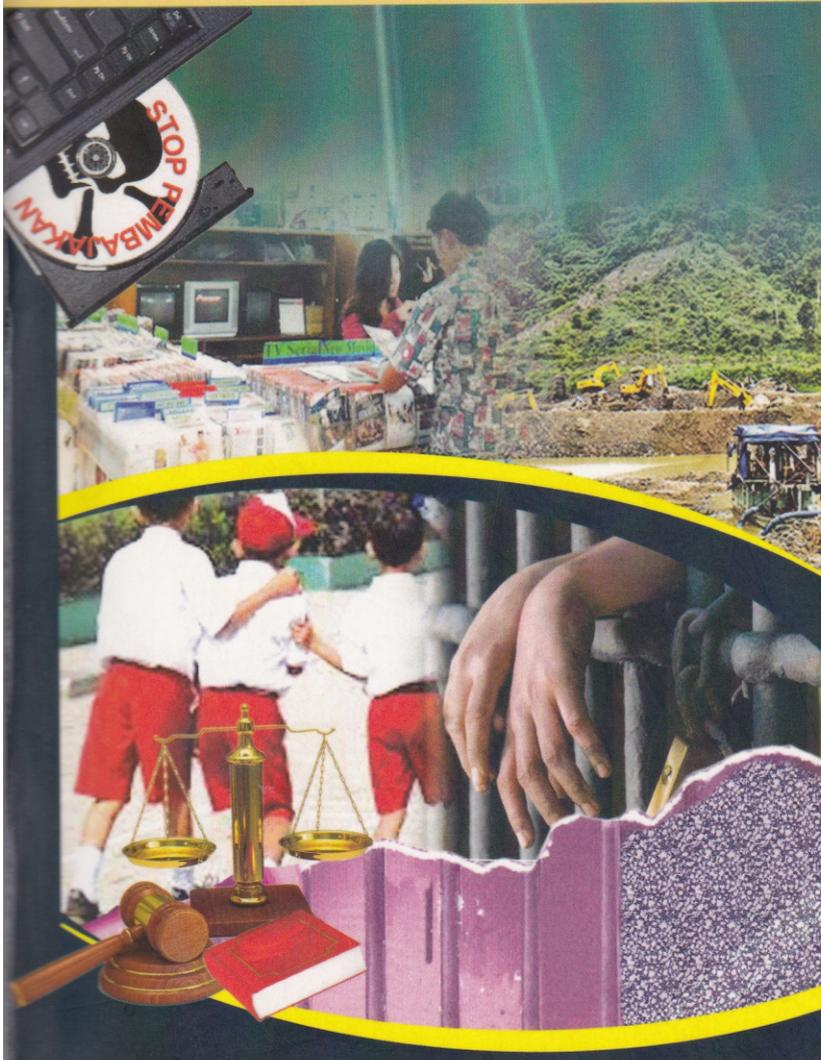


ISSN 1412-2871

JURNAL HUKUM

RESPUBLICA

MENEGAKKAN DEMOKRASI DAN KEADILAN



■ PENEKAKAN HUKUM HAK CIPTA *COMPACT DISK* (CD) BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 19 TAHUN 2002 TENTANG HAK CIPTA DI KOTA PEKANBARU

■ TINDAK PIDANA NARKOTIKA TELAAH TERHADAP PENEKAKAN HUKUMNYA DI KEJAKSAAN NEGERI TEMBILAHAN

■ PENEKAKAN HUKUM PIDANA TERHADAP PERTAMBANGAN TANPA IZIN DI DHAMASRAYA, SUNGAILIAT DAN TANJUNG PANDAN SUMATERA BARAT

■ PERTANGGUNGJAWABAN PIDANA ANAK NAKAL DALAM SISTEM PERADILAN PIDANA INDONESIA

■ PENYALAHGUNAAN MOBIL DINAS DITINJAU DARI PERSPEKTIF TINDAK PIDANA KORUPSI

FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LANCANG KUNING
PEKANBARU

RESPUBLICA

Vol. 14

No. 1

Hlm. 1 - 200

Pekanbaru
Nov 2014

ISSN
1412-2871

RESPUBLICA

MENEGAKKAN DEMOKRASI DAN KEADILAN



Penanggung Jawab

Dr. Hasnati, S.H., M.H.

Pemimpin Redaksi

Dr. Taufiqul Hulam, S.Ag., M.Hum.

Sekretaris Redaksi

Dr. Ardiansah, S.H., M.Ag., M.H.

Redaktur Pelaksana

Suhendro, S.H., M.Hum.

Dr. Iriansyah, S.H., M.H.

Muslim Mohd, S.H., M.H.

Fahmi, S.H., M.H.

Staf Redaksi

Cisilia Maiyori, S.H., M.H.

Cenuk Widiyastrisna Sayekti, S.H., M.H.

Dewan Redaksi/Mitra Bestari

Prof. Dr. Syafrinaldi, S.H., M.CL.

Prof. Dr. Hj. Ellydar Chaidir, S.H., M.Hum.

Prof. Dr. A. Mujahidin, M.A.

Dr. H. Sudi Fahmi, S.H., M.Hum.

Eddy Asnawi, S.H., M.Hum.

Adhi Wibowo, S.H., M.H.

Pemasaran/Tata Usaha

Dr. Indra Afrita, S.H., M.H.

Kata Respublica digagas oleh Plato pada abad IV SM untuk menyebut sebagai negara yang ideal yang bertumpu pada keadilan yang didasarkan pada ilmu pengetahuan yang transendental (sumber: encyclopaedia britanica inc. 1982, hlm. 716 dalam C.F.G. Sunaryati Hartono. Atas dasar pemahaman itu karenanya kata respublica dijadikan sebagai nama jurnal ini dalam maksud menyuarakan secara ilmiah nilai-nilai hukum dalam rangka pembangunan negara Republik Indonesia.

Jurnal Hukum Respublica diterbitkan dua kali setahun yaitu setiap bulan Mei dan November. Redaksi menerima artikel ilmiah dari pembaca dengan ketentuan sebagaimana terlampir dan dapat dikirimkan melalui pos ke alamat redaksi: Jurnal Hukum Respublica Fakultas Hukum Universitas Lancang Kuning Jln. Yos Sudarso Km 8 Rumbai, Pekanbaru Tlp. (0761) 51877 Fax. (0761) 51877 atau email ke jurnal.respublica@gmail.com

PENYALAHGUNAAN MOBIL DINAS DITINJAU DARI UNDANG-UNDANG NOMOR 31 TAHUN 1999 TENTANG PEMBERANTASAN TINDAK PIDANA KORUPSI

Oleh: Vivi Arfiani Siregar

Mahasiswa Program Doktor Universitas Islam Bandung

Email: viviarfiani_siregar@yahoo.co.id

Abstrak

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) telah mendistribusikan surat ke berbagai lembaga untuk memastikan tidak adanya penyalahgunaan kendaraan dinas. Penggunaan kendaraan dinas diatur dalam Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 87 Tahun 2005 tentang Pedoman Pelaksanaan Peningkatan Efisiensi, Tabungan dan Disiplin Kerja. Dalam lampiran II angka 5 dinyatakan bahwa penggunaan kendaraan dinas dibatasi hanya pada hari kerja. Dikeluarkannya Permen PAN merupakan respon dari Pasal 41 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Masyarakat diberi partisipasi yang luas untuk secara aktif memantau pelaksanaan tugas resmi baik pusat maupun di daerah, termasuk penggunaan fasilitas negara, sehingga aset negara benar-benar dimanfaatkan hanya untuk melaksanakan tugas resmi sehingga dapat dihindari kerugian yang lebih besar. Hasil penelitian menunjukkan bahwa masih ada pejabat maupun PNS yang menggunakan kendaraan dinas baik roda empat maupun roda dua tidak pada tempatnya. Mereka tidak memisahkan kendaraan dinas untuk kegiatan dinas dan kegiatan pribadi. Sementara biaya operasional, BBM, perawatan dan suku cadang dibebankan melalui APBD. Berkenaan kendaraan dinas, Permen PAN telah menetapkan bahwa kendaraan dinas dibatasi penggunaannya saat jam kerja kantor, kendaraan dinas operasional hanya digunakan dalam kota, dan penggunaan kendaraan dinas keluar kota harus izin tertulis dari pimpinan instansi pemerintah atau pejabat yang ditugaskan sesuai kompetensinya. Pimpinan dapat mengam-bil tindakan baik berupa teguran atau sanksi lain terhadap pegawainya yang melanggar ketentuan ini. Meskipun terdapat aturan mengenai kendaraan dinas, namun pejabat maupun PNS yang menyalahgunakan kendaraan dinas disebabkan rendahnya kesadaran hukum, lemahnya pengawasan dari SKPD terkait, dan belum adanya aturan jelas yang mengatur penggunaan kendaraan dinas.

