

BAB I

PENDAHULUAN

A. Konteks Penelitian

Pemilihan kepala daerah (selanjutnya disingkat pilkada) sekarang ini dilakukan secara langsung. Pemilihan kepala daerah secara langsung ini telah berlangsung sejak tahun 2005, yang didasarkan pada ketentuan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah dengan berlandaskan pada ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang menentukan bahwa gubernur, bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.¹

Sesungguhnya ketentuan Pasal 18 ayat (4) Undang-undang Dasar 1945 tersebut tidak menegaskan keharusan bahwa gubernur, bupati dan walikota harus dipilih melalui suatu pemilihan yang dilaksanakan secara langsung.

Perwujudan pemilihan gubernur, bupati, dan walikota secara demokratis, diperlukan media untuk membentuk dan menciptakan konsep yang tepat, yang kemudian dikenal dengan istilah pemilihan kepala daerah. Pemilihan kepala daerah merupakan media untuk melaksanakan pemilihan kepala daerah secara demokratis sesuai dengan amanat UUD 1945.²

¹ Kitab Undang-undang Dasar 1945

²Nopyandri, *Pemilihan Kepala Daerah Yang Demokratis Dalam Perspektif UUD 1945*, *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol 2 No. 2, 2011, 9.

Beberapa bentuk partisipasi masyarakat dalam pemilu dan pilkada, diantaranya menggunakan hak pilihnya yaitu dengan mendatangi TPS dan ikut menyoblos calon kepala daerah, ikut serta dalam perekrutan menjadi anggota PPK, PPS, dan PPDP sesuai dengan Peraturan Komisi Pemilihan Umum, menjadi tim sukses pasangan calon, memberikan sumbangan dana untuk pasangan calon dan sebagainya.

Di Indonesia persentase pemilih sangat tinggi, yaitu 91% pada pemilihan umum yang diselenggarakan pertama kali pada tahun 1955, yaitu 39 juta dari total jumlah warga yang berhak memilih sejumlah 43 juta. Persentase pada masa Orde Baru yaitu pada tahun 1992 adalah 95% atau 102,3 juta yang memakai hak pilihnya. Dan pada masa reformasi tahun 1999 dan 2004 presentase partisipan politik turun. Partisipasi dalam pemilihan umum legislatif 2004 turun menjadi 84% dan untuk pemilihan umum presiden putaran kedua turun menjadi 77,4%. Angka partisipasi masyarakat pada pemilihan umum 2014 lebih rendah dari angka partisipasi masyarakat pada pemilihan calon legislatif 2014 sekitar 69,58%.³

Dalam negara demokrasi umumnya dianggap bahwa semakin tinggi tingkat partisipasi masyarakat maka hal ini menunjukkan semakin baik pula. Karena semakin tinggi tingkat partisipasi politik masyarakat menunjukkan bahwa masyarakat mengikuti dan memahami serta melibatkan diri dalam kegiatan bernegara. Dan sebaliknya, partisipasi yang rendah pada umumnya

³ Moch. Nurhasim, dkk. *Partisipasi Pemilih Pada Pemilu 2014: Studi Penjajakan, Pusat Penelitian Politik Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia Bekerja Sama Komisi Pemilihan Umum*. http://www.kpu.go.id/koleksigambar/Partisipasi_Pemilih_pada_Pemilu_2014_Studi_Penjajakan.pdf.

dianggap sebagai tanda yang kurang baik. Karena hal ini menunjukkan sedikitnya apresiasi masyarakat terhadap kegiatan kenegaraan. Untuk menghasilkan hasil yang baik, maka diperlukan kerjasama dua arah dan seimbang, antara pemimpin elit pemerintahan dengan masyarakat.⁴

Dalam penelitian ini peneliti fokus pada partisipasi masyarakat dalam bentuk menggunakan hak pilihnya. Ketika menggunakan hak pilihnya dalam pemilihan kepala negara maupun kepala daerah, masyarakat memiliki preferensi atau kecenderungan untuk memilih calon tertentu. Seiring dengan berkembangnya masyarakat dan teknologi informasi, fenomena preferensi masyarakat dalam memilih pemimpin baik itu kepala negara maupun kepala daerah sangatlah beragam.

