

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 LATAR BELAKANG

Sesuai dengan amanat undang-undang dasar 1945 Pasal 28H ayat (1) “*setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan*”.¹, Pemerintahan Kabupaten Jombang menyediakan alat transportasi kesehatan di tiap-tiap Desa, hal ini dimaksudkan agar warga desa yang ada dalam lingkup wilayah Kabupaten Jombang bisa terfasilitasi dalam segi kesehatan, alat transportasi tersebut dinamakan Mobil Siaga Desa, Mobil ini berupa kendaraan roda empat yang di taruh pada setiap kelurahan dan ditempatkan di kelurahan desa, dimaksudkan agar warga desa tersebut bisa menggunakan mobil siaga untuk kebutuhan berobat di rumah sakit.

Namun pada kenyataannya dijumpai kejanggalan dalam penggunaannya, salah satunya adalah penggunaan Mobil Siaga desa yang tidak sesuai fungsi dan tujuannya, ada salah satu oknum dari aparat desa yang menggunakan mobil tersebut untuk dibawa ketempat wisata, hal ini dibuktikan oleh salah satu media cetak online yang memuat berita dalam halaman *Blog Media Online* tersebut, adapun beritanya sebagai berikut:

Penyalahgunaan fungsi mobil siaga desa (MSD) Kabupaten Jombang, kembali terjadi. Kali ini MSD tampak berada di Pantai Pasir Putih Prigi,

¹ Baca Undang-undang Dasar 1945 pasal 28 H ayat (1)

Trenggalek, Jawa Timur. Ambulans bernopol merah S 867 WP itu dibagian tulisan Desa dan Kecamatan ditutup menggunakan isolasi berwarna hitam. Ini terungkap dari unggahan akun media sosial (medsos) Facebook bernama Alifirfandii di grup 'INFO LANTAS KRIMINAL WILAYAH JOMBANG (ILKJ2)' pada Rabu (18/7/2018) sekira pukul 16.24 WIB. MSD tersebut diketahui dipakai untuk wisata di Pantai Prigi pada Minggu (15/7/2018).

“Menemukan ambulan desa di Pantai Prigi(pasir putih)...tulisan mburi disolasi lur, ”tulisnya”.

MSD dipakai wisata di prigi Mobil Siaga Desa Kabupaten Jombang berada di Pantai Prigi. (Facebook/Alifirfandii) Sontak postingan tersebut mendapat tanggapan beragam dari netizen lainnya.

“Di buka mas solatipnya biar kelihatan nama desanya. Kata saudaraku itu bisa ditegur kepala desanya dan sanksinya agak berat mas,” kata akun Aditya AG.

“Orang sakit kenapa dibawa ke pantai bukan ke RS,” ujar Memet Picisan.

“Udah pas ambulan desa dipakek wisata, seumpama warganya sakit terus membutuhkan ambulan jawabnya gimana,” tambah akun Deniz Defian Colection.

“Pelanggaran ini...” cuit Maz Koomar Mbiyen.

Penyalahgunaan fungsi Mobil Siaga Desa (MSD) yang disiapkan sebagai sarana fasilitasi kebutuhan warga desa di Kabupaten Jombang, terutama yang sedang sakit, sudah sering terjadi. Namun, tidak ada tindakan dari Pemerintah Kabupaten setempat. Ketiadaan SOP penggunaan MSD, membuat setiap orang dan pemerintahan desa bebas menafsirkan dan menggunakan.

“Kenapa saya katakan Pemkab yang harus buat SOP, karena kita tahu MSD adalah barang milik daerah yang dipinjam pakaikan ke desa,” kata Ketua Fraksi PKB DPRD Jombang, Kartiyono, beberapa waktu lalu.

Tidak hanya warga, jajaran pemerintah desa juga tidak serta merta disalahkan ketika diketahui menggunakan MSD di luar garis kebiasaan pemakaian. Selama ini ketentuan pemakaian MSD yang beredar di lingkungan masyarakat diketahui hanya untuk keperluan desa saja. Namun, tambah Kartiyono, hal itu juga masih bersifat umum dan belum legal menjadi peraturan khusus dalam pemakaian MSD atau menjadi SOP tersendiri.

“Sebelum dibuat SOP sebagai garis tegas kegunaanya berikut ketentuan sanksi pelanggarannya, maka hal itu tidak bisa disalahkan Pemerintah Desa,” ujar anggota Komisi A DPRD Jombang ini.

