

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang Penelitian**

Masyarakat merupakan kumpulan manusia yang hidup bersama di dalam sebuah sistem sosial budaya yang di kembangkan oleh masyarakat itu sendiri, di mana budaya yang di ciptakan tersebut berlandaskan atas kebutuhan-kebutuhan manusia untuk dapat memenuhi kebutuhan hidup bersama di dalam sebuah keteraturan dan keseimbangan. Koentjaraningrat (2009,hlm 118) menyebutkan bahwa "Masyarakat adalah kesatuan hidup manusia yang berinteraksi menurut suatu sistem adat-istiadat tertentu yang bersifat kontinu, dan yang terikat oleh suatu rasa identitas bersama". Sejalan dengan pendapat tersebut, pembentukan dari sebuah sistem sosial budaya yang dikembangkan masyarakat itu sendiri tidak luput dari naluri manusia yang selalu ingin hidup bersama dan berinteraksi dengan orang lain (*gregariousness*). Dengan interaksi tersebut maka sebuah kelompok sosial bisa menjadi suatu masyarakat karena membentuk adat istiadat yang menjadi sistem sosial budaya yang berlaku di masyarakat dengan tujuan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat itu sendiri

Masyarakat dalam usaha mencapai kebutuhan tersebut menciptakan sebuah sistem keteraturan untuk mengatur anggota-anggota masyarakat yang terdapat di lingkungan sosial, aturan-aturan tersebut meliputi segala peraturan yang dilarang, diperbolehkan atau diperintahkan. Dengan demikian, munculnya apa yang disebut sebagai nilai sosial (*Social value*) yang merupakan sebagai kumpulan sikap perasaan ataupun anggapan terhadap sesuatu hal yang baik buruk, benar salah, patut tidak patut, hina mulia maupun penting tidak penting, dan norma sosial (*Social norm*) yang didefinisikan sebagai bentuk penjabaran dari nilai-nilai (Setiady dan Kolip 2011,hlm 132-133). Dalam perkembangannya norma sosial yang berlaku di masyarakat diklasifikasikan sebagai berikut;

1. Norma agama, yaitu ketentuan-ketentuan yang bersumber dari ajaran-ajaran agama yang dianggap sebagai wahyu dari Tuhan yang keberadaannya tidak boleh ditawar-tawar lagi.

2. Norma kesopanan, yaitu ketentuan-ketentuan hidup yang sumbernya adalah pola-pola perilaku sebagai hasil interaksi sosial di dalam kehidupan kelompok.
  3. Norma kesusilaan, yaitu ketentuan-ketentuan kehidupan yang berasal dari hati nurani, yang produk dari norma susila ini adalah moral.
  4. Norma hukum, yaitu ketentuan-ketentuan hidup yang berlaku dalam kehidupan sosial yang sumbernya adalah undang-undang yang dibuat oleh lembaga formal kenegaraan.
- (Setiadi dan Kolip, 2001, hlm 132-133)

Dalam sebuah kehidupan bernegara ataupun di masyarakat modern khususnya di Indonesia, norma hukum merupakan seperangkat aturan yang sangat dipatuhi dan ditegakkan keberadaannya karena berupa aturan yang sifatnya tertulis juga formal, sehingga penyelewengan terhadap norma hukum tentunya akan mendapatkan sanksi-sanksi yang telah tertulis dalam norma hukum. Akan tetapi, tidak sepenuhnya norma hukum yang bersifat formal selalu ditaati oleh masyarakatnya dikarenakan adanya budaya, nilai dan norma yang dianut masyarakat Indonesia terkadang berlainan dengan norma hukum yang ada, faktor kultural dalam masyarakat Indonesia yang kondusif inilah yang mendorong terjadinya gratifikasi yang lambat laun dapat mengantarkan masyarakat secara laten melakukan tindak korupsi kelak.