Abstract

Corruption Eradication Commission (CEC) distributed a letter to various state institution to ensure no misuse of official vehicles. The usage of official vehicles was set in the Regulation of The State Minister for State Apparatus Empowerment Number 87 Year 2005 on The Guidelines for Increasing Efficiency, Savings and Work Discipline. Annex II point 5 stated of the regulation stated that the use of official vehicles was restricted only on weekdays. The issuance of this regulation responded the rule on section 41 sub section (1) of Law Number 31 of 1999 on the Eradication of Corruption. In other word, The Law provided opportunity for public in monitoring the performance of official duties at the central and regional levels in using state facilities to avoid the misuse of the state asset and greater losses. The result of this study showed that officials government and civil servants used official vehicles both four-wheel and two wheels improperly. They do not distinguished the use of official vehicles for service activities and personal business. While the operating

costs including fuel, maintenance and spare parts were charged through the local government budget. Regarding the use of official vehicles, the ministry regulation determined that the current use of official vehicles restricted only in office hours for operational service and used in the city. The use of service vehicles in out of town must be supported by the written permission from the head of a government agency or official person in charge or in competencies. The leader can either give warning or other sanctions against the official who violate these provisions. Although the use of official vehicles had been ruled, officials government and civil servants maintained in misusing the official vehicles. It occurred due to lack of law awareness of the law, lack of oversight of local government offices and the absence of certain rules which governed the sanction of the misuse of official vehicles.

Kata kunci: penyalahgunaan mobil dinas, tindak pidana, korupsi

Pendahuluan

Kendaraan dinas merupakan kendaraan milik negara yang digunakan dalam penyelenggaraan tugas kedinasan atau pejabat pemerintahan. Tujuan pengadaan kendaraan dinas untuk mempermudah tugas-tugas pemerintahan yang beroperasi dalam melaksanakan tugas kedinasan demi pelayanan publik atau kepentingan masyarakat.¹ Menteri Dalam Negeri (Mendagri) mengimbau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota agar mengawasi penggunaan mobil di luar urusan dinas dan urusan pribadi. Selain itu, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten /Kota harus segera memanggil kepala daerah yang tidak melakukan pengawasan terhadap penggunaan kendaraan dinas dan memberikan izin penggunaan kendaraan dinas di luar kegiatan dinas seperti kendaraan dinas untuk lebaran. Pengawasan ini menjadi penting agar tidak terjadi *preseden* buruk yang dikhawatirkan akan diikuti oleh kepala-kepala daerah di berbagai kabupaten/kota di Indonesia.

Sering ditemukan kendaraan dinas digunakan di hari libur, kendaraan dinas parkir di tempat karaoke dan losmen, dan

kendaraan dinas digunakan oleh bukan pejabat pemerintah. Meskipun persentasenya kecil, namun perbuatan itu memanfaatkan fasilitas Negara untuk kepentingan pribadi. Kondisi ini menjadi *preseden* buruk yang dapat menjatuhkan kepercayaan masyarakat terhadap integritas moral penyelenggara negara. Masyarakat cenderung permisif dalam mengawasi Mobil Dinas (Mobdin) karena menganggap penyelenggara negara sepatutnya mendapat berbagai fasilitas termasuk keluarganya yang mempunyai keistimewaan khusus tidak terbatas untuk kehidupan pribadi. Penilaian masyarakat semacam ini menyebabkan pengawasan dan fungsi kontrol yang rendah bahkan nyaris tidak ada.

Prilaku di atas dapat membahayakan proses demokratisasi yang sedang dibangun karena ketidakseimbangan kekuatan pilar demokrasi dapat mengakibatkan penguatan pilar lain. Unsur pemerintah selaku penyelenggara negara yang cenderung menyalahgunakan kekuasaan (*abuse of power*).² Sejarah membuktikan kekuasaan yang terlalu kuat atau absolut cenderung semakin korup dan banyak melakukan penyelewengan demi kepentingan individu dan

¹ Keputusan Presiden Nomor 5 Tahun 1983 dan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 87 Tahun 2005 tentang Pedoman Peningkatan Pelaksanaan Efisiensi, Penghematan dan Disiplin Kerja.

² Thomas Burke, *The Concept Of Corruption In Campaign Finance Law, Constitutional Commentary*, 1997, hlm. 116.

kelompok. Kepentingan itu merupakan benturan kepentingan individu penyelenggara negara dengan kepentingan lain di luar urusan penyelenggaraan negara.³

Penggunaan kendaraan dinas operasional untuk keperluan di luar kepentingan dinas dapat dipilah pada kendaraan-kendaraan pelat merah yang berkeliaran di luar jam kerja pada dua kategori. Pertama, kendaraan dinas yang digunakan untuk keperluan dinas di luar jam kerja. Kedua, kendaraan dinas yang digunakan bukan untuk keperluan dinas atau untuk keperluan pribadi.⁴ Kategori kedua perlu mendapat pengawasan lebih dari masyarakat sipil, pers dan organisasi-organisasi di luar pemerintahan (NGO). Kategori kedua sulit dilakukan pengawasan karena penggunaan kendaraan dinas yang digunakan bukan untuk keperluan dinas. Kendaraan-kendaraan berplat merah yang diparkir secara terbuka di losmen, di halaman hotel atau di tempat karaoke patut diduga digunakan bukan untuk keperluan dinas.⁵

Pada umumnya penyelenggara negara cenderung mudah berkelit dan lepas dari kecurigaan karena masyarakat yang sudah terlanjur permisif dan abai. Masyarakat memaklumi kendaraan dinas yang digunakan untuk mengantar atau menjemput anak ke sekolah, berbelanja ke pasar atau mal, untuk transportasi keluarga ke tempat hiburan umum. Perbuatan itu tidak dinilai sebagai tempat negatif oleh masyarakat. Di sisi lain, penyelenggara negara merasa bangga menggunakan mobil dinas untuk keperluan pribadi karena menunjukkan status sosial yang terhormat.

Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik

Negara/Daerah menyebutkan bahwa Barang milik negara dapat disewa-pakai melalui surat perjanjian dengan biaya yang dibebankan kepada pihak yang mendapatkan manfaat dari sewa-pakai itu.⁶ Penggunaan kendaraan dinas bukan untuk keperluan dinas dalam asumsi sewa-pakai yang masih menggunakan anggaran negara dalam pemeliharaan, perbaikan dan biaya lain yang muncul (pajak, dan lain-lain) merupakan pemborosan anggaran negara. Terlebih lagi kendaraan dinas itu dibeli, dibiayai bahan bakarnya, dibayari pemeliharaan dan perbaikan, bahkan dibayarkan pajak dengan anggaran negara. Padahal pembelian Mobil Dinas itu dimaksudkan sebagai fasilitas, alat bantu, untuk kelancaran pelaksanaan tugas para penyelenggara negara agar meningkatkan kualitas penyelenggaraan pelayanan pemerintahan kepada masyarakat.

Tujuan keberadaan kendaraan dinas sudah bergeser menjadi hak dan fasilitas pribadi penyelenggara negara yang harus dipenuhi. Sudah saatnya mengembalikan konsepsi kendaraan dinas sebagai fasilitas penyelenggara negara untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan pelayanan pemerintahan kepada masyarakat. Penyalahgunaan pemanfaatan kendaraan dinas operasional milik negara yang dibiayai oleh rakyat menciderai perasaan rakyat.⁷ Selain itu, penggunaan kendaraan dinas yang tidak pada tempatnya mengakibatkan masyarakat merasa terasing dari penyelenggara negara yang seharusnya menjadi pengayom bagi mereka.

Penggunaan kendaraan dinas di luar keperluan dinas menunjukkan sikap yang tidak bijaksana karena terkesan pamer dan

³ Johann Graf Lambsdorff, *Working Paper: Corruption in Empirical Research-A Review*, November 1999, hlm. 74-74.

⁴ Niniek Suparni dan Baringin Sianturi, *Bunga Rampai, Korupsi, Gratifikasi, dan Suap*, (Jakarta: IKAPI, 2011), hlm. 80.

⁵ *Ibid.*, hlm. 108.

⁶ Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.

⁷ Padang Ekspres, Digital Edition, 2013.

serakah. Tampaknya ada kebanggaan bagi penyelenggara negara yang menggunakan kendaraan dinas di luar keperluan dinas. Sebenarnya mereka mampu membeli kendaraan pribadi yang lebih mewah dan seringkali kendaraan pribadinya hanya disimpan di dalam garasi.⁸ Sebaliknya, kendaraan dinas operasional milik negara seharusnya disimpan dan diamankan di garasi kantor setelah jam kerja ternyata dibawa pulang ke rumah.

