

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Korupsi adalah fenomena yang sering kita temui dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Masalah korupsi telah menjadi persoalan serius, tidak hanya di Indonesia tetapi juga di banyak negara di seluruh dunia. Korupsi sudah ada sejak manusia mulai hidup dalam masyarakat. Awalnya, tindakan korupsi dilakukan secara sederhana, namun seiring perkembangan zaman, bentuk-bentuk korupsi juga semakin berkembang dan menjadi masalah yang sulit diatasi. Hal ini terjadi karena korupsi yang sudah ada sejak lama telah menjadi kebiasaan yang sulit dihapus dari kehidupan bermasyarakat. Dampak korupsi sangat merugikan, karena korupsi berarti mengambil hak orang lain dengan menyalahgunakan situasi dan kekuasaan yang dimiliki. Semakin sering terjadi korupsi di masyarakat, muncul pandangan bahwa korupsi adalah hal yang biasa dalam pemerintahan. Jika hal ini dibiarkan, akan merusak moral bangsa dan bisa menghancurkan sebuah negara.²

Salah satu bentuk korupsi ialah gratifikasi yang dalam pasal 1 ayat (12) Peraturan Bupati Tulungagung Nomor 4 Tahun 2021 tentang Pedoman

² Syuraida, H., & Purwaningsih, S. M. (2015). *Perkembangan pemberantasan korupsi di indonesia era orde lama hingga era reformasi*. Jurnal Pendidikan Sejarah, 3(2), 231.

Pengendalian Gratifikasi pengertian gratifikasi adalah pemberian dalam arti luas, yakni uang, barang, rabat (*discount*), komisi, pinjaman tanpa bunga, tiket perjalanan, fasilitas penginapan, perjalanan wisata, pengobatan cuma-cuma, dan fasilitas lainnya, baik yang diterima di dalam negeri maupun di luar negeri, yang dilakukan dengan menggunakan sarana elektronik atau tanpa sarana elektronik.³

Pemerintah Kabupaten Tulungagung menyadari pentingnya upaya preventif terhadap praktik gratifikasi di berbagai institusi, termasuk sekolah. Oleh karena itu, diterbitkanlah Peraturan Bupati Tulungagung Nomor 4 Tahun 2021 tentang Pedoman Pengendalian Gratifikasi. Peraturan ini menjadi landasan bagi sekolah-sekolah di Kabupaten Tulungagung untuk membangun budaya anti-gratifikasi dan menerapkan mekanisme kontrol yang transparan dan akuntabel. Dalam peraturan ini menerangkan lebih jelas bahwasanya terbentuknya peraturan tersebut ditujukan kepada Pejabat/Pegawai dalam memahami, mengendalikan serta mengelola gratifikasi di lingkungan Pemerintah Daerah. Didalam Peraturan tersebut juga memiliki tujuan terhadap Pejabat/Pegawai untuk serta meningkatkan kepatuhan terhadap ketentuan Gratifikasi. dalam mencegah gratifikasi, mulai dari pelaporan hingga sanksi yang dikenakan bagi pelanggar.⁴

³ Peraturan Bupati Tulungagung Nomor 4 Tahun 2021 tentang Pedoman Pengendalian Gratifikasi pasal 1 ayat (12)

⁴ *Ibid*, pasal 1 ayat (13)

Dalam pasal 8 Peraturan Bupati Tulungagung Nomor 4 Tahun 2021 tentang Pedoman Pengendalian Gratifikasi dalam melaksanakan program pengendalian gratifikasi di Kabupaten Tulungagung maka di bentuklah Unit Pengendalian Gratifikasi (UPG).⁵ Salah satu tugas dari Unit Pengendalian gratifikasi yang tercantum dalam Peraturan Bupati Nomor 4 Tahun 2021 tentang Pedoman Pengendalian Gratifikasi pasal 10 ayat (f) adalah melakukan sosialisasi Gratifikasi kepada pihak internal dan eksternal instansi pemerintahan, badan usaha milik negara, dan badan usaha milik daerah.⁶ Harapan dengan telah dilakukannya kegiatan sosialisasi yang memberikan pengetahuan dan pemahaman kepada pihak-pihak yang terkait, maka berbagai pihak tersebut akan memiliki sikap dan tindakan yaitu berupa sadar dan rasa tanggungjawab untuk menyukseskan implementasi kebijakan yang telah dibuat sesuai dengan perannya masing-masing.⁷

