

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Konteks Penelitian**

Kepala daerah telah diatur dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang rumusannya, “ Pemerintahan Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan otonom”. Dapat disimpulkan, bahwa kepala daerah merupakan pemerintahan di daerah yang berkaitan dengan kewenangan yang dimiliki dalam mengurus dan mengatur rumah tangganya sesuai dengan otonomi daerah yang berkaitan dengan pembagian kekuasaan penyelenggara pemerintahan di daerah yang meliputi kepala daerah adalah gubernur (kepala daerah provinsi), bupati (kepala daerah kabupaten), atau wali kota (kepala daerah kota).<sup>1</sup>

Korupsi adalah perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.<sup>2</sup> Korupsi adalah realitas tindakan penyimpangan norma sosial dan hukum yang tidak dikehendaki masyarakat dan diancam sanksi oleh negara. Korupsi sebagai bentuk penyalahgunaan kedudukan (jabatan), kekuasaan, kesempatan untuk memenuhi kepentingan diri sendiri dan atau

---

<sup>1</sup> Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>2</sup> Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi.

kelompoknya yang melawan kepentingan bersama (rakyat).<sup>3</sup> Ada beberapa faktor yang mempengaruhi terjadinya tindak pidana korupsi, diantaranya adalah: (1) Perilaku individu, yakni penyebab korupsi yang berasal dari sikap mental seseorang yang berupa dorongan dari dalam dirinya, (2) Kelembagaan pemerintah daerah, yakni penyebab korupsi yang berasal dari buruknya sistem organisasi pemerintahan termasuk pengaturan sistem birokrasinya, (3) Ketegassan penerapan perundang-undangan yakni penyebab korupsi yang berasal dari lemahnya sistem perundang-undangan yang ada, (4) Pengawasan, yakni penyebab korupsi karena minimnya atau bahkan tidak adanya pengawasan baik oleh pihak internal maupun eksternal.<sup>4</sup>

Dampak sistemik korupsi telah merusak perekonomian nasional, dan merugikan hak-hak sipil dan ekonomi masyarakat secara luas. Dengan demikian tindak pidana korupsi telah menjadi kejahatan luar biasa (*extra ordinary crime*) yang penanganannya juga dituntut dengan cara yang luar biasa. Diskresi (*freies ermessen*) dapat dilakukan oleh pejabat publik dan dalam praktik apabila menyangkut urusan pemerintahan maka lebih mengutamakan pencapaian tujuan sarannya (*doelmatigheid*). Diskresi dalam konteks kebijakan pejabat pemerintah maka tidak bisa dilepaskan dari asas umum pemerintahan pemerintahan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*). Salah satu fungsi asas ini yaitu untuk membatasi dan

---

<sup>3</sup> RB. Soemanto et. al, "Pemahaman Masyarakat Tentang Korupsi", (Surakarta: Fakultas Sosial dan Ilmu Politik Universitas Sebelas Maret, 2014), *Jurnal: Yustisia*, Vol. 31 No. 1, Januari - April 2014, hal. 82.

<sup>4</sup> Zefri Maulana," Persepsi Masyarakat terhadap Faktor-Faktor yang mempengaruhi Korupsi Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD)", (Aceh: Fakultas Ekonomi Universitas Samudra, 2016 ), *Jurnal: Manajemen dan Keuangan*, Vol.5 No.2, November 2016, hal. 573-574.

menghindari kemungkinan pejabat pemerintah menggunakan atau melakukan kebijakan yang jauh menyimpang dari ketentuan yang telah diatur seperti perbuatan penyalahgunaan wewenang.<sup>5</sup> Proses penyusunan APBD harus mengikutsertakan keterlibatan masyarakat, hal ini berkaitan dengan lingkungan masyarakat dimana individu dan organisasi tersebut berbeda, seperti nilai-nilai yang berlaku kondusif untuk terjadinya korupsi, kurangnya kesadaran bahwa yang paling dirugikan dari terjadinya praktik korupsi adalah masyarakat.<sup>6</sup>

Di dalam konsep keIslaman, korupsi punya banyak peristilahan. Diantara istilah yang paling populer untuk menyebut korupsi adalah *al-riswah*, *al-suht*, dan *al-ghul*. Meski demikian, ketiga istilah ini adalah istilah teknis untuk menerangkan macam-macam penyelewengan yang biasa dilakukan oleh manusia. Istilah ini sendiri pada dasarnya adalah alat bantu bagi kaum muslimin agar tetap fokus pada amanat filosofis tentang keadilan. Bahwa Islam adalah agama keadilan, sebaliknya, sangat memerangi ketidakadilan. Korupsi adalah penyelewengan yang secara langsung menantang ketidakadilan.<sup>7</sup>

Dalam konteks ajaran Islam yang lebih luas, korupsi dengan segala dampak negatifnya yang menimbulkan berbagai distorsi terhadap kehidupan negara dan masyarakat dapat dikategorikan termasuk perbuatan *fasad*, kerusakan di muka bumi, yang juga dikutuk Allah SWT. Apa yang

---

<sup>5</sup> *Ibid*, hal. 589.

