

BAB III
PEMILIHAN KEPALA DAERAH DI KABUPATEN BATANG
TAHUN 2006

Penyelenggara menentukan kualitas pelaksanaan pilkada langsung. Pilkada langsung yang berkualitas pada umumnya diselenggarakan oleh lembaga yang independen, mandiri dan non partisan. Dengan penyelenggaraan yang demikian, objektivitas dalam arti transparansi dan keadilan bagi pemilih dan peserta pilkada relatif bisa di optimalkan. Fungsi utama penyelenggara adalah merencanakan dan menyelenggarakan tahapan-tahapan kegiatan. Berikut adalah penjelasan tentang penyelenggara dan proses pemilihan kepala daerah langsung di kabupaten batang tahun 2006.

A. Penyelenggara Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Batang 2006¹

1. KPUD Kabupaten Batang

KPUD Kabupaten Batang adalah penyelenggara pemilihan kepala daerah tingkat kabupaten yang berjumlah 5 orang, terdiri dari 1 (satu) Ketua merangkap Anggota; dan 4 (empat) orang Anggota, dan dibantu oleh tenaga kesekretariatan. KPUD Kab Batang sebagai penyelenggara Pilkada Batang 2006 memiliki tugas dan wewenang antara lain:

- a. Merencanakan penyelenggaraan pemilihan;
- b. Menetapkan tata cara pelaksanaan pemilihan sesuai dengan tahapan yang diatur dalam perundang-undangan;

¹ Penjelasan tentang penyelenggara dan proses pemilihan bupati dan wakil bupati diambil dari buku “*laporan Pilkada Batang 2006*” yang diterbitkan oleh KPUD Batang.

- c. Mengkoordinasikan, menyelenggarakan dan mengendalikan semua tahapan pelaksanaan pemilihan;
- d. Menetapkan tanggal dan tata cara pelaksanaan kampanye serta pemungutan suara;
- e. Meneliti persyaratan partai politik atau gabungan partai politik yang mengusulkan pasangan calon;
- f. Meneliti persyaratan calon kepala daerah dan calon wakil kepala daerah yang diusulkan;
- g. Menetapkan pasangan calon yang memenuhi persyaratan;
- h. Menerima pendaftaran dan pengumuman tim kampanye;
- i. Mengumumkan laporan sumbangan dana kampanye;
- j. Menetapkan hasil rekapitulasi penghitungan suara dan mengumumkan hasil pemilihan;
- k. Membentuk PPK, PPS dan KPPS di wilayah kerjanya;
- l. Menetapkan kantor akuntan publik untuk mengaudit dana kampanye dan mengumumkan hasil audit.

2. Sekretariat KPUD Kabupaten Batang

Sekretariat KPUD Kabupaten batang terdiri 17 orang yang dalam pelaksanaan tugasnya ditentukan dengan job sebagai berikut:

- a. Sekretaris

Sekretaris mempunyai tugas mengkoordinasikan segala hal yang berkaitan dengan tugas kesekretariatan. Sekretaris bertanggung jawab kepada KPUD.

b. Sub Bagian Program

Sub Bagian Program mempunyai tugas menyiapkan penyusunan rencana, program kerja, anggaran, bersama dengan Sub Bagian Umum melakukan pengumpulan dan pengolahan data kegiatan.

c. Sub Bagian Teknis Penyelenggara

Sub Bagian Teknis Penyelenggara mempunyai tugas menyiapkan pelaksanaan teknis penyelenggaraan pemilihan dan proses administrasi.

d. Sub Bagian Hukum dan Hubungan Masyarakat

Sub Bagian Hukum dan Hubungan Masyarakat mempunyai tugas melaksanakan inventarisasi, pengkajian, penyuluhan, bantuan hukum, kerja sama antar lembaga dan penyelesaian sengketa hukum, pengawasan pelaksanaan rencana dan program serta melaksanakan pelayanan informasi, sosialisasi peraturan yang berkaitan dengan pemilihan dan peningkatan partisipasi masyarakat.

e. Sub Bagian Umum

Sub Bagian Umum mempunyai tugas melakukan penyusunan anggaran bersama dengan Sub Bagian Program, inventarisasi barang, mengatur urusan rumah tangga dan perlengkapan, keamanan dalam pengadaan dan distribusi logistik, kepegawaian dan dokumentasi.

f. Staf Administrasi

Staf Administrasi bertugas membantu sekretaris dan sub bagian yang pelaksanaannya diatur oleh Sekretaris.

3. Panitia Pemilihan Kecamatan

Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) adalah penyelenggara pilkada tingkat kecamatan yang berjumlah 5 orang, terdiri dari 1 orang ketua merangkap anggota dan 4 orang anggota, yang berasal dari unsur tokoh masyarakat yang independen. Ketua dipilih dari dan oleh anggota PPK. Anggota PPK diangkat dan diberhentikan oleh KPU Kabupaten atas usul dari Camat.

Dalam melaksanakan tugasnya PPK dibantu oleh tenaga kesekretariatan dari unsur Pegawai Negeri Sipil. Masa tugasnya PPK adalah sejak pelantikan sampai dengan satu bulan setelah pemungutan suara.

Adapun syarat untuk menjadi anggota PPK adalah:

- a. Warga Negara Republik Indonesia;
- b. Berumur sekurang-kurangnya 17 tahun;
- c. Berdomisili di wilayah kerja PPK;
- d. Terdaftar sebagai pemilih;
- e. Tidak menjadi pengurus partai politik.

Tugas dan wewenang PPK dalam penyelenggaraan pilkada antara lain:

- a. Mengumpulkan hasil penghitungan suara dari seluruh TPS, melakukan rekapitulasi hasil pemungutan suara dari seluruh PPS dalam wilayah kerjanya, membuat berita acara dan sertifikasi hasil penghitungan suara.