Pada tanggal Rabu 2 Agustus 2023, Unit Pengendalian Gratifikasi yaitu Inspektorat Kabupaten Tulungagung melaksanakan sebuah sosialisasi yaitu tentang Bimbingan Teknis Pengelolaan Pelaporan Gratifikasi pada Organisasi Perangkat Daerah (OPD) se-Kabupaten Tulungagung sejumlah 43 orang. Menurut Tranggono Dibjoharsono bahwa korupsi dan gratifikasi memiliki kaitan sangat erat, sehingga dalam pemahamannya harus sepadan, gerak langkah harus bersama dalam satu arah atau perlu adanya sinergi pada

⁵ *Ibid*, pasal 8

⁶ *Ibid*, pasal 10 ayat (f)

⁷ Diana Herdiana, "Sosialisasi Kebijakan Publik: Pengertian dan Konsep Dasar", Jurnal Ilmiah Wawasan Insan Akademik No. 3 Vol. 1, 2018, hal. 20

semua ini. Di akhir sambutan, ia mengatakan fenomena yang terjadi di Kabupaten Tulungagung dari sisi pelaporannya gratifikasi jumlahnya nihil (nol) tidak ada laporan sama sekali baik dari penerima maupun penolakan gratifikasi, tetapi dari nilai Survey Penilaian Integritas (SPI) tahun 2022 adalah 75,06 atau berada pada level “waspada”. Dalam status waspada, pemerintah daerah Kabupaten Tulungagung perlu introspeksi serta menyelaraskan pemahaman dan pergerakan dari semua pihak.⁸

Namun, meskipun regulasi telah ada, implementasi di lapangan terkait sosialisasi di lingkungan sekolah Kabupaten Tulungagung masih belum di laksanakan oleh Unit Pengendalian Gratifikasi. Terutama pada Sekolah Dasar Negeri 5 Bago, bahwasannya Kepala Sekolah dan gurugurunya tidak mengetahui adanya Unit Pengendalian Gratifikasi di Kabupaten Tulungagung. Hal tersebut dinyatakan oleh kepala SDN 5 Bago Ibu Eva bahwasanya selama ia menjabat sebagai kepala sekolah belum pernah mendapat undangan sosialisasi dari Unit Pengendalian Gratifikasi Kabupaten Tulungagung.⁹

Dalam Fiksi hukum menyatakan bahwa “setiap orang dianggap tahu akan undang-undang”. Hal ini didasarkan pada satu alasan, bahwa manusia mempunyai kepentingan sejak lahir sampai mati. Setiap kepentingan manusia tersebut selalu diancam oleh bahaya di sekelilingnya. Oleh karena itu

⁸ Website inspektorat Daerah Kabupaten Tulungagung, “Bimtek Pengelolaan Pelaporan Gratifikas”, https://inspektorat.tulungagung.go.id/index.php?hk=berita_webdisplay&id=71, diakses pada tanggal 22 Desember 2024

⁹ Hasil wawancara dengan Ibu Eva Mustafiah selaku kepala sekolah dasar negeri 5 Bago, pada Sabtu 9 November 2024 di SDN 5 Bago Kabupaten tulungagung

manusia memerlukan perlindungan kepentingan, yang dipenuhi oleh berbagai kaidah sosial yang salah satunya adalah kaidah hukum. Karena kaidah hukum melindungi kepentingan manusia, maka harus dipatuhi manusia lainnya. Sehingga timbul kesadaran untuk mematuhi peraturan hukum, supaya kepentingannya sendiri terlindungi.¹⁰

Teori fiksi hukum mengasumsikan bahwa dikarenakan peraturan perundang undangan mempunyai kekuatan mengikat, maka setiap orang terikat untuk taat terhadap eksistensi peraturan tersebut. Dengan demikian, pengundangan peraturan tersebut tidak memperdulikan apakah ASN ataupun masyarakat akan mampu mengakses peraturan tersebut atau tidak, apakah ASN ataupun masyarakat akan menerima peraturan tersebut atau tidak, fiksi hukum sendiri menganggap setiap warga negara telah mengetahui dan mengerti hukum tanpa terkecuali, apalagi memahami hukum yang tengah berlaku dan ada. Menurut H.A.S Natabaya bahwa paradigma dan doktrin berpikir yang melandaskan teori fiksi hukum lazim dalam negara yang menganut *Civil Law System* yang mengedapankan undang-undang atau hukum tertulis sebagai sumber hukum utamanya. Berkaitan dengan teori fiksi hukum Mahkamah Agung juga telah beberapa mengeluarkan putusan yaitu Putusan No. 77/Kr/1953, Putusan No. 77 K/ Kr/1961 dan Putusan No. 645 K/Sip/1975, serta dalam putusan Nomor 2066 K/Pid.Sus/2010. Dimana dalam putusan-putusan ini, Mahkamah Agung memutuskan bahwa