Kendaraan itu biasanya diparkir di luar garasi dengan pengamanan seadanya. Biaya BBM, biaya perawatan, perbaikan, pajak masih dibayarkan dengan anggaran negara. Selain itu, bagi kendaraan diasuransikan, premi asuransi dibayar dengan anggaran negara. Kendaraan dinas yang hilang di rumah pribadi maka kerugian negara yang dibebankan kepada penyelenggara negara hanya pada nilai kendaraan di pasaran saat kejadian kehilangan (bukan nilai perolehan aset) dikurangi klaim pertanggungan asuransi. Berdasarkan latar belakang di atas artikel ini akan menganalisis apakah penyalahgunaan kendaraan mobil dinas merupakan perbuatan yang dapat dikategorikan korupsi?

Larangan Penggunaan Kendaraan Dinas di Luar Kedinasan

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi yang diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001, penggunaan kendaraan dinas di luar keperluan dinas dapat dimasukkan dalam tindak pidana korupsi.⁹ Penggunaan

kendaraan dinas di luar keperluan dinas merupakan pelanggaran terhadap peraturan, penyalahgunaan wewenang, dan mengakibatkan pemborosan keuangan negara. Perbuatan ini menurut **Barda Nawawi Arief** merupakan perbuatan yang sangat tercela, terkutuk dan sangat dibenci oleh sebagian besar masyarakat dan bangsa Indonesia,¹⁰ karena perbuatan tercela itu sangat merugikan.

Penghitungan secara akumulatif terhadap satu kendaraan dinas per tahun mengakibatkan pemborosan anggaran di atas sepuluh juta rupiah. Penghitungan itu diasumsikan bahwa penggunaan kendaraan dinas untuk keperluan dinas hanya sejumlah 60% dari total penggunaan kendaraan dinas, biaya BBM, perawatan, perbaikan dan premi asuransi pertahun dianggarkan rata-rata 30 juta perkendaraan pertahun. Hasilnya penggunaan anggaran bukan untuk keperluan dinas 12 juta perkendaraan pertahun.¹¹ Rata-rata perinstansi memiliki 10 kendaraan dinas maka negara dirugikan sekurang-kurangnya 120 juta rupiah perinstansi pertahun. Dalam satu lingkup pemerintahan kabupaten/kota atau provinsi atau kementerian atau lembaga negara lain, angka ini menjadi fantastik.¹²

Pada kondisi di atas perlu inovasi baru dalam regulasi, sistem, dan peningkatan kualitas manusia baik para penyelenggara negara, masyarakat sipil, pers, dan NGO sebagai partner pemerintah.¹³ Perlu komitmen, integritas, moralitas, kepemimpinan dan keteladanan agar kebijakan ini benar-benar dapat menjadi kebajikan untuk

⁸ *Ibid.*

⁹ Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi yang telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001.

¹⁰ Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Hukum Pidana*, (Bandung: Alumni, 1992), hlm. 133.

¹¹ M. M. Khan, *Political And Administrative Corruption Annotated Bibliography*, <http://www.ti-bangladesh.org/docs/research/Khan.htm>, 2000.

¹² *Ibid.*

¹³ Amirsyah, *Korupsi, Extra Ordinary Crime Vs Extra Ordinary Action*, Serial on line Januari-Februari, URL: <http://amirsyah.blogspot.com/2007/12/korupsi-extra-ordinary-crime-vs-extra.html>.

kebaikan bersama.¹⁴ Setiap penyelenggara negara harus memiliki rasa malu jika tidak sesuai dengan harapan masyarakat dan tidak lagi menciderai perasaan masyarakat. Di sisi lain, masyarakat juga harus diasah rasa kepedulian, partisipasi, kritis dan rasa memiliki (*sense of belonging*) terhadap pelaksanaan penyelenggaraan pelayanan pemerintahan dan mengubah pola berfikir dari membenarkan perilaku penyelenggara negara yang salah menjadi pola pikir yang kritis atas perilaku penyelenggara negara yang salah.¹⁵

Demi tegaknya hukum dan pemerintahan yang baik (*good governance*) yang bebas dari korupsi dibutuhkan komitmen bersama dari aparaturnya penegak hukum untuk menindak abdi negara atau pejabat pemerintahan yang menggunakan kendaraan dinas untuk lebaran. Aturan tersebut tegas menyatakan kendaraan dinas hanya dapat digunakan pada hari kerja kantor untuk kepentingan dinas yang menunjang tugas pokok dan fungsi, serta hanya dapat digunakan di dalam kota.¹⁶ Penggunaan keluar kota harus atas izin tertulis pimpinan instansi pemerintah atau pejabat yang ditugaskan sesuai kompetensinya. Artinya, penggunaan kendaraan dinas di luar ketentuan tersebut dapat dikategorikan sebagai tindak pidana korupsi termasuk penggunaan kendaraan dinas untuk kepentingan mudik lebaran. Kendaraan dinas atau membeli bensin menggunakan anggaran kantor, termasuk perbuatan korupsi berapapun jumlahnya. Masyarakat yang melihat ada penyalahgunaan fasilitas kantor bisa melapor ke institusi terkait.¹⁷

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) telah mengirimkan surat edaran ke seluruh institusi pemerintahan agar pejabat tidak menerima pemberian dalam bentuk barang atau fasilitas seperti menggunakan Mobdin untuk mudik. KPK meminta institusi pemerintah merespon surat edaran itu. Penyalahgunaan Mobdin pada institusi pemerintah berarti mendukung tumbuh subur perilaku korupsi penyelenggara negara.¹⁸

KPK telah mengedarkan surat ke berbagai institusi untuk memastikan tidak ada penyalahgunaan fasilitas negara. Institusi yang tidak mendukung surat edaran ini, bahkan mendorong pegawainya menggunakan Mobdin akan mendapatkan sanksi. Peringatan KPK itu sejalan dengan Menteri Dalam Negeri (Mendagri), Gamawan Fauzi. **Gamawan Fauzi** mengingatkan agar Mobdin tidak digunakan untuk kepentingan mudik, karena Mobdin untuk keperluan pekerjaan. Keputusan Presiden Nomor 5 menyatakan bahwa kendaraan dinas hanya untuk kepentingan dinas. Jika masih ada penggunaan kendaraan dinas di luar hari waktu kerja maka harus ada pengaturannya yang serahkan kepada Kepala Daerah dan DPRD sebagai lembaga pengontrol.¹⁹

Wakil Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Wamen PAN-RB), **Eko Prasjo** menegaskan bahwa kendaraan dinas operasional hanya digunakan untuk kepentingan dinas menunjang tugas pokok dan fungsi. Eko sengaja mengemukakan itu menyusul sikap sejumlah kepala daerah mengizinkan kendaraan dinas digunakan untuk mudik ke

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ J.S. Nye, *Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis*, In American Political Science Review, Vol. 61, No. 2, June 1967, hlm. 97.

¹⁶ I Made Adi Seraya, *Pemberlakuan Asas Retroaktif Dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, (Denpasar: Universitas Udayana, 2012), hlm. 46.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Basuki Cahaya Purnama, PNS DKI Dilarang Pakai Mobil Dinas Untuk Mudik, <http://www.republika.co.id/berita/nasional/hukum/13/07/31/mqsn8u-kpk-korupsi-jika-mobil-dinas-untuk-mudik>.

¹⁹ Busro Muqoddas, *KPK Larang PNS Mudik Pakai Mobil Dinas*, <http://www.republika.co.id/berita/nasional/umum/13/07/31/mqsdcc-mendagri-larang-mobil-dinas-dipakai-mudik>.

luar kota.²⁰ Penggunaan kendaraan dinas diatur dengan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 87 Tahun 2005 tentang Pedoman Peningkatan Pelaksanaan Efisiensi, Penghematan dan Disiplin Kerja. Dalam lampiran II Point 5 Peraturan tersebut dinyatakan bahwa penggunaan kendaraan dinas dibatasi hanya pada hari kerja.²¹

Kendaraan dinas juga dibatasi penggunaannya pada hari kerja kantor dan kendaraan dinas operasional hanya digunakan dalam kota. Penggunaan keluar kota harus izin tertulis dari pimpinan instansi pemerintah atau pejabat ditugaskan sesuai kompetensinya.²² Pimpinan dapat mengambil tindakan, baik berupa teguran atau sanksi lain terhadap pegawainya yang tidak mengindahkan ketentuan ini. Permen PAN juga mengatur tentang cuti, termasuk cuti bersama dalam rangka hari libur keagamaan, diatur tersendiri dengan Keputusan Bersama Menteri PAN, Menteri Agama, dan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi.

Penegasan larangan membawa mudik Mobdin ini sejalan dengan penegasan Mendagri Gamawan Fauzi bahwa Mobdin tidak digunakan untuk kepentingan mudik, karena peruntukan Mobdin hanya digunakan untuk keperluan pekerjaan.²³ Menurut Gamawan, jika masih ada penggunaan kendaraan dinas di luar hari kerja harus ada pengaturannya. Ia menyerahkan mekanisme itu kepada kepala daerah. Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) juga bisa ikut mengontrol penggunaan Mobdin yang termasuk aset daerah. Dengan aturan tu, terjadinya pelanggaran penggunaan Mobdin tidak serta merta menjadi urusan pemerintah pusat.

