

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pilkada secara serentak dilakukan pada Desember 2015. DPR telah menyetujui dan menegaskan bahwa Pilkada tetap dilaksanakan secara langsung dan serentak. Dasar hukumnya sudah disahkan oleh DPR yaitu UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, wali kota dan wakil wali kota. Kemudian dilakukan beberapa revisi sehingga keluar UU Nomor 8 Tahun 2015 yang mengatur hal yang sama. Pilkada serentak merupakan mekanisme untuk melahirkan pemerintahan daerah yang mampu menciptakan akuntabilitas di daerahnya, kesetaraan hak warga dalam berpolitik serta bagi penguatan demokrasi nasional. Proses Pilkada serentak dilaksanakan dalam 3 tahap. Tahap pertama, dilaksanakan pada 9 Desember 2015 untuk kepala daerah dan wakil kepala daerah yang memasuki akhir masa jabatan 2015 dan awal 2016. Tahap kedua, untuk akhir masa jabatan 2016 dan 2017 dilaksanakan pada february 2016 sedangkan untuk akhir masa jabatan 2018 dan 2019 dilaksanakan pada Juni 2018.¹

Bersamaan dengan laju reformasi yang terus bergulir, gairah untuk berdemokrasi mengalami peningkatan pada tataran prosedur maupun substansinya. Dan kini, Pilkada serentak menambah semarak kehidupan berdemokrasi, dan merupakan rintisan baru dalam implementasi kedaulatan

¹ Tjahjo Kumolo, *Politik Hukum Pilkada Serentak*, (Bandung: PT Mizan Publika, 2015) hal. 80-81

rakyat yang pasti akan dilihat oleh dunia Internasional. Pilkada serentak ini berangkat dari keinginan untuk menyederhanakan sistem pelaksanaan dan menghemat anggaran. Walaupun bukan tujuan satu-satunya untuk menekan biaya penyelenggaraan atau efisiensi anggaran yang selama ini dirasa tidak masuk akal. Pasalnya selama ini, penyelenggaraan Pemilu maupun Pilkada banyak menguras anggaran negara maupun daerah. Faktor pendorong selanjutnya adalah teraturnya tatanan politik pemerintahan kita akibat tidak sinkronnya periode dan mekanisme penyelenggaraan Pilkada. Peserta Pilkada terutama partai politik akan disibukkan dengan beragam aktivitas politik seperti konsolidasi dan kampanye. Ini akan membuat partai politik lalai akan tugas pokok mereka untuk melakukan pendidikan politik terhadap kader-kader mereka yang akan mereka tawarkan kepada masyarakat untuk dipilih dan akan menjadi calon pemimpin atau wakil masyarakat dalam pemerintahan. Dengan dilaksanakannya Pilkada serentak ini Biaya yang semestinya dikeluarkan dua kali untuk Pilkada Bupati, Wali Kota dan Gubernur, sekarang cukup sekali dengan ditanggung bersama APBD Provinsi dan APBD Kabupaten/Kota.²

Pelaksanaan Pilkada serentak juga bertujuan untuk memperkuat sistem pemerintahan presidensial. Pilkada serentak yang merupakan kegiatan politik terbaru juga dapat dijadikan parameter untuk menentukan kualitas demokrasi. Yaitu demokrasi yang benar-benar memperjuangkan hak-hak rakyat. Suksesnya Pilkada serentak diharapkan dapat melahirkan kepala-kepala daerah yang sesuai dengan harapan rakyat serta kepala-kepala daerah yang dapat

² *Ibid*, hal. 151-152

menjalankan rencana pembangunan dengan baik untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Pilkada langsung merupakan prasyarat terwujudnya pemerintahan daerah yang partisipasif, transparan dan akuntabel. Tujuan yang lebih penting yang diharapkan dari penyelenggaraan Pilkada serentak ini adalah penyelenggaraan pemerintahan yang kuat. Agar pelaksanaan Pilkada serentak berkualitas, berjalan dengan aman, lancar dan bermanfaat bagi perkembangan demokrasi maka kegiatan Pilkada serentak harus didukung oleh seluruh lembaga negara, baik yang berperan sebagai penyelenggara, pengawas maupun penegak hukum. Keberhasilan Pilkada serentak juga membutuhkan peran dari seluruh lapisan masyarakat. Kematangan dan kekompakan partai politik juga harus terwujud sehingga mampu berkontribusi dalam menciptakan suasana politik yang kondusif.