Diakui dia, hingga saat ini dirinya belum mengetahui kelegalan aturan dalam penggunaan MSD yang sudah berbentuk SOP itu. Menurutnya, SOP menjadi penting untuk mengetahui bentuk pelanggaran dan sanksi yang akan pantas untuk masyarakat ataupun pemerintah desa yang dianggap telah menyalahgunakan penggunaan MSD.

“Sampai hari ini kita belum tahu persis SOP MSD itu, karena kegunaannya diserahkan kepada desa, sedangkan pengawasannya didelegasikan kepada camat,” tukasnya.²

Berdasarkan posisi kasus diatas, tidak ada itikad baik yang dilakukan oleh aparat pengguna mobil siaga desa. Mobil siaga desa yang peruntukannya sebagai mobil ambulance untuk mengantarkan orang sakit kerumah sakit disalah gunakan dengan dibawa pelisiran ke-pantai perigi (pasir putih) dengan disolatipnya nama desa yang tercantum dibadan mobil siaga desa. Hal tersebut sudah direncana oleh aparat desa pengguna mobil siaga desa agar tidak ada masyarakat yang mengetahui asal desa dari mobil siaga desa. Adanya itikad tidak baik dari pengguna mobil siaga desa dengan mensolatip nama desa yang tertera dibadan mobil dan dibawa pelesiran kepantai merupakan suatu indikasi tindak pidana penyalahgunaan dari mobil siaga desa.

Pemerintah mempunyai peranan yang penting dalam menyediakan pelayanan publik yang utama bagi semua penduduknya. Hal itu termuat dalam bagian menimbang Huruf d Undang-Undang Nomor 25 tahun 2009 tentang pelayanan publik (UU No. 25 Tahun 2009) menetapkan sebagai berikut:

“Meningkatkan kualitas dan menjamin penyediaan pelayanan publik sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik serta untuk memberikan

² faktualnews.co/2017/08/09/pemkab-jombng-tak-siapkan-sop-mobil-siaga-desa-sering-disalahgunakan/31014/amp/ diakses tanggal 25 juli 2018

perlindungan bagi setiap warga negara dan penduduk dari penyalahgunaan wewenang di dalam penyelenggaraan pelayanan publik”.³

Berdasarkan hal tersebut diatas, pemerintah dalam melaksanakan pelayanan publik seyogyanya meningkatkan kualitas dan menjamin penyediaan pelayanan publik sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik serta untuk memberikan perlindungan bagi setiap warga negara dan penduduk dari penyalahgunaan wewenang didalam penyelenggaraan pelayanan publik

Adapun pengertian dari *SOP* (Standard Operating Procedure) atau kadang disebut dengan istilah Posedur Operasi Standar adalah suatu set instruksi yang memiliki kekuatan sebagai suatu petunjuk atau direktif. Hal ini mencakup hal-hal dari operasi yang memiliki suatu prosedur pasti atau terstandarisasi, tanpa kehilangan keefektifannya.⁴ Standar Operasional Prosedur adalah pedoman atau acuan untuk melaksanakan tugas pekerjaan sesuai dengan fungsi dan alat penilaian kinerja instansi pemerintah berdasarkan indikator indikator teknis, administratif dan prosedural sesuai dengan tata kerja, prosedur kerja dan sistem kerja pada unit kerja yang bersangkutan. Tujuan SOP adalah menciptakan komitmen mengenai apa yang dikerjakan oleh satuan unit kerja instansi pemerintahan untuk mewujudkan *good governance*.

Standar operasional prosedur tidak saja bersifat internal tetapi juga eksternal, karena SOP selain digunakan untuk mengukur kinerja organisasi publik yang berkaitan dengan ketepatan program dan waktu, juga digunakan untuk menilai

³ Lihat bagian menimbang Huruf d UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

⁴ id.wikipedia.org/wiki/Prosedur_operasi_standar. diakses tanggal 25 juli 2018

kinerja organisasi publik di mata masyarakat berupa responsivitas, responsibilitas, dan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Hasil kajian menunjukkan tidak semua satuan unit kerja instansi pemerintah memiliki SOP, karena itu seharusnya setiap satuan unit kerja pelayanan publik instansi pemerintah memiliki standar operasional prosedur sebagai acuan dalam bertindak, agar akuntabilitas kinerja instansi pemerintah dapat dievaluasi dan terukur.⁵

Hukum pidana adalah bagian dari keseluruhan hukum yang berlaku di suatu negara, yang mengadakan dasar-dasar dan aturan-aturan untuk:

- 1) Menentukan perbuatan-perbuatan mana yang tidak boleh dilakukan, yang dilarang, dengan disertai ancaman atau sanksi yang berupa pidana tertentu bagi barangsiapa melanggar larangan tersebut.
- 2) Menentukan kapan dan dalam hal-hal apa kepada mereka yang telah melanggar larangan-larangan itu dapat dikenakan atau dijatuhi pidana sebagaimana yang telah diancamkan.
- 3) Menentukan dengan cara bagaimana pengenaan pidana itu dapat dilaksanakan apabila ada orang yang di sangka telah melanggar larangan tersebut.⁶

Istilah tindak pidana sebagai terjemahan dari *satrbaar feit*, didalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana tidak dijelaskan mengenai itu. Istilah tindak pidana menunjukan pengertian gerak gerik tingkah laku dan gerak gerik jasmani

⁵ Tjipto Atmoko, *Standar Operasional Prosedur (SOP) Dan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah*.

⁶ Moeljanto, *asas-asas hukum pidana*, Jakarta, Rineka Cipta, 2008, hlm. 1.

seseorang. Hal-hal tersebut terdapat juga seseorang tersebut untuk tidak berbuat, akan tetapi dengan tidak membuatnya, dia telah melakukan tindak pidana.⁷

Untuk mengetahui adanya tindak pidana, maka pada umumnya dirumuskan dalam peraturan perundang-undang pidana tentang perbuatan yang dilarang dan disertai dengan sanksi. Dalam rumusan tersebut ditentukan beberapa unsur atau syarat yang menjadi ciri atau sifat khas dari larangan tadi sehingga jelas dapat dibedakan dari perbuatan lain yang tidak dilarang. Perbuatan pidana menunjuk kepada sifat perbuatannya saja, yaitu dapat dilarang dengan ancaman pidana kalau dilanggar.⁸

Mobil siaga desa (MSD) adalah barang milik daerah yang dipinjam pakai ke desa. Kegunaan mobil siaga desa (MSD) diserahkan daerah kepada desa, sedangkan pengawasannya didelegasikan kepada camat. Dikarenakan tidak adanya aturan yang tegas dan prosedur operasi standar (SOP), sebagai garis tegas kegunaan berikut sanksi pelanggarannya, maka tidak bisa disalahkan pemerintah desa. Ketiadaan SOP dan undang-undang yang mengatur tentang fungsi penggunaan mobil siaga desa (MSD), menjadikan tidak adanya aturan penggunaan mobil siaga desa, hal ini mengakibatkan ketidak sesuaian penggunaan mobil siaga desa yang dipergunakan untuk kepentingan masyarakat.

Penggunaan mobil siaga desa diluar keperluan merupakan penyalahgunaan wewenang yang menguntungkan diri pribadi karena ada unsur

⁷ Teguh Prasetyo, *Hukum Pidana Edisi Revisi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta. 2010, hlm. 49.

⁸ Mulyati Pawennei dan Rahmanuddin Tomalili, *Hukum Pidana*, Jakarta, Mitra Wacana Media, 2015, hlm. 10.

penggunaan fasilitas negara yang tidak sesuai untuk peruntukannya sehingga terdapat kerugian negara berupa tidak terjaminnya akses kesehatan masyarakat secara optimal. Penggunaan mobil siaga desa dapat dimasukkan dalam tindak pidana korupsi termuat dalam Pasal 2 ayat (1) dan pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana yang telah diubah oleh Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001:

a) Pasal 2 ayat (1) menyebutkan:

“Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana penjara dengan penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp. 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).⁹

b) Pasal 3 menyebutkan:

“setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu koporasi, menyalahgunakan kewenangan,kesempatan atau sara yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat meugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun

⁹ Baca Undang-undang No. 31 Tahun 1999 tentang pemberantasan tindak pidana korupsi pasal 2 ayat (1).