Penguasaan Negara (*state capture*) dan Korupsi Administrasi (*adminis-trative corruption*) dalam Pemerintah, Korporasi, dan Publik

Penyebab terjadinya korupsi dapat dilihat dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 jo Undang-Undang Nomor 31 tahun 1999 yang menyebutkan bahwa Setiap orang yang bertujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara. Berdasarkan pasal ini maka korupsi dapat terjadi karena adanya penyalahgunaan wewenang, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan.

Perbuatan korupsi terjadi bila seseorang menuntut atau menerima uang demi kepentingan diri sendiri atau keluarga, teman dan kerabatnya. Korupsi terjadi di seluruh tingkatan masyarakat mulai dari institusi nasional hingga korporasi. Pada tingkatan institusi nasional, korupsi terjadi antara pemerintah dan administrasi serta institusi birokrasi (pegawai negeri, kekuasaan kehakiman, legislatif, dan pemerintahan daerah). Hubungan ketiganya memungkinkan terjadinya korupsi. Penyebab utama korupsi karena adanya tumpang tindih dan konflik kewenangan, persaingan antar partai politik, dan hubungan antarpersonal sehubungan dengan kemandirian dan loyalitas. Faktor-faktor lain terjadinya korupsi karena lemahnya profesionalisme birokrasi, kurangnya akuntabilitas dan transparansi administrasi, dan lemahnya pengawasan dan audit. Penyalahgunaan wewenang oleh pejabat dengan penyalahgunaan peraturan dan tidak

²⁰ *Ibid.*

²¹ Peraturan Menteri Pen-dayagunaan Apa-ratur Negara Nomor 87 Tahun 2005 ten-tang Pedoman Peningkatan Pelaksanaan Efi-siensi, Peng-hematan dan Disip-lin Kerja.

²² Padang Ekspres, Digital Edition, 2013.

²³ *Ibid.*

transparan memungkinkan terjadinya korupsi.²⁴

Pada tingkatan masyarakat nasional (publik), korupsi terjadi antara negara dan berbagai aktor di luar negara. Satu sisi pejabat negara menerima atau melakukan korupsi pada seluruh tingkatan, di sisi lain, koruptor yang memberikan suap.²⁵ Sedangkan pada tingkatan dunia usaha (korporasi), korupsi dapat menjadi gejala dalam masyarakat ekonomi dan pembangunan politik. Seluruh bentuk korupsi pada tataran korporasi dapat merusak moral publik dan mengurangi kepercayaan publik dan kepercayaan terhadap hukum dan peraturan. Pada umumnya definisi dari korupsi akan menekankan korupsi sebagai hubungan antara negara dan masyarakat karena korupsi di sektor publik dipercayai sebagai masalah fundamental dibandingkan korupsi di sektor usaha (korporasi). Pengawasan korupsi disektor publik merupakan prasyarat untuk mengontrol korupsi di sektor usaha (korporasi).²⁶

Menurut **M.M. Khan**, korupsi dapat terjadi bila sektor ekonomi dari suatu negara didominasi oleh kelompok kecil korporasi atau tidak dikembangkannya institusi judisial dari suatu negara atau dengan perkataan lain bergantung pada sistem politik dari negara yang bersangkutan.²⁷ Berdasarkan pendapat Khan ini maka dalam kasus korupsi ada keterkaitan yang erat antara dunia usaha, pemerintah, dan rakyat. Birokrat merupakan pelaku utama korupsi, namun demikian birokrat bukanlah satu-satunya pemain dalam panggung korupsi. Pengusaha turut memainkan perannya dalam menciptakan korupsi di lingkungan birokrat. Pengusaha

memainkan peran ganda, yakni sebagai pemain sekaligus korban dari adanya korupsi. Namun korban utama dari adanya korupsi adalah rakyat. Rakyat sebagai korban dari korupsi sebenarnya dapat memainkan andil dalam upaya pemberantasan korupsi.

Secara *typology* korupsi dapat dibedakan atas dua tipe, yaitu penguasaan oleh negara (*state capture*) dan korupsi administrasi (*administrative corruption*). Penguasaan oleh negara (*state capture*) mengacu kepada tindakan yang dilakukan oleh individu-individu, kelompok-kelompok, atau bahkan perusahaan-perusahaan baik dalam sektor publik maupun privat untuk mempengaruhi formasi undang-undang, peraturan, keputusan dan kebijakan-kebijakan pemerintah lainnya untuk kepentingan mereka dengan mempergunakan keuntungan privat yang tidak transparan yang ditujukan kepada pejabat-pejabat publik.

Penguasaan oleh negara (*state capture*) dapat dibedakan atas tiga bentuk. Pertama, berdasarkan institusi yang dikuasai oleh negara, seperti misalnya legislatif, eksekutif, yudikatif, atau badan-badan pembentuk peraturan. Kedua, berdasarkan objek yang dikuasai, termasuk dalam kategori ini ialah korporasi, pemimpin-pemimpin politik atau kelompok-kelompok kepentingan. Ketiga, berdasarkan jenis pemberian kepada pejabat publik untuk melakukan sesuatu, misalnya penyuaian secara langsung, penggelapan, pengawasan informal.²⁸ Dengan demikian, penguasaan oleh negara lebih ditujukan kepada keuntungan individu atau kelompok yang ada dalam peraturan dasar, korupsi administrasi mengacu penyalahgunaan

²⁴ Daniel Kaufmann, *Corruption, Governance and Scurity: Challenges for The Rich Countries and The World*, World Bank Policy Working Paper, 2000, hlm. 57.

²⁵ Mastruzzi, *Governance and The City: An Empirical Exploration In Global Determinant of Urban Performance*, World Bank Policy Working Paper, 2004, hlm. 88.

²⁶ Daniel Kaufmann, *Corruption, Governance and Op. Cit.*, hlm. 62.

²⁷ M. M. Khan, *Political And Administrative Loc. Cit.*

²⁸ Daniel Kaufmann, *Myths and Realities of Governance and Corruption*, World Bank Policy Working Paper, 2003, hlm. 34.

peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk keuntungan tidak hanya Negara, tetapi juga di luar aktor-aktor Negara.

Pengembalian Kerugian Negara Akibat Tindak Pidana Korupsi

Ketentuan pada Pasal 4 Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi menyebutkan bahwa Pengembalian kerugian keuangan negara atau perekonomian negara tidak menghapuskan dipidananya pelaku tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 3. Pengembalian kerugian negara akibat tindak pidana korupsi dirumuskan dalam tindak pidana formil. Rumusan formil itu menyebutkan bahwa meskipun hasil korupsi telah dikembalikan kepada negara, pelaku tindak pidana korupsi tetap diajukan ke Pengadilan.

Pidana tambahan pengembalian kerugian negara diatur dalam Pasal 18 Undang-Undang 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Pasal itu menyatakan bahwa (1) Selain pidana tambahan sebagaimana dimaksud dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, sebagai pidana tambahan di antaranya a. Perampasan barang bergerak yang berwujud atau yang tidak berwujud atau barang tidak bergerak yang digunakan untuk atau yang diperoleh dari tindak pidana korupsi, termasuk perusahaan milik terpidana dimana tindak pidana korupsi dilakukan, begitu pula harga dari barang yang menggantikan barang-barang tersebut; b. Pembayaran uang pengganti yang jumlahnya sebanyak-banyaknya sama dengan harta benda yang diperoleh dari tindak pidana korupsi; c. Penutupan seluruh atau sebagian perusahaan untuk waktu yang paling lama 1 (satu) tahun; d. Pencabutan seluruh atau sebagian hak-hak tertentu atau penghapusan seluruh atau sebagian keuntungan tertentu, yang telah atau dapat diberikan oleh pemerintah kepada terpidana. (2) Jika terpidana tidak membayar uang pengganti sebagaimana dimaksud

dalam Ayat (1) huruf b paling lama dalam waktu 1 (satu) bulan sesudah putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap maka harta bendanya dapat disita oleh jaksa dan dilelang untuk menutup uang pengganti tersebut. (3) Dalam hal terpidana tidak mempunyai harta benda yang mencukupi untuk membayar uang pengganti sebagaimana dimaksud dalam Ayat (1) huruf b maka dipidana dengan pidana penjara yang tidak melebihi ancaman maksimum dari pidana pokoknya.