Pilkada langsung merupakan sarana sekaligus upaya mewujudkan sistem demokrasi secara utuh serta sebagai langkah merealisasikan kedaulatan rakyat. Namun sebagaimana kita lihat selama ini harapan akan terwujudnya pemerintahan yang baik pasca peralihan sistem demokrasi dari pola lama yang menerapkan demokrasi tidak langsung menjadi demokrasi langsung ternyata tidak langsung semua berdampak positif. Dalam wujud mendasar justru yang terjadi tidak sesuai dengan harapan masyarakat. Banyak korupsi yang dilakukan kepala daerah sehingga apa yang dicita-citakan agar otonomi daerah dapat memacu percepatan kesejahteraan rakyat belum terlihat.

Maju sebagai calon kepala daerah memang membutuhkan biaya. Namun, biaya politik itu bisa berubah menjadi politik uang yang digunakan untuk

membeli suara. Biasanya praktik politik uang seperti itu dilakukan oleh calon kepala daerah yang tidak memiliki kepercayaan diri untuk bisa memenangi pertarungan. Mereka memanfaatkan sikap permisif masyarakat terhadap politik uang dengan berusaha membeli suara mereka agar mau memilih kandidat tertentu. Pembelian suara terjadi keran sifat materialistik dan permisif di kalangan masyarakat Indonesia. Bukan tidak mungkin maraknya dukungan dari tokoh, elemen, atau organisasi kemasyarakatan kepada salah satu kandidat merupakan bagian dari praktik pembelian dukungan itu. Politik uang telah menjadi penyebab utama membengkaknya biaya kampanye yang harus ditanggung oleh para calon. Pembengkakan tersebut kemudian memperbesar resiko penyalahgunaan kekuasaan jika calon tersebut terpilih. Pemimpin yang terpilih dengan menggunakan politik uang justru akan menumbuhkan praktik korupsi di pemerintahan mendatang, karena dia harus mengembalikan biaya politik yang dikeluarkan dimasa kampanye.³

Gagasan Pilkada serentak dilahirkan dengan argumentasi untuk menekan tingginya biaya dalam sebuah kontestasi politik. Untuk itu sebuah kewajiban bersama para penikmat pesta demokrasi agar menghentikan permainan politik uang yang merusak kesucian pesta rakyat ini. Praktik politik uang ini harus diberantas karena jika tidak maka pada akhirnya demokrasi kita semakin rusak, menurun kualitasnya, demokrasi tanpa karakter dan bahkan terancam kehilangan arah. Kerusakan dan penurunan kualitas demokrasi ini sudah kian

³ Suharizal, *Pemilukada: Regulasi, Dinamika, dan Konsep Mendatang*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2012) hal. 123

menggurita dikalangan masyarakat. Perlu langkah serius agar praktik kotor ini bisa diminimalisir.⁴

Tindakan pencegahan mengenai money politic sebenarnya sudah dilakukan dengan adanya diterapkan beberapa Undang-Undang tentang larangan praktik politik uang, namun penegakan hukumnya masih lemah sehingga praktik politik uang yang dilakukan terus terjadi sampai sekarang. Dalam hal ini tidak hanya penegakan hukumnya saja yang lemah namun juga sangat kurangnya kesadaran masyarakat dalam politik uang. Masyarakat memandang bahwasannya money politic itu hal yang wajib ada saat pemilu. Bagi masyarakat money politik ibarat bonus rutin dimasa pemilu yang lebih riil dirasakan dibandingkan realisasi program-program partai atau politisi yang biasanya tidak menyentuh masyarakat secara langsung, dengan kata lain money politic satu-satunya mekanisme politik untuk mendapatkan kemanfaatan atas hak suara yang mereka berikan.⁵

Dalam hal money politic kedua belah pihak baik kandidat maupun rakyat sama-sama membutuhkannya. Sepanjang tidak ada unsur pemaksaan dan intimidasi atau bentuk-bentuk kekerasan politik lainnya, praktek politik uang semacam itu biasanya sulit untuk ditindak atau dikenai hukuman, kecuali yang tertangkap basah. Pelaku yang tidak tertangkap akan sulit melacaknya, apalagi jika mempertimbangkan suatu klausul bahwa calon pemilih bisa saja menerima pemberian uang oleh kandidat atau tim suksesnya, namun dia bebas

⁴ Tjahjo Kumolo, Politik Hukum Pilkada Serentak..., hal. 160

⁵ Mashudi Umar, *Money Politic Dalam Pemilu Perspektif Hukum Islam (Studi Analisis Keputusan Lembaga Bahtsul Masail Nahdlatul Ulama)*, Vol. 2 No. 1, Januari-Juni 2015, hal. 105 dalam <https://ejournal.unuja.ac.id/index.php/at-turas/article/view/170/134>. diakses tanggal 5 februari 2019

menentukan pilihannya. Klausul inilah yang biasanya dianggap sebagai “jalan kompromi” untuk menoleransi politik uang ditengah berlakunya hukum ekonomi pilkada, yaitu adanya *supply and demand* antara pihak kandidat dan pemilih.⁶

