asas kekuatan mengikat kontrak, sehingga tujuan utama dari kerjasamanya dengan BPJS sirna begitu saja.

Kedudukan Pakta Integritas dalam Rencana Kerjasama antara Pemerintah Kabupaten Malang dengan BPJS Kesehatan Cabang Malang

Perjanjian kerjasama yang terkandung dalam Putusan Nomor 98/G/2024/PTUN.SBY., belum dituangkan dalam kontrak tertulis tetapi telah dibuat sebuah pakta integritas yang ditandatangani oleh Bupati Malang. Pakta integritas inilah yang menjadi dasar bagi BPJS untuk menyetujui kerjasama tersebut, dan kerjasama ini sudah berlanjut sampai adanya Petunjuk Teknis Rencana Kerja antara pemerintah daerah dengan BPJS dan telah ditandatangani oleh Penggugat. Pokok-pokok dari pakta integritas ini berisikan bahwa Pemerintah Kabupaten Malang siap untuk mengalokasikan anggaran sebesar Rp194.072.043.873,00 untuk Jaminan Kesehatan yang akan diambil dari APBD Kabupaten Malang pada tahun 2023. Dengan adanya pakta integritas ini, BPJS Kesehatan Cabang Malang bersedia untuk menerima, melayani, dan juga memberikan akses kesehatan kepada 578.588 warga dari Kabupaten Malang. Namun, karena adanya Perubahan Anggaran Keuangan (PAK) yang dilakukan pada sekitar bulan Agustus hingga September 2023, tidak tersedia jumlah anggaran yang cukup untuk memenuhi apa yang telah dinyatakan oleh Bupati Malang di dalam pakta integritas tersebut. Maka dari itu, kerjasama untuk menjalani Program Sehat Malang Makmur menuju UHC tidak dapat dijalankan sebagaimana mestinya, yang pada akhirnya juga berpengaruh pada terhambatnya akses layanan kesehatan bagi masyarakat yang membutuhkan.

Secara definisi, pakta integritas dapat dibagi menjadi dua kata yaitu “pakta” dan “integritas”. Definisi dari kata “pakta” menurut Hukum Online, yaitu *“bentuk perjanjian, yang merupakan persetujuan (tertulis atau dengan lisan) yang dibuat oleh dua pihak atau lebih, masing-masing bersepakat akan menaati apa yang tersebut dalam persetujuan itu”* (Hukumonline, n.d.). Kemudian, kata “integritas”, menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah *“mutu, sifat, atau keadaan yang menunjukkan kesatuan yang utuh sehingga memiliki potensi dan kemampuan yang memancarkan kewibawaan atau kejujuran”* ((KBBI), n.d.). Pakta integritas diatur dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 49 Tahun 2011 (**“Permen PANRB 49/2011”**). Pada Pasal 1 angka 1 dari Permen PANRB 49/2011 telah tertulis bahwa dokumen pakta integritas adalah *“dokumen yang berisi pernyataan atau janji kepada diri sendiri tentang komitmen melaksanakan seluruh tugas, fungsi, tanggung jawab, wewenang dan peran sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan kesanggupan untuk tidak melakukan korupsi, kolusi dan nepotisme”* (Republik Indonesia, n.d.-b). Secara umum, pakta integritas wajib untuk ditandatangani oleh ASN, dan pakta integritas berfungsi sebagai bentuk upaya agar perjanjian atau kesepakatan yang dibuat akan dijalani dengan kejujuran dan tanpa niatan-niatan yang tidak diinginkan seperti korupsi, kolusi, dan nepotisme (Fauzi, n.d.). Pakta integritas juga adalah sebuah perjanjian yang dibuat antara pejabat dari lingkungan kementerian ataupun lembaga dengan pemerintah daerah.

