

**FRAUD DALAM PELAYANAN KESEHATAN DAN  
DASAR HUKUM TUNTUTAN GRATIFIKASI  
TENAGA KESEHATAN**

**OLEH:  
ENDANG WAHYATI Y**

**DISAMPAIKAN PADA:  
WORKSHOP TENTANG “PEMBINAAN & PENGAWASAN GRATIFIKASI  
DI BIDANG KESEHATAN”**

**KEMENTERIAN KESEHATAN RI  
DIREKTORAT JENDERAL PELAYANAN KESEHATAN**

**BEKASI, 27 MEI 2016**

## **PENDAHULUAN**

Dalam setiap aktivitas pelayanan kesehatan sesungguhnya terdapat aktivitas yuridis. Hubungan hukum dalam pelayanan kesehatan bersifat sangat kompleks, melibatkan banyak subyek hukum (banyak pihak). Masing-masing pihak memiliki kepentingan hukum, kadang-kadang dalam kepentingan hukum yang berbeda. Padahal tujuan pelayanan kesehatan adalah untuk mewujudkan hak hidup sehat bagi setiap orang yang dijamin undang-undang

Dalam konsep negara kesejahteraan, negara campur tangan dalam kehidupan warganya "*from the cradle to the grave*", tujuannya untuk mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat (warganya). Bidang kesehatan merupakan salah satu contohnya. Bentuk campur tangan pemerintah dengan mengatur, mengawasi & menyelenggarakan.

Fraud dan gratifikasi dalam perspektif hukum keduanya merupakan bentuk-bentuk perbuatan melawan hukum yang terkait dengan perolehan keuntungan secara tidak sah (secara melawan hukum). Fraud dan gratifikasi berpotensi terjadi dalam bidang kesehatan

### **Fraud Secara Umum**

- *fraud by need* (kecurangan karena kebutuhan)
- *fraud by greed* (kecurangan karena serakah)
- *fraud by opportunity* (kecurangan karena ada peluang).

### **Ciri Fraud Adalah**

- keuntungan yang tidak wajar dari
- pelakunya, baik individu, kelompok,
- atau organisasi / perusahaan, yang
- tentu saja diimbangi dengan adanya
- kerugian pihak lain, baik secara
- langsung maupun tidak langsung

### **Fraud Dalam Bidang Kesehatan adalah.**

Segala bentuk kecurangan dan ketidak wajaran yang dilakukan berbagai pihak dalam mata-rantai pelayanan kesehatan untuk memperoleh keuntungan sendiri yang (jauh) melampaui keuntungan yang diperoleh dari praktek normal

contoh fraud yankes (PERMENKES Nomor 36 th 2015) Tentang Pencegahan Kecurangan (Fraud)

Dalam Pelaksanaan Program Jaminan Kesehatan Pada Sistem Jaminan Sosial Nasional

- pemalsuan diagnosa untuk mensahkan pelayanan yang tidak dibutuhkan dan tarifnya mahal (*upcoding*),
- tarif jasa yang tidak pernah dilakukan (tagihan fiktif),
- pemberian obat-obatan atas indikasi yang tidak jelas manfaatnya,
- pemeriksaan laboratorium dan diagnostik atas indikasi yang tidak tepat,
- pemondokan pasien rumah sakit yang tidak perlu dan berbagai hal lainnya.

### **Unsur2 Fraud Dalam Perspektif Hukum**

- -dilakukan oleh orang-orang dari dalam atau luar organisasi (subyek hukum pelaku)
- -untuk mendapatkan keuntungan pribadi atau kelompok (obyek hukum berupa perbuatan)
- adanya perbuatan yang melawan hukum (*illegal acts/ onrechtmatige daad*)
- perbuatan melawan hukum dpt berupa: perbuatan pidana, perdata atau administrasi negara.

### **Latar Belakang Pengundangan Tentang Fraud**

**bagian menimbang huruf a & b** (PERMENKES Nomor 36 th 2015)

- a. bahwa pada penyelenggaraan program jaminan kesehatan dalam sistem jaminan sosial nasional ditemukan berbagai permasalahan termasuk potensi kecurangan (*fraud*) yang dapat menimbulkan kerugian bagi dana jaminan sosial nasional;
- b. bahwa kerugian dana jaminan sosial kesehatan akibat kecurangan (*fraud*) perlu dicegah dengan kebijakan nasional pencegahan kecurangan(*fraud*) agar dalam pelaksanaan program jkn dalam sjkn dapat berjalan dengan efektif dan efisien;

### **SUBYEK HUKUM PELAKU FRAUD:**

Kecurangan JKN dapat dilakukan oleh: (person atau badan hukum Pasal 2 PERMENKES Nomor 36 th 2015)

- a. peserta;
- b. petugas BPJS kesehatan;
- c. pemberi pelayanan kesehatan; dan/atau
- d. penyedia obat dan alat kesehatan.
- e.

