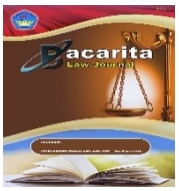
BACARITA Law Journal
Volume 7 Nomor 1, Agustus 2026: h. 103 -119
E-ISSN: 2775-9407
: 10.30598/bacarita.v7i1.25827



The Boundary Between Administrative and Criminal Liability in the Management of National Health Insurance Capitation Funds: A Critical Analysis of an Indonesian Acquittal Judgment

Batas antara Tanggung Jawab Administratif dan Pidana dalam Mengelola Dana Kapitasi Jaminan Kesehatan Nasional: Tinjauan Kritis tentang Putusan Bebas di Indonesia

Intan Kristiani Banunaek*, Jimmy Pello, Debi F Ng Fallo

Fakultas Hukum Universitas Nusa Cendana, Kupang, Indonesia.
: intanbanunaekintan@gmail.com
Corresponding Author*



Abstract

The management of the National Health Insurance (NHI) capitation fund raises legal problems when administrative irregularities are constructed as a corruption crime. This problem can be seen in the Corruption Crimes Court Decision Number 76/Pid.Sus-TPK/2024/PN Kpg which ended with a free verdict against the defendant. This study aims to analyze the legal basis of the public prosecutor's indictment and the judge's considerations in distinguishing administrative and criminal liability, especially related to abuse of authority and the principle of non-retroactivity. Normative legal research uses legislative, case, and conceptual approaches. Primary legal materials in the form of court decisions and laws and regulations are analyzed qualitatively through prescriptive legal reasoning. The results of the study showed that the public prosecutor based the indictment on Article 2 paragraph (1) and Article 3 of the Law on the Eradication of Corruption by linking the use of capitation funds that were not in accordance with the intended purpose and alleged state financial losses. However, the panel of judges considered that the elements of the criminal act were not legally and convincingly proven and considered that some of the acts were more related to administrative issues. The application of regulations that had not yet been applied when the act was committed is also a problem in testing the principle of legality. The conclusion is that the verdict emphasizes the importance of temporal testing of the legal basis of the indictment and proving the elements of the criminal act separately from administrative violations. This study offers a strengthening of normative parameters to distinguish administrative errors from abuses of authority that can be criminally accounted for.

Keywords: ***National Health Insurance Capitation Fund; Corruption Crimes; Abuse of Authority; Administrative Accountability; Principles of Legality.***

Abstrak

Pengelolaan dana kapitasi Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) menimbulkan persoalan hukum ketika penyimpangan administratif dikonstruksikan sebagai tindak pidana korupsi. Persoalan ini terlihat dalam Putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Nomor 76/Pid.Sus-TPK/2024/PN Kpg yang berakhir dengan putusan bebas terhadap terdakwa. Penelitian ini bertujuan menganalisis dasar hukum dakwaan penuntut umum serta pertimbangan hakim dalam membedakan pertanggungjawaban administratif dan pidana, khususnya terkait penyalahgunaan kewenangan dan asas non-retroaktif. Penelitian hukum normatif menggunakan pendekatan perundang-undangan, kasus, dan konseptual. Bahan hukum primer berupa putusan pengadilan dan peraturan perundang-undangan dianalisis secara kualitatif melalui penalaran hukum preskriptif. Hasil penelitian menunjukan bahwa penuntut umum mendasarkan dakwaan pada Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dengan mengaitkan penggunaan dana kapitasi yang tidak sesuai peruntukan dan dugaan kerugian keuangan negara. Namun, majelis hakim menilai unsur-unsur tindak pidana tersebut tidak terbukti secara sah dan meyakinkan serta mempertimbangkan bahwa sebagian perbuatan lebih berkaitan dengan persoalan administrasi. Penerapan

peraturan yang belum berlaku ketika perbuatan dilakukan juga menjadi persoalan dalam pengujian asas legalitas. Kesimpulannya bahwa putusan tersebut menegaskan pentingnya pengujian temporal terhadap dasar hukum dakwaan dan pembuktian unsur tindak pidana secara terpisah dari pelanggaran administratif. Penelitian ini menawarkan penguatan parameter normatif untuk membedakan kesalahan administrasi dari penyalahgunaan kewenangan yang dapat dipertanggungjawabkan secara pidana.

Kata Kunci: Dana Kapitasi Jaminan Kesehatan Nasional; Tindak Pidana Korupsi; Penyalahgunaan Kewenangan; Pertanggungjawaban Administratif; Asas Legalitas.

Submitted: 2026-05-19 *Revised: 2026-07-30* *Accepted: 2026-08-18* *Published: 2026-08-31*

How To Cite: Intan Kristiani Banunaek, Jimmy Pello, and Debi F Ng Fallo. "The Boundary Between Administrative and Criminal Liability in the Management of National Health Insurance Capitation Funds: A Critical Analysis of an Indonesian Acquittal Judgment." *BACARITA Law Journal* 7 no. 1 (2026): 103-119. https://doi.org/10.30598/bacarita.v7i1.25827

Copyright © 2026 Author(s) Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 Internasional License

PENDAHULUAN

Tindak pidana korupsi merupakan salah satu kejahatan yang termasuk ke dalam kejahatan luar biasa (*extra ordinary crime*). Sebagai kejahatan yang masuk ke dalam kategori *extra ordinary crime* dalam upaya pemberantasannya tidak lagi dapat dilakukan secara biasa, tetapi dituntut dengan cara yang luar biasa yang dilakukan secara khusus. Dalam konteks negara hukum seperti Indonesia, keberadaan korupsi menjadi paradoks: di satu sisi, negara menjunjung tinggi prinsip rule of law sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, namun di sisi lain praktik penyalahgunaan kekuasaan masih marak terjadi di berbagai sektor pemerintahan. Hal ini menandakan bahwa hukum yang ideal belum sepenuhnya terimplementasi dalam praktik penyelenggaraan negara.[1]

Tindak Pidana Korupsi telah menimbulkan masalah serius dalam masyarakat, sehingga menyebabkan tindak pidana korupsi mempunyai spesifikasi tertentu yang berbeda dengan hukum pidana umum, seperti penyimpangan hukum acara dan materi yang dimaksudkan menekan seminimal mungkin kebocoran serta penyimpangan terhadap keuangan dan perekonomian negara. Bahkan berbagai kalangan menilai bahwa korupsi telah menjadi bagian dari kehidupan, menjadi suatu sistem dan menyatu dengan penyelenggarakan pemerintahan Negara.[2]

Secara normatif, pemerintah Indonesia telah memiliki landasan hukum yang kuat dalam memberantas korupsi. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menjadi pijakan utama dalam penegakan hukum di bidang ini. Selain itu, dibentuknya Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dan diterbitkannya berbagai peraturan seperti Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi, menunjukkan komitmen politik dan hukum pemerintah untuk menciptakan pemerintahan yang bersih *(clean government)* dan berwibawa *(good governance)*. Namun demikian, kesenjangan antara harapan dan kenyataan masih sangat mencolok. Harapannya, dengan adanya regulasi dan lembaga penegak hukum yang kuat, praktik korupsi dapat ditekan seminimal mungkin. Namun kenyataannya, tindak pidana korupsi justru tetap marak, terutama di tingkat pemerintah daerah yang memiliki akses langsung terhadap pengelolaan keuangan publik.Berdasarkan laporan tahunan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) tahun 2023, sebagian besar kasus

[1] Ealwi Danil, *Korupsi: Konsep Tidak Pidana Dan Pemberantasannya* (Jakarta: Rajawali Pers, 2011).