Pakta integritas sendiri bukan merupakan perjanjian dalam bentuk perjanjian perdata yang umum, karena pakta integritas ialah dokumen yang menyatakan kesediaan para pihak untuk mematuhi aturan dan untuk bertindak jujur. Namun, dalam beberapa kasus pakta integritas juga dapat dijadikan sebagai bagian atau dilampirkan dalam suatu perjanjian yang mengikat secara hukum. Pakta integritas dapat digunakan sebagai dasar dari sebuah perjanjian

karena pakta tersebut merupakan perjanjian tertulis dan dapat mengikat para pihak untuk menjalankan tugas dan hak masing-masing. Selain itu, terdapat beberapa pakta integritas yang memuat sanksi bagi pelanggaran yang dilakukan ke dalam perjanjian tertulis tersebut. Pada Pasal 1320 dari KUHPerdata, telah dijelaskan bahwa syarat sah dari sebuah perjanjian adalah kesepakatan, kecakapan, hal tertentu, dan sebab yang halal. Di dalam pakta integritas, terutama dalam pakta integritas yang menjadi pembahasan dalam Putusan Nomor 98/G/2024/PTUN.SBY. ini, semua syarat sah dari perjanjian yang tertera pada pasal tersebut telah dipenuhi. Walaupun pakta integritas bukan merupakan perjanjian perdata yang berdiri sendiri, tetapi suatu dokumen pakta integritas masih memiliki kekuatan mengikat dan dapat menjadi dasar bagi para pihak untuk berkomitmen menjalankan kewajiban masing-masing.

Ganti Kerugian yang Sepatutnya Dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Malang sebagai Bentuk Tanggung Jawab atas Kelalaiannya dalam Memenuhi Perjanjian

Kerjasama yang telah diperjanjikan antara pemerintah dengan BPJS tidak dapat dijalankan karena tidak terdapat cukup dana pada APBN Kabupaten Malang, seperti yang telah diperjanjikan dan disepakati dalam pakta integritas. Maka dari itu, Bupati Malang tidak dapat memenuhi isi dari pakta integritas tersebut dan pihak BPJS dirugikan karena masih terdapat tagihan-tagihan yang ditanggung oleh BPJS yang masih menjadi utang Pemerintah Kabupaten Malang. Jika di dalam pakta integritas yang telah dibuat antara pemerintah daerah dengan BPJS telah dicantumkan klausul yang secara eksplisit mengatur konsekuensi bilamana pakta integritas ini telah mengakibatkan kerugian nyata dan telah diatur juga proses penyelesaiannya, maka pihak yang dirugikan dapat mengajukan tuntutan untuk meminta ganti rugi dengan dasar wanprestasi. Namun, karena pada putusan ini pakta integritas yang telah dibuat tidak dilampirkan dan hanya diberitahukan pokok-pokoknya saja, belum dapat dipastikan apakah ada klausul khusus yang mengatur tentang proses penyelesaian ganti rugi atau tidak.

Selain itu, Penggugat yang mengalami penurunan jabatan melalui Surat Keputusan Bupati Malang Nomor 800.1.6.3/148/35.07.405/2024 tentang Pembebasan Dari Jabatannya Menjadi Jabatan Pelaksana Selama 12 (dua belas) Bulan, tidak dapat dianggap sebagai solusi yang dapat menyelesaikan masalah tidak terlaksanakannya program UHC ini. Namun justru malah menimbulkan kerugian bagi berbagai pihak, termasuk BPJS yang masih menanggung utang dari Pemerintah Kabupaten Malang. Dalam Putusan Nomor 98/G/2024/PTUN.SBY., dampak dari penurunan jabatan Penggugat memiliki potensi untuk menimbulkan dampak negatif yang lebih besar, terutama dalam hal pelaksanaan UHC dan juga penyelesaian utang pemerintah daerah kepada BPJS. Penurunan jabatan yang dilakukan tetap harus berpegang pada prinsip AUPB yang di mana keputusan yang diambil harus dilakukan dengan alasan yang sah, mengikuti prosedur yang benar, dan tidak malah memperburuk situasi, yang di mana pada kasus ini, penurunan jabatan berdampak kepada kebijakan publik yang sedang berjalan.