Ketentuan di atas secara formal telah mendukung usaha pengembalian kerugian yang diderita negara sebagai akibat tindak pidana korupsi sebagaimana yang telah diamanatkan Pasal 278 KUHP. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 menyediakan dua instrumen untuk memulihkan kerugian negara akibat perbuatan korupsi, yaitu instrumen pidana dan perdata. Tata cara instrumen pidana secara khusus dimuat dalam kedua undang-undang itu. Sedangkan untuk instrumen perdata menggunakan ketentuan biasa atau umum yang berlaku, yakni Kitab Undang-undang Hukum Perdata dan acaranya.

Kekhususan bagi instrumen pidana itu antara lain: (a) Terdakwa wajib memberikan keterangan tentang seluruh hartanya, harta istrinya (suaminya, harta anaknya, dan harta pihak lain yang diduga mempunyai hubungan dengan perbuatan korupsi yang didakwakan kepadanya). (b) Apabila terdakwa tidak dapat membuktikan bahwa hartanya (yang tidak seimbang dengan penghasilannya) bukan berasal dari korupsi maka hartanya dianggap diperoleh dari perbuatan korupsi (*illicit enrichment*) dan hakim berwenang merampasnya. (c) Dalam hal terdakwa meninggal dunia sebelum vonis hakim dijatuhkan dan terdapat bukti kuat bahwa terdakwa melakukan perbuatan korupsi maka harta terdakwa dapat dirampas oleh hakim.

Selanjutnya, penggunaan instrumen perdata hampir tidak ada manfaatnya. Upaya pengembalian kerugian negara dilakukan melalui proses perdata biasa, yakni gugatan perdata terhadap koruptor (tersangka, terdakwa, terpidana, atau ahli warisnya) harus menempuh proses beracara biasa yang penuh formalitas. Dengan demikian, dapat diperkirakan untuk sampai pada putusan pengadilan memperoleh kekuatan hukum tetap bisa memakan waktu bertahun-tahun dan belum tentu menang. Di samping itu, koruptor (tergugat) bisa menggugat balik dan kemungkinan malah memenangkan perkara dan justru pemerintah yang harus membayar tuntutan koruptor.

Secara khusus Pasal 2 Ayat (1) mengatur mengenai unsur memperkaya dan Pasal 3 mengatur unsur menguntungkan jika dilihat ketentuan Undang-undang Nomor 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi *jo* undang-undang Nomor 20 tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi tersebut. Namun, pada bagian penjelasan atas undang-undang korupsi itu sama sekali tidak menjelaskan kriteria dari pada unsur memperkaya dan/atau unsur menguntungkan. Bagian penjelasannya hanya menyatakan bahwa dalam mencapai tujuan yang lebih efektif untuk mencegah dan memberantas tindak pidana korupsi.

Perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau korporasi tidak harus berarti terdakwa menjadi kaya atau bertambah kekayaannya atas perolehan keuangan negara tersebut. Dalam pengertian kaya yang harus diperhatikan bukan saja pelaku korupsi menjadi bertambah kekayaannya di luar apa yang semestinya ia dapatkan secara sah/resmi, akan tetapi juga menyangkut nilai/substansi dari jumlah uang yang ia terima sehingga dapat dikatakan si pelaku korupsi tersebut.

Unsur menguntungkan diri atau orang lain mengandung pengertian bahwa terdapat fasilitas atau kemudahan sebagai akibat dari perbuatan menyalahgunakan wewenang. Tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain ialah suatu kehendak yang ada dalam pikiran si pembuat yang ditujukan untuk memperoleh suatu keuntungan (menguntungkan) bagi dirinya sendiri atau orang lain atau suatu korporasi. Keuntungan dapat diartikan Kekayaan dalam bentuk benda, uang dan segala sesuatu yang bernilai uang termasuk hak.

Tujuan untuk menguntungkan diri sendiri, orang lain dan atau suatu badan dalam tindak pidana korupsi merupakan unsur batin yang menentukan arah dari perbuatan penyalahgunaan kewenangan tersebut. Berdasarkan teori-teori di atas, di antara kedua unsur tersebut memiliki pengertian yang multitafsir. Pertama, unsur memperkaya diri atau orang lain atau suatu korporasi pada Pasal 2 Ayat (1) dan unsur menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi pada Pasal 3 merupakan unsur yang bersifat alternatif sehingga tidak perlu pelaku tindak pidana korupsi menikmati sendiri uang hasil korupsi itu.

Kedua, unsur memperkaya diri atau orang lain atau suatu korporasi lebih sulit membuktikannya karena harus dapat dibuktikan bertambahnya kekayaan pelaku korupsi sebelum dan sesudah perbuatan korupsi dilakukan. Namun secara teoritis, unsur memperkaya diri sudah dapat dibuktikan bahwa pelaku tindak pidana korupsi berpola hidup mewah dalam kehidupan sehari-harinya. Sedangkan unsur menguntungkan diri atau orang lain atau suatu korporasi dapat dilihat pada ada fasilitas atau kemudahan sebagai akibat dari perbuatan menyalahgunakan wewenang.²⁹ Perbuatan melawan hukum yang memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara (termasuk

keuangan BUMN/BUMD yang tercampur dengan keuangan masyarakat melalui *go public*) maka termasuk perbuatan korupsi. Sedangkan jika itu termasuk keuangan swasta atau bukan Negara maka dengan sendirinya masuk hukum perdata yang dapat dilakukan gugatan ganti kerugian melalui Pasal 1365 KUHPerdata atau *onrechtmatige daad*.

Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menyatakan bahwa Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan atau denda paling sedikit Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).

Penyalahgunaan Mobdin Ditinjau dari Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Tindakan penyelenggara negara yang menggunakan Mobdin sebagai kendaraan mudik termasuk tindakan keliru dan penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*). Mobdin itu mobil yang digunakan untuk keperluan pelayanan masyarakat dan tidak dapat digunakan untuk kepentingan pribadi

atau pejabat.³⁰ Menurut **Nyoman Serikat Putra Jaya**, tindak pidana korupsi, kolusi dan nepotisme tidak hanya dilakukan oleh penyelenggara negara, antarpengelola negara, melainkan juga penyelenggara negara dengan pihak lain seperti keluarga, kroni dan para pengusaha. Efek korupsi itu dapat merusak sendi-sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, serta membahayakan eksistensi negara.³¹

Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) menegaskan tetap melarang penggunaan Mobdin untuk kendaraan mudik. Larangan itu direspon negatif oleh banyak kepala daerah dan tetap mengizinkan bawahannya menggunakan mobil plat merah untuk hari raya Idul Fitri. Wakil Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Wamenpan RB) telah mengeluarkan peraturan dengan keras melarang penggunaan mobdin untuk mudik. Para pimpinan instansi terkait harus memberi sanksi kepada pegawai yang memakai Mobdin untuk mudik sesuai Peraturan Menteri Nomor 87 Tahun 2005 tentang Pedoman Peningkatan Pelaksanaan Efisiensi, Penghematan dan Disiplin Kerja. Dalam lampiran II Poin 5 disebutkan bahwa penggunaan kendaraan dinas dibatasi hanya pada hari kerja.³²

Pengadaan Mobdin di daerah menggunakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Pembahasan APBD itu dilakukan bersama DPRD sehingga DPRD memiliki kewenangan dan pengetahuan untuk mengawal pelaksanaan anggaran tersebut. Mobdin diserahkan kepada pegawai yang berhak menggunakannya. Sebagian kepala daerah melarang dengan tegas penggunaan Mobdin itu untuk keperluan di luar kedinasan.

²⁹ Ridwan, *Kebijakan Hukum Pidana dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi di Indonesia*, Jurnal Jure Humano, Vol. 1, No. 1, 2009, hlm. 331.

³⁰ Thomas Burke, *The Concept Of Corruption Op. Cit.*, hlm. 118.

³¹ Nyoman Serikat Putra Jaya, *Tindak Pidana Korupsi, Kolusi dan Nepotisme di Indonesia*, (Semarang: Badan Penerbit Undip, 2005), hlm. 2.

³² Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 87 Tahun 2005 tentang Pedoman Peningkatan Pelaksanaan Efisiensi, Penghematan dan Disiplin Kerja.

keuangan BUMN/BUMD yang tercampur dengan keuangan masyarakat melalui *go public*) maka termasuk perbuatan korupsi. Sedangkan jika itu termasuk keuangan swasta atau bukan Negara maka dengan sendirinya masuk hukum perdata yang dapat dilakukan gugatan ganti kerugian melalui Pasal 1365 KUHPerdata atau *onrechtmatige daad*.

Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menyatakan bahwa Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan atau denda paling sedikit Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).