Dalam Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) pelaksanaan Pilkada seharusnya sesuai dengan ketentuan yang telah diatur dan sesuai dengan prinsip demokrasi Indonesia. Selama era Reformasi politik uang selalu terjadi di setiap peristiwa Pemilihan kepala Daerah. Pada era Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 praktik politik uang berporos pada lingkaran Partai Politik, Calon Kepala Daerah, dan Fraksi serta Anggota DPRD. Sedangkan di era Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 berporosnya money politic sudah merambat ke masyarakat luas. Dan dilanjutkan pada Undang-Undang No. 8 Tahun 2015 dalam undang-undang ini berporosnya money politic juga tidak jauh berbeda.⁷ Sentrum politik uang melebar ke masyarakat luas dikarenakan sistem pemilihan yang semula pemilihan tidak langsung menjadi pemilihan langsung. Dengan adanya praktik politik uang ini akan mencendarai terwujudnya pemilu yang demokratis. Dimana suatu pemilu yang demokratis adalah pemilu yang bebas dari penyuapan, dan berbagai praktik curang lainnya yang akan mempengaruhi hasil pemilu.

⁶ Suharizal, Delfina Gusman, *Penanganan Perkara Politik Uang (Money Politic) Pada Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, (Dosen Fakultas Hukum Universitas Andalas) hal. 4 dalam <http://digilib.uinsby.ac.id/2361/9/Daftar%20Pustaka.pdf> diakses tanggal 5 Februari 2019

⁷ Indah Sri Utari, *Pencegahan Politik Uang dan Penyelenggaraan Pilkada yang Berkualitas: Sebuah Revitalisasi Ideologi*, Vol. 2 No 1 Tahun 2016 (FH, Universitas Negeri Semarang), hal. 454 dalam <https://journal.unnes.ac.id/sju/index.php/snh/article/download/26978/11959/> diakses tanggal 8 februari 2019

Mengenai Pilkada serentak 2018 yang digunakan sebagai acuan yaitu Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang. Dalam undang-undang ini mengenai money politic telah tercantum dalam pasal 73 ayat (1) sampai dengan ayat (5).⁸ Dengan adanya undang -undang ini yang mana dapat dipastikan tindakan money politic pada Pilkada serentak 2018 dapat di cegah. Namun yang terjadi penyebaran money politik dari tim kampanye tetap berlangsung. Salah satunya telah terjadi penyebaran uang di Desa Tiudan Kecamatan Gondang Kabupaten Tulungagung.

Indonesia merupakan negara muslim dan demokrasi terbesar ketiga di dunia. Dimana dalam prinsip demokrasi terdapat prinsip Pemilihan yang Bebas, Adil, dan Jujur. Dimana maksud Bebas berarti bahwa setiap warga negara berhak memilih para calon pemimpin atas keinginannya sendiri, tanpa adanya paksaan dari orang lain. Jujur dalam hal ini mempunyai arti bahwa semua orang yang terlibat dalam pemilihan umum ini harus bertindak jujur, baik dari kalangan pemerintah, badan pengawas, panitia, partai politik, para calon wakil rakyat maupun rakyat sebagai pemilih. Hal ini masih menjadi permasalahan yang cukup pelik di Indonesia, dimana kejujuran masih menjadi suatu hal yang sulit untuk dilakukan. Adil dalam hal ini mempunyai arti bahwa

⁸ Radian Syam, *Kerangka Hukum Mengatasi Money Politic Dalam Pilkada*, (Fakultas Hukum Universitas Trisakti), hal. 1-2 Dalam <https://docplayer.info/47260734-Kerangka-hukum-mengatasi-money-politics-dalam-pilkada.html>. Diakses tanggal 10 februari 2019

semua orang yang terlibat dalam pemilu berhak mendapatkan perlakuan dan hak yang sama dalam melakukan pemilihan tersebut.⁹