Dengan terhambatnya program UHC, penyelesaian kewajiban pemerintah daerah kepada BPJS juga ikut terhambat, terutama karena permasalahan yang ada disebabkan oleh kurangnya anggaran dari pihak Pemerintah Kabupaten Malang. Dengan adanya perubahan jabatan ini, maka koordinasi dan juga pengambilan keputusan terkait penyelesaian utang ini juga menjadi terganggu. Oleh karena itu, menurunkan jabatan Penggugat dalam kasus ini tidak menyelesaikan permasalahan utama yaitu tidak berjalannya Program Sehat Malang Makmur. Lebih dari itu, penurunan jabatan yang dilakukan juga tidak berpengaruh terhadap kerugian yang telah dialami oleh BPJS, di mana pemerintah daerah masih memiliki utang berupa tagihan-tagihan yang harus ditanggung oleh BPJS.

Kelalaian pemerintah dalam memenuhi perjanjiannya bukan hanya mengakibatkan kerugian materil sebesar Rp87 miliar bagi BPJS Kesehatan Malang, melainkan merugikan warga Malang yang telah mengharapkan pelayanan kesehatan gratis. Rugi atau *schade* dapat diartikan sebagai kerugian nyata yang dapat diperkirakan oleh para pihak ketika membuat kontrak, yang mana kerugian tersebut muncul akibat wanprestasi (Syaifuddin, 2012). Ganti

kerugian juga diatur dalam beberapa pasal dari KUHPerdada. Pasal 1243 KUHPerdada mengatur bahwa debitur diwajibkan melakukan penggantian kerugian biaya, kerugian, maupun bunga, bila dirinya telah dinyatakan lalai dan tetap lalai memenuhi perikatan. Kemudian, Pasal 1249 KUHPerdada menetapkan bahwa jumlah ganti rugi akibat wanprestasi dapat ditentukan sendiri oleh para pihak.

Selain itu, dengan mengacu pada Pasal 1246 KUHPerdada, diketahui bahwa ganti kerugian terbagi ke dalam tiga komponen (Syaifuddin, 2012). Pertama adalah biaya, yang berarti segala pengeluaran yang memang telah dikeluarkan. Kedua adalah rugi, di mana terjadi kerusakan benda-benda milik pihak yang berhak menerima prestasi, yang diakibatkan kelalaian pihak yang wajib memenuhi prestasi. Ketiga adalah bunga, yaitu keuntungan yang seharusnya diterima atau diharapkan oleh pihak yang berhak menerima prestasi. Terlepas dari komponen yang berbeda-beda, terdapat satu bentuk ganti kerugian yang paling lazim, praktis, serta paling sedikit menimbulkan selisih, yaitu uang (Syaifuddin, 2012). Uang menjadi alat yang paling mudah untuk menggantikan kerugian karena dapat diberikan dalam jumlah yang eksak, sesuai dengan nilai kerugian. Namun, selain dari uang dapat jika dilakukan bentuk ganti kerugian lain seperti pemulihan kepada keadaan semula atau larangan untuk mengulangi wanprestasi.

Terkait ketiga komponen di atas, BPJS sebagai kreditur patut menuntut ganti kerugian berupa biaya karena telah terdapat dana yang dikeluarkan tetapi belum dibayarkan kembali oleh Pemerintah Kabupaten Malang. Sesuai dengan keterangan dari saksi Hartanti sebagai auditor pada Inspektorat Daerah Kabupaten Malang, pada Agustus 2023 jumlah warga Malang yang hendak ikut serta dalam BPJS melonjak menjadi 600 ribu orang. Premi yang perlu dibayarkan ialah sebesar Rp144 miliar dan yang telah dibayar oleh pemerintah yaitu sebesar Rp57 miliar, sehingga terhadap BPJS masih terdapat hutang sebesar Rp87 miliar. Maka, meskipun kerjasama pemerintah dengan BPJS untuk Program Sehat Malang Makmur tidak dapat lagi dilanjutkan, hutang sebesar Rp87 miliar tetap perlu dibayarkan kepada BPJS.