### **Fraud Dalam Yankes Sebagai Perbuatan Melawan Hukum (*onrechtmatige daad*)**

Dahulu pengadilan menafsirkan “melawan hukum” hanya sebagai pelanggaran dari pasal-pasal hukum yang tertulis semata-mata (melanggar uu), tapi sejak tahun 1919 perkataan “melawan hukum” juga meliputi atas setiap pelanggaran terhadap kesusilaan atau kepantasan dalam pergaulan hidup masyarakat.

### **PMH dapat berupa**

- pmh pidana
- pmh privat
- pmh publik

### **Unsur PMH**

- berbententangan dengan hak orang lain;
- bertentangan dengan kewajiban hukumnya sendiri;
- bertentangan dengan kesusilaan;
- bertentangan dengan kehati-hatian atau keharusan dalam pergaulan masyarakat yang baik atau *zorgvuldigheid*.

## Dasar Hukum Pengaturan

- UU no. 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan UU no. 20 tahun 2001
- UU no. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara
- UU nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara
- UU no. 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Keuangan Negara
- UU no. 29 tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran
- UU no 40 tahun 2004 tentang SJSN
- UU no. 36 tahun 2009 tentang Kesehatan
- UU no. 44 tahun 2009 tentang Rumah Sakit
- UU no. 24 tahun 2011 tentang BPJS
- UU no. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- UU no. 36 tahun 2014 tentang Tenaga Kesehatan
- PP no. 49 tahun 2013 tentang BPRS
- PERPRES no. 12 tahun 2013 tentang JAMKES
- PERPRES no. 32 tahun 2014 tentang Pengelolaan Dan Pemanfaatan Dana Kapitasi JKN Pada FKTP Milik Pemerintah Daerah
- PERMENKES no. 755 th 2011 tentang Penyelenggaraan Komite Medik Di Rumah Sakit
- PERMENKES no. 71 th 2013 tentang pedoman penyelenggaraan JKN
- PERMENKES no.10 th 2014 tentang DPRS
- PERMENKES no. 14 th 2014 tentang Pengendalian Gratifikasi Di Lingkungan KEMENKES
- PERMENKES no. 19 th 2014 tentang Pengelolaan Dana Kapitasi Jkn Untuk Jasa Pelayanan Kesehatan Dan Dukungan Biaya Operasional
- PERMENKES no. 27 th 2014 tentang Petunjuk Teknis Sistem *Indonesian Case Base Groups* (INA-CBGs)
- PERMENKES no. 28 th 2014 tentang Pedoman Pelaksanaan JKN
- PERMENKES no. 59 tahun 2014 Tentang Standar Tarif Pelayanan Kesehatan Dalam Penyelenggaraan Program JAMKES

## **Gratifikasi**

Kata gratifikasi di Indonesia baru dikenal sejak diundangkannya Undang-Undang **Nomor 20 tahun 2001** tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Pasal 12b dan 12c memperkenalkan kata gratifikasi dengan mengaturnya menjadi delik atau tindak pidana gratifikasi. Pasal tersebut mengatur perbuatan pidana dan ancaman pidana bagi setiap pegawai negeri/penyelenggara negara yang menerima segala bentuk pemberian yang tidak sah dalam dan ketika melaksanakan tugasnya.

### **Pasal 12b UU no. 20/2001**

- (1) "Setiap gratifikasi kepada pegawai negeri atau penyelenggara negara dianggap pemberian suap, apabila berhubungan dengan jabatannya dan yang berlawanan dengan kewajiban atau tugasnya, dengan ketentuan sebagai berikut:
  - a. yang nilainya Rp 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah) atau lebih, pembuktian bahwa gratifikasi tersebut bukan merupakan suap dilakukan oleh penerima gratifikasi;
  - b. yang nilainya kurang dari Rp 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah), pembuktian bahwa gratifikasi tersebut suap dilakukan oleh penuntut umum.
- (2) pidana bagi pegawai negeri atau penyelenggara negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) adalah pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun, dan pidana denda paling sedikit Rp 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).

