

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Penyalahgunaan wewenang dalam administrasi pemerintahan merupakan salah satu permasalahan yang masif terjadi dan berpotensi merusak sistem pemerintahan yang baik contohnya adalah penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh Bupati Kabupaten Malang dalam mengeluarkan Surat Pembebasan Jabatan kepada Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten Malang. Dalam konteks administrasi negara, penyalahgunaan wewenang terjadi ketika seorang pejabat publik dan pejabat pemerintahan menggunakan kewenangannya di luar batas yang telah ditetapkan oleh hukum serta peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan tujuan untuk kepentingan pribadi atau terdapat pengambilan suatu keputusan yang salah oleh pejabat pemerintahan yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Penyalahgunaan wewenang dapat berdampak pada tidak optimalnya pelayanan publik yang di dapatkan masyarakat, menghambat efektivitas birokrasi, serta menurunkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah.¹

Secara yuridis, penyalahgunaan wewenang telah diatur dalam Pasal 17 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Dalam ketentuan tersebut, penyalahgunaan wewenang terbagi

¹ Putri, S. S., & Edwar, F. (2025). “*Tinjauan yuridis penyalahgunaan wewenang oleh kepala kantor wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Jambi berdasarkan Undang-Undang 30 Tahun 2014 tentang putusan administrasi pemerintahan (Studi Nomor 16/G/2021/PTUN.JBI.)*”. *Jurnal Reformasi Hukum Trisakti*, 7(1), 399–408. <https://doi.org/10.25105/refor.v7i1.22299>. hal. 405

menjadi tiga kategori, yaitu melampaui wewenang, mencampurkan wewenang, dan bertindak sewenang-wenang. Undang-undang ini bertujuan untuk mencegah tindakan pejabat yang dapat merugikan masyarakat dan tindakan yang mencederai sistem tata kelola pemerintahan yang baik. Pada Pasal 1 ayat (17) Asas Umum Pemerintahan yang baik menurut Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 adalah prinsip yang digunakan sebagai acuan penggunaan Wewenang bagi Pejabat Pemerintahan dalam mengeluarkan Keputusan dan/atau Tindakan penyelenggaraan pemerintahan.²

Dalam konsep Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), larangan penyalahgunaan wewenang menjadi prinsip mendasar yang harus dijalankan oleh setiap pejabat pemerintahan. Dalam pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang AUPB mencakup asas kepastian hukum, kemanfaatan, ketidakberpihakan, kecermatan, tidak menyalahgunakan kewenangan, keterbukaan, kepentingan umum dan pelayanan yang baik. Prinsip-prinsip ini berfungsi sebagai pendoman agar penyelenggaraan pemerintahan tetap dalam koridor hukum yang berlaku dan menghindari tindakan yang bersifat sewenang-wenang.³

Salah satu contoh kasus penyalahgunaan wewenang yang digunakan oleh penulis terdapat pada Putusan Nomor 11/G/2025/PT.TUN.SBY, yang melibatkan Bupati Kabupaten Malang dan Kepala Dinas Kesehatan

² Sudar, S. (2024). “Penyalahgunaan wewenang oleh pejabat pemerintahan ditinjau dari Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang administrasi pemerintahan”. *Lex Privatum*, 14(2). hal. 3

³ Febriani, N. R., Tarigan, P. S., & Ansori, R. T. (2023). “Analisis yuridis perbuatan melawan hukum oleh pemerintah terhadap pencopotan jabatan kepala dinas kesehatan Kota Bengkulu (Studi Kasus Putusan No. 13/G/2021PTUN-BKL)”. *Jurnal Dinamika Hukum*, 24(2), 161–175. hal. 162

Kabupaten Malang. Kronologi kasus ini di mulai Pada tanggal 18 April 2024 Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten Malang yaitu Wiyanto Wijoyo diduga melakukan pelanggaran terkait penggunaan anggaran BPJS kesehatan, dimana anggaran tersebut digunakan melebihi pagu yang telah ditetapkan oleh APBD kabupaten Malang, Nominal anggaran BPJS yang digunakan oleh KADINKES Kabupaten Malang sebesar 87 miliar, sehingga BPJS menagih pembayaran tersebut kepada pemerintahan Kabupaten Malang.⁴

Akibat dari pelanggaran tersebut Bupati Malang menerbitkan SK Nomor 800.1.6.3/148/35.07.405/2024 terkait pembebasan dari jabatannya sebagai Kadinkes Malang menjadi jabatan pelaksana selama 12 bulan. Surat Keputusan Nomor 800.1.6.3/148/35.07.405/2024 menjadi objek sengketa dalam Putusan Nomor 98/G/2024/PTUN.SBY dan dalam amar putusannya Majelis Hakim dalam perkara ini memutuskan bahwa KADINKES Kabupaten Malang telah terbukti melakukan Penyalahgunaan Wewenang, dan SK Bupati Malang tersebut tidak melanggar Asas AUPB maupun peraturan perundang-undangan.

Akan tetapi pada tingkat banding dalam Putusan Nomor 11/B/2025/PT.TUN.SBY Surat Keputusan tersebut dinyatakan batal karena dalam pertimbangan hukum menyatakan bahwa SK tersebut dibuat tanpa mempertimbangkan Asas AUPB, sehingga Majelis Hakim memerintahkan

⁴ Deny Irwanto, “*Kadinkes Kabupaten Malang Dicopot Imbas Pelanggaran Anggaran BPJS Kesehatan*” <https://www.metrotvnews.com/read/bVDCg6gr-kadinkes-kabupaten-malang-dicopot-imbaspelanggaran-anggaran-bpjs-kesehatan> diakses pada tanggal 12 Januari 2025

Bupati Kabupaten Malang untuk mencabut SK yang ditujukan kepada KADINKES Kabupaten Malang.

Permasalahan hukum utama yang muncul dalam kasus ini adalah bagaimana penerapan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan terkait dengan penggunaan kewenangan oleh kepala daerah dalam pengambilan keputusan dalam menerbitkan suatu KTUN. Khususnya dalam Putusan 98/G/2024/PTUN.SBY menyatakan tindakan Bupati Kabupaten Malang dalam menerbitkan keputusan pembebasan jabatan Kepala Dinas Kesehatan sudah sesuai dengan ketentuan hukum dan asas AUPB, sedangkan dalam putusan Nomor 11/B/2025/PT.TUN.SBY menyatakan bahwa telah terjadi penyalahgunaan wewenang yang merugikan KADINKES Kabupaten Malang yang diakibatkan oleh SK tersebut.⁵

Secara yuridis, kasus ini berkaitan erat dengan ruang lingkup kewenangan dan prosedur dalam pengambilan keputusan tata usaha negara sebagaimana diatur dalam hukum tata negara dan administrasi negara. Dalam konteks ini, perlu di analisis bagaimana aspek legal dan dampak dari keputusan yang diterbitkan oleh Bupati, serta menganalisis bagaimana pertimbangan hukum majelis hakim tingkat pertama PTUN dan tingkat banding PTTUN Surabaya.⁶

⁵ Anggoro, F. N. (2022). "Penyalahgunaan wewenang oleh pegawai negeri sipil (*Ratio Legis Pasal 36 Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil*)". *Jurnal RechtsVinding*, 11(2), 211–228. hal. 212

⁶ Kaloh, I., Siar, L., & Pongkorung, F. (2023). "Penyalahgunaan wewenang aparatur sipil negara (*ASN*) yang menduduki jabatan administrator dalam pemerintahan". *Lex Privatum*, XI(2). hal. 6

Dalam skripsi ini akan membahas lebih dalam mengenai kasus yang melibatkan Kepala Dinas Kabupaten Malang sebagai penggugat dan Bupati Kabupaten Malang sebagai tergugat dalam Putusan Nomor 98/G/2024/PTUN.SBY dan Putusan Banding Nomor 11/B/2025/PT.TUN.SBY, Penelitian ini memiliki urgensi yang cukup penting dikarenakan pentingnya menjamin kepastian hukum dan keadilan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, khususnya dalam perlindungan hak-hak pejabat daerah dan penerapan asas AUPB. Selain itu, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman yang lebih mendalam mengenai mekanisme pengawasan terhadap tindakan penyelenggara negara agar kewenangan yang dimiliki tidak disalahgunakan.