Dalam hal hendak dituntutnya ganti kerugian, Pasal 1248 KUHPerdada mengharuskan adanya hubungan kausal yang jelas antara wanprestasi dengan kerugian nyata. Hubungan sebab akibat antara kelalaian Pemerintah Kabupaten Malang dengan kerugian materil yang ditanggung BPJS telah jelas. Sedari awal, pihak pemerintah telah menjanjikan anggaran sebesar Rp194.072.043.873,00 sebagai dana jaminan premi, tetapi nyatanya yang dibayarkan tidak sampai separuh. Jumlah peserta BPJS Kesehatan Cabang Malang terus meningkat dan di saat bersamaan pemerintah tidak memiliki cukup dana untuk membayar premi, sehingga tentunya mengakibatkan kerugian materil bagi pihak BPJS. Dengan demikian, sudah sepatutnya pemerintah menggantikan kerugian senilai Rp87 miliar.

Di sisi lain, warga Kabupaten Malang yang telah dijanjikan pelayanan kesehatan gratis oleh pemerintahnya turut dirugikan. Sebagian besar warga Malang tentu telah mengharapkan kehidupan yang lebih sejahtera melalui terpenuhinya segala kebutuhan medis yang dibutuhkan, terutama bagi para Penerima Bantuan Iuran Daerah (PBID) yang tidak mampu membayar fasilitas kesehatannya sendiri. Namun, kelalaian pemerintah yang kemudian berujung pada penghentian Program Sehat Malang Makmur, telah menghilangkan kesempatan bagi warga atau terkhusus PBID untuk meningkatkan taraf hidup. Bahkan, saksi Unggul Nugroho menyatakan selama penghentian program UHC tersebut, dirinya didatangi warga PBID yang tidak dapat berobat dan bisa berakibat meninggal dunia.

Kesaksian tersebut menunjukkan bahwa ketidakmampuan pemerintah dalam memenuhi prestasi pada akhirnya membawa dampak negatif yang begitu besar bagi warga Malang, bahkan hingga mengancam nyawa beberapa di antara mereka. Warga Malang memang bukan merupakan pihak dalam perjanjian, tetapi ketika terjadi wanprestasi maka merekalah yang merasakan kerugian yang paling besar. Dalam konteks hukum kontrak, warga Malang memang tidak memiliki kedudukan untuk menuntut ganti kerugian kepada pemerintah. Namun, sudah selayaknya bagi Pemerintah Kabupaten Malang untuk kembali menyelenggarakan suatu

program UHC bagi warganya. Hal ini dilakukan bukan sebagai bentuk ganti kerugian, tetapi semata-mata sebagai bentuk tanggung jawab kepada warga Malang yang sebelumnya telah dijanjikan pelayanan kesehatan gratis. Penyelenggaraan program UHC tersebut menjadi tindakan paling dasar yang dapat dilakukan pemerintah demi memelihara serta menjahterakan warganya.

KESIMPULAN

Sengketa di PTUN Surabaya ini terjadi karena Penggugat merasa dirugikan atas Keputusan Bupati Malang yang menurunkan jabatan Penggugat menjadi jabatan pelaksana selama periode waktu tertentu. Penggugat mendalilkan bahwa gagalnya pelaksanaan Program Sehat Malang Makmur bukan merupakan tanggung jawabnya, dan dikeluarkannya KTUN tersebut merupakan tindakan yang sewenang-wenang serta melanggar AUPB. Pengadilan Tata Usaha Negara memang didirikan sebagai tempat penyelesaian sengketa di bidang administrasi pemerintahan, di kala adanya tindakan maupun keputusan pemerintah yang tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan atau AUPB. Meskipun demikian, dalam sengketa ini diputuskan bahwa KTUN Bupati Malang terkait pembebasan jabatan Penggugat tidak melanggar AUPB, bahkan merupakan tindakan yang tepat demi menjaga tata kelola pemerintahan yang baik. Melalui Putusan Nomor 98/G/2024/PTUN.SBY., sengketa antara Penggugat dengan Bupati Malang telah terselesaikan, tetapi di dalamnya terkandung permasalahan kompleks yang juga patut didalami, yakni perihal kerjasama dengan pihak BPJS untuk melaksanakan program UHC di Malang.