Gratifikasi menjadi unsur penting dalam mekanisme pertukaran hadiah, maka dari itu, kondisi ini memunculkan banyak pertanyaan pada penyelenggara negara, pegawai negeri dan masyarakat seperti, apa yang dimaksud dengan gratifikasi dan apakah gratifikasi sama dengan pemberian hadiah yang umum dilakukan dalam masyarakat ataukah setiap gratifikasi yang diterima oleh penyelenggara negara atau pegawai negeri merupakan perbuatan yang berlawanan dengan hukum. Dalam hal ini, peneliti memfokuskan permasalahan tersebut terhadap budaya *pemberian uang/hadiah sebagai tanda terima kasih* (gratifikasi) terhadap pelayanan jasa yang dilakukan oleh aparatur pemerintahan seperti pada saat kita membuat KTP, KK ataupun Surat Keterangan Catatan Kepolisian yang seharusnya tidak di pungut biaya sepeserpun. *Pemberian uang sebagai tanda terima kasih* ini merupakan salah satu bentuk pelanggaran terhadap norma hukum seperti yang termaktub dalam undang-undang Pasal 12B Ayat (1) UU No.31 Tahun 1999 juncto UU No.20 Tahun 2001, bahwa:

"Yang dimaksud dengan "gratifikasi" dalam ayat ini adalah pemberian dalam arti luas, yakni meliputi pemberian uang, barang, rabat (discount), komisi, pinjaman tanpa bunga, tiket perjalanan, fasilitas penginapan, perjalanan wisata, pengobatan cuma-cuma, dan fasilitas lainnya. Gratifikasi tersebut baik yang diterima di dalam negeri maupun di luar negeri dan yang dilakukan dengan menggunakan sarana elektronik atau tanpa sarana elektronik."

Dari penjelasan undang-undang tersebut bisa kita simpulkan bahwa pemberian uang sebagai tanda terima kasih ini merupakan salah satu bentuk dari pelanggaran norma hukum yang biasa disebut dengan gratifikasi, namun keberadaan budaya seperti ini sering kali tidak mendapat perhatian yang lebih sebagai masalah penyimpangan sosial dikarenakan objeknya yang kecil atau sederhana. Padahal seperti kata pepatah "*hal yang besar berawal dari sesuatu yang kecil*" yang apabila kita kaitkan dengan penyimpangan sosial korupsi, pada dasarnya masyarakat dari lapisan bawah sendiri sadar ataupun tidak secara afirmatif telah melegalkan korupsi itu sendiri dengan melakukan gratifikasi kepada petugas pelayanan sipil seperti dalam membuat KTP, KK ataupun Surat Keterangan Catatan Kepolisian yang sering kali melakukan gratifikasi baik diminta ataupun tidak oleh petugasnya. "Salah satu kelemahan utama birokrasi publik di dalam menjalankan misi utamanya adalah masih rendahnya akuntabilitas dalam penyelenggaraan pelayanan publik" (Sudibyo 2010, hlm 17).

Gratifikasi itu sendiri bisa dikatakan sebagai suap pasif sebagaimana dijelaskan dalam rumusan UU Nomor 20 Tahun 2001 tentang perubahan UU nomor 31 tahun 1999 tentang pemberantasan tindak pidana korupsi. Seperti yang dijelaskan oleh KPK bahwasanya tindakan pemberian hadiah/uang sebagai ucapan terimakasih atas jasa yang diberikan oleh instansi pelayanan sipil merupakan salah satu konsep gratifikasi yang dilarang karena pemberian tersebut dapat dikategorikan sebagai pemberian yang berhubungan dengan jabatan dan berkaitan dengan kewajiban penyelenggara negara/pegawai negeri, karena pelayanan yang baik memang harus diberikan oleh petugas sebagai bentuk pelaksanaan tugasnya. Oleh karena itu, masyarakat berhak dan pantas untuk mendapatkan layanan yang baik. Sebaiknya petugas menolak pemberian dan menjelaskan kepada pengguna layanan bahwa apa yang dilakukannya adalah bagian dari tugas dan kewajiban petugas tersebut (Komisi Pemberantasan Korupsi, 26 oktober 2014).