<sup>6</sup> Zefri Maulana, *Persepsi Masyarakat terhadap...*, hal. 574.

<sup>7</sup> M. Helmi Umam, "Pandangan Islam Tentang Korupsi", (Surabaya: Fakultas Ushuluddin IAIN Sunan Ampel, 2013) *Jurnal: Teosofi Tasawuf dan Pemikiran Islam*, Vol. 3 No. 2, Desember 2013, hal. 465.

menyebabkan suatu perbuatan dianggap sebagai suatu tindakan kejahatan tidak lain adalah karena perbuatan itu sangat merugikan kepada tatanan kemasyarakatan, atau kepercayaan-kepercayaan atau harga benda, nama baik kehormatan, jiwa, dan lain sebagainya, yang semuanya itu menurut hukum syara' harus dipelihara dan dihormati serta dilindungi. Suatu sanksi kepada pelanggar syara' dengan tujuan agar seseorang tidak mudah berbuat *jarimah*. Korupsi adalah perbuatan yang sangat merugikan baik kepada individu, masyarakat, dan negara. Bahkan dampak yang ditimbulkan dari perilaku korupsi begitu luas terhadap moral masyarakat *al-akhlak al-karimah*), kehidupan berbangsa dan bernegara. Oleh sebab itu, pantas kalau korupsi dalam hukum positif masuk sebagai kejahatan luar biasa.<sup>8</sup>

Belum hilang soal korupsi yang meyeret Wali Kota non aktif Moch Anton, Publik di Malang Raya (Kota, Kabupaten Malang dan Kota Batu) dikejutkan penggeledahan Pendopo Pemkab Malang atau ruang kerja Bupati Malang Rendra Kresna oleh KPK. Selama kurun waktu satu tahun (2017-2018), dua kasus diungkap KPK. Diawali OTT Wali Kota Batu Eddy Rumpoko di rumah dinasny 16 September 2017 silam. Dari tangan Eddy, KPK menyita uang sebesar Rp 200 juta, uang diterima Eddy dari pengusaha Filipus Djap terkait proyek pengadaan mebel Rp 5,2 miliar.

Pekan kedua Agustus 2017, KPK berganti mendatangi Balai Kota Malang dan menggeledah ruang kerja wali kota. Hingga pada akhirnya Wali Kota nonaktif Moch Anton ditetapkan sebagai tersangka suap. Anton telah

---

<sup>8</sup>Fazzan, "Korupsi di Indonesia Dalam Perspektif Hukum Pidana Islam", (University of Malaya Kuala Lumpur, 2015), *Jurnal: Imiah Islam Futura*, Vol. 14 No.2, Februari 2015, hal. 150-151

divonis Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Surabaya, Anton diganjar hukuman 2 tahun penjara dalam kasus suap pembahasan APBD-perubahan tahun 2015.

Malang Corruption Watch (MCW) dalam laporan akhir tahun 2017 mencatat sejumlah temuan dugaan korupsi di Malang Raya. Untuk Kota Malang ada 9 kasus, di antaranya sudah ditangani KPK. Salah satunya dugaan korupsi proyek paku jalan Kota Malang, dugaan korupsi pengadaan lahan RSUD Kota Malang, dugaan korupsi proyek pembangunan drainase di Jalan Tidar dan Bondowoso-Kalimetro.

Untuk dugaan korupsi di Kabupaten Malang, MCW setidaknya mencatat ada sebanyak 7 kasus. Meliputi dugaan maladministrasi pada penerbitan izin tambang di Kabupaten Malang, dan kasus ini telah disampaikan kepada KPK untuk dilakukan penyelidikan, dugaan korupsi proyek pembangunan Pasar Sumedang, hingga dugaan korupsi retribusi pasar Kabupaten Malang. MCW turut mencatat dugaan korupsi di Kota Batu yang belum tertangani dengan jelas, seperti yakni dugaan korupsi tukar guling lahan Dadaprejo, pengadaan tanah block office, sampai dugaan penyalahgunaan wewenang untuk pemberian keringanan pajak bagi Jatim Park Grup.<sup>9</sup>

Hal tersebut menggugah rasa keingintahuan penulis tentang pendapat masyarakat terhadap kasus korupsi tersebut. Secara ketiga aktor pelaku korupsi tersebut adalah elit lokal yang mempunyai status yang sama yaitu kepala daerah. Mereka adalah sama-sama politisi dan mereka adalah sama-

---

<sup>9</sup> Detiknews, *Jejak Kasus Korupsi Mendera Malang Raya Bertubi-tubi* dalam [www.m.detik.com/news/berita-jawa-timur/d-4248163/jejak-kasus-korupsi-mendera-malang-raya-bertubi-tubi](http://www.m.detik.com/news/berita-jawa-timur/d-4248163/jejak-kasus-korupsi-mendera-malang-raya-bertubi-tubi) , di akses pada 12 Januari 2019 pukul 22.00 WIB.

sama aktor figur yang dimandatkan oleh rakyat tapi justru malah mengkhianatinya.