## **Pasal 12c UU no. 20/2001**

- (1) ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 12 b ayat (1) tidak berlaku, **jika penerima melaporkan gratifikasi** yang diterimanya kepada komisi pemberantasan tindak pidana korupsi.
- (2) penyampaian laporan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) wajib dilakukan oleh penerima gratifikasi paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja terhitung sejak tanggal gratifikasi tersebut diterima.
- (3) **komisi pemberantasan tindak pidana korupsi** dalam waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja sejak tanggal menerima laporan **wajib menetapkan gratifikasi** dapat menjadi milik penerima atau milik negara.
- (4) ketentuan mengenai tata cara penyampaian laporan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dan penentuan status gratifikasi sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) diatur dalam undang-undang tentang komisi pemberantasan tindak pidana korupsi.

### **Gratifikasi = Suap ?**

- *setiap gratifikasi kepada pegawai negeri atau penyelenggara negara dianggap pemberian suap, apabila berhubungan dg jabatannya dan yg berlawanan dengan kewajibannya atau tugasnya. (UU no. 20 th 2001 ps. 12b ayat (1))*
- **artinya tidak semua gratifikasi itu bertentangan dengan hukum, melainkan hanya gratifikasi yang memenuhi kriteria dalam unsur Pasal 12b ayat (1) saja**

### **Unsur-Unsur Pasal. 12 b**

unsur-unsur: gratifikasi pegawai negeri atau penyelenggara negara berhubungan dengan jabatan berlawanan dengan kewajiban & tugasnya

### **1. pegawai negeri**

meliputi: pegawai negeri sebagaimana uu kepegawaian pegawai negeri sebagaimana dimaksud dlm KUHP orang yg menerima gaji atau upah dari keuangan negara/daerah orang yg menerima gaji atau upah dari suatu korporasi yg menerima bantuan dari keuangan negara/daerah; atau orang yg menerima gaji atau upah dari korporasi lain yg mempergunakan modal atau fasilitas dari negara/masyarakat. ( UU no. 31 th 1999 ps.1 )

**catatan: UU no. 5 th 2014 tentang ASN**

- pegawai negeri sipil (PNS)
- pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK)

### **2. penyelenggara negara**

meliputi:

- pejabat negara pada lembaga tertinggi negara
- pejabat negara pada lembaga tinggi negara
- menteri
- gubernur
- hakim
- pejabat negara yg lain sesuai dg ketentuan perundangan
- pejabat lain yg memiliki fungsi strategis dalam kaitannya dg
- penyelenggaraan negara sesuai dg ketentuan perundangan

*( uu no. 28 th 1999 ttg penyelenggaraan negara yg bersih dan bebas kkn)*

### **3. pejabat negara yg lain**

misalnya: kepala perwakilan ri di ln yg berkedudukan sbg duta besar luar biasa dan berkuasa penuh wakil gubernur dan bupati/walikota

*( UU no. 28 th 1991 ttg Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dan Bebas KKN)*



#### **4. pejabat lain yg mempunyai fungsi strategis**

meliputi:

- direksi, komisaris, dan pejabat struktural lainnya di bumh dan bumh
- pimpinan bank indonesia dan pimpinan badan penyehatan perbankan nas.
- pimpinan perguruan tinggi
- pejabat eselon i dan pejabat lain yg disamakan di lingkungan sipil, militer dan kepolisian negara
- jaksa
- penyidik
- panitera pengadilan; dan
- pemimpin dan bendahara proyek
- (*UU no. 28 th 1991 ttg Penyelenggaraan Negara Yg Bersih Dan Bebas KKN*)

#### **Sanksi Pidana**

**(uu no. 20 th 2001 ps. 12b ayat (2))**

- *pidana bagi pegawai negeri atau penyelenggara negara sebagaimana di maksud dalam ayat (1) adalah pidana penjara seumur hidup atau paling singkat 4 tahun dan paling lama 20 tahun, dan pidana denda paling sedikit rp. 200 jt dan paling banyak rp. 1 milyar*