[2] Syarif fadillah Chaerudin, Syaiful Ahmad Dinar, *Strategi Pencegahan Dan Penegakan Tindak Pidana Korupsi* (Bandung: Ptefika Aditama, 2008). h, 1.

korupsi yang ditangani berada pada sektor pemerintahan daerah, termasuk sektor pelayanan publik dan kesehatan.[3]

Salah satu kasus yang menarik perhatian adalah kasus korupsi dana kapitasi pada Dinas Kesehatan Kabupaten Timor Tengah Selatan (TTS) yang telah diperiksa oleh Pengadilan Tindak Pidana Korupsi pada Pengadilan Negeri Kupang dalam Putusan Nomor 76/Pid.Sus-TPK/2024/PN Kpg. Dalam kasus tersebut, oknum pejabat publik didakwa menyalahgunakan kewenangan dalam pengelolaan dana kapitasi yang bersumber dari Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) Kesehatan. Dana yang semestinya digunakan untuk peningkatan mutu pelayanan kesehatan masyarakat dan kesejahteraan tenaga medis, justru diselewengkan untuk kepentingan pribadi. Akibatnya, negara mengalami kerugian keuangan dan masyarakat dirugikan secara langsung karena menurunnya kualitas layanan kesehatan di daerah.[4]

Dana kapitasi merupakan dana yang dialokasikan berdasarkan jumlah peserta yang terdaftar di fasilitas kesehatan tingkat pertama (FKTP), seperti puskesmas, dan digunakan untuk mendukung pelaksanaan program Jaminan Kesehatan Nasional (JKN). Berdasarkan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 19 Tahun 2014 tentang Penggunaan Dana Kapitasi JKN, dana ini wajib dikelola secara transparan dan akuntabel. Namun pada kenyataannya, praktik di lapangan menunjukkan adanya penyimpangan prosedur, manipulasi laporan keuangan, dan penggunaan dana yang tidak sesuai peruntukan.

Fenomena tersebut memperlihatkan kesenjangan besar antara idealisme hukum *(das sollen)* yang menghendaki pengelolaan dana publik secara jujur dan bertanggung jawab, dengan realitas hukum *(das sein)* di mana penyalahgunaan kewenangan masih sering terjadi. Kondisi ini menunjukkan bahwa sistem hukum belum sepenuhnya mampu menjalankan fungsi pencegahan (preventif) dan penindakan (represif) secara efektif terhadap korupsi di daerah.

Isu utama yang muncul pada kasus ini yakni penyalahgunaan dana publik dalam sektor kesehatan, yang berdampak langsung terhadap hak masyarakat atas pelayanan kesehatan yang layak sebagaimana dijamin oleh Pasal 28H ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Di sisi lain, kasus ini juga memperlihatkan gejala lemahnya sistem pengawasan internal dan eksternal di lingkungan pemerintah daerah. Seharusnya, Inspektorat Daerah berperan aktif dalam mengawasi setiap transaksi keuangan agar tidak terjadi penyimpangan. Namun dalam praktiknya, lemahnya sistem pengendalian internal menyebabkan terjadinya celah bagi oknum untuk melakukan korupsi tanpa deteksi dini.[5]

Lebih jauh, kasus korupsi dana kapitasi di Kabupaten TTS memperlihatkan gejala turunnya integritas aparatur sipil negara (ASN) di sektor publik. Padahal, ASN memiliki tanggung jawab moral dan hukum untuk menjaga kepercayaan publik terhadap pemerintah. Ketika pejabat publik justru terlibat dalam korupsi dana kesehatan, maka masyarakat kehilangan kepercayaan terhadap negara. Fenomena ini mengindikasikan bahwa korupsi bukan hanya masalah hukum, melainkan juga masalah moral dan sosial.[6]

[3] Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), *Laporan Tahunan KPK 2023* (Jakarta KPK RI, 2023).

[4] "Putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Pada Pengadilan Negeri Kupang Nomor 76/Pis.Sus-Tpk/2024/PN Kpg," n.d.

[5] Dede Suryanto, "Tanggung Jawab Hukum Pejabat Publik Dalam Pengelolaan Dana Kapitasi BPJS Kesehatan," *Jurnal Ilmu Hukum Refleksi Hukum* 5, no. 2 (2021).

[6] R Wulandari, "Korupsi Dan Krisis Integritas Aparatur Negara Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah," *Jurnal Anti Korupsi Integritas* 8, no. 1 (2022).

Dari sisi hukum pidana, kasus ini menarik untuk dikaji karena melibatkan penerapan pasal-pasal tindak pidana korupsi dan pertimbangan hakim dalam menjatuhkan putusan. Dalam sistem hukum Indonesia, hakim berperan sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman yang independen dan berwenang menilai pembuktian, menafsirkan unsur-unsur pasal, dan menjatuhkan putusan yang mencerminkan keadilan. Oleh karena itu, perlu dikaji sejauh mana pertimbangan hukum hakim dalam Putusan Nomor 76/Pid.Sus-TPK/2024/PN Kpg telah sesuai dengan asas-asas hukum pidana, seperti asas legalitas *(nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege)*, teori kepastian hukum, teori keadilan teori kemanfaatan asas non-rektroaktif.[7]

Selain itu, dari perspektif sosial-hukum, kasus ini memperlihatkan gejala penurunan kepercayaan masyarakat terhadap sistem hukum. Ketika masyarakat menyaksikan pejabat publik melakukan korupsi dan tidak mendapatkan hukuman yang sepadan, muncul persepsi bahwa hukum tajam ke bawah tetapi tumpul ke atas.Gejala ini mengancam legitimasi hukum dan memperlemah semangat masyarakat dalam menegakkan integritas publik.[8]

Kesenjangan antara hukum ideal dan praktik hukum tersebut menjadi alasan utama pentingnya dilakukan penelitian ini. Secara yuridis, seluruh perangkat hukum sudah tersedia untuk mencegah dan menindak korupsi. Namun dalam praktiknya, lemahnya implementasi, kurangnya pengawasan, serta rendahnya integritas pejabat daerah menjadi faktor utama penyebab masih terjadinya korupsi. Dalam konteks ini, analisis terhadap pertimbangan hakim dalam putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Nomor 76/Pid.Sus-TPK/2024/PN Kpg menjadi relevan untuk melihat sejauh mana hukum berperan dalam menegakkan keadilan dan memberikan efek jera bagi pelaku.

Dari sisi akademik, penelitian ini memiliki urgensi yang tinggi karena dapat memberikan gambaran empiris tentang penerapan hukum pidana korupsi di tingkat daerah, khususnya dalam konteks pengelolaan dana publik di sektor kesehatan. Selain itu, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi bagi mahasiswa hukum, akademisi, dan praktisi hukum dalam memahami dinamika antara norma hukum dan praktik peradilan dalam pemberantasan tindak pidana korupsi.

Secara teoretis, penelitian ini juga dapat memperkaya kajian tentang hubungan antara hukum pidana dan hukum administrasi negara, khususnya dalam hal penyalahgunaan wewenang *(abuse of power)* oleh pejabat publik. Kasus korupsi dana kapitasi memperlihatkan bagaimana penyalahgunaan kewenangan yang bersifat administratif dapat bertransformasi menjadi perbuatan pidana yang menimbulkan kerugian negara. Oleh karena itu, analisis yuridis terhadap putusan pengadilan ini diharapkan dapat memperjelas batas antara tanggung jawab administratif dan pidana dalam hukum Indonesia.

Indonesia merupakan negara berkembang yang masih memiliki banyak permasalahan. Dari banyaknya permasalahan yang ada di Indonesia salah satunya yang masih marak terjadi adalah kasus korupsi. Korupsi adalah salah satu bentuk penyelewengan dana, ada pula barang, jasa, kewenangan, dan masih banyak lagi. Korupsi bisa terjadi dimana saja, salah satunya di sektor kesehatan.

[7] M Prasetyo, T. & Arif, "Analisis Pertimbangan Hakim Dalam Putusan Tindak Pidana Korupsi," *Jurnal Yustisia* 9, no. 3 (2020).
[8] Satjipto Rahardjo, *Hukum Dan Masyarakat* (Bandung: Angkasa, 2009).