Kasus-kasus seperti gratifikasi seperti ini sering terjadi dan sudah membudaya di masyarakat Indonesia yang notabene secara tidak langsung budaya masyarakat Indonesia sendiri seperti ikut ambil andil dalam terjadinya gratifikasi, karena memang pelanggaran gratifikasi ini secara norma hukum melanggar peraturan yang sudah tertulis dalam undang-undang namun tidak apabila berlandaskan norma kesusilaan yang menganggap bahwa itu merupakan sesuatu hal yang biasa saja sebagai pemberian secara sukarela dari hati nurani karena memang ingin memberi, bahkan dalam agama pun anjuran untuk saling memberi hadiah yang bertujuan untuk mempererat hubungan kasih sayang dan menghapus segala jurang pemisah antara pemberi dan penerima hadiah. Akan tetapi, kebiasaan seperti ini di khawatirkan akan menjadi sebuah *kebiasaan* yang pada sekala yang lebih besar akan menjadi *habbit* semua masyarakat dan beranggapan bahwasanya pemberian gratifikasi ini sebagai sesuatu yang diharuskan dan menjadi sebuah kebiasaan bersifat negatif dapat berpotensi menjadi perbuatan korupsi di kemudian hari. Seperti yang di ungkapkan oleh Jhon Korassa Sonbai dalam Forum Komunikasi Putra Putri Purnawirawan dan Putra Putri Tni Polri bahwa budaya kita memberikan andil adanya gratifikasi, berawal dari tanda terimakasih yang salah kaprah dan pada strata kebanyakan hampir seluruh komunitas mempraktekannya (sebagai uang rokok, uang bensin, uang administrasi KTP dsb), oleh karenanya untuk memperbaiki semua itu harus adanya perubahan mental attitude masyarakat.

Praktik gratifikasi yang seperti ini berdampak pada penegak hukum dan masyarakat yang mengidamkan *good governance*, akan tetapi seperti yang di ungkapkan oleh Asrul dalam Skripsinya;

...kendala yang terbesar adalah pada “budaya masyarakat” Indonesia yang masih menjunjung tinggi rasa terima kasih dan balas jasa dengan memberikan “kenikmatan” tertentu, budaya sebagian besar suku di Indonesia adalah dengan saling berbagi rezeki meski dalam jumlah yang sangat kecil... (Asrul, 2014, hlm 96)

Permasalahan di atas merupakan kebiasaan mayoritas penduduk Indonesia saat ini, dalam kasus tersebut kabupaten Cianjur menjadi lokus peneliti untuk menggali lebih dalam mengenai budaya yang salah kaprah tersebut untuk dapat dijelaskan secara ilmiah menurut kacamata sosiologi. Budaya yang salah kaprah

tersebut bukan hanya terjadi pada sektor pelayanan sipil semata akan tetapi berkembang juga dalam aspek yang lain “...Sebagiandari pelaku bisnis yang menganggap KKN sebagai sesuatu hal yang biasa atau kondisi tersebut dianggap seakan telah membudaya dan hal ini ternyata mendorong berkembangnya KKN dalam praktek bisnis” (Nurdjana, IGM, 2004, hlm 158). Hal tersebut menguatkan bahwasanya korupsi tersebut sudah menjadi kebiasaan masyarakat Indonesia. Yang menjadi pertanyaan adalah ketika kebiasaan gratifikasi ada sektor pelayanan sipil ini yang merupakan potensi tindak pidana korupsi di kemudian hari ini terkadang tidak dilirik oleh pemerintah untuk membenahinya dan merubah *mainset* masyarakat mengenai gratifikasi yang salah kaprah tersebut, bahkan tercatat dalam penelitian terdahulu oleh Sanggara, D.

...pernyataan hakim yang menyatakan bahwa tindak pidana korupsi tidak termasuk kedalam ke dalam kejahatan yang luar biasa seperti yang diamanatkan oleh Undang-Undang Korupsi. Merupakan salah satu contoh kurangnya pemahaman hakim terhadap tindak pidana korupsi... (Sanggara, Ditya. 2008, hlm 76)

Pernyataan tersebut sudah mengindikasikan bahwa aparaturnegara pun sedikitnya memaklumi akan adanya gratifikasi di dalam sebuah masyarakat, oleh karena kebiasaan-kebiasaan gratifikasi ini sudah mengkristal dalam kehidupan masyarakat yang notabene sudah di ajarkan secara tidak langsung dari generasi ke generasi. Kebiasaan inilah yang akhirnya menjadi sebuah bentuk afirmatif masyarakat dalam melegalkan praktek tindak pidana korupsi kecil-kecilan yang dilakukan secara terus-menerus dan oleh karena itulah masyarakat Indonesia khususnya masyarakat kabupaten Cianjur tidak akan mencapai sebuah tatanan *good governance*.