Penyalahgunaan Mobdin Ditinjau dari Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Tindakan penyelenggara negara yang menggunakan Mobdin sebagai kendaraan mudik termasuk tindakan keliru dan penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*). Mobdin itu mobil yang digunakan untuk keperluan pelayanan masyarakat dan tidak dapat digunakan untuk kepentingan pribadi

atau pejabat.³⁰ Menurut **Nyoman Serikat Putra Jaya**, tindak pidana korupsi, kolusi dan nepotisme tidak hanya dilakukan oleh penyelenggara negara, antarpengelola negara, melainkan juga penyelenggara negara dengan pihak lain seperti keluarga, kroni dan para pengusaha. Efek korupsi itu dapat merusak sendi-sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, serta membahayakan eksistensi negara.³¹

Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) menegaskan tetap melarang penggunaan Mobdin untuk kendaraan mudik. Larangan itu direspon negatif oleh banyak kepala daerah dan tetap mengizinkan bawahannya menggunakan mobil plat merah untuk hari raya Idul Fitri. Wakil Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Wamenpan RB) telah mengeluarkan peraturan dengan keras melarang penggunaan mobdin untuk mudik. Para pimpinan instansi terkait harus memberi sanksi kepada pegawai yang memakai Mobdin untuk mudik sesuai Peraturan Menteri Nomor 87 Tahun 2005 tentang Pedoman Peningkatan Pelaksanaan Efisiensi, Penghematan dan Disiplin Kerja. Dalam lampiran II Poin 5 disebutkan bahwa penggunaan kendaraan dinas dibatasi hanya pada hari kerja.³²

Pengadaan Mobdin di daerah menggunakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Pembahasan APBD itu dilakukan bersama DPRD sehingga DPRD memiliki kewenangan dan pengetahuan untuk mengawal pelaksanaan anggaran tersebut. Mobdin diserahkan kepada pegawai yang berhak menggunakannya. Sebagian kepala daerah melarang dengan tegas penggunaan Mobdin itu untuk keperluan di luar kedinasan.

²⁹ Ridwan, *Kebijakan Hukum Pidana dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi di Indonesia*, Jurnal Jure Humano, Vol. 1, No. 1, 2009, hlm. 331.

³⁰ Thomas Burke, *The Concept Of Corruption Op. Cit.*, hlm. 118.

³¹ Nyoman Serikat Putra Jaya, *Tindak Pidana Korupsi, Kolusi dan Nepotisme di Indonesia*, (Semarang: Badan Penerbit Undip, 2005), hlm. 2.

³² Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 87 Tahun 2005 tentang Pedoman Peningkatan Pelaksanaan Efisiensi, Penghematan dan Disiplin Kerja.

Alasannya kendaraan dinas hanya digunakan untuk kepentingan tugas kedinasan termasuk melarang penggunaan kendaraan dinas untuk mudik Lebaran.

Kendaraan dinas untuk mudik ke kampung halaman termasuk tindakan korupsi. Secara administratif bagi PNS atau pejabat yang menggunakan Mobdin dapat dijatuhi sanksi teguran lisan atau tulisan, bahkan sanksi administratif lainnya yang lebih berat, seperti penurunan pangkat atau jabatan.³³

Dalam kaitan dengan korupsi, **Nyoman Serikat Putra Jaya** telah membagi 7 (tujuh) tipologi korupsi. Pertama, korupsi transaktif (*transactive corruption*). Adanya kesepakatan timbal balik antara pihak pemberi dan pihak penerima demi keuntungan kedua belah pihak dan dengan aktif demi tercapainya keuntungan oleh kedua belah pihak. Kedua, korupsi yang memeras (*extortive corruption*) ialah pihak pemberi dipaksa untuk menyuap guna mencegah kerugian yang sedang mengancam dirinya, kepentingannya, atau orang-orang dan hal-hal yang dihargainya. Ketiga, korupsi investif (*investive corruption*) ialah perilaku korban korupsi dengan pemerasan. Korupsinya dalam rangka mempertahankan diri, seperti pemberian barang atau jasa tanpa ada pertalian langsung dengan keuntungan tertentu, selain keuntungan yang dibayangkan akan diperoleh di masa yang akan datang. Keempat, korupsi perkerabatan (*nepotistic corruption*) adalah penunjukan yang tidak sah terhadap teman atau sanak saudara untuk memegang jabatan dalam pemerintahan atau tindakan yang memberikan perlakuan yang mengutamakan dalam bentuk uang atau bentuk-bentuk lain yang bertentangan dengan norma dan peraturan yang berlaku. Kelima,

korupsi defensif (*defensive corruption*), pemberi korupsi tidak bersalah tetapi penerima korupsi yang bersalah. Misalnya, seorang pengusaha menginginkan hak milik seseorang dengan memberikan harta pengusaha itu kepada penguasa demi menyelamatkan harta yang ada. Keenam, korupsi otogenik (*autogenic corruption*) suatu bentuk korupsi yang tidak melibatkan orang lain dan pelakunya hanya seorang diri. Ketujuh, korupsi dukungan (*supportive corruption*), tidak langsung menyangkut uang atau imbalan dalam bentuk lain. Tindakan-tindakan yang dilakukan untuk melindungi dan memperkuat korupsi yang sudah ada.³⁴

Dalam praktiknya di beberapa daerah, terdapat contoh kasus penyalahgunaan mobil dinas untuk keperluan pribadi. Kasus itu terjadi di beberapa Kabupaten. Contoh kasus berikut menguraikan praktik penyalahgunaan mobdin di luar urusan pada 2 (dua) kabupaten, yaitu kabupaten Tanjung Jabung Barat dan Kabupaten Bengkalis. Pilihan atas dua kabupaten ini sebagai contoh kasus yang paling banyak menjadi sorotan di masyarakat dan media massa.

Di Kabupaten Tanjung Jabung Barat terjadi penyalahgunaan mobdin sebagai mobil pribadi. Tokoh masyarakat setempat, Indra Safari mengkritik dengan keras atas perbuatan sejumlah oknum anggota DPRD setempat yang memperlakukan kendaraan dinas milik negara seperti layaknya kendaraan pribadi. Kekecewaan Indra cukup beralasan karena banyak kendaraan dinas milik pemerintah daerah bukan digunakan sebagai kendaraan operasional Dinas, namun digunakan sebagai kendaraan keluarga.³⁵ Indra Safari mengemukakan itu dalam tulisannya di media on line pada November 2013. Indra melihat

³³ R. Wiyono, *Pembahasan UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2006), hlm. 86-87.

³⁴ Nyoman Serikat Putra Jaya, *Tindak Pidana...*, *Op. Cit.*, hlm. 14-15.

³⁵ Indra Safari, Mobil Dinas Jangan Digunakan Untuk Kepentingan Pribadi, <http://www.mobildinas.co.id/penerapanhukumdalampenggunaanmobildinas/html>.

Mobdin bernomor polisi BH 1224 EZ diduga milik seorang anggota DPRD Tanjung Jabung Barat berinisial HS digunakan oleh kakaknya yang bekerja sebagai salah satu Kabag di RSUD KH. Daud Arif Kuala Tungkal. Sementara anggota Dewan itu malah menggunakan kendaraan pribadi saat melaksanakan tugasnya sebagai anggota Dewan.³⁶

Penulis berpendapat bahwa anggota dewan itu tidak menyadari peruntukan kendaraan dinas tidak dapat dipindahtangankan seperti mobil keluarga. Terlebih lagi digunakan untuk kepentingan orang lain meskipun itu berhubungan darah tidak dapat dibenarkan. Mobdin yang diberikan oleh negara untuk operasional sebagai anggota DPRD. Dalam kasus itu, Mobdin telah digunakan oleh kakak kandung itu selama berbulan-bulan yang seolah menjadi kendaraan milik pribadi. Mobdin itu dipinjampakaikan kepada anggota DPRD sebagai kendaraan operasional untuk melaksanakan tugasnya sebagai wakil rakyat, bukan untuk mobilisasi keluarga ataupun kerabat yang lain. Mobdin itu bukan mobil untuk wakil keluarga, tetapi wakil rakyat. Tampaknya anggota Dewan itu sengaja membiarkan kakaknya menggunakan mobdin untuk bekerja di instansi lain.

Sekretaris DPRD Kabupaten Tanjung Jabung Barat bersikap tegas terhadap penyalahgunaan mobdin bagi anggota Dewan. Menurut Setwan itu tidak ada tebang pilih dalam penegakan aturan hukum. Setiap ada pelanggaran, Sekwan wajib mengambil sikap untuk penegakan aturan hukum yang berlaku. Penegakan hukum itu diterapkan kepada semua anggota Dewan yang masih aktif atau yang tidak aktif namun belum mengembalikan mobdin. Selain itu, anggota DPRD yang meminjamkan kendaraan dinas kepada keluarga dan kerabat harus dikembalikan pada

bagian kelengkapan dan inventaris daerah. Di Kabupaten Tanjung Jabung Barat masih banyak pejabat lain yang membutuhkan kendaraan operasional. Sebagian pejabat menggunakan sepeda motor ke kantor, sementara mobdin yang ada dipinjamkan kepada orang lain yang tidak dalam keperluan dinas.