Sektor kesehatan adalah sistem dinamis yang terdiri dari interaksi kompleks antara pasien, penyedia layanan, pembayar, pemasok, dan pembuat kebijakan. Kompleksitas inilah yang menjadikannya rentan terhadap korupsi. Korupsi, yang umumnya didefinisikan sebagai "penyalahgunaan kekuasaan yang dipercayakan untuk keuntungan pribadi," merupakan masalah dalam sistem layanan kesehatan secara global. Namun, penting untuk dicatat bahwa "korupsi" tidak hanya mencakup tindakan yang ilegal di sebagian besar negara, namun juga tindakan yang dapat dianggap tidak etis, dan jika meluas, akan melemahkan dan menumbuhkan ketidakpercayaan terhadap sistem kesehatan. Korupsi terjadi dalam berbagai bentuk di sektor kesehatan dan terjadi di semua tingkat organisasi mulai dari lembaga pemerintah hingga penyediaan layanan kesehatan secara langsung. Demikian pula, motivasi yang mendasari korupsi di sektor kesehatan berbedabeda di setiap negara. Oleh karena itu, mungkin sulit untuk mengadaptasi strategi pemberantasan korupsi yang berhasil dalam satu sistem kesehatan ke sistem lainnya dengan insentif, struktur akuntabilitas, mekanisme penegakan hukum, serta konteks sosio-ekonomi dan politik yang sangat berbeda.

Menurut temuan Komisi Pemberantasan korupsi (KPK) sektor kesehatan selama satu dekade terakhir, alat kesehatan masih menjadi komoditas yang paling banyak dikorupsi. Tidak tersedianya standar, variasi spesifikasi yang sangat banyak, serta inovasi yang cepat menyebabkan alat kesehatan rentan untuk dikorupsi. Selain itu hasil temuan KPK juga menemukan sejumlah indikasi tata kelola alat kesehatan yang mengakibatkan inefisiensi dalam penggunaan uang negara. Salah satunya alat kesehatan yang tidak terpakai disejumlah rumah sakit karena tidak sesuai dengan kebutuhan, poemeliharaan yang buruk, ataupun kurangnya tenaga sumber daya manusia yang mengoprasikan alat kesehatan. Maraknya korupsi dalam berbagai sektornya dapat menghambat pembangunan. Menurut Fahmi Idris, sebagaimana dikutip oleh Agus Kasiyanto, maraknya korupsi sesungguhnya dapat merusak struktur pemerintah dan menjadi penghambat utama terhadap jalannya pemerintah dan pembangunan pada umumnya. Selain itu korupsi juga berpengaruh terhadap iklim investasi, pertumbuhan ekonomi dan peningkatan pendapatan masyarakat. Korupsi bukanlah suatu yang terjadi secara kebetulan dalam pengelolaan keuangan negara oleh oknum-oknum penyelenggara negara/instansi/Badan Usaha Milik Negara/pemerintah, tetapi merupakan suatu korupsi yang sudah direncanakan dengan matang dari jauh-jauh hari pada tahap proses perencanaan maupun awal pelaksanaan anggaran.

Korupsi seringkali dikaitkan dengan dana atau anggaran, dalam hal ini penulis menyoroti kasus korupsi dana kapitasi yang dimana istilah kapitasi berasal dari kata kapital yang berarti kepala. Sistem kapitasi berarti cara perhitungan berdasarkan jumlah kepala yang terikat dalam kelompok tertentu. Dalam hal JKN ini, kepala berarti orang atau peserta atau anggota program BPJS Kesehatan. Dana Kapitasi adalah besaran pembayaran per-bulan yang dibayar dimuka kepada FKTP berdasarkan jumlah peserta yang terdaftar tanpa memperhitungkan jenis dan jumlah pelayanan kesehatan yang diberikan FKTP adalah fasilitas kesehatan yang melakukan pelayanan kesehatan perorangan yang bersifat non spesialistik untuk keperluan observasi, diagnosis, perawatan, pengobatan, dan/atau pelayanan kesehatan lainnya.[9]

[9] Frankie R.R Maramis Christopel Ontorael, Ardiansa A. T Tucnunan, "Analisis Pemanfaatan Dana Kapitasi Pada Program Jaminan Kesehatan Nasioanal Di FKTP Puskesmas Wawonaso Kota Manado," in *Fakultas Kesehatan Masyarakat Universitas Sam Ratulangi*, 2018.

Besaran pembayaran kepada Fasilitas Kesehatan ditentukan berdasarkan kesepakatan BPJS Kesehatan dengan asosiasi Fasilitas Kesehatan di wilayah tersebut dengan mengacu pada standar tarif yang ditetapkan oleh Menteri Dalam hal tidak ada kesepakatan atas besaran pembayaran sebagaimana dimaksud, Menteri memutuskan besaran pembayaran atas program Jaminan Kesehatan yang diberikan. BPJS Kesehatan wajib membayar Fasilitas Kesehatan atas pelayanan yang diberikan kepada Peserta paling lambat tanggal 15 (lima belas) setiap bulan berjalan bagi FKTP yang menggunakan cara pembayaran praupaya berdasarkan kapitasi BPJS Kesehatan melakukan pembayaran dana kapitasi kepada FKTP milik pemerintah daerah didasarkan pada jumlah peserta yang terdaftar di FKTP sesuai data dari BPJS Kesehatan. Dana kapitasi tersebut dibayarkan langsung oleh BPJS Kesehatan kepada Bendahara Dana Kapitasi JKN pada FKTP.

Dana kapitasi diatur dalam beberapa pasal dalam peraturan-peraturan yang mengatur Jaminan Kesehatan Nasional (JKN). Beberapa pasal yang relevan meliputi Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 21 Tahun 2016 tentang Penggunaan Dana Kapitasi Jaminan Kesehatan Nasional untuk Jasa Pelayanan Kesehatan dan Dukungan Biaya Operasional pada Fasilitas Kesehatan Tingkat Pertama Milik Pemerintah Daerah yaitu:

Menurut ketentuan Pasal 2 Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 21 Tahun 2016 mengatur tentang prinsip-prinsip penyelenggaraan JKN, termasuk dana amanat dan nirlaba dengan manfaat untuk peningkatan derajat kesehatan masyarakat, Pasal 10 Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 21 Tahun 2016 mengatur tentang susunan Rencana Kerja dan Anggaran dari Dana Kapitasi berdasarkan pagu penggunaan PNBP, Pasal 14 Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 21 Tahun 2016 mengatur tentang pembayaran Dana Kapitasi sesuai dengan peraturan menteri keuangan mengenai sistem penerimaan negara secara elektronik, Pasal 2 Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 3 Tahun 2023 menjelaskan definisi tarif kapitasi sebagai besaran pembayaran per kapita per bulan yang dibayar di muka oleh BPJS Kesehatan kepada Fasilitas Kesehatan Tingkat Pertama berdasarkan jumlah peserta yang terdaftar, dan Pasal 2 Peraturan Bupati Bengkalis Nomor 36 Tahun 2019 mengatur tentang pemanfaatan dana kapitasi JKN yang diterima oleh FKTP untuk pembayaran jasa pelayanan kesehatan dan dukungan biaya operasional.

Salah satu instrumen hukum penting dalam pemberantasan korupsi adalah Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 *jo*. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Di dalamnya terdapat pasal-pasal pokok, yakni Pasal 2 dan Pasal 3, yang sering digunakan oleh Jaksa/Penuntut Umum untuk mendakwa pelaku. Pasal 2 ayat (1) mengatur mengenai perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain secara melawan hukum yang dapat merugikan keuangan negara, sedangkan Pasal 3 mengatur penyalahgunaan kewenangan yang menimbulkan kerugian keuangan negara. Dua pasal ini kerap menjadi dasar dakwaan dalam perkara korupsi karena ruang lingkupnya yang luas.