Kebiasaan-kebiasaan itu bukanlah tanpa sebab, karena tingkah laku yang dilakukan oleh setiap individu dan terjadi secara kontinu merupakan hasil dari interaksi yang di lakukan dalam sebuah masyarakat. Seperti yang diungkapkan oleh Koentjaraningat,

Apabila ditemukan suatu tingkah laku yang efektif dalam menanggulangi suatu masalah hidup maka tingkah laku itu tentu diulangnya setiap kali masalah itu timbul. Kemudian orang mengkomunikasikan pola dan tingkah laku tadi kepada individu-individu lain dalam kelompok dan terutama kepada keturunannya sehingga pola itu menjadi mantap dan menjadi suatu adat yang dilaksanakan oleh sebagian besar warga

kelompok itu. Dengan demikian banyak dari pola tingkah laku manusia yang telah menjadi adat-istiadat itu dijadikan milik dirinya dengan belajar. (Koentjaraningrat, 2009, hlm 111)

Berdasarkan pernyataan di atas dapat disimpulkan bahwa kebiasaan dari gratifikasi ini merupakan sebuah tingkah laku yang efektif dalam menyelesaikan masalah ataupun sebagai sarana mengucapkan terima kasih yang lebih bermanfaat dari pada sekedar ucapan saja, karena itulah perilaku tersebut dikomunikasikan terhadap keturunannya ataupun ke sesama masyarakat yang pada akhirnya tingkah laku tersebut menjadi sebuah kebiasaan masyarakat banyak khususnya dalam penelitian ini masyarakat kabupaten Cianjur. Terciptanya pola tingkah laku seperti ini tentu saja tak terlepas dari interaksi masyarakat di dalamnya karena pembentukan perilaku seorang individu merupakan hasil belajar dari interaksi dan sosialisasi di lingkungan sekitarnya, dengan demikian kebiasaan dari gratifikasi ini terus mengakar selakunya telah membudaya di masyarakat.

Berdasarkan dari uraian yang dikemukakan peneliti di atas, peneliti merasa tertarik untuk meneliti permasalahan gratifikasi tersebut karena merupakan sebuah permasalahan yang kompleks karena adanya timpang tindih antara norma susila dan agama yang ada di masyarakat Indonesia dengan norma hukum yang berlaku dan tercatat secara formal dalam undang-undang di Indonesia. Peneliti akan mengambil lokus penelitian di daerah kabupaten Cianjur, karena kabupaten Cianjur merupakan salah satu kabupaten yang masyarakatnya masih erat dengan budaya tradisional juga karena angka tingkat pendidikan masyarakat Cianjur yang cenderung masih rendah menyebabkan “budaya birokrasi berwatak tradisional” ini menjamur di masyarakat kabupaten Cianjur. Walaupun demikian kita sebagai masyarakat modern seharusnya tidak terjerumus akan budaya yang salah kaprah seperti pemberian uang ucapan terima kasih tersebut. Kita harus memahami batasan-batasan pola perilaku dalam melakukan gratifikasi ini dengan permasalahan yang dapat ditimbulkan karena mempertahankan kebiasaan ini yang akan berdampak terhadap tidak korupsi atau bahkan menjadi sebuah budaya yang salah kaprah di mana gratifikasi ini merupakan hal yang harus dilakukan di setiap dalam setiap birokrasi pemerintahan karena norma hukum sebenarnya sudah mengatur akan hal itu dan haruslah di patuhi untuk mencapai sebuah keteraturan dalam kehidupan masyarakat dan bernegara.

## 1.2 Rumusan Masalah Penelitian

Dalam penelitian ini yang menjadi fokus penelitian peneliti ialah: bagaimana persepsi masyarakat terhadap pemberian gratifikasi terhadap petugas pelayanan sipil? Mengingat luasnya kajian permasalahan pada penelitian ini. Maka peneliti membatasi masalah ke dalam beberapa rumusan, antara lain:

1. Bagaimanakah pemahaman masyarakat mengenai gratifikasi?
2. Bagaimanakah persepsi masyarakat mengenai perilaku gratifikasi dalam pelayanan sipil (*Civil Service*)?
3. Adakah faktor-faktor budaya yang memengaruhi perilaku gratifikasi dalam pelayanan sipil (*Civil Service*)?