Rencana kerjasama antara Pemerintah Kabupaten Malang dengan BPJS Kesehatan Cabang Malang telah memenuhi keempat syarat perjanjian yang sah serta menimbulkan perikatan dengan syarat sungguh. Perjanjian didasarkan pada suatu pakta integritas yang ditandatangani oleh Bupati Malang sebagai komitmen penyediaan anggaran, dan telah dibuat Petunjuk Teknis Rencana Kerja antara kedua pihak. Namun, pada akhirnya kerjasama tersebut terhenti karena dalam merancang serta melaksanakan perjanjian, pihak pemerintah tidak mengindahkan asas kekuatan mengikat kontrak, itikad baik, dan kepercayaan. Kelalaian tersebut mengakibatkan kerugian materil bagi pihak BPJS serta turut merugikan warga Malang yang telah mengharapkan pelayanan kesehatan gratis. Oleh karena itu, Pemerintah Kabupaten Malang sepatutnya menggantikan kerugian BPJS dalam bentuk pemberian biaya dan menyelenggarakan program UHC lain sebagai wadah untuk meningkatkan kesejahteraan warga Malang.

REFERENSI

- (KBBI), K. B. B. I. (n.d.). *integritas*. <https://kbbi.web.id/integritas>
- Cekli S Pratiwi, Shinta A Purmawati, Fauzi, dan C. Y. P. (2016). *Penjelasan Hukum Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*. Jakarta, Indonesia. Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan (LeIP).
- Fauzi, S. (n.d.). Pakta Integritas: Pengertian, Tujuan, Cara Membuat, Dan Penerapannya. In *Kecamatan Anjir Muara Kabupaten Barito Kuala*. <https://anjirmuara.baritokualakab.go.id/pakta-integritas-pengertian-tujuan-cara-membuat-dan-penerapannya/>
- Hukumonline. (n.d.). *Mengenal Pakta Integritas Dan Tujuannya*. <https://www.hukumonline.com/klinik/a/pakta-integritas-dan-tujuannya-1t5e1d72765547e/>
- Miles, B. Mathew dan Michael Huberman. 1992. Analisis Data Kualitatif Buku Sumber Tentang Metode-metode Baru. Jakarta: UIP.
- Moleong, Lexy. (2002). Metode Penelitian Kualitatif, Bandung : CV. Remaja, hal 11
- Republik Indonesia. (n.d.-a). *Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya. Putusan Nomor*

- 98/G/2024/PTUN.SBY., perkara tata usaha negara antara Drg. Wiyanto Wijoyo, M.M.Kes melawan Bupati Malang.
- Republik Indonesia. (n.d.-b). *Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 49 Tahun 2011 tentang Pedoman Umum Pakta Integritas di Lingkungan Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah*.
- Republik Indonesia. (1986). *Undang-undang (UU) Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Indonesia n.p.
- Republik Indonesia. (2014). *Undang-undang (UU) Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan*. Jakarta: Indonesia n.p.
- Republik Indonesia. (2017). *Undang-undang (UU) Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Indonesia n.p.
- Republik Indonesia. (2019). *Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Pasal 124*.
- Republik Indonesia. (2021a). *Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, Pasal (4) dan (5)*.
- Republik Indonesia. (2021b). *Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, Pasal 1 angka (3)*.
- Republik Indonesia. (2021c). *Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, Pasal 11 angka (2) huruf (b)*.
- Ridwan HR. (2018). *Hukum Administrasi Negara* (Revisi ed.). Indonesia: Rajawali Pers.
- S.F, M. (2015). *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia* (Revisi ed.). Indonesia: FH UII Press. <https://opac.ut.ac.id/detail-opac?id=37612>.
- Setiawan, I. K. (2017). *Hukum Perikatan* (Cetakan Ke). Jakarta: Sinar Grafika.
- Subekti. (2005). *Hukum Perjanjian* (Cetakan Ke). Jakarta: PT Intermedia.
- Syaifuddin, M. (2012). *Hukum Kontrak Memahami Kontrak dalam Perspektif Filsafat, Teori, Dogmatik, dan Praktik Hukum* (Cetakan Ke). Bandung: Penerbit Mandar Maju.