Namun, dalam praktiknya, pembuktian tindak pidana korupsi tidaklah sederhana. Banyak perkara yang bergulir di pengadilan justru berakhir dengan putusan bebas *(vrijspraak)* atau lepas dari segala tuntutan hukum *(onslag van recht vervolging)*. Salah satu kasus yang menarik perhatian adalah perkara dr. Hosianni In Rantau, M.Kes di Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Kupang dengan nomor perkara 76/Pid.Sus-TPK/2024/PN Kpg. Jaksa mendakwa terdakwa dengan Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor jo. Pasal 55 KUHP karena dianggap menyalahgunakan dana kapitasi Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) sehingga

menimbulkan kerugian negara. Dalam dakwaannya, jaksa juga merujuk pada berbagai regulasi administratif, termasuk Perpres Nomor 32 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Dana Kapitasi JKN dan Peraturan Bupati TTS Nomor 44 Tahun 2015 tentang Juknis Dana Kapitasi JKN, sebagai dasar perbuatan melawan hukum. Akan tetapi, majelis hakim justru menyatakan terdakwa bebas. Hakim beralasan bahwa unsur tindak pidana korupsi tidak terbukti secara sah dan meyakinkan. Pertama, hakim menilai terdapat penyimpangan dalam penggunaan dana kapitasi, dana tersebut pada faktanya digunakan untuk kepentingan kesehatan masyarakat, seperti pelatihan tenaga kesehatan, pengadaan obat, dan kegiatan operasional puskesmas. Dengan kata lain, tidak terbukti adanya perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain. Kedua, hakim menilai sebagian besar perbuatan terdakwa lebih tepat dikualifikasikan sebagai maladministrasi atau pelanggaran administratif, bukan tindak pidana korupsi.

Selain itu, aspek penting yang tidak dapat diabaikan dalam perkara ini adalah penerapan asas legalitas dan prinsip non-retroaktif *(nullum delictum nulla poena sine praevia lege poenali)*. Prinsip ini menegaskan bahwa suatu perbuatan tidak dapat dipidana kecuali telah diatur lebih dahulu dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku sebelum perbuatan tersebut dilakukan. Dalam kasus dr. Hosianni in Rantau, sebagian perbuatan yang didakwakan oleh jaksa terjadi pada awal tahun 2014, sedangkan regulasi yang dijadikan dasar dakwaan, seperti Perpres 32/2014 dan Perbup 44/2015, baru berlaku setelah sebagian perbuatan dilakukan. Oleh karena itu, hakim menilai bahwa penggunaan peraturan tersebut sebagai dasar pemidanaan bertentangan dengan prinsip non-retroaktif. Pertimbangan ini memperlihatkan bagaimana asas legalitas menjadi benteng penting dalam hukum pidana, agar seseorang tidak dipidana berdasarkan aturan yang belum ada saat perbuatan dilakukan, sekaligus mencegah terjadinya kriminalisasi berlebihan terhadap pejabat publik yang sedang menjalankan tugasnya.

Putusan ini menimbulkan pertanyaan mendasar, yaitu bagaimana menarik garis batas yang tegas antara pelanggaran administratif dan tindak pidana korupsi? Apakah setiap kerugian negara akibat kesalahan prosedural harus dipandang sebagai korupsi, ataukah hanya ketika terbukti ada unsur niat jahat *(mens rea)* dan perbuatan melawan hukum yang sudah diatur sebelumnya? Kasus ini juga membuka ruang diskusi mengenai pentingnya asas legalitas dan non-retroaktif sebagai penjaga agar hukum pidana tidak digunakan secara berlebihan atau sewenang-wenang terhadap aparatur negara.

Adapun salah satu teori yang dipakai oleh Hakim dalam mempertimbangkan putusan bebas terhadap terdakwa adalah teori Non-Rektroaktif. Menurut Ishaq dalam bukunya berjudul Hukum Pidana (hal. 55), yang dimaksud dengan asas non-retroaktif adalah undang-undang hanya mengikat untuk masa depan dan tidak berlaku ke belakang. Jadi, perbuatan seseorang haruslah diadili menurut aturan yang berlaku pada waktu perbuatan dilakukan *(lex temporis delicti)*. Dengan kata lain, seseorang tidak boleh dihukum karena suatu perbuatan yang sudah lewat, sedangkan undang-undang yang menentukan bahwa perbuatan itu merupakan kejahatan, baru datang kemudian.[10]

Adapun menurut Simons sebagaimana yang dikutip oleh Edward Omar Sharif Hiariej, undang-undang hukum pidana hanya dapat diberlakukan terhadap suatu perbuatan yang telah dilakukan setelah undang-undang pidana tersebut mulai diberlakukan dan telah dimaksudkan untuk diberlakukan terhadap hal-hal yang terjadi di kemudian hari. Lebih

[10] Ishaq, *Hukum Pidana*, 2020. h, 55.

lanjut, Van Bemmelen menyatakan bahwa tidak seorangpun yang dapat dipidana, kecuali berdasarkan suatu ketentuan pidana yang telah ada terlebihdahulu sebelum perbuatannya. Ini berarti bahwa ketentuan-ketentuan pidana tidak boleh berlaku surut.[11]

Maka dengan demikian, pada dasarnya, asas non-retroaktif melarang undang-undang untuk berlaku surut. Hal ini bertujuan untuk menjamin kepastian hukum, yang mana harus ditetapkan terlebih dahulu ketentuan pidana tentang suatu perbuatan, baru kemudian pelanggaran terhadap ketentuan itu dapat dikenakan sanksi pidana sebagai konsekuensi logis atas pilihan bebas subjek hukum untuk berbuat suatu perbuatan yang dilarang. Oleh karena itu, berdasarkan latar belakang di atas, pertanyaan yang dapat dirumuskan untuk menganalisis hasil penelitian ini adalah Apakah yang menjadi dasar pertimbangan Jaksa/Penuntut Umum dalam memberikan dakwaan kepada terdakwa? Apakah yang menjadi dasar pertimbangan hakim dalam menjatuhkan putusan bebas terhadap terdakwa?.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif dengan melakukan studi pustaka dan analisis dokumen putusan pengadilan. Penelitian ini menggunakan pendekatan hukum yang dibagi ke dalam tiga bagian, yakni pendekatan yuridis nrmatif, pendekatan kasus, dan pendekatan konseptual. Sumber bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini yakni, bahan hukum primer dan skunder. Teknik pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan dengan studi dokumen/literatur merupakan suatu penelitian kepustakaan yang dilakukan dengan mempelajari dokumen-dokumen baik itu berupa putusan pengadilan, buku, karya ilmiah, peraturan perundang-undangan, jurnal, laporan, artikel, skripsi, situs internet, dan bahan tertulis lainnya yang berkaitan dengan penelitian ini. Bahan Hukum yang diperoleh baik bahan hukum primer maupun sekunder akan diolah dan dianalisis oleh peneliti berdasarkan rumusan masalah diatas, sehingga diharapkan dapat memberikan gambaran yang jelas tentang simpulan atau hasil penelitian yang ingin dicapai. Kemudian disajikan secara deskriptif, yaitu menjelaskan, menguraikan, menggambarkan, serta mengolaborasikan sesuai dengan permasalahan yang erat kaitannya dengan penelitian ini guna memberikan pemahaman yang jelas, detail serta terarah.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Kasus Posisi Jaksa/Penuntut Umum Dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi Pengelolaan Dana Kapitasi Pada Dinas Kesehatan Kabupaen Timor Tengah Selatan

Perkara tindak pidana korupsi ini bermula dari pengelolaan Dana Kapitasi Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) pada Dinas Kesehatan Kabupaten Timor Tengah Selatan Tahun Anggaran 2014–2016. Berdasarkan hasil penyidikan yang kemudian dituangkan dalam surat dakwaan, Jaksa Penuntut Umum menilai bahwa telah terjadi penyimpangan dalam penggunaan dana kapitasi JKN yang mengakibatkan kerugian keuangan negara. Terdakwa dalam perkara ini adalah dr. Hosianni In Rantau, M.Kes selaku Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten Timor Tengah Selatan sekaligus Pengguna Anggaran yang memiliki kewenangan dalam pengelolaan dana kapitasi JKN. Menurut uraian Jaksa Penuntut Umum, dana kapitasi JKN yang diterima oleh fasilitas kesehatan tingkat pertama (FKTP/Puskesmas) seharusnya dipergunakan untuk jasa pelayanan kesehatan dan

[11] Edward Omar Sharif Hiariej, *Prinsip-Prinsip Hukum Pidana*, 2016. h. 77.

dukungan biaya operasional pelayanan kesehatan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Namun dalam pelaksanaannya, terdakwa diduga menggunakan dana tersebut untuk membiayai berbagai kegiatan lain di luar peruntukannya, termasuk kegiatan pelatihan Pelayanan Obstetri Neonatal Emergensi Dasar (PONED), pelatihan manajemen asfiksia, serta pelatihan Bayi Berat Lahir Rendah (BBLR).