Preferensi memilih merupakan sesuatu yang berbentuk *abstract* atau berupa persepsi yang ada di dalam benak seseorang, dari persepsi ini kemudian diwujudkan dalam bentuk perilaku memilih seseorang. Hal ini diungkapkan Ananias Riyoan P. J dalam penelitiannya yang berjudul *Preferensi Masyarakat Etnis Timur Dalam Pemilihan Legislatif Taun 2014 Di Kota Kupang*.⁵

Pilkada serentak pada tanggal 27 Juni 2018 diikuti oleh beberapa wilayah di Indonesia, salah satunya terdapat di wilayah Kabupaten Tulungagung. Salah satu pilkada yang menarik adalah pilkada Kabupaten

⁴ Sari, R. (2017). *Peran Lembaga Swadaya Masyarakat Dalam Meningkatkan Partisipasi Masyarakat Pada Pilkada Di Kota Yogyakarta Tahun 2017 (Studi Kasus Di LSM IRE Yogyakarta)*. *Social Studies*, 6(7), 810-823.

⁵ Ananias Riyoan Philip Jacob, *Preferensi Masyarakat Etnis Timur Dalam Pemilihan Legislatif Taun 2014 Di Kota Kupang*, Tesis Magister (Surabaya, Universitas Airlangga, 2017).

Tulungagung tahun 2018. Dimana Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) menetapkan mantan Bupati Tulungagung sekaligus salah satu kandidat calon nomor urut dua yaitu Syahri Mulyo sebagai tersangka korupsi proyek infrastruktur jalan pada H-20 dalam ajang pilkada digelar. Syahri Mulyo diduga menerima suap dari seorang kontraktor bernama Susilo Prabowo.⁶

Sejak diundangkannya Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang perubahan kedua Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang selanjutnya disebut Undang-undang Pilkada, calon kepala daerah yang berstatus tersangka tetap diakomodasi sebagai peserta pemilihan. Tidak ada larangan bagi seseorang yang sedang berstatus tersangka untuk mendaftar sebagai calon kepala daerah, bahkan tidak ada kewajiban dalam Undang-undang Pilkada untuk mengundurkan diri atau calon yang bersangkutan didiskualifikasi oleh penyelenggara pemilihan apabila terjerat kasus hukum.

Dalam Undang-undang Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota Pasal 163 ayat (6), (7), dan (8) serta Pasal 164, dijelaskan dalam hal calon gubernur atau bupati terpilih ditetapkan sebagai tersangka, yang bersangkutan tetap dilantik menjadi gubernur atau bupati.

Implementasi pasal 163 ayat (6), (7) dan (8) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2018 ini terjadi pada tanggal 25 September 2018 dimana Bupati

⁶ M. Agus Fauzul Hakim, *Tersangka Syahri Mulyo Kontestan Pilkada Tulungagung*, Artikel Online. Diunggah pada 08 Juni 2018. Online. <https://regional.kompas.com/read/2018/06/08/19411701/tersangka-syahri-mulyo-kontestan-pilkada-tulungagung>. Diakses pada Minggu 14 Oktober 2018.

dan wakil Bupati Tulungagung terpilih pada pilkada 2018 yaitu Bapak Syahri Mulyo dan Bapak Maryoto Birowo dilantik oleh Gubernur Jawa Timur di Gedung Kemendagri Jakarta.

Dari data yang diunggah oleh Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Tulungagung, Fenomena partisipasi masyarakat dalam menggunakan hak pilihnya pada pemilihan bupati tahun 2018 mendapatkan hasil yang baik yaitu dari data yang diunggah oleh KPU Kabupaten Tulungagung di laman websitenya menunjukkan bahwa angka golongan putih (golput) menurun jika dibandingkan dengan pilkada tahun 2013 lalu. Persentase golongan putih pada tahun 2013 yaitu sebesar 33,55% sedangkan dalam pilkada 2018 persentase golongan putih sebesar 26,15 % .⁷ Tersandungnya masalah salah satu kandidat calon bupati nyatanya tidak menyurutkan keinginan masyarakat untuk menggunakan hak pilihnya.

Kandidat calon nomor urut dua yaitu Syahri Mulyo-Maryoto Birowo merupakan petahana yang pada pilkada tahun 2018 kembali mencalonkan diri menjadi Bupati. Pasangan calon nomor urut dua ini diusung oleh dua partai politik yaitu Partai Demokrasi Indonesia-Perjuangan dan Nasdem. Namun nyatanya status tersangka yang disandang salah satu petahana tidak lantas membuat kandidat nomor urut dua ini memperoleh suara yang minim.