Sehingga penulis tertarik untuk menganalisis terkait tindakan penyalahgunaan wewenang yang dilakukan Bupati Kabupaten Malang dalam penerbitan Surat Pembebasan dari Jabatannya selama 12 Bulan Kepada KADINKES Kabupaten Malang, dan menganalisis perbedaan dalam Putusan Nomor 98/G/2024/PTUN.SBY dan Putusan Banding Nomor 11/B/2025/PT.TUN.SBY. Berdasarkan penjelasan diatas penulis menggunakan judul penelitian yaitu **"ANALISIS YURIDIS PENYALAHGUNAAN WEWENANG OLEH BUPATI KABUPATEN MALANG DALAM PENERBITAN SURAT KEPUTUSAN PEMBEBASAN JABATAN KEPADA KEPALA DINAS KESEHATAN KABUPATEN MALANG, (STUDI KASUS PUTUSAN NOMOR 11/B/2025/PT.TUN.SBY)"**

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana bentuk penyalahgunaan wewenang oleh Bupati Kabupaten Malang dalam penerbitan surat pembebasan dari jabatannya kepada KADINKES Kabupaten Malang berdasarkan Putusan Nomor 11/B/2025/PT.TUN.SBY?
2. Bagaimana pertimbangan hukum yang digunakan oleh Majelis Hakim dalam Putusan Nomor 98/G/2024/PTUN.SBY dengan pertimbangan Majelis Hakim dalam Putusan Banding Nomor 11/B/2025/PT.TUN.SBY Berdasarkan Asas AUPB?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penulis dalam penulisan proposal skripsi ini antara lain :

1. Menganalisis bentuk penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh Kadinkes Kabupaten Malang berdasarkan asas AUPB dalam UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang administrasi pemerintahan.
2. Menganalisis perbedaan Pertimbangan Hukum dalam Putusan Nomor 98/G/2024/PTUN.SBY dengan Putusan Banding Nomor 11/B/2025/PT.TUN.SBY terkait pembebasan jabatan Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten Malang oleh Bupati Malang.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis: Menambah wawasan dan pengetahuan bagi masyarakat dalam bidang hukum administrasi negara, khususnya terkait bentuk penyalahgunaan wewenang yang dapat dilakukan oleh pejabat pemerintahan dan konsekuensi yuridis bagi pejabat yang melakukan penyalahgunaan wewenang.
2. Manfaat Praktis: Memberikan rekomendasi bagi pejabat tata usaha negara dalam pengambilan keputusan kepegawaian yang sesuai dengan AUPB, serta bagi pegawai yang merasa dirugikan untuk memahami mekanisme perlindungan hukum yang tersedia.

1.5 Keaslian Penelitian

Berdasarkan hasil penelusuran yang telah penulis lakukan, terdapat sejumlah penelitian yang berkaitan dengan judul “Analisis Yuridis Penyalahgunaan Wewenang Oleh Bupati Kabupaten Malang Dalam Penerbitan Surat Keputusan Pembebasan Jabatan Kepada Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten Malang, (Studi Kasus Putusan Nomor 11/B/2025/PT.TUN.SBY)” Adanya penelitian-penelitian yang terkait ini memberikan pemahaman yang lebih mendalam terkait topik yang dibahas, dan penulis berharap penelitian ini dapat menjadi kontribusi tambahan dalam literatur akademis terkait hukum administrasi negara, Pada tabel dibawah ini penulis akan menjabarkan persamaan dan perbedaan penelitian terdahulu dengan penelitian yang dilakukan oleh penulis, sebagai berikut :

No	Identitas Penelitian	Persamaan	Perbedaan
1.	Kaloh, I., Siar, L., & Pongkorung, F. (2023). “Penyalahgunaan wewenang aparatur sipil negara (ASN) yang menduduki jabatan administrator dalam pemerintahan”. <i>Lex Privatum</i> , XI(2). ⁷	Memiliki pembahasan yang sama yaitu tindakan penyalahgunaan wewenang aparatur sipil negara.	Terdapat perbedaan pada subjek yang digunakan dalam penelitian, dimana dalam penelitian penulis yang menjadi subjek adalah Bupati Kabupaten Malang.
2.	Bujung, A. R., Sarapun, R. M. S., & Pinangkaan, N. (2023). “Penerapan hukum atas penyalahgunaan wewenang oleh pejabat pemerintah ditinjau dari Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang administrasi pemerintahan”. <i>Lex Administratum</i> 11 (1). ⁸	Memiliki pembahasan yang sama terkait penyalahgunaan wewenang dalam hukum administrasi dan sanksi yang dapat dikenakan kepada pejabat publik.	Dalam penelitian yang dilakukan oleh penulis lebih spesifik Menganalisis konsep penyalahgunaan wewenang berdasarkan asas AUPB dan konsekuensi hukum terhadap Bupati Kabupaten Malang .
3.	Vicky Rahadyanto Widyatmoko (2025). Analisis Pelaksanaan Disiplin ASN Pada Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia (BKPSDM) Kota Batu. <i>10(1)</i> , 124–136. ⁹	Memiliki pembahasan yang sama terhadap peraturan disiplin ASN, yang juga menjadi bagian dari analisis penulis.	Dalam jurnal tersebut fokus penelitiannya adalah Menganalisis disiplin ASN secara umum, sedangkan penelitian penulis berfokus pada penyalahgunaan wewenang dalam putusan Nomor 11/B/2025/PT.TUN.SBY

Tabel 1. *Novelty* Atau Keaslian Penelitian

Kesimpulan dari tabel originalitas penelitian yang telah disusun oleh penulis adalah penelitian ini memiliki kebaruan dengan fokus pada analisis terkait bentuk penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh bupati kabupaten Malang dalam penerbitan surat pembebasan dari jabatannya kepada KADINKES kabupaten Malang berdasarkan Putusan Nomor 11/B/2025/PT. TUN. SBY dan menganalisis pertimbangan Hakim dalam putusan tingkat pertama dan tingkat banding.

⁷ Kaloh, I., Siar, L., & Pongkorung, F. (2023). “*Penyalahgunaan wewenang aparatur sipil negara (ASN) yang menduduki jabatan administrator dalam pemerintahan*”. *Lex Privatum*, XI(2).

⁸ Bujung, A. R., Sarapun, R. M. S., & Pinangkaan, N. (2023). “*Penerapan hukum atas penyalahgunaan wewenang oleh pejabat pemerintah ditinjau dari Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang administrasi pemerintahan*”. *Lex Administratum* 11 (1).

⁹ Vicky Rahadyanto Widyatmoko (2025). *Analisis Pelaksanaan Disiplin ASN Pada Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia (BKPSDM) Kota Batu. 10(1)*, 124–136

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Jenis dan sifat penelitian

Penelitian ini menggunakan penelitian hukum normatif, yang berfokus pada analisis terhadap sistem norma hukum, termasuk asas-asas, norma, dan kaidah yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan serta membandingkan Putusan tingkat pertama Nomor 98/G/2024/PTUN.SBY dan Putusan banding Nomor 11/B/2025/PT.TUN.SBY. Sifat dari penelitian hukum normatif adalah menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, atau doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang akan dibahas oleh penulis.