Dalam surat dakwaan dijelaskan bahwa pada tanggal 03 Februari 2014 dilakukan penandatanganan Surat Perjanjian Kerja Sama antara Dinas Kesehatan Kabupaten Timor Tengah Selatan dengan Pusat Pelatihan Klinik Sekunder (P2KS) Provinsi Nusa Tenggara Timur Nomor: 07.4.3/150.A/II/2014 mengenai pelaksanaan pelatihan PONED dan pelatihan manajemen asfiksia. Nilai kerja sama tersebut mencapai Rp.2.045.800.000,00 yang bersumber dari dana kapitasi JKN. Jaksa menilai penggunaan dana kapitasi untuk kegiatan tersebut tidak sesuai dengan ketentuan pengelolaan dana JKN karena kegiatan pelatihan bukan merupakan penggunaan langsung pelayanan kesehatan sebagaimana diatur dalam ketentuan dana kapitasi

Selain itu, Jaksa juga menguraikan bahwa dana kapitasi bulan Januari sampai April 2014 sebesar Rp5.723.066.000,00 tidak direklas atau disetor ke Rekening Kas Umum Daerah (RKUD), melainkan tetap berada pada rekening JKN Dinas Kesehatan Kabupaten Timor Tengah Selatan yang berada dalam penguasaan terdakwa dan bendahara yang ditunjuk. Dalam persidangan terungkap bahwa dana tersebut kemudian digunakan sebagai dana talangan untuk membiayai kegiatan pelatihan dan kegiatan operasional lainnya karena Dana Alokasi Umum (DAU) belum cair. Jaksa Penuntut Umum menilai tindakan tersebut sebagai bentuk penyalahgunaan kewenangan karena terdakwa menggunakan kewenangan jabatannya untuk mengelola dan mengalihkan penggunaan dana kapitasi tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Selain itu, terdakwa juga disebut menginstruksikan agar sebagian dana kapitasi dari FKTP/Puskesmas disetorkan ke rekening Dinas Kesehatan Kabupaten Timor Tengah Selatan untuk dipergunakan dalam berbagai kegiatan dinas.

Dalam dakwaannya, Jaksa juga menguraikan bahwa terdapat sisa dana sebesar Rp.375.200.000,00 yang merupakan biaya transportasi dan akomodasi pelatihan yang tidak dapat dipertanggungjawabkan secara sah dan lengkap. Fakta tersebut kemudian dijadikan dasar oleh Jaksa untuk menduga adanya perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain yang merugikan keuangan negara. Untuk memperkuat dakwaan, Jaksa menghadirkan hasil audit Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) Perwakilan Nusa Tenggara Timur yang menyatakan adanya kerugian keuangan negara sebesar Rp.6.494.825.219,00 akibat pengelolaan dana kapitasi JKN yang tidak sesuai ketentuan. Nilai kerugian negara tersebut menurut Jaksa berasal dari penggunaan dana kapitasi yang tidak sesuai peruntukan, penggunaan dana tanpa dasar pertanggungjawaban yang sah, serta mekanisme pengelolaan dana yang dianggap bertentangan dengan ketentuan pengelolaan keuangan negara.

Berdasarkan fakta-fakta tersebut, Jaksa Penuntut Umum kemudian mendakwa terdakwa dengan dakwaan primair Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 jo. Pasal 55 ayat (1) ke-1 KUHP, dan dakwaan subsidair Pasal 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jo. Pasal 55 ayat (1) ke-1 KUHP. Jaksa berpendapat bahwa terdakwa telah melakukan perbuatan melawan hukum dan

menyalahgunakan kewenangannya sebagai Kepala Dinas Kesehatan dalam pengelolaan dana kapitasi JKN sehingga mengakibatkan kerugian keuangan negara.

B. Dasar Pertimbangan Jaksa/Penuntut Umum Dalam Memberikan Dakwaan Terhadap Terdakwa Ditinjau Dari Teori Pembuktian, Teori Kepastian Hukum, Teori Keadilan, Dan Teori Kemanfaatan.

Dalam kaitannya dengan teori pembuktian, Jaksa Penuntut Umum berupaya membuktikan terpenuhinya unsur-unsur Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi melalui alat bukti yang sah sebagaimana diatur dalam Pasal 184 KUHAP. Sistem pembuktian yang digunakan dalam hukum acara pidana Indonesia adalah sistem pembuktian menurut undang-undang secara negatif *(negatief wettelijk bewijs theorie)*, yaitu hakim hanya dapat menjatuhkan pidana apabila terdapat sekurang-kurangnya dua alat bukti yang sah dan dari alat bukti tersebut diperoleh keyakinan bahwa terdakwa benar-benar melakukan tindak pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 183 KUHAP. Oleh karena itu, Jaksa tidak hanya harus menghadirkan alat bukti, tetapi juga harus mampu menghubungkan alat bukti tersebut dengan setiap unsur tindak pidana yang didakwakan.

Ditinjau dari teori kepastian hukum, pembuktian unsur-unsur tindak pidana harus dilakukan secara jelas, tegas, dan berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku agar tidak menimbulkan ketidakpastian dalam penerapan hukum pidana. Kepastian hukum menuntut bahwa seseorang hanya dapat dipidana apabila seluruh unsur tindak pidana yang didakwakan terbukti secara sah dan meyakinkan berdasarkan alat bukti yang sah menurut undang-undang. Dalam perkara ini, Jaksa berusaha memberikan kepastian hukum dengan mendasarkan dakwaan pada ketentuan Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi serta menghubungkannya dengan peraturan pengelolaan dana kapitasi JKN, pengelolaan keuangan negara, dan mekanisme pertanggungjawaban penggunaan anggaran. Dengan demikian, proses pembuktian diarahkan untuk menunjukkan bahwa perbuatan terdakwa memenuhi unsur tindak pidana korupsi secara normatif maupun faktual.

Terhadap unsur "setiap orang" dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Jaksa membuktikannya melalui identitas terdakwa sebagai subjek hukum yang cakap mempertanggungjawabkan perbuatannya. Dalam persidangan terungkap bahwa terdakwa dr. Hosianni In Rantau, M.Kes menjabat sebagai Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten Timor Tengah Selatan sekaligus Pengguna Anggaran dalam pengelolaan dana kapitasi JKN. Kedudukan tersebut dibuktikan melalui surat keputusan jabatan, dokumen administrasi pengelolaan anggaran, serta diperkuat oleh keterangan saksi-saksi yang menerangkan bahwa terdakwa memiliki kewenangan dalam pengelolaan dana kapitasi JKN. Dengan demikian, unsur "setiap orang" menurut Jaksa telah terpenuhi karena terdakwa merupakan subjek hukum yang secara langsung melakukan pengelolaan dan penggunaan dana kapitasi JKN.

Ditinjau dari teori keadilan, pembuktian unsur "setiap orang" juga penting untuk memastikan bahwa pertanggungjawaban pidana diberikan kepada pihak yang benar-benar memiliki kapasitas, kewenangan, dan keterlibatan dalam perbuatan yang didakwakan. Teori keadilan menghendaki agar pemidanaan tidak dilakukan secara sewenang-wenang, melainkan berdasarkan keterlibatan nyata seseorang dalam suatu tindak pidana. Oleh sebab itu, Jaksa menghadirkan alat bukti yang menunjukkan hubungan langsung antara

jabatan terdakwa dengan pengelolaan dana kapitasi JKN sehingga pertanggungjawaban pidana diarahkan kepada pihak yang dianggap memiliki kewenangan dan pengendalian terhadap penggunaan dana tersebut.