Data hasil perhitungan *real count* Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Tulungagung menunjukkan bahwa perolehan suara yang di dapat pasangan calon nomor urut dua lebih unggul dibandingkan pasangan calon

⁷ <https://kpu-tulungagungkab.go.id>

nomor urut satu yaitu pasangan Margiono-Eko Prisdianto. Persentase perolehan suara hasil *real count* KPU Kabupaten Tulungagung pasangan nomor urut satu memperoleh suara 40,03% sedangkan pasangan nomor urut dua lebih unggul dengan persentase perolehan suara 59,97%.⁸

Kemenangan yang diperoleh oleh pasangan calon nomor urut 2 ini cukup menggemparkan negeri ini. Bagaimana tidak, dari Sembilan calon kepala daerah di Indonesia yang berstatus tersangka, hanya dua daerah yaitu Provinsi Maluku Utara dan Kabupaten Tulungagung yang kemenangannya diraih oleh calon kandidat yang berstatus tersangka.

Kemenangan calon Bupati dengan status tersangka di Kabupaten Tulungagung ini menjadi dorongan peneliti untuk mengetahui bagaimana preferensi masyarakat Tulungagung dalam memilih calon bupati dengan status tersangka.

Selain itu mengingat mayoritas masyarakat Tulungagung beragama Islam, maka dalam penelitian ini peneliti memasukkan aspek hukum Islam dalam pengkajian penelitian ini. Dalam pandangan hukum Islam, pilkada merupakan cara untuk memilih wakil rakyat dan merupakan salah satu bentuk akad perwakilan (*wakalah*). Hukum asal *wakalah* adalah (*mubah*) boleh.

Rapung Samsudin dalam bukunya yang berjudul *Fiqh Demokrasi: Mengungkap Kekeliruan Haramnya Umat Terlibat Pemilu dan politik* menyebutkan bahwa kewajiban mengangkat kepala negara (*Imamah*), agama tidak mungkin tegak tanpa adanya *jama'ah*. Tidak tegak *jama'ah* kecuali

⁸ Ibid.,

dengan kepemimpinan dan tidak pemimpin melainkan dengan ketaatan.⁹ Sehingga partisipasi masyarakat dalam pemilu maupun pilkada memang dibolehkan dalam Islam.

Hal ini menarik untuk diteliti, sehingga penulis menuangkannya dalam bentuk proposal skripsi yang berjudul Preferensi Masyarakat Dalam Memilih Calon Bupati Dengan Status Tersangka (Studi Pemilihan Bupati Tahun 2018 Di Kabupaten Tulungagung).

B. Fokus Penelitian

Agar pembahasan dalam penelitian ini tidak meluas, maka penulis terfokus pada preferensi masyarakat Kabupaten Tulungagung dalam memilih calon Bupati dengan status tersangka secara normatif dari segi hukum positif dan Hukum Islam. Maka berdasarkan uraian latar belakang di atas, peneliti menetapkan pokok masalah yaitu bagaimana preferensi masyarakat Kabupaten Tulungagung dalam memilih calon Bupati dengan status tersangka pada pilkada tahun 2018?

Berdasarkan permasalahan yang diuraikan dalam latar belakang, dan agar penelitian ini terarah dan terfokus pada satu masalah kajian, maka penulis membatasi batasan bahasan terkait:

1. Bagaimana preferensi masyarakat Tulungagung dalam memilih calon bupati dengan status tersangka pada pemilihan bupati tahun 2018 Kabupaten Tulungagung menurut hukum positif?

⁹ Rapung Samsuddin, *Fiqh Demokrasi : Menguk Kekeliruan Haramnya Umar Terlibat Pemilu dan politik*, (Cet. I, Jakarta Pusat : GOZIAN Press, 2013.) Hlm. 73

2. Bagaimana preferensi masyarakat Tulungagung dalam memilih calon Bupati dengan status tersangka pada pemilihan bupati tahun 2018 di Kabupaten Tulungagung menurut hukum Islam?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Preferensi masyarakat Tulungagung dalam memilih calon bupati dengan status tersangka pada pemilihan bupati tahun 2018 Kabupaten Tulungagung menurut hukum positif.
2. Preferensi masyarakat Tulungagung dalam memilih calon bupati dengan status tersangka pada pemilihan bupati tahun 2018 Kabupaten Tulungagung menurut hukum Islam.

D. Kegunaan Hasil Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan baik secara teoritis maupun praktis sebagai berikut.