1.6.2 Pendekatan

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini meliputi Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) yaitu menganalisis berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan sengketa kepegawaian dan AUPB serta disiplin ASN. Serta pendekatan kasus (*case approach*) yaitu mengkaji putusan-putusan pengadilan yang berkaitan dengan sengketa kepegawaian untuk melihat bagaimana penerapan AUPB serta menganalisis pertimbangan hukum dalam putusan nomor 98/G/2024/PTUN.SBY dan Putusan Nomor 11/B/2025/PT.TUN.SBY.¹⁰

1.6.3 Bahan Hukum

Penelitian yuridis normatif yang dilakukan penulis menggunakan data yang bersumber dari data sekunder, data primer dan data tersier, sumber

¹⁰ Liriwati, F. Y. (2023). *Efektivitas pembelajaran metodologi penelitian dengan pemahaman mahasiswa dalam penulisan skripsi*. Jurnal Kajian Penelitian Pendidikan dan Kebudayaan, 1(2), 129-142. <https://doi.org/10.59031/jkppk.v1i2.195>, hal. 5

bahan hukum yang digunakan oleh penulis diperoleh dari kepustakaan seperti hukum positif tertulis, asas-asas dalam Hukum administrasi negara serta doktrin yang ada, penjelasan terkait bahan hukum dalam penelitian ini sebagai berikut :

1. Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang terdiri atas perundang-undangan yang berlaku serta putusan suatu pengadilan di mana dalam bahan hukum primer ini penulis menggunakan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan sengketa kepegawaian AUPB.¹¹ Peraturan perundang-undangan yang digunakan oleh penulis sebagai berikut :
 - a) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan;
 - b) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
 - c) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara;
2. Bahan hukum sekunder adalah suatu bahan hukum yang meliputi hasil penelitian, jurnal, buku, website berita dan kamus hukum.¹²
3. Bahan hukum tersier, adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan terkait bahan hukum primer, hukum sekunder.

¹¹ Fauzan Salim. (2020). *Peran Notaris Dalam Pengesahan Pendirian Perseroan Terbatas Melalui Sistem Administrasi Badan Hukum (SABH)*. *Recital Review*, 2(2), 140–156. <https://doi.org/10.22437/rr.v2i2.9843> hal. 147

¹² *Ibid*, hal. 148

Contoh dari bahan hukum tersier adalah ensiklopedia, majalah dan kamus.¹³

1.6.4 Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum yang dilakukan oleh penulis adalah dengan melakukan studi kepustakaan dengan mengumpulkan peraturan perundang-undangan, jurnal ilmiah, buku atau penelitian terdahulu yang relevan dengan penyelesaian penyalahgunaan wewenang dalam sengketa kepegawaian, sehingga dalam bagian pembahasan penulis dapat menjelaskan isu hukum yang dikaji dan diharapkan hasil dari penelitian penulis dapat dipahami dengan mudah.¹⁴

1.6.5 Analisis Bahan Hukum

Penulis menggunakan metode analisis data deskriptif dengan melakukan analisis data primer dan sekunder secara kualitatif melalui proses deskripsi, analisis, serta pemaparan secara sistematis dan komprehensif. Dengan metode ini, diharapkan penelitian yang dilakukan dapat memberikan pemahaman yang lebih mendalam mengenai isu hukum yang dikaji serta menemukan jawaban atas permasalahan yang penulis teliti.

1.6.6 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan penelitian ini dibagi ke dalam 4 (empat) bab yang disusun untuk memberikan pemahaman yang jelas mengenai isu hukum yang dikaji dalam penelitian ini.

¹³ Benuf, K., Mahmudah, S., & Priyono, E. A. (2020). *Perlindungan Hukum Terhadap Keamanan Data Konsumen Financial Technology Di Indonesia*. Refleksi Hukum: Jurnal Ilmu Hukum, 3(2), 145–160. <https://doi.org/10.24246/jrh.2019.v3.i2.p145-160> hal. 26

¹⁴ Zainudin Ali (2022). *Metode Penelitian Hukum*. Sinar Grafika. hal. 121

Bab I merupakan pendahuluan yang memberikan gambaran awal mengenai topik pembahasan utama yaitu penyalahgunaan wewenang oleh Bupati Kabupaten Malang, Dalam bab ini mencakup latar belakang permasalahan yang menjadi dasar penelitian, diikuti oleh rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, keaslian penelitian, metode penelitian, metode pendekatan, sumber bahan hukum, prosedur pengumpulan bahan hukum, serta teknik analisis bahan hukum yang digunakan oleh penulis.¹⁵

Bab II berisi pembahasan terhadap rumusan masalah pertama yang berisi dua sub bab, sub bab pertama yaitu membahas uraian penyalahgunaan wewenang oleh Bupati Kabupaten Malang dalam penerbitan surat keputusan pembebasan jabatan kepada Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten Malang berdasarkan Putusan Nomor 11/B/2025/PT.TUN.SBY, sub bab kedua analisis bentuk penyalahgunaan wewenang oleh Bupati Kabupaten Malang dalam penerbitan surat keputusan pembebasan jabatan kepada Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten Malang berdasarkan Putusan Nomor 11/B/2025/PT.TUN.SBY.

Bab III berisi pembahasan terhadap rumusan masalah kedua, yang berisi dua sub bab yaitu analisis terhadap perbandingan pertimbangan hukum pada putusan Nomor 98/G/2024/PTUN.SBY dan Putusan Nomor 11/B/2025/PT.TUN.SBY terkait objek sengketa dan bentuk penyalahgunaan wewenang, Serta sub bab kedua membahas Analisis Pertimbangan Hukum

¹⁵ Adiguna, P. (2025). Metodologi Penelitian Dalam Penulisan Skripsi dan Tesis. GURUPEDIA: Journal of Teacher and Education, 1(2), 38-42. <https://doi.org/10.5281/zenodo.16324434>. haL, 40

dalam Putusan Nomor 98/G/2024/PTUN.SBY dan Putusan Nomor 11/B/2025/PT.TUN.SBY Berdasarkan Asas Kepastian Hukum, Asas Kemanfaatan dan Asas Tidak Menyalahgunakan Wewenang dalam AUPB, Bab IV merupakan bagian penutup yang berisi 2 (dua) sub bab, yaitu kesimpulan dan saran. Kesimpulan dibuat berdasarkan hasil analisis yang telah dibahas dalam bab sebelumnya, merangkum temuan utama penelitian. Sedangkan saran dibuat berdasarkan isu hukum yang di teliti, yang diharapkan dapat memberikan pengetahuan hukum bagi masyarakat.

1.7 Kajian Pustaka

1.7.1 Tinjauan Umum Penyalahgunaan Wewenang

1.7.1.1 Pengertian Wewenang

Wewenang dalam hukum administrasi negara merujuk pada hak dan kekuasaan yang diberikan kepada suatu badan atau pejabat pemerintahan untuk bertindak dalam ranah hukum publik. Wewenang menurut KBBI adalah suatu hak atas kekuasaan untuk memerintah dan bertindak dalam membuat suatu keputusan. Secara konseptual, wewenang berbeda dari kekuasaan, karena wewenang memiliki dasar hukum yang jelas, sedangkan kekuasaan dapat berasal dari sumber lain seperti politik atau ekonomi.¹⁶

Selain itu, dalam UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan Pasal 1 ayat (5) Wewenang adalah hak

¹⁶ Sharon, G. (2021). *Teori Wewenang Dalam Perizinan Oleh : Grace Sharon SH., MH. (. Journal UMG, 3(1), 50–63. hal. 14*

yang dimiliki oleh Badan dan atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan atau tindakan penyelenggaraan pemerintahan. Perbedaan antara kewenangan dan wewenang adalah di mana kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari undang-undang, sedangkan wewenang adalah bagian dari kewenangan yang diberikan kepada pejabat untuk melaksanakan tugasnya.¹⁷

1.7.1.2 Pengertian Penyalahgunaan Wewenang

Penyalahgunaan wewenang menjadi salah satu aspek yang sering menjadi sorotan dalam hukum administrasi negara. Penyalahgunaan ini dapat terjadi ketika seorang pejabat menggunakan kewenangannya tidak sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan, baik untuk kepentingan pribadi maupun kelompok tertentu.