¹⁰ Hsb, Ali Marwan. "Mengkritisi pemberlakuan teori fiksi hukum (*criticising enactment of law fiction theory*)." *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 16.3 (2017): 253.

ketidaktahuan seseorang terhadap hukum atau undang-undang bukan alasan pemaaf.¹¹

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, hal ini mendorong peneliti untuk melakukan penelitian tentang bagaimana kegiatan impementasi pengendalian gratifikasi dalam membentuk integritas Aparatur Sipil Negara di sekolah Kabupaten Tulungagung. Peneliti tertarik untuk mengkaji lebih dalam tentang “Peraturan Bupati Tulungagung Nomor 4 Tahun 2021 tentang Pedoman Pengendalian Gratifikasi dalam Pandangan Pegawai di Sekolah dasar Negeri 5 Bago Prespektif Asas Fiksi Hukum”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan Latar Belakang yang sebagaimana di kemukakan di atas maka penulis mengajukan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pandangan pegawai di Sekolah Dasar Negeri 5 Bago terhadap Peraturan Bupati Nomor 4 Tahun 2021 tentang Pedoman Pengendalian Gratifikasi?
2. Bagaimana pandangan pegawai di Sekolah Dasar Negeri 5 Bago terhadap Peraturan Bupati Tulungagung No. 4 Tahun 2021 tentang Pedoman Pengendalian Gratifikasi prespektif asas fiksi hukum?

¹¹ Hamdani, Fathul, et al. "Fiksi Hukum: Idealita, Realita, dan Problematikanya di Masyarakat." *primagraha law review* 1.2 (2023): 72-73

C. Tujuan Penelitian

Sedangkan berdasarkan rumusan masalah di atas maka tujuan yang ingin dicapai pada penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui bagaimana pandangan pegawai di Sekolah Dasar Negeri 5 Bago terhadap Peraturan Bupati Nomor 4 Tahun 2021 tentang Pedoman Pengendalian Gratifikasi.
2. Untuk mengetahui bagaimana pandangan pegawai di Sekolah Dasar Negeri 5 Bago terhadap Peraturan Bupati Tulungagung No. 4 Tahun 2021 tentang Pedoman Pengendalian Gratifikasi prespektif asas fiksi hukum..

D. Kegunaan Penelitian

Bahwa hasil dari penelitian ini diharapkan bisa bermanfaat bagi semua pihak. Adapun manfaat dari penelitian ini adalah:

1. Kegunaan teoritis:
 - a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambahkan keilmuan, dalam bidang perkembangan dan pembangunan hukum di Indonesia khususnya berkaitan dengan pengendalian gratifikasi di lingkungan sekolah kabupaten Tulungagung.
 - b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi wawasan dan sebagai respon penelitian-penelitian selanjutnya.

2. Kegunaan praktis:

- a. Bagi peneliti , penelitian ini dapat menambah pengetahuan dan pengalaman langsung tentang kegiatan pengendalian gratifikasi di lingkungan sekolah Kabupaten Tulungagung.
- b. Bagi Unit Pengendalian Gratifikasi, penelitian ini dapat menambahkan wawasan dan memberikan masukan mengenai hal-hal yang berhubungan dengan pengendalian gratifikasi. Serta bisa menjadi acuan bagi Unit Pengendalian Gratifikasi untuk menyusun dan melaksanakan pembangunan sesuai kebutuhan.
- c. Bagi Aparatur Sipil Negara, penelitian ini dapat menambah pengetahuan dan pengalaman langsung mengenai hal-hal yang berhubungan dengan kegiatan pengendalian gratifikasi.

E. Penegasan Istilah

Demi kemudahan serta kelancaran dalam memahami penyusunan proposal penelitian ini, maka peneliti akan menegaskan beberapa istilah-istilah yang masih terlihat asing untuk menghindari kejadian salah penafsiran, diantaranya adalah sebagai berikut:

1. Definisi secara konseptual

- a. Peraturan Bupati Tulungagung No.4 Tahun 2021 tentang Pedoman Pengendalian Gratifikasi

Peraturan Bupati ini dimaksudkan untuk memberikan pedoman kepada Pejabat/Pegawai dalam memahami ,

mengendalikan dan mengelola Gratifikasi di lingkungan Pemerintah Daerah. Peraturan Bupati ini bertujuan:

- a) Meningkatkan pengetahuan dan pemahaman Pejabat/Pegawai tentang gratifikasi
- b) Meningkatkan kepatuhan Pejabat/Pegawai terhadap ketentuan gratifikasi
- c) Menciptakan lingkungan kerja dan budaya kerja yang transparan dan akuntabel di lingkungan Pemerintah Daerah
- d) Membangun integritas Pejabat/Pegawai yang bersih dan bebas dari korupsi , kolusi dan nepotisme
- e) Meningkatkan kredibilitas dan kepercayaan publik atas penyelenggaraan layanan di Pemerintah Daerah.¹²

b. Definisi Pandangan

Sudut pandang adalah cara unik dalam mengamati sesuatu dan memaknainya sehingga dapat dipahami oleh kita. Kejadian yang sama bisa tampak sangat berbeda bagi dua orang dengan sudut pandang yang berbeda. Sebagai contoh, jika kita melihat sekelompok orang turun dari bus dan diberitahu bahwa mereka berasal dari sebuah komunitas sosial, kita akan memandang mereka secara berbeda dibandingkan jika diberitahu bahwa mereka adalah pasien gangguan mental yang sedang beraktivitas. Karena

¹² Peraturan Bupati Tulungagung No. 4 Tahun 2021, tentang Pedoman Pengendalian Gratifikasi di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Tulungagung, pasal 2 ayat 1 dan 2.

setiap situasi dapat dilihat dari berbagai sudut pandang, hal-hal yang kita perhatikan atau abaikan dalam setiap kasus juga akan berbeda.¹³

c. Asas Fiksi Hukum

Asas fiksi hukum merupakan asas yang memiliki pengertian asas yang menganggap semua orang tahu hukum (*presumptio iures de iure*). Konsekuensi hukum ketika semua orang dianggap tahu adalah pembentukan undang-undang di Jakarta, maka rakyat diujung timur dan barat Indonesia harus mengikuti peraturan tersebut.¹⁴

2. Definisi secara operasional

Berdasarkan definisi operasional konseptual di atas, secara operasional yang dimaksud dengan Peraturan Bupati Tulungagung Nomor 4 Tahun 2021 tentang Pedoman Pengendalian Gratifikasi terhadap Pandangan Pegawai di Sekolah Dasar Negeri 5 Bago Perspektif Asas Fiksi Hukum yang sesuai dan benar berdasarkan ketentuan yang ada.

¹³ Lali, Jepson. "Pandangan Masyarakat Suku Tabaru Terhadap Perkawinan Di Bawah Usia Di Kecamatan Ibu Utara Kabupaten Halmahera Barat." ACTA DIURNA KOMUNIKASI 4.4 (2015).

¹⁴ Sagama, Suwardi. "Reformulasi Hierarki Peraturan pada Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia." Volksgeist: Jurnal Ilmu Hukum dan Konstitusi (2018): 191.

F. Sistematika Pembahasan

Adapun terkait rencana sistematika pembahasan dalam penelitian ini, akan di bagi menjadi beberapa bab diantaranya sebagai berikut:

Bab I berisi pendahuluan terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, penegasan istilah, dan sistematika penulisan skripsi.

Bab II berisi Landasan Teori terdiri dari kajian teori yang terkait dengan segala sesuatu yang menjadi acuan dalam penulisan mengenai Peraturan Bupati Tulungagung Nomor 4 Tahun 2021 tentang Pedoman Pengendalian Gratifikasi dalam Pandangan Pegawai di Sekolah Dasar Negeri 5 Bago Prespektif Asas Fiksi Hukum, dimana teori yang ada berasal dari temuan penelitian terdahulu atau para pakar hukum.

Bab III berisi Metode Penelitian terdiri dari jenis penelitian, lokasi penelitian, kehadiran peneliti, sumber data penelitian, teknik pengumpulan data, teknis analisis data, pengecekan keabsahan data, dan tahap-tahap penelitian.

Bab IV berisi Paparan Hasil dan Pembahasan terkait pemaparan keseluruhan data dan pembahasan yang diperoleh dalam penelitian yang telah dilakukan. Antara lain berkaitan dengan Peraturan Bupati Nomor 4 Tahun 2021 tentang Pedoman Pengendalian Gratifikasi dalam Pandangan Pegawai di Sekolah Dasar Negeri 5 Bago Prespektif Asas Fiksi Hukum. Dimana data yang didapat akan digabungkan serta di analisis. Dan data yang diperoleh dalam penelitian ini akan di bahas dalam bentuk analisis

deskriptif, supaya bisa berguna untuk menjawab pertanyaan pertanyaan penelitian yang telah dirumuskan di awal.

Bab V berisi Kesimpulan dari semua pembahasan pada bab-bab sebelumnya serta saran dan kritik membangun yang diharapkan penulis, serta berisi daftar Pustaka, lampiran-lampiran, surat pernyataan keaslian tulisan dan riwayat hidup penulis.