Dari latar belakang penelitian di atas, maka peneliti tertarik untuk mengadakan penelitian dengan judul “Pandangan Masyarakat Malang Raya Terhadap Kepala Daerah Yang Terlibat Kasus Korupsi”.

## **B. Fokus Penelitian**

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana fenomena kepala daerah yang terlibat kasus korupsi di Malang Raya?
2. Bagaimana pandangan masyarakat Malang Raya terhadap fenomena kepala daerah yang terlibat kasus korupsi?

## **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan yang ingin dicapai pada penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui fenomena kepala daerah yang terlibat kasus korupsi di Malang Raya.
2. Untuk mengetahui pandangan masyarakat Malang Raya terhadap fenomena kepala daerah yang terlibat kasus korupsi.

#### **D. Kegunaan Penelitian**

##### 1. Kegunaan teoritis

Secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi dalam perkembangan ilmu hukum yang berkaitan dengan masalah yang dibahas dalam skripsi dan penelitian ini.

##### 2. Kegunaan praktis

Secara praktis penelitian ini dapat memberikan jawaban atas permasalahan yang diteliti. Dan dari hasil penelitian ini dapat menjadi masukan bagi praktisi hukum sehingga dapat dijadikan dasar berfikir dan bertindak bagi aparat penegak hukum.

#### **E. Penegasan Istilah**

Untuk memudahkan memahami judul penelitian ini, maka perlu dijelaskan beberapa istilah sebagai berikut:

##### 1. Penegasan Konseptual

Masyarakat Malang Raya adalah masyarakat yang tinggal dalam lingkup daerah Malang Raya. Malang Raya terdiri dari Kabupaten Malang, Kota Batu, dan Kota Malang. Masyarakat ini di wakili oleh beberapa elemen, yaitu pihak Inspektorat Kota Malang, Kejaksaan Negeri Kota Malang, Malang Corruption Watch (MCW), ulama, akademisi, dan beberapa dari masyarakat yang tinggal di Kabupaten Malang, Kota Batu, dan Kota Malang.

Kepala Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>10</sup> Kepala Daerah yang dimaksud adalah meliputi Kepala Daerah Kabupaten Malang, Kota Batu, dan Malang Kota.

Korupsi adalah perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.<sup>11</sup>

## 2. Penegasan Operasional

Penelitian “Pandangan Masyarakat Malang Raya Terhadap Kepala Daerah yang Terlibat Kasus Korupsi” adalah penelitian tentang fenomena kepala daerah yang terlibat kasus korupsi di Malang Raya dan pandangan masyarakat Malang Raya terhadap fenomena kepala daerah yang terlibat kasus korupsi.

## **F. Sistematika Penulisan**

Skripsi penelitian ini disusun dan disesuaikan dengan pedoman penyusunan Skripsi Strata I FASIH IAIN Tulungagung. Untuk memperoleh pembahasan yang sistematis, maka penulis perlu menyusun sistematika sedemikian rupa sehingga dapat menunjukkan hasil penelitian yang baik dan

---

<sup>10</sup> Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>11</sup> Undang-Undang No 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi.



mudah dipahami. Maka penulis akan mendeskripsikan sistematika penulisan menjadi 3 (tiga) bagian, sebagai berikut:

1. Bagian awal

Pada bagian ini berisi halaman sampul (cover). Halaman judul skripsi, halaman persetujuan pembimbing, halaman pengesahan, halaman motto, halaman persembahan, halaman deklarasi, halaman abstrak, halaman kata pengantar, dan halaman daftar isi.

2. Bagian isi

Pada bagian ini terdiri dari enam (6) bab dengan masing-masing rincian sebagai berikut:

**BAB I** Pendahuluan. Dalam bab ini sebagai pengantar yang merupakan latar belakang masalah yang akan diteliti. Secara rinci dalam bab ini menjelaskan konteks penelitian, fokus penelitian, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, penegasan istilah, dan sistematika penulisan.

**BAB II** Kajian Pustaka. Dalam bab ini menjelaskan tentang tinjauan pustaka atau buku-buku teks yang berisi teori-teori besar. Secara rinci akan menjelaskan mengenai pemerintahan daerah, korupsi dalam peraturan perundang-undangan, riswah dalam perspektif hukum Islam, good governance dalam hukum Islam, dan penelitian terdahulu.

**BAB III** Metodologi Penelitian. Dalam bab ini berisi tentang metodologi penelitian yang digunakan sebagai acuan dalam rangka mencapai hasil penelitian secara maksimal yang memuat rancangan penelitian berisi pendekatan dan jenis penelitian, lokasi penelitian,

kehadiran peneliti, data dan sumber data, teknik pengumpulan data, teknik analisa data, pengecekan keabsahan data, dan tahap-tahap penelitian.

BAB IV Paparan hasil penelitian. Dalam bab ini berisi uraian tentang paparan data, temuan penelitian, dan analisis temuan penelitian.

BAB V Penutup. Dalam bab ini berisi uraian tentang kesimpulan dan saran.