Penyalahgunaan wewenang menurut KBBI adalah penggunaan wewenang untuk kepentingan pribadi yang bertentangan dengan kewenangan yang telah ditetapkan oleh perundang-undangan. Penyalahgunaan ini dapat berupa tindakan yang bertentangan dengan kepentingan umum, penyimpangan dari tujuan pemberian kewenangan, atau pelanggaran prosedur yang

¹⁷ Sihombing, E. E., Sos, M. A. P. S., Harahap, Z. E., & SH, M. H. (2021). *Implementasi Tugas Dan Wewenang Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kota Padangsidempuan Pada Pemilukada Tahun 2018*. *Jurnal LPPM*, 11(4). <http://www.jurnal.ugm.ac.id/index.php/jurnalLPPM/article/view/690%0Ahttps://www.jurnal.ugm.ac.id/index.php/jurnalLPPM/article/download/690/530> hal. 12

seharusnya digunakan.¹⁸ Penyalahgunaan wewenanag dalam hukum administrasi negara, dikaitkan dengan konsep *detournement de pouvoir*, yaitu penggunaan kewenangan untuk tujuan yang berbeda dari yang telah ditetapkan.¹⁹ Tindakan ini sering kali mengakibatkan kerugian negara, baik dalam bentuk finansial maupun berkurangnya kepercayaan publik terhadap pemerintahan. Beberapa faktor utama yang menyebabkan penyalahgunaan wewenang meliputi penyalahgunaan kekuasaan oleh pejabat, tindakan sewenang-wenang, kurangnya pengawasan, serta lemahnya karakter pejabat dalam menjaga integritas.

Penyalahgunaan wewenang dapat dikategorikan menjadi dua, yaitu yang dapat dipidana dan yang tidak dapat dipidana. Penyalahgunaan yang dapat dipidana adalah yang mengandung unsur kesengajaan (*mens rea*), yakni adanya niat jahat untuk memperoleh keuntungan pribadi atau merugikan negara. Sedangkan penyalahgunaan yang tidak dapat dipidana lebih mengarah pada kesalahan administrasi yang dapat dikoreksi melalui mekanisme hukum administrasi.²⁰

¹⁸ Najicha, F. U., & Septi, M. S. A. (2022). *Peninjauan Hukum Administrasi Negara Dalam Penyalahgunaan Wewenang Barang/Jasa Pemerintah*. Wacana Paramarta Jurnal Ilmu Hukum, 21(3), 77–86. <http://paramarta.web.id/index.php/paramarta/article/view/161>. hal. 79

¹⁹ Salipu, M. R. (2023). *Penegakan Hukum Terhadap Pungutan Liar Sebagai Bentuk Penyalahgunaan Wewenang Melalui Saber Pungli*. Jurnal Hukum Progresif, 11(1), 13–22. <https://doi.org/10.14710/jhp.11.1.13-22>. hal. 15

²⁰ Alti Putra, M. A. (2021). *Bentuk Penyalahgunaan Wewenang Pejabat Pemerintah Yang Tidak Dapat Dipidana*. Justisi, 7(2), 118–136. <https://doi.org/10.33506/js.v7i2.1362>. hal. 118

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 juga menjelaskan terkait asas AUPB yang digunakan sebagai pedoman bagi pejabat pemerintahan dalam menjalankan tugasnya, dan dalam Undang-Undang tersebut juga mengatur terkait upaya penyelesaian sengketa terkait keputusan atau tindakan pemerintah yang merugikan masyarakat atau pejabat pemerintahan.

1.7.1.3 Bentuk Penyalahgunaan Wewenang

Pada Pasal 17 ayat (1) Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, ditegaskan bahwa pejabat pemerintahan dilarang melakukan penyalahgunaan wewenang. Ketentuan ini mencerminkan salah satu asas dalam Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), yaitu asas larangan penyalahgunaan kewenangan. Bentuk-bentuk pelanggaran terhadap asas ini terdapat pada ayat 2, antara lain:

Larangan melampaui wewenang, yaitu ketika seorang pejabat bertindak di luar batas kewenangan yang telah diberikan kepadanya, Kedua adalah larangan mencampuradukkan wewenang, yaitu penggunaan dua atau lebih jenis kewenangan secara tidak tepat atau tidak sesuai peruntukannya, Ketiga yaitu larangan untuk bertindak sewenang-wenang, yaitu penggunaan wewenang yang

melanggar Hukum dan Undang-Undang dan bertentangan dengan prinsip keadilan serta kepentingan umum.²¹

Menurut Jean Rivero dan Waline, dalam hukum administrasi negara, penyalahgunaan wewenang dapat dibedakan ke dalam tiga bentuk, yang masing-masing memiliki pengertian sebagai berikut :

1. Penyalahgunaan wewenang untuk kepentingan pribadi atau golongan tertentu, ketika seorang pejabat publik menggunakan kewenangan yang dimilikinya untuk melakukan tindakan-tindakan yang secara jelas bertentangan dengan kepentingan umum.²²
2. Penyalahgunaan wewenang yang menyimpang dari tujuan hukum, Bentuk kedua berfokus pada situasi apabila seorang pejabat publik secara formal bertindak seolah-olah demi kepentingan umum, namun pada hakikatnya tindakan tersebut tidak selaras dengan tujuan substantif dari pemberian kewenangan yang telah diatur oleh undang-undang atau peraturan lainnya.
3. Penyalahgunaan wewenang melalui penyimpangan prosedur, Penyalahgunaan terjadi ketika pejabat yang bersangkutan tidak mengikuti prosedur yang telah ditetapkan secara formal untuk

²¹ Anggoro, F. N., Pusat, B., & Provinsi, S. (2024). *Ius constituendum*. 13(April), 117–132. <https://rechtsvinding.bphn.go.id/ejournal/index.php/jrv/article/view/1591/353>. hal.122

²² Dewi, C. (2024). *Analisis Kasus Penyalahgunaan Wewenang dalam Praktik Jual Beli Jabatan oleh Bupati Probolinggo Puput Tantriana Sari dan Wakil Ketua Komisi IV DPR Hasan Aminudin*. 4(5), 1203–1212. <https://dinastirev.org/JHHP/article/download/2201/1343/7810>. hal. 1206

pelaksanaan suatu tindakan administratif. Atau dapat dikatakan bertindak sewenang-wenang dengan menggunakan jalur atau tata cara lain yang tidak sesuai dengan Hukum dan Undang-Undang, dengan tujuan agar tindakan tersebut dapat tetap terlaksana.