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).¹⁰”

Kepala desa sebagai sistem pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan negara kesatuan republik indonesia yang tertuang dalam pasal 1 ayat (2) Undang-undang Tentang Desa. Berhak mengawasi penggunaan sarana prasarana desa diantara fungsi mobil siaga desa.¹¹ Didalam pengawasan operasional perasarana desa, kepala desa dibantu perangkat desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa sesuai dengan ayat 3.¹²

Kepala desa wajib mengontrol kegunaan dari mobil siaga desa yang lebih diutamakan untuk kepentingan akses kesehatan masyarakat. Pengertian kontrol menunjuk pada wewenang tertentu untuk melakukan tindakan korektif yang datangnya dari lembaga lebih atas, menggambarkan kontrol dalam tugas tertentu (secara formal) misalnya pengawasan atasan terhadap bawahan di tempat kerja.¹³

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, dan pemaparan kondisi nyata dilapangan maka menarik untuk dikaji status hukum dari penggunaan mobil siaga desa (MSD) kabupaten Jombang yang disalah fungsikan kegunaannya, untuk itu perlu dilakukan penelitian lebih mendalam dengan judul “Pengkualifikasian Penyalahgunaan Mobil Siaga Desa Sebagai Tindak Pidana”.

¹⁰ Baca Undang-undang No. 31 Tahun 1999 tentang pemberantasan tindak pidana korupsi pasal 3.

¹¹ Baca Undang-undang No. 6 Tahun 2014 tentang desa pasal 1 ayat (2)

¹² Baca Undang-undang No. 6 Tahun 2014 tentang desa pasal 3

¹³ Anthon Freddy Susanto, Wajah Peradilan Kita, bandung, PT Refika Aditama, 2004, hlm 51

1.2 RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, adapun rumusan masalah yang dapat diambil dari penelitian skripsi ini adalah sebagai berikut : Apakah penyalahgunaan mobil siaga desa dapat dikualifikasikan sebagai tindak pidana?

1.3 TUJUAN PENULISAN

Berdasarkan pokok permasalahan yang telah dikemukakan diatas, adapun tujuan dari penulisan skripsi ini adalah untuk menganalisis apakah penyalahgunaan mobil siaga desa dapat dikualifikasikan sebagai tindak pidana.

1.4 MANFAAT PENELITIAN

1.4.1 Manfaat Teoritis

Manfaat teoritis dalam penulisan skripsi ini diharapkan bisa menjadi informasi, pedoman, dan pengetahuan baru dibidang ilmu hukum baik bagi dosen, mahasiswa maupun masyarakat, selain itu penulisan skripsi ini akan menjadi informasi ilmiah yang baru bahwa perbuatan penyalahgunaan mobil siaga desa dapat dikualifikasikan sebagai tindak pidana.

1.4.2 Manfaat Praktis

Secara praktis, penulisan skripsi diharapkan dapat digunakan oleh para pemangku kepentingan yang terkait untuk memahami bagaimana pengkualifikasian penyalahgunaan mobil siaga desa sebagai tindak pidana.

1.5 KEASLIAN

Keaslian penelitian ini berguna untuk mempertahankan penelitian yang berjudul “Pengkualifikasian Penyalahgunaan Mobil Siaga Desa Sebagai Tindak Pidana”. Untuk mendukung penulisan skripsi ini, maka telah dilakukan penelusuran terhadap berbagai karya ilmiah yang serupa. Adanya penelitian sebelumnya ini sangat membantu dalam memberikan sumbangsih pemikiran dalam menyusun skripsi ini. Namun, dari berbagai karya yang telah ada, belum ditemukan pembahasan yang secara spesifik membahas terkait dengan pengaturan secara hukum terhadap penyalahgunaan mobil siaga desa. Namun ada penelitian yang membahas terkait penyalahgunaan mobil dinas. Terdapat perbedaan penulisan terkait dengan penelitian sebelumnya, adapun penelitian yang hampir sama yaitu penelitian yang dilakukan oleh Nur Aulia (Universitas Syiah Kuala) dengan judul Penyalahgunaan Fasilitas Negara Terhadap Penggunaan Mobil Dinas Diluar Jam Kerja (Suatu Penelitian Diwilayah Banda Aceh). Perbedaan dari penelitian oleh Nur Aulia membahas terkait upaya dan penegakan hukum terkait penyalahgunaan mobil dinas diluar jam kerja.

Perbedaan skripsi yang berjudul “Pengkualifikasian Penyalahgunaan Mobil Siaga Desa Sebagai Tindak Pidana” dengan yang lain adalah skripsi ini membahas tentang penyalahgunaan fungsi dari mobil siaga desa yang disalah gunakan oleh pemeritah desa tidak sesuai sebagaimana mestinya.