Penyalahgunaan mobdin juga terjadi di Kabupaten Bengkalis. Pemakaian Mobdin oleh beberapa oknum pegawai di lingkungan Pemkab Bengkalis banyak dibicarakan oleh media massa pada 2013. Pada umunya terkait perilaku oknum pegawai yang mengganti plat merah menjadi hitam. Tokoh masyarakat Bengkalis, Efendi Buntat mengatakan bahwa cara yang paling mudah namun ampuh agar mobdin tidak disalahgunakan ialah memasang stiker atau logo Pemkab Bengkalis di bodi mobil.

Sebetulnya masyarakat telah lama mempermasalahkan penyalahgunaan Mobdin pejabat. Masyarakat pernah komplain dan menyarankan agar dipasang stiker lambang Pemkab Bengkalis di bodi Mobdin, tapi saran masyarakat itu tidak pernah direspon. Bagi masyarakat Bengkalis sudah tidak menjadi rahasia jika ada oknum pejabat yang mengganti plat mobilnya menjadi warna hitam saat keluar dari Pulau Bengkalis. Perubahan plat nomor kendaraan untuk keperluan pribadi jelas menyalahi aturan hukum yang berlaku.

Di beberapa kabupaten lain, seperti Kabupaten Siak telah menerapkan aturan ketat bagi Mobdin sejak beberapa tahun lalu. Hampir semua Mobdin dipasang stiker lambang Pemkab Siak. Dengan begitu Mobdin yang disalahgunakan sewaktu-waktu oleh penyelenggara negara dapat dilaporkan ke Bupati atau satker yang berwewenang. Pemkab Siak dengan tegas menyatakan bahwa Mobdin diberikan dengan tujuan untuk membantu kelancaran tugas-tugas kedinasan

³⁶ *Ibid.*

pejabat terkait. Mobdin yang digunakan oleh isteri atau anak pejabat hanya untuk mejeng dan pamer ke masyarakat diberikan sanksi.

Saat ini masyarakat merasa marah melihat tingkah oknum pejabat, terutama perilaku pejabat yang menyalahgunakan pemakaian Mobdin. Ada kesan berlebihan dalam pengadaan Mobdin di masing-masing SKPD. AntarSKPD terkesan bersaing untuk mengadakan Mobdin yang mewah. Bahkan ada pejabat yang belum layak menggunakan Mobdin dengan CC tinggi tapi tetap memakainya. Padahal terdapat aturan penggunaan Mobdin sesuai dengan eselon pejabat terkait, bukan asal pengadaan Mobdin karena APBD berlimpah.

Menurut **M. Solly Lubis** bahwa melindungi aset-aset daerah termasuk mobdin dengan hukum menjadi mutlak agar penyelenggara negara tertib dalam menggunakan mobdin. Pada tahap ini kekuasaan harus memiliki tata tertib yang menjamin kesejahteraan moril dan materiil, fisik dan mental bagi penyelenggara negara.³⁷ Imbauan KPK itu dikembalikan kepada masing-masing pejabat apakah mereka mengapresiasi dengan tidak menggunakan Mobdin untuk urusan pribadi dan mudik lebaran, atau sebaliknya.

Dalam praktiknya, tingkat ketaatan pada faktor *compliance* (takut dihukum) atau faktor *identification* (menjaga hubungan baiknya dengan atasan agar tidak rusak) maka imbauan KPK seharusnya dibarengi dengan sanksi. **H.C. Kelman** dan **L. Pospisil** menyebutkan bahwa seseorang dapat mentaati hukum karena takut mendapat sanksi.³⁸ Tanpa sanksi yang tegas maka imbauan KPK tidak dapat terwujud

dengan baik. Berbeda dengan ketaatan yang bersifat *internalization*, sekalipun himbauan KPK tanpa pemberian sanksi maka akan dipatuhi oleh pejabat dan pegawai negeri yang memakai fasilitas Mobdin itu.³⁹

Unsur memperkaya diri dapat dibuktikan dengan pola hidup mewah dalam kehidupan sehari-hari yang tidak sesuai dengan penghasilan tetap sebagai penyelenggara negara. Selain itu, dapat dibuktikan dengan bertambahnya kekayaan pelaku korupsi sebelum dan sesudah perbuatan korupsi dilakukan. Sedangkan unsur menguntungkan diri atau orang lain atau korporasi, yakni adanya sarana atau kemudahan sebagai akibat dari perbuatan menyalahgunakan wewenang. Secara umum, tindak pidana korupsi ialah penyalahgunaan wewenang dan kekuasaan untuk kepentingan diri sendiri atau kelompok tertentu. Variabel utama korupsi berpusat pada kekuasaan. Mereka yang memiliki kekuasaan terhadap sumber daya publik (sumber daya yang digunakan untuk kepentingan umum) akan memiliki potensi besar untuk melakukan korupsi.

Pada zaman orde baru terdapat sosok pejabat yang tidak pernah menggunakan fasilitas negara untuk keperluan pribadi atau keluarganya. Pejabat itu menggunakan fasilitas negara termasuk mobdin semata-mata hanya dalam urusan dinas. Pejabat itu ialah almarhum Baharuddin Lopa, seorang pejabat yang sangat dihormati, jujur dan bersahaja. Sebagai seorang pejabat mendapat berbagai fasilitas negara, namun untuk urusan pribadi beliau tidak segan-segan menolaknya atau tidak menggunakannya. Begitu juga mantan Ketua MPR Hidayat Nurwahid menolak menggunakan Mobdin yang terlalu mewah karena rakyat masih banyak yang

³⁷ M. Solly Lubis, *Pembahasan UUD 45*, (Bandung: Alumni, 1985), hlm. 24.

³⁸ H.C. Kelman, *Compliance, Identification, and Internalization Three Processes of Attitude change*, *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 2, No. 1, March 1958, hlm. 58-60.

³⁹ *Ibid.*

miskin. Ia minta agar Mobdin diganti yang tidak terlalu mewah.⁴⁰

Tindak pidana korupsi sebagaimana yang dirumuskan dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 *jo* Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001, terdapat beberapa ruang lingkup korupsi. Menurut **Hendarman Supandji** ruang lingkup itu terbagi dalam 5 (lima) kelompok.⁴¹ Pertama, kelompok delik yang berkaitan dengan kerugian keuangan negara. Kedua, kelompok delik yang berkaitan dengan suap menyuap dan gratifikasi. Ketiga, kelompok delik yang terkait dengan penggelapan dalam jabatan. Keempat, kelompok delik yang terkait dengan pemerasan dalam jabatan. Kelima, kelompok delik yang terkait dengan pemborongan, leveransir dan rekanan.⁴²

Penggunaan Mobdin untuk keperluan pribadi seperti mudik lebaran yang dijumpai di jalan-jalan dapat diganti dengan mudah. Pada umumnya cukup dengan mengganti plat nomor dari merah menjadi hitam sehingga kelihatan mobil pribadi bukan Mobdin. Motifnya mungkin agar tidak diketahui mereka menggunakan Mobdin. Mereka khawatir dengan demontrasi mahasiswa atau menghindari larangan menggunakan Mobdin saat mudik lebaran. Dalam pandangan penulis, motif apapun tidak dapat dibenarkan.⁴³

Penyalahgunaan Mobil Dinas oleh Keluarga Dekat

Dalam kenyataan di lapangan, seringkali dijumpai mobil dinas yang dikendarai secara ugal-ugalan. lebih ironis lagi

pengemudinya ternyata seorang remaja yang berusia kira-kira 16-18 tahun. Fenomena seperti itu menjadi contoh penyalahgunaan mobil dinas di luar kepentingan dinas. Lebih ironis lagi mobil itu dikemudikan oleh remaja keluarga pejabat yang belum tentu memiliki Surat Izin Mengemudi (SIM). Tampaknya mobil dinas sangat mudah dialihfungsikan menjadi mobil pribadi yang menggunakan anggaran negara. Yang mempunyai hak guna terhadap mobil itu hanya pejabat yang bersangkutan.

Pelaku penyalahgunaan mobil dinas itu pasti memiliki hubungan emosional dengan pejabat itu. Pada praktiknya tanpa hubungan emosional tertentu tidak mungkin diperbolehkan dan berani menggunakan mobil dinas itu.

Selain itu, mobil dinas berada di tempat yang tidak ada hubungannya dengan kedinasan. Bahkan kendaraan dinas itu seolah-olah telah menjadi hak pejabat tertentu yang bisa digunakan kapan saja, untuk apa saja dan oleh siapa saja yang memiliki mempunyai kedekatan emosional dengan pejabat itu.

Latar belakang pengadaan kendaraan dinas untuk memaksimalkan pelayanan publik dan pengabdian kepada masyarakat. Kepentingan pribadi, keluarga dan yang tidak berhubungan dengan urusan di luar kedinasan termasuk digunakan belajar mengemudi oleh anak-anaknya tidak dibenarkan menggunakan mobil dinas itu.