1.7.1.4 Pengertian AUPB

Filosofi AUPB dalam penyelenggaraan pemerintahan dan dalam proses hukum administrasi tidak hanya menjadi pedoman hukum bagi pejabat dalam menerbitkan keputusan tata usaha negara (KTUN), tetapi juga menjadi alat uji utama bagi hakim PTUN untuk menilai keabsahan suatu keputusan. Filosofi AUPB memperkuat prinsip negara hukum dan demokrasi, di mana pemerintah wajib bertindak berdasarkan hukum untuk menghindari kesewenang-wenangan, serta menjamin perlindungan hak masyarakat. Jenis asas AUPB dalam UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan memberi dasar hukum yang lebih kuat dan fleksibel bagi masyarakat untuk menggugat suatu KTUN yang merugikan, serta bagi hakim untuk menilai legalitas tindakan administratif, sehingga mewujudkan pemerintahan yang transparan, akuntabel, dan berkeadilan.²³

²³ Zega, A. (2024). *Pertanggung jawaban hukum oleh pejabat tata usaha negara terkait pengeluaran keputusan tata usaha negara yang dibatalkan oleh pengadilan tata usaha negara*. 8(6), 33–41. hal. 36

AUPB adalah acuan yang diterapkan pemerintah dalam mengambil keputusan agar sesuai dengan hukum dan peraturan yang berlaku. Prinsip ini membantu pejabat negara menjalankan tugasnya dengan tepat serta menjadi dasar untuk menyelesaikan sengketa hukum di pengadilan. Penerapan prinsip AUPB juga sangat penting untuk menjaga kredibilitas pejabat pemerintahan agar tidak menyalahgunakan kewenangan yang sudah diberikan. Apabila AUPB diterapkan dengan benar maka dapat mengurangi jumlah pembuatan keputusan yang tidak sesuai dan mengurangi adanya jumlah kasus pejabat yang menyalahgunakan wewenang atau kekuasaannya.²⁴

AUPB adalah pedoman bagi pemerintah agar setiap keputusan dan kebijakan yang dibuat bersifat adil, jujur, serta tidak disalahgunakan untuk kepentingan pribadi. Prinsip ini memberikan perlindungan bagi masyarakat yang merasa dirugikan, dan menjadi acuan bagi pengadilan dalam menilai keputusan pemerintah. AUPB diterapkan agar pemerintah dapat bekerja secara transparan, bertanggung jawab, dan selalu mengutamakan kepentingan masyarakat. Prinsip ini juga berfungsi untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan dan penyalahgunaan wewenang oleh pejabat pemerintahan, yang apabila pejabat tersebut mengeluarkan

²⁴ Karina, A. D., Zainuddin, M., & Armando, M. D. (2024). *Peran Aparatur Sipil Negara Sebagai Pelayanan Publik Guna Mewujudkan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*. 3(1), 71–81. hal. 76

suatu KTUN yang merugikan salah satu pihak maka pejabat tersebut dapat digugat ke PTUN setelah menempuh upaya penyelesaian sengketa secara administratif.²⁵

1.7.2 Tinjauan Umum Upaya Hukum Administratif

1.7.2.1 Pengertian Upaya Hukum

Upaya hukum adalah langkah yang dapat diambil seseorang untuk meminta peninjauan kembali atas suatu keputusan hukum yang dianggap merugikan. Pada konteks kepegawaian, Aparatur Sipil Negara (ASN) yang merasa tidak puas dengan hukuman disiplin berat, seperti pemecatan, dapat mengajukan banding administratif. Banding ini diajukan secara tertulis kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian (BAPEK) dalam waktu 14 hari setelah menerima keputusan hukuman. Jika ASN masih tidak puas dengan hasil banding administratif, mereka dapat melanjutkan proses hukum dengan mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara dalam jangka waktu 90 hari setelah putusan banding diterima. Proses ini bertujuan untuk memastikan keadilan bagi ASN yang merasa dirugikan oleh keputusan yang dibuat oleh pejabat yang berwenang.²⁶

Mekanisme banding administratif ini memberikan kesempatan bagi ASN untuk mempertahankan status

²⁵ Aisyah, N. (2018). *Hukum Administrasi Negara*. Depublish. hal.90

²⁶ Ibad, S. (2021). *Hukum Administrasi Negara Dalam Upaya Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Baik*. *HUKMY : Jurnal Hukum*, 1(1), 55–72. <https://doi.org/10.35316/hukmy.2021.v1i1.55-72>. hal. 64

kepegawaiannya sebelum membawa sengketa ke Ranah peradilan. Akan tetapi pelaksanaan banding administratif sering mengalami kendala, terutama kurangnya pemahaman ASN terkait prosedur, tenggat waktu, dan persyaratan administrasi yang harus dipenuhi. Kendala lain termasuk birokrasi yang panjang dan belum adanya regulasi khusus yang mengatur tata cara pengajuan banding secara rinci juga menjadi faktor kendala dalam pengajuan banding administrasi.²⁷

Keputusan yang diambil oleh BAPEK dapat berupa pengabulan banding yang mengurangi tingkat hukuman disiplin atau penolakan banding yang berakibat pada pemberhentian ASN secara permanen. Selama proses banding, ASN yang dinonaktifkan tidak menerima hak gaji penuh dan kenaikan pangkat hingga evaluasi kinerja menyatakan layak. Sehingga banding administratif berfungsi sebagai tahap penyelesaian sengketa internal yang mengedepankan musyawarah dan perlindungan hak ASN, sebelum sengketa tersebut dapat dilanjutkan ke jalur peradilan.²⁸

Upaya hukum tersebut merupakan tahapan yang penting dalam penyelesaian sengketa tata usaha negara, di mana setiap proses administratif wajib ditempuh terlebih dahulu sebelum perkara diajukan ke pengadilan, Mekanisme ini menegaskan

²⁷ Kurniawan, F. W., & Hidayat, B. (2022). *Upaya Hukum Banding Administratif Pasca Penjatuhan Hukuman Disiplin Berat ASN*. *Media of Law and Sharia*, 3(2), 124–141. <https://doi.org/10.18196/mls.v3i2.14329>. hal. 132

²⁸ *Ibid.* hal. 133

prinsip penyelesaian sengketa secara internal di lingkungan pemerintahan sebagai prioritas utama, dengan pengadilan berperan sebagai upaya hukum terakhir.²⁹

Upaya Hukum dalam Ranah Hukum Administrasi Negara dikenal dengan upaya hukum administratif yang dijelaskan pada pasal 1 ayat (16) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Upaya Administratif adalah proses penyelesaian sengketa yang dilakukan dalam lingkungan Administrasi Pemerintahan sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan dan atau Tindakan yang merugikan.³⁰

Berbagai pengertian dari upaya hukum dalam bidang hukum administrasi negara, Dapat disimpulkan bahwa upaya hukum administrasi memiliki peranan krusial dalam menjamin perlindungan hak-hak individu serta kepentingan publik melalui berbagai mekanisme yang semuanya bertujuan untuk memastikan bahwa tindakan pejabat pemerintahan sesuai dengan asas-asas legalitas, transparansi, dan keadilan, sekaligus mencegah penyalahgunaan wewenang serta memberikan jaminan bahwa keputusan administrasi yang merugikan dapat di pulihkan atau direhabilitasi melalui prosedur hukum yang telah diatur dalam perundang-undangan.

²⁹ Arzhi Jiwantara, F. (2019). Upaya Administratif Dan Penerapannya Dalam Penyelesaian Sengketa Administrasi. *Jatiswara*, 34(2), 131–142. <https://doi.org/10.29303/jtsw.v34i2.203>. hal. 132

³⁰ Putra Halomoan Hsb. (2021). Tinjauan Yuridis Tentang Upaya-Upaya Hukum. *Yurisprudencia*, 1(1), 43–46. hal. 52

1.7.2.2 Pengertian Sanksi

Sanksi menurut KBBI adalah tindakan atau hukuman untuk individu atau kelompok yang melakukan pelanggaran terhadap peraturan yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Pengertian sanksi dalam konteks hukum administrasi negara, memiliki fungsi yang sangat penting dalam memastikan kepatuhan terhadap norma-norma yang telah ditetapkan oleh pemerintah atau lembaga terkait. Sanksi juga bertujuan untuk memberikan efek jera kepada pelanggar, mencegah terjadinya pelanggaran serupa di masa mendatang, serta menjaga ketertiban dan keadilan dalam masyarakat.³¹