1. Secara teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan dalam aspek teoretis (keilmuan) yaitu bagi perkembangan Ilmu Hukum, khususnya pada bidang Hukum Tata Negara, melalui pendekatan serta metode-metode yang digunakan terutama dalam upaya menggali pendekatan-pendekatan baru dalam aspek preferensi masyarakat dalam memilih calon Bupati dengan status tersangka.

2. Secara Praktis

- a. Penelitian ini diharapkan juga dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pengambilan keputusan pemilih dalam meningkatkan dan mengambil peran dengan upaya-upaya yang semaksimal mungkin untuk berpartisipasi dalam pemilihan bupati tahun mendatang dan dapat menanggulangi hambatan-hambatan yang sekiranya dapat mengurangi peran masyarakat dalam menggunakan hak politik masyarakat Kabupaten Tulungagung dalam pemilihan Bupati tahun mendatang.
- b. Hasil penelitian ini diharapkan juga sebagai informasi atau acuan dan sekaligus memberikan rangsangan dalam melakukan penelitian khususnya Hukum Tata Negara untuk terfokus pada preferensi masyarakat dalam memilih calon bupati dengan status tersangka.

Adapun manfaat dari penelitian ini bagi masyarakat adalah penelitian ini bermanfaat supaya masyarakat dapat mengambil sikap jika pada pemilihan bupati pada periode selanjutny terdapat calon kandidat yang berstatus tersangka.

Bagi Masyarakat dan pembaca dengan adanya penelitian ini, masyarakat dan pembaca akan tahu bagaimana preferensi masyarakat kabupaten Tulungagung dalam memilih calon Bupati dengan status tersangka dalam perspektif hukum positif dan hukum Islam.

E. Penegasan Istilah

Untuk mempermudah dalam memahami judul penelitian tentang “Preferensi Masyarakat Dalam Memilih Calon Bupati dengan Status Tersangka (Studi Pada Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Tulungagung tahun 2018)”, maka peneliti memandang perlu untuk memberikan penegasan konseptual sebagai berikut :

1. Preferensi adalah istilah bahasa Indonesia yang berasal dari bahasa Inggris *preference* yang dapat diartikan sebagai lebih menyukai/memilih.¹⁰ *Preference* dapat diartikan sebagai simpati, pilihan dan sesuatu yang lebih disukai. Sehubungan dengan penelitian ini, maka preferensi dapat diartikan sebagai pilihan yang lebih disukai atau kecenderungan oleh subjek (pemilih) terhadap suatu objek (calon bupati dengan status tersangka). Definisi secara umum, preferensi diartikan sebagai pilihan suka atau tidak suka oleh seseorang terhadap suatu produk barang atau jasa yang digunakan.¹¹ Dan masyarakat adalah kumpulan dari beberapa individu dalam suatu lingkup lingkungan yang terstruktur (sudah mempunyai pemimpin).
2. Pengertian istilah pemilihan bupati (Pilbub) berarti proses memilih orang untuk mengisi jabatan politik sebagai Bupati.¹² Pemilihan bupati dikenal dengan pilkada, yaitu pemilihan kepala Daerah.

¹⁰ Wojowasito dalam Priono, *Kamus Umum Lengkap Inggris-Indonesia, Indonesia-Inggris*, 2004: Hlm. 42

¹¹ Fahd Noor dkk, *Preferensi Masyarakat Pesantren Terhadap Bank Syariah (Studi Kasus DKI Jakarta)*, Dalam jurnal TAZKIA *Islamic Business and Finance Review*, 2014, Hlm 66.

¹² Ibid.,

3. Status Tersangka menurut Pasal 1 angka 14 KUHP adalah status hukum yang dilekatkan bagi seseorang/badan hukum yang karena perbuatan atau keadaannya berdasarkan bukti permulaan (minimal 2 bukti) patut diduga sebagai pelaku tindak pidana.¹³

Penegasan Operasional dari judul “Preferensi Masyarakat Dalam Memilih Calon Bupati dengan Status Tersangka (Studi Pada Pemilihan Bupati Kabupaten Tulungagung tahun 2018)” ini adalah Kecenderungan memilih masyarakat dalam memilih orang yang akan menduduki jabatan sebagai bupati yang telah berstatus sebagai tersangka menurut hukum positif dan hukum Islam. Adapun penelitian ini dilakukan pada masyarakat kabupaten Tulungagung dalam pemilihan bupati tahun 2018.