Selanjutnya terhadap unsur "secara melawan hukum" dalam Pasal 2 ayat (1), Jaksa menghubungkannya dengan fakta bahwa dana kapitasi JKN digunakan tidak sesuai dengan peruntukan yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam persidangan terungkap bahwa dana kapitasi digunakan untuk membiayai kegiatan pelatihan PONED, pelatihan manajemen asfiksia, serta kegiatan lain yang tidak termasuk dalam penggunaan langsung pelayanan kesehatan pada FKTP/Puskesmas. Jaksa menilai tindakan tersebut bertentangan dengan Peraturan Presiden Nomor 32 Tahun 2014 dan Permenkes Nomor 19 Tahun 2014 yang mengatur bahwa dana kapitasi JKN digunakan untuk jasa pelayanan kesehatan dan dukungan operasional pelayanan kesehatan. Selain itu, Jaksa juga mengaitkan perbuatan terdakwa dengan pelanggaran terhadap Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara serta Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara yang mengharuskan pengelolaan keuangan negara dilakukan secara tertib, transparan, efektif, efisien, dan dapat dipertanggungjawabkan.

Dalam perspektif teori pembuktian, unsur "melawan hukum" tersebut dibuktikan Jaksa melalui kombinasi alat bukti berupa dokumen administrasi, laporan penggunaan dana, hasil audit, dan keterangan saksi. Keterangan saksi menjelaskan mekanisme penggunaan dana kapitasi dan adanya penggunaan dana sebagai dana talangan sebelum DAU cair. Sementara dokumen SP2D, SPP, rekening bank, serta laporan penggunaan anggaran digunakan untuk membuktikan adanya aliran dana yang tidak sesuai dengan mekanisme yang seharusnya.

Ditinjau dari teori kepastian hukum, unsur melawan hukum harus dibuktikan berdasarkan aturan hukum yang berlaku pada saat perbuatan dilakukan. Hal ini penting agar penerapan hukum pidana tidak dilakukan secara analogis maupun retroaktif. Oleh karena itu, Jaksa berusaha menunjukkan bahwa penggunaan dana kapitasi yang tidak sesuai peruntukan telah bertentangan dengan ketentuan pengelolaan keuangan negara dan aturan penggunaan dana kapitasi JKN. Kepastian hukum dalam perkara ini menjadi penting karena pengelolaan dana kapitasi JKN berkaitan langsung dengan penggunaan keuangan negara yang harus memiliki dasar hukum yang jelas.

Dari sudut teori kemanfaatan, pembuktian unsur melawan hukum diarahkan untuk menunjukkan bahwa penyalahgunaan dana kapitasi JKN dapat mengganggu efektivitas pelayanan kesehatan masyarakat serta menurunkan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara. Dana kapitasi JKN pada dasarnya ditujukan untuk mendukung pelayanan kesehatan pada fasilitas kesehatan tingkat pertama. Oleh karena itu, penggunaan dana di luar peruntukan dipandang dapat mengurangi manfaat yang seharusnya diterima masyarakat dalam pelayanan kesehatan. Dengan demikian, penegakan hukum terhadap penggunaan dana yang tidak sesuai peruntukan dipandang memiliki manfaat untuk menjaga tertib administrasi, meningkatkan akuntabilitas, dan memberikan efek pencegahan terhadap penyalahgunaan anggaran negara.

Terhadap unsur "memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi" dalam Pasal 2 ayat (1), Jaksa mendasarkan pembuktiannya pada fakta adanya dugaan penggunaan dana kapitasi untuk kepentingan pribadi serta adanya pihak lain yang menerima keuntungan dari penggunaan dana tersebut. Dalam surat dakwaan dijelaskan bahwa

terdapat sisa dana sebesar Rp.375.200.000,00 yang merupakan biaya transportasi dan akomodasi yang tidak dapat dipertanggungjawabkan secara sah dan lengkap. Selain itu, Jaksa juga mendalilkan bahwa terdakwa memperkaya diri sendiri sebesar Rp.4.824.825.219,00 serta memperkaya saksi dr. Dewa Putu Sahadewa sebesar Rp.1.670.000.000,00.

Dalam kaitannya dengan teori pembuktian, Jaksa menggunakan hasil audit BPKP sebagai alat bukti surat untuk menunjukkan adanya nilai kerugian negara dan dugaan keuntungan yang diperoleh pihak tertentu. Hasil audit tersebut kemudian dikaitkan dengan dokumen pencairan dana, kuitansi pertanggungjawaban, serta keterangan saksi mengenai mekanisme penggunaan dana pelatihan. Jaksa berusaha menunjukkan bahwa adanya selisih dana dan penggunaan dana tanpa pertanggungjawaban yang sah merupakan indikator adanya keuntungan yang diperoleh secara melawan hukum.

Ditinjau dari teori keadilan, pembuktian unsur memperkaya diri sendiri atau orang lain penting untuk memastikan bahwa pemidanaan dijatuhkan kepada pihak yang memperoleh keuntungan secara tidak sah dari penggunaan keuangan negara. Teori keadilan menghendaki adanya keseimbangan antara perbuatan dan pertanggungjawaban pidana. Oleh karena itu, Jaksa berusaha membuktikan bahwa penggunaan dana kapitasi bukan sekadar kesalahan administrasi, tetapi telah menimbulkan keuntungan bagi pihak tertentu sehingga layak dipertanggungjawabkan secara pidana.

Terhadap unsur "dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi" dalam Pasal 3, Jaksa menekankan adanya unsur kesengajaan atau mens rea dari terdakwa dalam menggunakan kewenangannya sebagai Kepala Dinas Kesehatan. Unsur ini merupakan unsur subjektif sehingga pembuktiannya tidak hanya didasarkan pada akibat perbuatan, tetapi juga pada tujuan dan kehendak pelaku. Untuk membuktikan unsur tersebut, Jaksa menghubungkan tindakan terdakwa yang tetap menggunakan dana kapitasi di luar peruntukan meskipun mengetahui bahwa dana tersebut seharusnya digunakan bagi pelayanan kesehatan FKTP/Puskesmas.

Pembuktian unsur ini dilakukan melalui keterangan saksi yang menerangkan bahwa dana kapitasi digunakan untuk membiayai kegiatan pelatihan dan kegiatan dinas lainnya karena belum cairnya DAU. Jaksa menilai bahwa tindakan menggunakan dana kapitasi sebagai dana talangan menunjukkan adanya kehendak dan kesadaran terdakwa dalam memanfaatkan kewenangannya untuk tujuan tertentu di luar ketentuan yang berlaku.

Ditinjau dari teori kemanfaatan, Jaksa memandang bahwa penyalahgunaan kewenangan dalam pengelolaan dana publik harus ditegakkan melalui hukum pidana agar tercipta tata kelola pemerintahan yang baik dan akuntabel. Penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi tidak hanya bertujuan menghukum pelaku, tetapi juga memberikan perlindungan terhadap kepentingan masyarakat luas agar anggaran negara digunakan sesuai tujuan dan memberikan manfaat maksimal bagi pelayanan publik.

Selanjutnya terhadap unsur "menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan," Jaksa menghubungkannya dengan jabatan terdakwa sebagai Kepala Dinas Kesehatan sekaligus Pengguna Anggaran yang memiliki kewenangan penuh dalam pengelolaan dana kapitasi JKN. Fakta persidangan menunjukkan bahwa rekening dana kapitasi berada di bawah penguasaan terdakwa dan bendahara yang ditunjuk langsung olehnya. Selain itu, terdakwa juga membuat kebijakan

agar FKTP/Puskesmas menyetorkan sebagian dana kapitasi ke rekening Dinas Kesehatan Kabupaten TTS.

Menurut Jaksa, tindakan tersebut merupakan bentuk penyalahgunaan kewenangan karena kewenangan jabatan yang dimiliki terdakwa digunakan tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut. Dalam teori pembuktian, unsur penyalahgunaan kewenangan dibuktikan melalui hubungan antara jabatan terdakwa dengan tindakan yang dilakukan. Oleh karena itu, Jaksa menghadirkan berbagai dokumen administrasi, surat perintah pembayaran, rekening bank, dan surat edaran kepada FKTP/Puskesmas untuk menunjukkan adanya tindakan aktif dari terdakwa dalam pengelolaan dana kapitasi JKN.

Adapun unsur "dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara" dibuktikan Jaksa melalui Laporan Hasil Audit Penghitungan Kerugian Keuangan Negara dari BPKP Perwakilan Nusa Tenggara Timur yang menyatakan adanya kerugian negara sebesar Rp6.494.825.219,00. Dalam teori pembuktian tindak pidana korupsi, hasil audit lembaga yang berwenang memiliki kedudukan penting sebagai alat bukti surat untuk membuktikan adanya kerugian negara. Oleh karena itu, Jaksa menjadikan hasil audit BPKP sebagai dasar utama dalam membuktikan terpenuhinya unsur kerugian negara.