Sanksi merupakan konsekuensi atau hukuman terhadap pelanggaran suatu norma atau aturan yang berlaku dalam masyarakat. Tujuan utama dari sanksi adalah untuk memastikan kepatuhan terhadap norma-norma tersebut dan menjaga ketertiban sosial. Sanksi dapat bersifat preventif, untuk mencegah terjadinya pelanggaran, maupun represif sebagai respons terhadap pelanggaran yang telah terjadi. Sanksi berfungsi sebagai alat untuk menegakkan aturan agar tidak dilanggar oleh masyarakat. Menurut *Black's Law Dictionary*, sanksi diartikan sebagai hukuman yang

³¹ Tumanger, E. N., Amir, L., & Dewi, R. (2023). Terhadap Sanksi Dalam Peraturan Walikota Ditinjau Dari Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. *Mendapo: Journal of Administrative Law*, 4(1), 75–90. <https://doi.org/10.22437/mendapo.v4i1.19449>. hal. 79

dipaksakan karena seseorang gagal mematuhi peraturan yang berlaku.³²

Penerapan sanksi harus didasarkan pada asas legalitas, yaitu bahwa setiap tindakan yang dikenai sanksi harus memiliki dasar hukum yang jelas dan tidak boleh bertentangan dengan hukum yang berlaku. Sanksi berperan sangat penting dalam menjaga keseimbangan antara hak individu dan kepentingan umum, serta memastikan bahwa norma-norma yang berlaku selalu dihormati dan ditaati oleh seluruh masyarakat.³³

Lebih lanjut, dalam konteks hukum sanksi tidak selalu berbentuk hukuman fisik atau denda, tetapi juga bisa berupa sanksi administratif yang bertujuan untuk memperbaiki perilaku individu atau lembaga yang melanggar aturan. Misalnya, dalam hukum administrasi negara, sanksi dapat berupa pencabutan izin usaha, penghentian sementara suatu kegiatan, atau bahkan sanksi tertulis yang menuntut perubahan dalam kebijakan atau tindakan yang dilakukan oleh individu atau organisasi tertentu. Sanksi administratif sering kali lebih berfokus pada peringatan tertulis

³² Hany, S. P., Mahandito, T., Alsilana, V., Nafi'ah, Z. Z., & Irawan, F. (2023). Pengaruh Keringanan Sanksi Administrasi Undang-Undang Harmonisasi Peraturan Perpajakan terhadap Kepatuhan Wajib Pajak. *Jurnalku*, 3(2), 174–186. <https://doi.org/10.54957/jurnalku.v3i2.453>. hal.176

³³ Susanto, S. N. H. (2019). Karakter Yuridis Sanksi Hukum Administrasi. *Administrative Law and Governance*, 2(1), 126–142. hal. 131

atau peringatan dibandingkan dengan memberikan hukuman seperti hukuman penjara.³⁴

1.7.2.3 Pengertian Sanksi Administratif

Sanksi administratif merupakan bentuk hukuman yang diberikan oleh otoritas pemerintahan kepada individu atau badan hukum yang melakukan pelanggaran terhadap ketentuan administratif yang berlaku. Hukuman ini bertujuan untuk menegakkan kepatuhan terhadap regulasi, serta dapat berbentuk teguran, denda, pembatalan izin, atau tindakan lain yang bersifat korektif. Dalam hukum administrasi, sanksi ini memiliki sifat yang lebih menitikberatkan pada aspek perbaikan dan pencegahan agar pelanggaran serupa tidak terjadi kembali contohnya keterlambatan dalam melakukan pembayaran pajak.³⁵

Sanksi administratif juga berperan sebagai alat pengawasan pemerintah terhadap aktivitas masyarakat dan badan usaha agar mereka beroperasi sesuai dengan ketentuan hukum yang telah ditetapkan. Selain sebagai upaya preventif, sanksi ini juga bertujuan untuk memastikan adanya tanggung jawab bagi pihak yang melakukan pelanggaran, sehingga keseimbangan dalam sistem administrasi negara tetap terjaga. Penerapan sanksi

³⁴ Al Buchori, R. A., Sepud, I. M., & Widyantara, I. M. M. (2021). Sanksi Pidana Terhadap Pelaku Tindak Pidana Santet. *Jurnal Preferensi Hukum*, 2(3), 454–458. <https://doi.org/10.22225/jph.2.3.3980.454-458>. hal. 456

³⁵ Bego, K. C., Fadli, M. A., Putra, I., Lubis, A. F., & Sony, E. (2024). Tinjauan Yuridis Terhadap Penyalahgunaan Wewenang Oleh Pejabat Publik Perspektif Hukum Administrasi Negara 7(10), 3785–3789. <https://doi.org/10.56338/jks.v7i10.6194>. hal. 3788

administratif dapat meningkat apabila pelanggar tidak segera mematuhi peraturan atau memperbaiki kesalahannya.³⁶

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan pasal 80 ayat 3 jenis sanksi administratif yang dapat dijatuhkan kepada pegawai pemerintahan yang menyalahgunakan kewenangannya yang menimbulkan kerugian keuangan negara dapat dikenakan sanksi administratif berat, Hal ini terdapat pada pasal 81 ayat 3 yang menjelaskan bahwa sanksi administratif berat dapat berupa pemberhentian tetap dengan memperoleh hak-hak keuangan dan fasilitas lainnya, pemberhentian tetap tanpa memperoleh hak hak keuangan dan fasilitas lainnya, pemberhentian tetap dengan memperoleh hak-hak keuangan dan fasilitas lainnya serta dipublikasikan di media massa, atau pemberhentian tetap tanpa memperoleh hak hak keuangan dan fasilitas lainnya serta dipublikasikan di media massa.³⁷

Berdasarkan Pasal 129 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Aparatur Sipil Negara, jika terjadi sengketa kepegawaian penyelesaiannya dapat dilakukan melalui langkah administratif yang meliputi keberatan dan banding administratif. Aturan ini menjadi bagian dari upaya hukum untuk menjalankan fungsi

³⁶ Soedarto, T., Kagramanto, L. B., & Anggriawan, T. P. (2023). Penguatan Sanksi Administratif Sebagai Perwujudan Perlindungan Lingkungan Guna Sumber Daya Alam Berkelanjutan (Sektor Perkebunan, Pertambangan Dan Kehutanan). *UNES Law Review*, 5(4), 3763–3773. hal. 3767

³⁷ Indara, R. (2024). Pengujian penyalahgunaan wewenang yang menimbulkan kerugian negara. PT Literasi Nusantara Abadi Group.hal. 259

perlindungan yang bersifat represif, yaitu menyelesaikan konflik yang ada. Pendekatan ini berbeda dengan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, yang menjelaskan bahwa sengketa kepegawaian diselesaikan melalui Peradilan Tata Usaha Negara. Keberatan sendiri harus disampaikan secara tertulis kepada atasan yang menerbitkan KTUN tersebut.³⁸

Banding administratif merupakan upaya yang dapat dilakukan oleh ASN yang merasa tidak puas terhadap hukuman disiplin, contohnya berupa pemberhentian tidak atas permintaan sendiri atau pemberhentian tidak dengan hormat yang dijatuhkan oleh pejabat yang berwenang. Sementara itu, Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, yang merupakan perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, menyatakan bahwa individu atau badan hukum perdata yang merasa dirugikan oleh suatu KTUN berhak mengajukan gugatan ke PTUN. Gugatan tersebut dapat berisi permintaan agar keputusan tersebut dinyatakan batal atau tidak sah, baik dengan maupun tanpa tuntutan ganti rugi atau pemulihan hak.³⁹

³⁸ Kartina, R., & Kurniyati, A. (2024). Kepegawaian dalam pemerintahan di Indonesia. Damera Press. hal, 92

³⁹ Hartini, S., & Sudrajat, T. (2022). Hukum kepegawaian di Indonesia (Edisi Kedua). Sinar Grafika. hal.188