Kendaraan Dinas dibeli menggunakan uang negara termasuk pemeliharaan dan

⁴⁰ Keadilan sosial yang perlu diwujudkan adalah keadilan yang dapat dirasakan oleh masyarakat, bukan sekedar keadilan konsepsional, di mana undang-undang atau perubahan undang-undang harus benar-benar mencerminkan perhatian yang besar terhadap kepentingan masyarakat secara luas, guna perlindungan terhadap masyarakat dan demi terciptanya masyarakat yang adil dan makmur. Lihat Ridwan, *Kebijakan Hukum Pidana Op. Cit.*, hlm. 334.

⁴¹ Kamri Ahmad, *Membangun Visi Baru Pemberantasan Korupsi dengan Progresif*, Jurnal Progresif, Pencarian Pembebasan Pencerahan, Vol. 1, No. 2, 2005.

⁴² *Ibid.*

⁴³ Penekanan terhadap unsur "merugikan keuangan atau perekonomian negara" sebagai rumusan tindak pidana korupsi merupakan hal yang penting, dan hal tersebut mencerminkan penempatan kepentingan publik yang harus dilindungi melalui upaya kebijakan hukum pidana, yang juga dapat berarti bahwa kebijakan hukum pidana tersebut merupakan upaya untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu.

perawatannya yang diatur dalam Pasal 3 Ayat (1) Peraturan Pemerintah No 6/2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah yang berbunyi pengelolaan barang milik negara/daerah dilaksanakan berdasarkan asas fungsional kepastian hukum, transparansi dan keterbukaan, efisiensi, akuntabilitas dan kepastian nilai. Mobil dinas itu sebagai aset negara/daerah maka segala biaya pemeliharaan dan perawatan mobil dinas dibebankan kepada negara.

Dalam konteks ini sebetulnya pejabat dan keluarganya harus memahami penggunaan mobil dinas itu dengan baik. Dalam diri mereka harus ditanamkan pemahaman yang benar bahwa negara dan rakyat harus membiayai kendaraan dinas yang digunakan bukan untuk urusan kedinasan. Anggapan bahwa mereka memiliki hak atas mobil itu, bebas digunakan untuk apa saja, kapan saja, dan oleh anggota keluarganya untuk kepentingan pribadi merupakan perilaku yang tidak baik

Penyalahgunaan mobil dinas termasuk tindakan merugikan negara dan penghinaan terhadap masyarakat. Perbuatan itu selevel dengan korupsi seperti dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001. Berdasarkan peraturan itu penggunaan kendaraan dinas di luar keperluan dinas dapat dimasukkan dalam tindak pidana korupsi.

Penggunaan kendaraan dinas di luar dinas oleh keluarga merupakan pelanggaran, penyalahgunaan wewenang, dan pemborosan keuangan negara. Ketiga unsur tindak pidana korupsi menurut Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 telah terpenuhi. Di sisi lain, penyalahgunaan itu dianggap biasa oleh masyarakat. Pada umumnya masyarakat tidak memahami dengan penyalahgunaan itu. Saat ini harus ditekankan pada pola pikir masyarakat tentang konsepsi kendaraan dinas sebagai fasilitas dan alat bantu penyelenggara negara untuk meningkatkan kualitas pelayanan terhadap masyarakat. Sehingga

tidak dijumpai lagi kendaraan Dinas digunakan pada hari libur, di pasar, tempat rekreasi, dan tempat di luar jam kedinasan.

Pencegahan Korupsi Penggunaan Mobil Dinas di Luar Urusan Dinas

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Pasal 41 Ayat (1) menyatakan bahwa masyarakat dapat berperan serta membantu upaya pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi. Jadi, masyarakat diberikan peran serta yang luas untuk aktif memonitoring pelaksanaan tugas pejabat baik di pusat maupun di daerah, termasuk penggunaan fasilitas negara yang diberikan padanya agar aset negara ini betul-betul dimanfaatkan untuk pelaksanaan tugas-tugas kedinasan. Dengan demikian, imbauan KPK merupakan bagian dari upaya pencegahan sehingga harus diapresiasi, didukung dan dilaksanakan.

Keberadaan kendaraan dinas plat merah baik roda empat maupun roda dua hampir tidak pada tempatnya. Kendaraan dinas digunakan untuk kegiatan dinas atau kegiatan pribadi, sementara biaya operasional, BBM, perawatan dan suku cadang dibebankan melalui APBD.⁴⁴ Masih banyak oknum PNS yang menggunakan kendaraan dinas yang tidak beretika. Hal ini disebabkan lemahnya pengawasan dari SKPD terkait dan belum jelasnya aturan mengenai penggunaan kendaraan dinas oleh pejabat maupun PNS lainnya.

Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dapat disimpulkan beberapa hal. Pertama, kendaraan dinas harus dibatasi penggunaannya pada hari kerja kantor dan hanya digunakan dalam kota. Penggunaan keluar kota harus izin tertulis dari pimpinan instansi

⁴⁴ *Ibid.*

pemerintah atau pejabat yang ditugaskan sesuai kompetensinya. Pimpinan dapat mengambil tindakan baik berupa teguran atau sanksi lain terhadap pegawainya yang tidak mengindahkan ketentuan ini. Permen PAN telah mengatur tentang cuti, termasuk cuti bersama dalam rangka hari libur keagamaan berdasarkan Keputusan Bersama Menteri PAN, Menteri Agama, dan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi.

Kedua, kebijakan formulasi hukum pidana khususnya mengenai formulasi tindak pidana korupsi saat ini memiliki sejumlah kelemahan yang mendasar sehingga berpengaruh pada tingkat efektivitas terhadap pelaksanaan pemberantasan tindak pidana korupsi. Kelemahan dalam tahap formulasi (*in abstracto*) merupakan kelemahan strategis bagi tahap berikutnya, yakni tahap aplikasi dan eksekusi (*in concret*). Kelemahan-kelemahan formulasi tindak pidana korupsi sebagai berikut: a. kebijakan hukum pidana dalam hal tindak pidana korupsi yang berlaku tidak mencantumkan kualifikasi delik pelanggaran atau kejahatan. Di samping itu, tidak memberikan pengertian atau batasan-batasan yuridis mengenai permufakatan jahat, dan pengulangan tindak pidana (*recidive*). b. kebijakan hukum pidana dalam hal pemberantasan tindak pidana korupsi, masih tersebar di beberapa perundang-undangan. Hal ini dapat menimbulkan persoalan terutama dalam aspek keadilan. Tidak adanya aturan mengenai ketentuan pidana minimal khusus dan pidana pengganti denda untuk korporasi.

Daftar Pustaka

- Daniel Kaufmann. 2000. *Corruption, Governance and Security: Challenges for The Rich Countries and The World*. World Bank Policy Working Paper.
- 2003. *Myths and Realities of Governance and Corruption*. World Bank Policy Working Paper.
- H.C. Kelman. Compliance, Identification, and Internalization Three Processes of Attitude change. *Journal of Conflict Resolution*. Vol. 2 No. 1 March 1985.
- I Made Adi Seraya. 2012. *Pemberlakuan Asas Retroaktif Dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*. Denpasar: Universitas Udayana.
- J.S. Nye. Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis In American. *Political Science Review*. Vol. 61 No. 2, June, 1967.
- Johann Graf Lambsdorff. *Working Paper: Corruption in Empirical Research-A Review*, November, 1999.
- Kamri Ahmad. Membangun Visi Baru Pemberantasan Korupsi dengan Progresif. *Jurnal Progresif, Pencarian Pembebasan Pencerahan*. Vol. 1 No. 2, 2005.
- M. Solly Lubis. 1985. *Pembahasan Undang-Undang Dasar 1945*. Bandung: Alumni.
- Mastruzzi. 2004. *Governance and The City: An Empirical Exploration In Global Determinant of Urban Performance*. World Bank Policy Working Paper.
- Muladi dan Barda Nawawi Arief. 1992. *Bunga Rampai Hukum Pidana*. Bandung: Alumni.
- Ninie Suparni dan Baringin Sianturi. 2011. *Bunga Rampai, Korupsi, Gratifikasi, dan Suap*. Jakarta: IKAPI.
- Nyoman Serikat Putra Jaya. 2005. *Tindak Pidana Korupsi, Kolusi dan Nepotisme di Indonesia*. Semarang: Badan Penerbit Undip.
- R. Wiyono. 2006. *Pembahasan UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Ridwan. Kebijakan Hukum Pidana dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi di Indonesia. *Jurnal Jure Humano*. Vol. 1 No. 1 2009.
- Satjipto Raharjo. 2000. *Pengantar Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bhakti.
- Thomas Burke. 1997. *The Concept Of Corruption In Campaign Finance Law, Constitutional Commentary*.