## 1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan diadakannya penelitian mengenai Persepsi Masyarakat terhadap Perilaku Gratifikasi pada Pelayanan Sipil (Studi Deskriptif terhadap Masyarakat Kabupaten Cianjur) adalah sebagai berikut;

### 1.3.1 Tujuan Umum

Secara umum, tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimanakah gratifikasi di masyarakat masih tetap ada dan adakah pengaruh sosial budaya yang ikut ambil andil dalam kebiasaan gratifikasi yang terjadi di masyarakat. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menguraikan benang merah yang menjadi penyebab adanya kasus gratifikasi juga memberikan masukan yang disertai data dan fakta kepada stakeholder agar mampu mengambil kebijakan yang strategis juga pengawasan yang seharusnya dalam upaya meminimalisir kebiasaan yang dapat merusak nilai dan norma yang berlaku.

### **1.3.2 Tujuan Khusus**

Tujuan umum tersebut dapat dijabarkan ke dalam beberapa tujuan khusus yaitu sebagai berikut:

- a. Mengetahui bagaimana pemahaman masyarakat mengenai gratifikasi
- b. Mendeskripsikan bagaimana persepsi masyarakat mengenai perilaku gratifikasi dalam pelayanan sipil
- c. Mendeskripsikan adakah faktor-faktor budaya yang memengaruhi perilaku gratifikasi dalam pelayanan sipil

## **1.4 Manfaat Penelitian**

### **1.4.1 Secara Teoritis**

Penelitian ini diharapkan bermanfaat untuk mengetahui, memahami dan menambah wawasan disiplin ilmu sosiologi dan disiplin-disiplin ilmu yang terkait lainnya khususnya mengenai nilai dan norma, interaksi, dan penyimpangan sosial. Sehingga disiplin-disiplin ilmu tersebut khususnya sosiologi dijadikan sebagai alternatif pemecahan masalah yang ada dalam kehidupan sehari-hari.

### **1.4.2 Secara Praktis**

Manfaat dari segi Praktis penelitian ini berguna sebagai berikut:

- a. Bagi peneliti, penelitian ini berguna sebagai sinkronisasi antara teori yang diperoleh dengan aplikasinya dalam masyarakat. Menambah khasanah pengetahuan pengalaman penelitian khususnya fenomena yang terjadi di masyarakat.
- b. Bagi masyarakat, penelitian ini berguna sebagai informasi adanya fenomena yang terjadi di masyarakat mengenai mengapa gratifikasi terjadi di masyarakat serta baik buruknya melakukan hal tersebut sebagai pertimbangan untuk melakukan gratifikasi ataupun tidak.
- c. Bagi pemerintah, membantu pemerintah dalam pengawasan pelaksanaan pelayanan sipil serta mencegah kebiasaan yang bersifat negatif dan dapat mengarah menjadi potensi perbuatan korupsi di kemudian hari.



## 1.5 Struktur Organisasi Skripsi

Sistematika penulisan di dalam penyusunan skripsi ini meliputi lima bab, yaitu:

- BAB I** : Pendahuluan. Dalam bab ini diuraikan mengenai latar belakang penelitian, rumusan masalah penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan struktur organisasi skripsi.
- BAB II** : Tinjauan pustaka. Pada bab ini diuraikan dokumen-dokumen atau data-data yang berkaitan dengan fokus penelitian serta teori-teori yang mendukung penelitian penulis.
- BAB III** : Metodologi penelitian. Pada bab ini penulis menjelaskan metodologi penelitian, teknik pengumpulan data, serta tahapan penelitian yang digunakan dalam penelitian mengenai persepsi masyarakat terhadap perilaku gratifikasi pada sektor pelayanan sipil.
- BAB IV** : Analisis hasil penelitian. Dalam bab ini penulis menganalisis hasil temuan data tentang bagaimana persepsi masyarakat terhadap perilaku gratifikasi pada sektor pelayanan sipil, bagaimana pemahaman masyarakat mengenai gratifikasi itu sendiri, dan adakah pengaruh budaya yang diturunkan masyarakat mengenai pola perilaku gratifikasi dalam kehidupan sehari-hari dengan objek penelitian masyarakat di kabupaten Cianjur.
- BAB V** : Kesimpulan dan saran. Dalam bab ini penulis berusaha mencoba memberikan kesimpulan dan saran sebagai penutup dari hasil penelitian dan permasalahan yang telah diidentifikasi dan dikaji dalam skripsi.