BAB II

ANALISIS TERHADAP BENTUK PENYALAHGUNAAN WEWENANG OLEH BUPATI KABUPATEN MALANG DALAM PENERBITAN SURAT KEPUTUSAN PEMBEBASAN JABATAN KEPADA KEPALA DINAS KESEHATAN KABUPATEN MALANG BERDASARKAN PUTUSAN NOMOR 11/B/2025/PT.TUN.SBY

2.1 Uraian Penyalahgunaan Wewenang Oleh Bupati Kabupaten Malang Dalam Penerbitan Surat Keputusan Pembebasan Jabatan Kepada Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten Malang Berdasarkan Putusan Nomor 11/B/2025/PT.TUN.SBY

Pada Putusan Nomor 11/B/2025/PT.TUN.SBY ini melibatkan dua pihak yaitu Bupati Kabupaten Malang selaku Tergugat dan KADINKES Kabupaten Malang selaku Penggugat, kasus ini terjadi dikarenakan adanya Surat Keputusan Bupati Nomor 800.1.6.3/148/35.07.405/2024 terkait pembebasan dari jabatannya sebagai Kadinkes Kabupaten Malang menjadi jabatan pelaksana selama 12 bulan, dikarenakan Bupati menilai bahwa KADINKES gagal dalam menjalankan program sehat Malang Makmur.

Berdasarkan adanya keputusan tersebut, KADINKES terlebih dahulu menempuh upaya administratif yaitu upaya keberatan. Upaya keberatan menurut ketentuan pasal 75 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan yang menyatakan bahwa warga masyarakat yang dirugikan terhadap keputusan dan/tindakan dapat mengajukan upaya administratif kepada pejabat pemerintahan atau atasan

pejabat yang menetapkan dan/melakukan keputusan dan atau tindakan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.⁴⁰ Akan tetapi upaya keberatan yang diajukan KADINKES kepada Bupati Malang pada tanggal 22 Mei 2024 ditolak.

Ditolaknya upaya keberatan tersebut KADINKES pada tanggal 11 Juni 2024 mengajukan banding administratif ke atasan tergugat yaitu Gubernur Jawa Timur dengan surat nomor 313.01.21 A/SK/06.24/MAP tertanggal 8 Juni 2024, namun sampai dengan mengajukan gugatan di PTUN Surabaya, banding administrasi yang dilakukan tidak mendapatkan tanggapan. Dengan tidak adanya respon atas upaya administratif yaitu keberatan dan banding administratif maka dalam hal ini KADINKES mempunyai hak untuk melakukan gugatan melalui PTUN di mana gugatan tersebut dilayangkan kepada Bupati.

Pada tanggal 11 Juli 2024 KADINKES menempuh jalur hukum dengan mendaftarkan perkaranya di PTUN Surabaya sebab kepentingan hukumnya dirugikan, bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 53 ayat (1) UU Nomor 5 Tahun 1986 sebagaimana yang telah diubah terakhir kali melalui UU Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang PTUN, menyatakan bahwa “Seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu

⁴⁰ Astawa, K. O., & Oka, P. P. L. (2020). Problematika Proses Penyelesaian Sengketa Tun Dengan Menggunakan Upaya Administratif Setelah Diberlakukannya Uu No. 30 Tahun 2014. *Jurnal Hukum Saraswati*, 2(1), 98–109 <https://e-journal.unmas.ac.id/index.php/JHS/article/view/1023/885> . hal. 106.

Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada Pengadilan yang berwenang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau rehabilitasi”.⁴¹

Pada dalilnya, KADINKES menyatakan bahwa dirinya hanya menjalankan tugas sesuai Instruksi Bupati, yang tidak mencakup tanggung jawab terhadap realisasi anggaran atau pengendalian tagihan BPJS Kesehatan. Tergugat, yakni Bupati Malang, dalam jawabannya menyangkal seluruh dalil tersebut dan menegaskan bahwa keputusan yang dikeluarkan merupakan bentuk hukuman disiplin kepegawaian yang sah. Bupati berpendapat bahwa KADINKES telah melakukan kelalaian dalam proses penyusunan dan pelaksanaan program UHC, seperti tidak melakukan validasi data, tidak melibatkan Tim Koordinasi, tidak mendapatkan surat kuasa saat penandatanganan dokumen teknis, dan tidak melaporkan peningkatan tagihan BPJS secara tepat waktu.

Oleh karena itu, KTUN yang berupa sanksi pembebasan dari jabatan dinilai sebagai bentuk penegakan disiplin atas pelanggaran berat yang dilakukan oleh KADINKES yang menurut Bupati Kabupaten Malang merupakan penjatuhan sanksi yang tepat dan sudah sesuai dengan Pasal 80 ayat (4) UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang menyatakan pejabat pemerintahan yang melanggar ketentuan sebagaimana

⁴¹ Satya Bhakti, T. (2022). *Pembangunan Hukum Administrasi Negara Melalui Pemberdayaan Yurispudensi Peradilan Tata Usaha Negara*. PT Alumni. hal. 111

dimaksud pada ayat (1) dan (2) yang menimbulkan kerugian pada keuangan negara, perekonomian nasional, dan/atau merusak lingkungan hidup dikenai sanksi administratif berat.⁴²

Putusan atas perkara tersebut kemudian diupayakan banding oleh KADINKES, dikarenakan pada amar Putusan Nomor 98/G/2024/PTUN.SBY menyatakan menolak seluruh dalil gugatan yang dilayangkan oleh penggugat Majelis Hakim dalam Putusan 98/G/2024/PTUN.SBY menyatakan keputusan yang dibuat oleh Bupati Kabupaten Malang adalah sah dan sesuai dengan Undang-Undang dan AUPB. Perkara ini dilanjutkan ke tingkat Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya perkara banding yang teregister dengan Nomor 11/B/2025/PT.TUN.SBY.

Penulis menggunakan teori kewenangan (*bevoegdheid*), yang dikembangkan dari pemikiran *Huismen*, Teori ini menyatakan bahwa setiap kewenangan yang dimiliki pejabat harus digunakan untuk tujuan hukum yang sah, tidak boleh menyimpang dari maksud pemberian wewenang tersebut. Sehingga kewenangan yang digunakan Bupati dalam pembuatan KTUN pembebasan KADINKES yang dimana pengelolaan dana UHC di

⁴² Alamsyah, R. (2021). Upaya Administratif Pembebasan Jabatan Paska Berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan (Studi Kasus Perkara Nomor 23/G/2020/PTUN-JKT). *Jurnal Hukum Caraka Justitia*, 1(2), 116. <https://doi.org/10.30588/jhcj.v1i2.918>. hal. 128

luar tanggung jawab KADINKES maka tindakan tersebut merupakan tindakan yang sewenang-wenang.⁴³

Pada putusan ini penulis cenderung melihat bahwa tindakan yang dilakukan oleh Bupati Kabupaten Malang dalam penerbitan KTUN tersebut tidak sesuai dengan teori kewenangan dalam Hukum administrasi negara, hal tersebut dikarenakan dalam program Sehat Malang Makmur ini bukan hanya Dinas Kesehatan Kabupaten Malang saja sebagai instansi yang terhubung langsung terhadap akses kesehatan bagi masyarakat Kabupaten Malang dan tidak hanya Kepala Dinas Kesehatan saja yang dapat dimintakan pertanggungjawaban terkait lonjakan jumlah kepesertaan program Sehat Malang Makmur dan terkait lonjakan tagihan iuran BPJS yang terjadi akibat program ini.⁴⁴