F. Sistematika Pembahasan

Sistematika pembahasan adalah salah satu unsur penelitian yang sangat penting agar penulisan hasil penelitian bisa terarah. Penulisan proposal ini secara keseluruhan terdiri dari enam bab. Dalam memaparkan penulisan yang sesuai dengan konteks atau fokus penelitian, maka sistematikanya adalah sebagai berikut.

BAB I Pendahuluan, dalam bab pendahuluan ini membahas tentang konteks penelitian, pertanyaan dan fokus penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian, penegasan istilah, dan sistematika pembahasan.

¹³ Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana

BAB II Kajian Pustaka, dalam bab ini menjelaskan tentang teori-teori, konsep dan penelitian terdahulu. Teori yang dipakai dalam penelitian ini adalah (A) Preferensi masyarakat, meliputi: (1) pengertian preferensi masyarakat; (2) faktor-faktor penentu preferensi masyarakat; (3) perilaku pemilih. (B) Pemilihan bupati meliputi: (1) pengertian pemilihan bupati, (2) mekanisme pemilihan bupati menurut hukum positif, (3) mekanisme pemilihan bupati dalam Islam, (4) Syarat-syarat menjadi calon bupati. (C) Status tersangka meliputi: (1) pengertian status tersangka; (2) status tersangka calon bupati menurut hukum positif dan (3) status tersangka calon bupati menurut hukum Islam. (D) Hukum Islam meliputi: (1) pengertian hukum Islam, (2) Sumber-sumber hukum Islam, (3) Tujuan Hukum Islam, Dan (D) penelitian terdahulu.

BAB III Metode Penelitian, Dalam bab ini menegaskan konsep penelitian yang dilakukan oleh peneliti. Peneliti menulis Jenis penelitian, lokasi penelitian, kehadiran peneliti, sumber data, teknik pengumpulan data, teknik analisa data, teknik keabsahan data dan tahap-tahap penelitian.

BAB IV Hasil Penelitian, dalam bab ini berisi tentang paparan data dan temuan penelitian yang sudah diperoleh peneliti. A. Paparan data: Preferensi masyarakat Tulungagung dalam memilih calon Bupati dengan status tersangka pada Pilkada tahun 2018, meliputi: (1) kesadaran masyarakat Tulungagung dalam menggunakan hak pilih; (2) pemahaman masyarakat Tulungagung tentang visi-misi dan profil masing-masing pasangan calon bupati; (3) tanggapan masyarakat tentang calon bupati yang menyandang

status tersangka, dan; dan (4) kecenderungan masyarakat Tulungagung dalam memilih calon bupati dengan status tersangka. B. Temuan penelitian: Preferensi masyarakat Tulungagung dalam memilih calon bupati dengan status tersangka pada Pilkada tahun 2018 meliputi: (1) kesadaran masyarakat Tulungagung dalam menggunakan hak pilih; (2) pemahaman masyarakat Tulungagung tentang visi-misi dan profil masing-masing pasangan calon bupati; (3) tanggapan masyarakat tentang calon bupati yang menyandang status tersangka, dan; dan (4) kecenderungan masyarakat Tulungagung dalam memilih calon bupati dengan status tersangka.

BAB V Pembahasan. Dalam bab ini menjelaskan tentang fokus penelitian, yaitu meliputi: A. Preferensi masyarakat Tulungagung dalam memilih calon bupati dengan status tersangka pada Pilkada tahun 2018 menurut hukum positif meliputi: : (1) kesadaran masyarakat Tulungagung dalam menggunakan hak pilih; (2) pemahaman masyarakat Tulungagung tentang visi-misi dan profil masing-masing pasangan calon bupati; (3) tanggapan masyarakat tentang calon bupati yang menyandang status tersangka, dan; dan (4) kecenderungan masyarakat Tulungagung dalam memilih calon bupati dengan status tersangka. Dan B. Preferensi masyarakat Tulungagung dalam memilih calon bupati dengan status tersangka pada Pilkada tahun 2018 menurut hukum Islam meliputi: (1) kesadaran masyarakat Tulungagung dalam menggunakan hak pilih; (2) pemahaman masyarakat Tulungagung tentang visi-misi dan profil masing-masing pasangan calon bupati; (3) tanggapan masyarakat tentang calon bupati yang menyandang

status tersangka, dan; dan (4) kecenderungan masyarakat Tulungagung dalam memilih calon bupati dengan status tersangka.

BAB VI Penutup, dalam bab ini berisi kesimpulan dan saran dari penulis kepada pemerintah, lembaga penyelenggara pilkada dan masyarakat pada pilkada selanjutnya.