**(uu no. 20 th 2001 ps. 12c)**

- *ketentuan ps. 12 b ayat (1) tidak berlaku jika penerima melapor ke kpk. laporan disampaikan oleh penerima paling lambat 30 hari kerja sejak gratifikasi diterima kpk dalam waktu paling lambat 30 hari sejak menerima laporan wajib menentukan gratifikasi milik penerima atau negara*

#### **Gratifikasi Versi PERMENKES No.14 Th 2014**

##### **a. gratifikasi yang dianggap suap**

*gratifikasi yg diterima aparatur kementerian kesehatan yg **berhubungan dengan jabatan dan berlawanan dengan kewajiban dan tugas penerima***

**b. gratifikasi yang tidak dianggap suap**

*gratifikasi yg diterima aparatur kementerian kesehatan yg **tidak berhubungan dengan jabatan dan tidak berlawanan dengan kewajiban dan tugas penerima***

**Gratifikasi Yang Dianggap Suap**

termasuk tetapi tidak terbatas pada:

- *marketing fee atau imbalan yg bersifat transaksional yg terkait dengan pemasaran suatu produk*
- *cash back yg diterima instansi yg digunakan utk pribadi*
- *gratifikasi yg terkait dengan pengadaan barang dan jasa, pelayanan publik, atau proses lainnya*
- *sponsorship yg terkait dengan pemasaran atau penelitian suatu produk*

**gratifikasi yang tidak dianggap suap**

a. terkait kedinasan

*tidak terbatas pada:*

1. *cinderamata dlm kegiatan resmi kedinasan spt rapat, seminar workshop, konferensi, pelatihan dan sejenisnya*
2. *kompensasi yg diberikan terkait kedinasan spt honor, transportasi, akomodasi dan pembiayaan lain sepanjang tidak terdapat pembiayaan ganda, nilai yg wajar, tidak ada konflik kepentingan, dan tidak melanggar ketentuan yg berlaku di instansi penerima*
3. ***sponsorship yg diberikan kepada instansi terkait pengembangan institusi, perayaan tertentu yg dimanfaatkan secara transparan dan akuntabel***

b. tidak terkait kedinasan

*tidak terbatas pada:*

1. pemberian dari orang lain yg mempunyai hubungan keluarga sepanjang tidak mempunyai konflik kepentingan
2. pemberian dari orang lain yg terkait acara pernikahan, keagamaan upacara adat, kelahiran, aqiqah, baptis, khitanan, dan potong gigi sepanjang tidak ada konflik kepentingan
3. pemberian dari instansi atau unit kerja yg berasal dari sumbangan bersama selain upacara sebagaimana dimaksud poin diatas yg dilaporkan kepada kpk dan setelah dilakukan verifikasi dan klarifikasi dinyatakan tidak dianggap suap
4. pemberian kepada bawahan sepanjang tidak menggunakan anggaran negara
5. pemberian dari orang lain termasuk sesama aparatur kemkes/ lembaga terkait dengan acara perayaan menyangkut kedudukan atau jabatannya spt pisah sambut, promosi jabatan, memasukimasa pensiun yg dilaporkan kpk dan setelah dilakukan verifikasi dan klarifikasi dinyatakan tidak dianggap suap
6. pemberian dari orang lain termasuk sesama aparatur kemkes yg terkait dengan musibah yg dialami penerima/keluarganya
7. pemberian dari orang lain berupa hadiah, hasil undian, diskon/rabat, voucher, point reward atau souvenir yg berlaku umum
8. pemberian dari orang lain berupa hidangan atau sajian yg berlaku umum
9. prestasi akademis atau non akademis yg diikuti dengan menggunakan biaya sendiri spt kejuaraan, perlombaan dan kompetisi
10. keuntungan atau bunga dari penempatan dana, investasi atau kepemilikan saham pribadi yg berlaku umum
11. kompensasi atau penghasilan atas profesi yg dilaksanakan pd saat jam kerja, dan mendpt ijin tertulis dari atasan langsung/pihak lain yg berwenang

**BAHAN REFERENSI**

A Moegni Djojodirdjo, 1982, *Perbuatan Melawan Hukum*, (Jakarta: Pradnya Paramita)

Munir Fuady, 2002, *Perbuatan Melawan Hukum: Pendekatan Kontemporer*, (Bandung : PT. Citra Aditya Bakti)

Ridwan.HR,(edisi Revisi) 2010, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Rajawali Press

W Riawan Tjandra, 2014, *Hukum Keuangan Negara*, Grasinndo , Jakarta