Menurut pendapat penulis, Bupati Malang sebagai pembuat program haruslah bertanggung jawab penuh terhadap pengelolaan serta anggaran yang dibutuhkan untuk mensukseskan program Sehat Malang Makmur yang mempunyai konsekuensi menggunakan anggaran yang besar karena memberikan program fasilitas Kesehatan secara gratis bagi masyarakat Kabupaten Malang. Karena hal ini sesuai dengan Pasal 65 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menyebutkan tugas kepala daerah sebagai berikut :

⁴³ Qamar, N., & Rezah, F. S. (2023). Wewenang Sebagai Instrumen Penyelenggaraan Pemerintahan Dalam Sistem Negara Hukum. *Asas Wa Tandhim: Jurnal Hukum, Pendidikan Dan Sosial Keagamaan*, 2(2), 201–222. <https://doi.org/10.47200/awtjhpsa.v2i2.1781>. hal. 208

⁴⁴ Putusan Nomor 11/B/2025/PT.TUN.SBY

- a) Memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- b) Memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;
- c) Menyusun dan mengajukan rancangan perda tentang RPJPD dan rancangan perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;
- d) Menyusun dan mengajukan rancangan perda tentang APBD, rancangan perda tentang perubahan APBD, dan rancangan perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;
- e) Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang undangan;
- f) Mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah; dan
- g) Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁴⁵

Sehingga berdasarkan Putusan Nomor 11/B/2025/PT.TUN.SBY tindakan yang dilakukan oleh Bupati adalah bentuk tindakan sewenang-wenang dan bertentangan dengan asas AUPB dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

⁴⁵ Santika, W., Ricard Zeldi Putra, L., Supriyanto, H., & Hiday Nur, A. (2023). *Tinjauan Hukum Batasan Kewenangan Pejabat Bupati Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah*. 05(2), 2887–2893. <https://jurnal-unsultra.ac.id/index.php/sulrev>. hal. 2888

2.2 Analisis Bentuk Penyalahgunaan Wewenang Oleh Bupati Kabupaten Malang Dalam Penerbitan Surat Keputusan Pembebasan Jabatan Kepada Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten Malang berdasarkan Putusan Nomor 11/B/2025/PT.TUN.SBY.

Menurut UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan Pasal 17 ayat (2) dan (3) bentuk penyalahgunaan wewenang terbagi menjadi tiga, yaitu :

1. Melampaui Wewenang

Melampaui wewenang berarti tindakan pejabat dilakukan di luar batas kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Hal ini sesuai dengan pasal 18 ayat (1) yang menjelaskan bahwa badan dan/atau pejabat pemerintahan dikategorikan melampaui wewenang apabila keputusan dan/atau tindakan yang dilakukan adalah melampaui masa jabatan atau batas waktu berlakunya wewenang, melampaui batas wilayah berlakunya kewenangan.⁴⁶

Sehingga Berdasarkan putusan banding menurut penulis tindakan Bupati Malang tidak dapat dikategorikan sebagai tindakan melampaui wewenang dalam penerbitan suatu KTUN, sebab Bupati sebagai pejabat pemerintahan memiliki wewenang untuk menerbitkan suatu KTUN, hal ini sesuai dengan pasal 52 ayat (1)

⁴⁶ Pietersz, J. J. (2024). Rekonseptualisasi Penyalahgunaan Wewenang Dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan. *Proceeding APHTN-HAN*, 2(1), 411-430. <https://doi.org/10.55292/maarpt29>. hal. 420

huruf (a) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 yang menyatakan bahwa syarat sah keputusan adalah ditetapkan oleh pejabat yang berwenang.

2. Mencampuradukkan Wewenang

Mencampuradukkan wewenang terjadi ketika seorang pejabat menggunakan kewenangannya dengan cara menggabungkan fungsi atau otoritas yang tidak sesuai dengan undang-undang.⁴⁷ Menurut Pasal 18 ayat (2) menjelaskan bahwa badan dan/atau pejabat pemerintahan dikategorikan mencampuradukan wewenang apabila keputusan dan/atau tindakan yang dilakukan di luar cakupan yang diberikan dan bertentangan dengan tujuan wewenang yang diberikan

Menurut analisa penulis tindakan Bupati dalam Putusan Nomor 11/B/2025/PT.TUN.SBY juga tidak dapat dikategorikan sebagai bentuk mencampuradukkan kewenangan dikarenakan Bupati jelas bertindak sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah. Sehingga, secara formil dasar kewenangan tersebut sah sehingga tidak dapat dikatakan Bupati bertindak di luar batas kewenangan. Bupati tidak melampaui kewenangan, karena memang berwenang dalam manajemen ASN, dan tidak menggunakan ranah kewenangan lain di luar ranah kepegawaian.

⁴⁷ Sudar, S. (2024). *Penyalahgunaan Wewenang Oleh Pejabat Pemerintahan Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan*. *Lex Privatum*, 14(2) <https://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/lexprivatum/article/view/58242>. hal. 3

3. Bertindak Sewenang-wenang

Bertindak sewenang-wenang diartikan sebagai menggunakan kewenangan tanpa pertimbangan yang objektif dan proporsional serta tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Menurut pendapat penulis Berdasarkan Putusan Nomor 11 bentuk penyalahgunaan inilah yang dilanggar oleh Bupati Kabupaten Malang dalam menerbitkan KTUN, Kegagalan Program UHC tidak dapat menjadi dasar penerbitan KTUN tersebut, sebab tidak tersedianya anggaran sebagaimana dijanjikan dalam Pakta Integritas oleh Bupati Malang yang menjadikan program ini gagal.⁴⁸

Hal ini juga tidak merupakan kewenangan dari seorang Kepala Dinas yang diatur dalam Pasal 4 ayat (2) Peraturan Bupati Malang Nomor 32 Tahun 2006 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas Dan Fungsi Serta Tata Kerja Dinas Kesehatan menyatakan bahwa fungsi Kepala Dinas Kesehatan adalah sebagai berikut :

- a) Perumusan kebijakan penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang kesehatan;
- b) Pelaksanaan kebijakan penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang kesehatan;

⁴⁸ Yulia, R., & Widagdo, D. A. (2024). Penyalahgunaan Wewenang: Perspektif Hukum Administrasi Dan Viktimologi. *Proceeding APHTN-HAN*, 2(1), 243-264. <https://doi.org/10.55292/jvs1v935>. hal 258

- c) Pelaksanaan, evaluasi, dan pelaporan penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang kesehatan;
- d) Penyelenggaraan administrasi dinas;
- e) Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Bupati sesuai tugas dan fungsinya.⁴⁹

Penggunaan kewenangan dalam hal ini bertindak sewenang-wenang dan menyimpang dari tujuan hukum yang sah sebagaimana diatur dalam Pasal 14 ayat (6) UU 30 Tahun 2014 yang menyatakan bahwa dalam hal pelaksanaan wewenang berdasarkan mandat menimbulkan ketidakefektifan penyelenggaraan pemerintahan, badan dan/atau pejabat pemerintahan yang memberikan mandat dapat menarik kembali wewenang yang telah dimandatkan.

Sehingga menurut penulis, berdasarkan uraian dan pertimbangan hukum dalam Putusan Nomor 11/B/2025/PT.TUN.SBY serta ketentuan Pasal 17 dan Pasal 10 UU Nomor 30 Tahun 2014, maka menurut analisis penulis dapat disimpulkan bahwa tindakan Bupati Malang dalam menerbitkan Surat Keputusan pembebasan dari jabatan terhadap KADINKES merupakan bentuk penyalahgunaan wewenang yang bersifat sewenang-wenang.

⁴⁹ Hente, J. (2024). *Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Menguji Unsur Penyalahgunaan Wewenang Pejabat Negara* Julman. *Jurnal Tana Mana*, 4(3), 435–436. <https://ojs.staialfurqan.ac.id/jtm/%0AKewenangan>. hal. 433