Ditinjau dari teori kepastian hukum, keberadaan hasil audit kerugian negara memberikan dasar objektif dalam menentukan ada atau tidaknya kerugian negara akibat perbuatan terdakwa. Hal ini penting agar pemidanaan tidak hanya didasarkan pada asumsi atau dugaan semata, melainkan pada perhitungan yang dilakukan oleh lembaga yang berwenang. Sementara itu, dari perspektif teori kemanfaatan, pembuktian kerugian negara bertujuan untuk melindungi keuangan negara agar dapat digunakan sebesar-besarnya bagi kepentingan masyarakat. Dengan adanya penegakan hukum terhadap kerugian negara, diharapkan tercipta pengelolaan anggaran yang lebih tertib, transparan, dan bertanggung jawab.

Dengan demikian, seluruh unsur dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dihubungkan Jaksa dengan teori pembuktian, teori kepastian hukum, teori keadilan, dan teori kemanfaatan melalui alat bukti yang diajukan di persidangan. Jaksa berupaya membangun konstruksi pembuktian melalui keterangan saksi, dokumen administrasi, hasil audit BPKP, surat pertanggungjawaban penggunaan anggaran, rekening bank, serta keterangan terdakwa untuk meyakinkan hakim bahwa terdakwa telah melakukan tindak pidana korupsi dalam pengelolaan dana kapitasi JKN pada Dinas Kesehatan Kabupaten Timor Tengah Selatan.

C. Dasar Pertimbangan Hakim Dalam Menjatuhkan Pidana Bebas Terhadap Terdakwa Berdasarkan Pertimbangan Hukum Hakim, Teori Kepastian Hukum, Teori Kemanfaatan, Serta Asas Non-Rektroaktif

Dalam Putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi pada Pengadilan Negeri Kupang Nomor 76/Pid.Sus-TPK/2024/PN Kpg, majelis hakim menjatuhkan putusan bebas terhadap terdakwa dr. Hosianni In Rantau, M.Kes karena hakim menilai bahwa unsur-unsur tindak pidana korupsi yang didakwakan oleh Jaksa/Penuntut Umum tidak terbukti secara sah dan meyakinkan berdasarkan alat bukti dan fakta persidangan. Pertimbangan hakim dalam perkara ini tidak hanya didasarkan pada terpenuhi atau tidaknya unsur pasal pidana, tetapi juga mempertimbangkan asas-asas fundamental dalam hukum pidana, yaitu kepastian hukum, kemanfaatan hukum, dan asas non-retroaktif.

Dalam pertimbangan hukumnya, majelis hakim terlebih dahulu menilai apakah perbuatan terdakwa memenuhi unsur Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana didakwakan Jaksa Penuntut Umum. Hakim kemudian menghubungkan unsur-unsur tersebut dengan fakta-fakta yang terungkap di persidangan melalui alat bukti berupa keterangan saksi, surat atau dokumen, keterangan ahli, petunjuk, serta keterangan terdakwa. Fakta persidangan menunjukkan bahwa penggunaan Dana Kapitasi JKN dilakukan untuk kegiatan kesehatan, antara lain pelatihan Pelayanan Obstetri Neonatal Emergensi Dasar (PONED), pelatihan manajemen asfiksia, pelatihan Bayi Berat Lahir Rendah (BBLR), pembelian obat-obatan, alat kesehatan, dan kegiatan operasional pelayanan kesehatan lainnya. Fakta tersebut diperoleh dari dokumen pelaksanaan kegiatan, laporan penggunaan anggaran, dan keterangan saksi-saksi di persidangan. Berdasarkan fakta tersebut, hakim menilai bahwa penggunaan dana tidak diarahkan untuk kepentingan pribadi terdakwa, melainkan untuk mendukung pelayanan kesehatan masyarakat di Kabupaten Timor Tengah Selatan.

Majelis hakim juga mempertimbangkan fakta bahwa penggunaan Dana Kapitasi JKN dilakukan karena Dana Alokasi Umum (DAU) yang seharusnya digunakan untuk membiayai kegiatan kesehatan belum dicairkan. Dalam persidangan terungkap bahwa kegiatan pelatihan tenaga kesehatan telah tercantum dalam Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA), sehingga kegiatan tersebut memang direncanakan oleh pemerintah daerah. Karena adanya keterlambatan pencairan DAU, terdakwa menggunakan Dana Kapitasi JKN terlebih dahulu sebagai dana talangan agar program pelayanan kesehatan tetap berjalan.

Berdasarkan fakta tersebut, hakim menilai bahwa tindakan terdakwa lebih menunjukkan adanya persoalan administrasi pengelolaan keuangan daerah dibandingkan adanya niat jahat untuk melakukan korupsi. Menurut hakim, unsur "memperkaya diri sendiri atau orang lain" serta unsur "menyalahgunakan kewenangan" sebagaimana didakwakan Jaksa tidak terbukti secara meyakinkan karena dana yang digunakan tetap dipergunakan untuk kepentingan pelayanan kesehatan masyarakat.

Majelis hakim juga mempertimbangkan bahwa tidak semua kesalahan administrasi dalam pengelolaan keuangan negara dapat langsung dikategorikan sebagai tindak pidana korupsi. Hukum pidana harus diterapkan secara hati-hati agar tidak terjadi kriminalisasi terhadap kebijakan atau tindakan administrasi pemerintahan yang pada dasarnya dilakukan untuk kepentingan pelayanan publik.

Ditinjau dari teori kepastian hukum, hakim berpendapat bahwa seseorang hanya dapat dipidana apabila terdapat aturan hukum yang jelas dan berlaku pada saat perbuatan dilakukan. Kepastian hukum menghendaki bahwa penerapan hukum pidana harus berdasarkan ketentuan yang tegas, tidak multitafsir, dan tidak boleh diberlakukan secara sewenang-wenang. Dalam perkara ini, majelis hakim menyoroti fakta bahwa sebagian besar penggunaan Dana Kapitasi JKN yang dipermasalahkan Jaksa terjadi pada Januari sampai April 2014. Sementara itu, Peraturan Presiden Nomor 32 Tahun 2014 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Dana Kapitasi JKN baru berlaku pada bulan April 2014. Dengan demikian, pada saat sebagian besar perbuatan dilakukan, belum terdapat aturan yang secara khusus mengatur mekanisme penggunaan Dana Kapitasi JKN sebagaimana dijadikan dasar dakwaan Jaksa Penuntut Umum.

Menurut hakim, apabila ketentuan hukum yang digunakan sebagai dasar untuk menyatakan suatu perbuatan melawan hukum belum berlaku pada saat perbuatan dilakukan, maka penerapan ketentuan tersebut akan menimbulkan ketidakpastian hukum bagi terdakwa. Oleh sebab itu, hakim berpendapat bahwa terdakwa tidak dapat dipidana berdasarkan ketentuan yang belum berlaku efektif pada saat perbuatan dilakukan. Pertimbangan tersebut menunjukkan bahwa hakim menerapkan asas legalitas sebagai bagian dari teori kepastian hukum. Asas legalitas menghendaki bahwa tidak ada perbuatan yang dapat dipidana tanpa adanya aturan pidana yang terlebih dahulu mengatur perbuatan tersebut. Dengan demikian, hakim berusaha menjaga kepastian hukum agar hukum pidana tidak diterapkan secara meluas atau berdasarkan penafsiran yang merugikan terdakwa.

Selain itu, hakim juga menilai bahwa pengelolaan Dana Kapitasi JKN pada masa awal pelaksanaan program JKN masih mengalami kekosongan dan ketidakjelasan pengaturan. Kondisi tersebut menurut hakim menyebabkan adanya perbedaan penafsiran mengenai tata kelola Dana Kapitasi JKN di daerah. Oleh karena itu, hakim berpendapat bahwa ketidakjelasan regulasi tidak dapat sepenuhnya dibebankan sebagai kesalahan pidana kepada terdakwa.