1.6 METODE PENELITIAN

Dalam meneliti kajian isu hukum yang dimunculkan dalam penelitian hukum ini, maka untuk sampai pada tujuan penelitian, keseluruhan penelitian akan

mengikuti bentuk dan proses pendekatan (metode) tertentu. Adapun metode penelitian hukum dalam skripsi ini adalah:

1.6.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian dalam penelitian ini adalah penelitian doktrinal (*doctrinal research*). Penelitian hukum doktrinal (*doctrinal research*) merupakan penelitian yang mengkaji hukum yang dikonsepskan dan dikembangkan atas dasar doktrin yang dianut oleh sang pengonsep atau sang pengembangnya.¹⁴ Adakah aturan hukum sesuai dengan norma hukum dan adakah norma yang berupa perintah atau larangan itu sesuai dengan prinsip hukum, serta apakah tindakan seseorang sesuai dengan norma atau prinsip hukum.¹⁵

1.6.2 Metode Pendekatan Penelitian

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) yang berarti “menelaah peraturan perundang-undangan lahirnya suatu undang-undang”.¹⁶ Bagi penelitian untuk kegiatan praktis, pendekatan undang-undang ini akan membuka kesempatan bagi peneliti untuk mempelajari adakah konsistensi atau

¹⁴ Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Desertasi, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, 2013, hlm. 11.

¹⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum (Edisi Revisi)*, Jakarta, Penadamedia Group, 2005, hlm. 47.

¹⁶ *Ibid*, hlm. 133-134.

kesesuaian antara suatu undang-undang dengan Undang-undang Dasar atau Peraturan dan undang-undang.¹⁷

1.6.3 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Untuk memecahkan isu hukum dan sekaligus memberikan preskripsi mengenai apa yang sekiranya diperlukan. Sumber-sumber penelitian yang berupa bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder. Sehingga yang digunakan penulis dalam hal ini adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

a) Pengumpulan Bahan Hukum Primer adalah bahan hukum yang memiliki kekuatan mengikat.¹⁸ Adapun bahan hukum yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah dari beberapa ketentuan hukum yang terdapat didalam pasal-pasal, meliputi:

1. Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.
2. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.
3. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
4. Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

b) Pengumpulan bahan hukum sekunder yaitu berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi.¹⁹

Dari bahan hukum sekunder dicari gagasan hukum atau ide-ide baru

¹⁷ *Ibid*, hlm. 133.

¹⁸ Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, op. cit. hlm. 16.

¹⁹ Peter Mahmud Marzuki, op. cit. hlm. 181.

dari asas dan teori tertentu. Publikasi tentang hukum yakni meliputi buku tentang hukum, kamus hukum, jurnal hukum, dan dokumen resmi yang berkaitan dengan isu hukum yang menjadi pokok permasalahan.

1.6.4 Analisa Bahan Hukum

Penelitian ini menggunakan metode analisa bahan dengan cara pengolahan bahan hukum. Bahan hukum yang diperoleh selanjutnya dilakukan pembahasan, pemeriksaan dan pengelompokan kedalam bagian-bagian tertentu untuk diolah menjadi data informasi yang kemudian dituangkan dalam bentuk uraian logis dan sistematis guna memperoleh kejelasan penyelesaian lalu ditarik kesimpulan guna menjawab permasalahan penelitian secara deduktif yaitu dari hal yang bersifat umum menuju hal yang bersifat khusus.²⁰

1.7 SISTEMATIKA PENULISAN

Penulisan skripsi ini disusun dengan sistematika yang terdiri dari 4 (empat) bab, yang merupakan satu kesatuan yang saling berhubungan dan melengkapi antara bab 1-4. Adapun sistematika penulisan ini adalah sebagai berikut:

²⁰ B. Arief Shidarta, *Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum*, Bandung, PT Rafika Aditama, 2009, hlm. 56-57.

BAB I : Pendahuluan

Merupakan bab yang menguraikan latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, keaslian penulisan, dan metode penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi ini.

BAB II : Tinjauan Pustaka

Merupakan bab yang akan menguraikan mengenai landasan dasar-dasar teori yang berkaitan dengan isu hukum yaitu pengertian mobil siaga desa, fungsi dan tujuan mobil siaga desa, serta fakta penyalahgunaan mobil siaga desa.

BAB III : Hasil Penelitian Dan Pembahasan

merupakan bab yang menguraikan tentang hasil penelitian atau bahasa dari permasalahan hukum, serta membahas mengenai ketentuan hukum yang mana yang dapat diterapkan.

BAB IV : Penutup

Merupakan bab yang menguraikan hasil akhir dari pokok pembahasan yang diteliti berupa kesimpulan dan saran dari hasil penelitian terhadap permasalahan yang telah dibahas.