Dalam Hukum Islam sudah sangat jelas bahwasannya money politic itu sesuatu hal yang dilarang. Hal ini diperjelas oleh Lembaga Bahtsul Masail Nahdhatul Ulama (LBM NU) yang telah menetapkan bahwa money politic itu hukumnya haram dengan alasan karena praktik politik uang tersebut melanggar hukum Agama dan Negara. Money Politic itu dalam syari'at Islam dinamakan dengan Risywah. Hal ini telah diperjelas oleh pendapat Azyumardi Azra yang mengatakan money politic sama dengan suap atau risywah. Pemberian berupa uang atau denda lainnya untuk mempengaruhi atau menyelewengkan keputusan yang obyektif hal itu merupakan risywah yaitu sesuatu yang diberikan untuk membatalkan kebenaran dan menetapkan kebatilan. Dibutuhkan kerangka kerja tafsir untuk memahami setiap makna yang tersimpan dibalik perilaku politik, sehingga dalam hal ini dapat memudahkan dalam pemisahan secara jelas antara pemberian yang bernuansa suap atau pemberian dalam arti sesungguhnya atau dalam nuansa bantuan.¹⁰

B. Fokus dan Pertanyaan Penelitian

Berdasarkan uraian latar belakang di atas penyusun menemukan fokus pertanyaan penelitian yaitu :

⁹ Sukron Kamil, *Islam dan Demokrasi Telaah Konseptual dan Historis*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2002) hal. 65

¹⁰ Mashudi Umar, *Money Politic Dalam Pemilu Perspektif Hukum Islam (Studi Analisis Keputusan Lembaga Bahtsul Masail Nahdlatul Ulama)*, Vol. 2 No. 1, Januari-Juni 2015, hal. 107 dalam <https://ejournal.unuja.ac.id/index.php/at-turas/article/view/170/134> diakses pada tanggal 10 Februari 2019

1. Bagaimana *money politic* dalam Pilkada serentak 2018 di Desa Tiudan Kecamatan Gondang Kabupaten Tulungagung ?
2. Bagaimana *money politic* dalam Pilkada serentak 2018 di Desa Tiudan Kecamatan Gondang Kabupaten Tulungagung dalam perspektif hukum positif ?
3. Bagaimana *money politic* dalam Pilkada serentak 2018 di Desa Tiudan Kecamatan Gondang Kabupaten Tulungagung dalam perspektif hukum Islam ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui *money politic* dalam Pilkada serentak 2018 di Desa Tiudan Kecamatan Gondang Kabupaten Tulungagung.
2. Untuk mengetahui *money politic* dalam Pilkada serentak 2018 di Desa Tiudan Kecamatan Gondang Kabupaten Tulungagung dalam perspektif hukum positif.
3. Untuk mengetahui *money politic* dalam Pilkada serentak 2018 di Desa Tiudan Kecamatan Gondang Kabupaten Tulungagung dalam perspektif hukum Islam.

D. Manfaat Penelitian

Bahwa hasil dari penelitian ini diharapkan akan memberikan nilai yang bermanfaat bagi semua pihak. Adapun manfaat penelitian ini sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat berfungsi sebagai kontribusi dan sumbangan ilmiah untuk memperkaya khazanah ilmu pengetahuan. Selain itu juga dapat digunakan sebagai bahan bacaan dan dasar untuk penelitian selanjutnya.

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi penyusun penelitian ini merupakan usaha untuk meningkatkan kemampuan berfikir dan untuk menerapkan teori-teori yang telah penyusun terima selama mengikuti perkuliahan di jurusan Hukum Tata Negara Fakultas Syari'ah dan Ilmu Hukum IAIN Tulungagung.
- b. Bagi masyarakat sebagai tambahan pengetahuan mengenai *money politic* dalam Pilkada serentak 2018 di Desa Tiudan Kecamatan Gondang Kabupaten Tulungagung dan sebagai tambahan pengetahuan mengenai *money politic* menurut hukum positif dan hukum Islam.
- c. Diharapkan dapat memberikan informasi dan ilmu pengetahuan untuk dijadikan referensi khususnya untuk Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Tulungagung
- d. Diharapkan dapat memberikan khazanah pengetahuan khususnya bagi peneliti selanjutnya pada umumnya mengenai *money politic* dalam Pilkada serentak 2018 di Desa Tiudan Kecamatan Gondang Kabupaten Tulungagung dan sebagai tambahan pengetahuan mengenai *money politic* menurut hukum positif dan hukum Islam.