Ditinjau dari teori kemanfaatan, hakim mempertimbangkan tujuan penggunaan Dana Kapitasi JKN serta dampaknya terhadap masyarakat. Dalam fakta persidangan terungkap bahwa dana tersebut digunakan untuk pelatihan tenaga medis, pengadaan kebutuhan kesehatan, dan mendukung pelayanan kesehatan masyarakat di Kabupaten Timor Tengah Selatan. Menurut hakim, penggunaan dana tersebut masih memberikan manfaat nyata bagi pelayanan publik karena digunakan untuk meningkatkan kualitas tenaga kesehatan dan mendukung operasional pelayanan kesehatan. Hakim menilai bahwa tujuan utama penggunaan dana bukan untuk kepentingan pribadi terdakwa, melainkan untuk memastikan pelayanan kesehatan tetap berjalan meskipun terdapat keterlambatan pencairan anggaran dari pemerintah daerah.

Teori kemanfaatan menekankan bahwa hukum harus memberikan manfaat bagi masyarakat dan tidak hanya berorientasi pada penghukuman semata. Dalam perkara ini, hakim mempertimbangkan bahwa apabila setiap kebijakan administrasi yang dilakukan dalam keadaan mendesak langsung dipidana tanpa mempertimbangkan tujuan dan manfaatnya, maka hal tersebut dapat menimbulkan ketakutan bagi pejabat pemerintah dalam mengambil keputusan untuk kepentingan pelayanan publik.

Selain itu, hakim juga berpendapat bahwa hukum pidana seharusnya menjadi ultimum remedium atau sarana terakhir dalam penyelesaian masalah hukum. Apabila suatu persoalan masih dapat diselesaikan melalui mekanisme administrasi atau pengawasan keuangan negara, maka penggunaan hukum pidana harus dilakukan secara proporsional dan hati-hati. Oleh sebab itu, hakim menilai bahwa perkara ini lebih tepat dipandang sebagai persoalan administrasi pengelolaan keuangan daerah dibandingkan sebagai tindak pidana korupsi. Dengan demikian, penjatuhan pidana terhadap terdakwa tidak dipandang memberikan manfaat hukum yang seimbang dengan tujuan pelayanan publik yang telah dilakukan terdakwa.

Majelis hakim juga secara tegas mempertimbangkan asas non-retroaktif atau asas larangan berlaku surut dalam hukum pidana. Asas ini pada dasarnya mengatur bahwa

suatu ketentuan hukum pidana tidak boleh diterapkan terhadap perbuatan yang dilakukan sebelum ketentuan tersebut berlaku.

Dalam perkara ini, hakim menilai bahwa Jaksa Penuntut Umum menggunakan Peraturan Presiden Nomor 32 Tahun 2014 dan ketentuan pelaksanaan Dana Kapitasi JKN sebagai dasar untuk menyatakan perbuatan terdakwa melawan hukum. Padahal, fakta persidangan menunjukkan bahwa sebagian besar penggunaan Dana Kapitasi JKN terjadi sebelum peraturan tersebut berlaku efektif.

Menurut hakim, penerapan ketentuan yang lahir setelah perbuatan dilakukan bertentangan dengan asas non-retroaktif sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (1) KUHP. Hakim menegaskan bahwa hukum pidana tidak boleh berlaku surut karena dapat menghilangkan perlindungan hak-hak warga negara dan menciptakan ketidakpastian hukum. Majelis hakim berpendapat bahwa apabila suatu perbuatan pada saat dilakukan belum diatur secara jelas sebagai perbuatan yang dilarang, maka perbuatan tersebut tidak dapat dipidana dengan menggunakan ketentuan yang lahir kemudian. Oleh sebab itu, hakim menilai bahwa penggunaan Peraturan Presiden Nomor 32 Tahun 2014 sebagai dasar untuk menilai perbuatan terdakwa sebelum bulan April 2014 merupakan penerapan hukum yang tidak sesuai dengan asas non-retroaktif.

Berdasarkan seluruh pertimbangan hukum tersebut, majelis hakim berkesimpulan bahwa perbuatan terdakwa tidak memenuhi unsur tindak pidana korupsi sebagaimana didakwakan oleh Jaksa Penuntut Umum. Hakim menilai bahwa perkara ini lebih tepat dipandang sebagai persoalan administrasi pengelolaan Dana Kapitasi JKN yang terjadi dalam masa transisi dan ketidakjelasan regulasi pelaksanaan program JKN. Oleh karena itu, majelis hakim menyatakan terdakwa tidak terbukti secara sah dan meyakinkan melakukan tindak pidana korupsi dan menjatuhkan putusan bebas terhadap terdakwa.

KESIMPULAN

Penelitian ini menyimpulkan bahwa konstruksi dakwaan penuntut umum berdasarkan Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi harus didukung pembuktian yang spesifik terhadap setiap unsur tindak pidana, khususnya perbuatan melawan hukum, tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain, penyalahgunaan kewenangan, dan kerugian keuangan negara. Ketidaksesuaian penggunaan dana kapitasi dengan prosedur administratif tidak secara otomatis membuktikan terpenuhinya unsur tindak pidana korupsi. Pertimbangan hakim dalam Putusan Nomor 76/Pid.Sus-TPK/2024/PN Kpg menunjukkan pentingnya membedakan kesalahan administratif dari pertanggungjawaban pidana. Penerapan asas legalitas juga mengharuskan setiap perbuatan dinilai berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku ketika perbuatan tersebut dilakukan. Oleh karena itu, peraturan administratif yang berlaku kemudian tidak dapat digunakan secara retroaktif untuk menciptakan kewajiban hukum yang sebelumnya belum ada. Penelitian ini memberikan kontribusi berupa kerangka analisis normatif untuk membedakan pelanggaran administratif dan penyalahgunaan kewenangan yang memenuhi unsur tindak pidana korupsi. Kerangka tersebut menekankan pentingnya pengujian sumber kewenangan, tujuan tindakan, keuntungan yang diperoleh, kerugian keuangan negara, serta keberlakuan norma berdasarkan waktu terjadinya perbuatan. Pendekatan ini diharapkan memperkuat kepastian hukum sekaligus menjaga akuntabilitas pengelolaan keuangan publik.

REFERENSI

Chaerudin, Syaiful Ahmad Dinar, Syarif fadillah. *Strategi Pencegahan Dan Penegakan Tindak Pidana Korupsi*. Bandung: Ptefika Aditama, 2008.

Christopel Ontorael, Ardiansa A. T Tucnunan, Frankie R.R Maramis. "Analisis Pemanfaatan Dana Kapitasi Pada Program Jaminan Kesehatan Nasioanal Di FKTP Puskesmas Wawonaso Kota Manado." In *Fakultas Kesehatan Masyarakat Universitas Sam Ratulangi*, 2018.

Dede Suryanto. "Tanggung Jawab Hukum Pejabat Publik Dalam Pengelolaan Dana Kapitasi BPJS Kesehatan." *Jurnal Ilmu Hukum Refleksi Hukum* 5, no. 2 (2021).

Edward Omar Sharif Hiariej. *Prinsip-Prinsip Hukum Pidana*, 2016.

Elwi Danil. *Korupsi: Konsep Tidak Pidana Dan Pemberantasannya*. Jakarta: Rajawali Pers, 2011.

Ishaq. *Hukum Pidana*, 2020.

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). *Laporan Tahunan KPK 2023*. Jakarta KPK RI, 2023.

Prasetyo, T. & Arif, M. "Analisis Pertimbangan Hakim Dalam Putusan Tindak Pidana Korupsi." *Jurnal Yustisia* 9, no. 3 (2020).

"Putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Pada Pengadilan Negeri Kupang Nomor 76/Pis.Sus-Tpk/2024/PN Kpg," n.d.

Satjipto Rahardjo. *Hukum Dan Masyarakat*. Bandung: Angkasa, 2009.

Wulandari, R. "Korupsi Dan Krisis Integritas Aparatur Negara Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah." *Jurnal Anti Korupsi Integritas* 8, no. 1 (2022).