E. Penegasan Istilah

Untuk memudahkan memahami Money Politic dalam Pilkada Serentak 2018 menurut Hukum Positif dan Hukum Islam. Studi Kasus di Desa Tiudan Kecamatan Gondang Kabupaten Tulungagung ini, maka perlu dijelaskan beberapa istilah sebagai berikut :

1. Penegasan Konseptual

- a. *Money Politic* dapat diartikan sebagai upaya yang dilakukan seseorang dengan tujuan untuk mempengaruhi orang lain dengan menggunakan imbalan tertentu, Imbalan tersebut dapat berbentuk uang maupun barang tertentu.¹¹
- b. Pilkada Serentak adalah wujud nyata dari pembentukan demokratisasi di daerah. Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Pengajuan pasangan calon Kepala Daerah bisa dilakukan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memiliki kursi di DPRD dengan persyaratan tertentu dan/atau dari calon perseorangan dengan persyaratan tertentu pula.¹²
- c. Hukum Positif adalah peraturan-peraturan atau seperangkat norma yang mengatur tingkah laku manusia dalam suatu masyarakat, baik peraturan atau norma itu berupa kenyataan yang tumbuh dan berkembang dalam

¹¹ Sri Wahyu Ananingsih, *Tantangan Dalam Penanganan Dugaan Praktik Politik Uang Pada Pilkada Serentak 2017*, Jilid 45 No. 1, Januari 2016, hal. 50 dalam <https://ejournal.undip.ac.id/index.php/mmh/article/view/13671/10422> diakses tanggal 8 februari 2019

¹² Wahyu Widodo, *pelaksanaan Pilkada Berdasarkan Asas Demokrasi dan Nilai-Nilai Pancasila*, Volume V, No 1, Januari 2015, hal.683 dalam <http://journal.upgris.ac.id/index.php/civis/article/download/629/579>. Diakses pada tanggal 10 februari 2019

masyarakat maupun peraturan atau norma yang dibuat dengan cara tertentu dan ditegakkan oleh penguasa.¹³

- d. Hukum Islam adalah hukum yang bersumber dari dan menjadi bagian agama Islam yaitu Al-Qur'an, As-Sunnah atau Al-Hadis serta akal pikiran (*ra'yu*). Konsepsi hukum Islam, dasar dan kerangka hukumnya ditetapkan oleh Allah SWT, yang tidak hanya mengatur hubungan manusia dengan manusia lain, tetapi juga hubungan manusia dengan Tuhan, hubungan manusia dengan dirinya sendiri serta hubungan manusia dengan benda dalam masyarakat dan alam sekitarnya.¹⁴

2. Penegasan operasional

Secara operasional yang dimaksud dengan Money Politic dalam Pilkada Serentak 2018 di Desa Tiudan Kecamatan Gondang Kabupaten Tulungagung adalah studi yang menganalisis bagaimana Money Politic dalam Pilkada Serentak 2018 di Desa Tiudan Kecamatan Gondang Kabupaten Tulungagung dan ditinjau dari hukum Positif dan Hukum Islam.

F. Sistematika Pembahasan

Sistematika pembahasan, secara runtut dirumuskan dalam enam bab, yaitu secara garis besar dijabarkan sebagai berikut:

Bab *pertama*, Pendahuluan dalam bab ini Penulis menyampaikan beberapa sub bahasan yang meliputi: latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, penegasan istilah, dan sistematika pembahasan.

¹³ Mohammad Daud Ali, *Hukum Islam (Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Islam di Indonesia)*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada 2006), hal. 43

¹⁴ *Ibid*

Bab *kedua*, Kajian Pustaka dalam bab ini penulis menyampaikan beberapa sub bahasan yang meliputi: money politic dalam Pilkada serentak 2018, money politik dalam hukum positif, money politik dalam hukum Islam dan Penelitian Terdahulu.

Bab *ketiga*, Metode Penelitian dalam bab ini berisi tentang metode penelitian. Dari bab ini menyampaikan beberapa sub bahasan yang meliputi: Peneliti menulis Jenis Penelitian, Sifat Penelitian, Pendekatan Penelitian, Lokasi Penelitian Data, Kehadiran Peneliti, Sumber data, Teknik Pengumpulan Data, Analisis Data, Pengecekan Keabsahan Temuan, Tahap-Tahap Penelitian.

Bab *keempat*, Paparan Data dan Temuan Penelitian dalam bab ini penulis menyampaikan paparan data dan temuan penelitian mengenai money politic dalam Pilkada serentak 2018 di Desa Tiudan Kecamatan Gondang Kabupaten Tulungagung dalam perspektif hukum positif dan hukum Islam.

Bab *kelima*, Pembahasan, dalam bab ini penulis menyampaikan beberapa sub bahasan yang meliputi: money politic dalam Pilkada serentak 2018 di Desa Tiudan Kecamatan Gondang Kabupaten Tulungagung dalam perspektif hukum positif dan hukum Islam.

Bab *keenam*, Penutup, dalam bab ini penulis menyampaikan beberapa sub bahasan yang meliputi: Kesimpulan dan Saran.

Bagian terakhir terdiri dari daftar rujukan dan lampiran-lampiran.