- b. Membantu tugas-tugas KPUD dalam melaksanakan pemilihan.

Dalam melaksanakan Pilkada Kabupaten Batang tahun 2006 PPK dibentuk oleh KPU Kabupaten Batang pada tanggal 12 September 2006 dan dilantik pada tanggal 16 September 2006. Jumlah anggota PPK se-Kabupaten Batang sebanyak 60 orang. (Nama-nama Anggota PPK terlampir)

4. Sekretariat PPK

Sekretariat PPK berjumlah 4 (empat) orang yang berasal dari PNS di lingkungan kecamatan setempat yang ditunjuk oleh Camat atas persetujuan PPK. Dalam melaksanakan tugas sekretariat PPK dibagi menjadi empat fungsi, yaitu:

- a. Sekretaris

- 1) Membantu pelaksanaan tugas PPK;
- 2) Memimpin dan mengawasi kegiatan sekretariat PPK;
- 3) Melaksanakan tugas yang ditentukan oleh PPK;
- 4) Memberikan pendapat dan saran kepada Ketua PPK;
- 5) Dalam melaksanakan tugas, Sekretaris PPK bertanggung jawab kepada PPK melalui Ketua PPK.

- b. Urusan Teknis Penyelenggaraan

Staf Sekretariat Urusan Teknis Penyelenggaraan mempunyai tugas menyiapkan teknis penyelenggaraan pemilihan Bupati dan Wakil Bupati.

c. Urusan Tata Usaha dan Keuangan

Staf Sekretariat Urusan Tata Usaha dan Keuangan mempunyai tugas menyiapkan segala urusan tata usaha, pembiayaan dan administrasi PPK dan pertanggungjawaban keuangan serta menyimpan bukti kas pembiayaan pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Batang untuk kegiatan PPK.

d. Urusan Logistik

Staf Sekretariat Urusan Logistik pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Batang mempunyai tugas menyiapkan logistik pemilihan Bupati dan wakil Bupati Batang beserta kelengkapan administrasinya.

Nama-nama Sekretariat PPK se-Kabupaten Batang sebagaimana dalam lampiran.

5. Panitia Pemungutan Suara (PPS)

Penyelenggara pilkada di tingkat desa adalah Panitia Pemungutan Suara (PPS). Keanggotaan PPS berjumlah 3 orang dari unsur tokoh masyarakat yang independent, terdiri dari 1 ketua merangkap anggota dan 2 orang anggota. Ketua dipilih dari dan oleh anggota PPS. Keanggotaan PPS diangkat dan diberhentikan oleh PPK atas usul kepala desa dan dalam menjalankan tugasnya dibantu oleh sekretariat yang diangkat oleh kepala desa/kelurahan. Masa tugas PPS adalah sejak pelantikan dan berakhir satu bulan setelah pemungutan suara.

Adapun syarat untuk menjadi PPS adalah:

a. Warga Negara Republik Indonesia;

- b. Berumur sekurang-kurangnya 17 tahun;
- c. Berdomisili di wilayah kerja PPS;
- d. Terdaftar sebagai pemilih;
- e. Tidak menjadi pengurus partai politik.

Tugas dan wewenang PPS dalam penyelenggaraan pilkada antara lain:

- a. Melakukan pendaftaran pemilih;
- b. Mengangkat petugas pencatat dan pendaftar;
- c. Menyampaikan daftar pemilih kepada PPK;
- d. Melakukan rekapitulasi hasil penghitungan suara dari seluruh TPS dalam wilayah kerjanya dan membuat berita acara dan sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan suara;
- e. Membantu tugas PPK.

Dalam melaksanakan tugasnya PPS membentuk KPPS untuk melakukan kerja persiapan dan pelaksanaan pemungutan suara di TPS.

PPS dalam pelaksanaan Pilkada Batang 2006 dibentuk pada tanggal 25 September 2006 dan berakhir pada tanggal 11 Januari 2007. Jumlah PPS se-Kabupaten Batang 744 orang.

6. Sekretariat PPS

Sekretariat PPS berasal dari perangkat desa/kelurahan yang ditunjuk oleh kepala desa/lurah. Sekretariat PPS berjumlah 3 orang yang terdiri dari sekretaris, staf urusan teknis dan staf urusan tata usaha dan keuangan.

Adapun tugas masing-masing adalah sebagai berikut:

a. Tugas Sekretaris PPS

- 1) Membantu pelaksanaan tugas PPS;
- 2) Memimpin dan mengkoordinir kegiatan Sekretariat PPS;
- 3) Melaksanakan tugas yang ditentukan oleh PPS;
- 4) Memberikan pendapat dan saran kepada ketua PPS;
- 5) Dalam melaksanakan tugas, sekretaris PPS bertanggung jawab kepada PPS melalui ketua PPS.

b. Tugas Staf Sekretaris PPS Urusan Teknis Penyelenggaraan, adalah menyiapkan teknis penyelenggaraan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Batang.

c. Staf Sekretaris PPS Urusan Tata Usaha dan Keuangan, mempunyai tugas menyiapkan segala urusan tata usaha, pembiayaan, administrasi PPS dan pertanggungjawaban keuangan.

Dalam melaksanakan tugasnya, staf sekretariat bertanggung jawab kepada sekretaris PPS. Masa jabatan Sekretariat PPS sama dengan masa jabatan PPS, yaitu satu bulan setelah pemungutan suara.

7. Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS)

Penyelenggaraan Pilkada di Tempat Pemungutan Suara (PPS) dibentuk Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) yang beranggotakan 7 orang dari unsur tokoh masyarakat independen yang terdiri dari 1 orang ketua merangkap anggota dan 6 orang anggota. Ketua dipilih dari dan oleh anggota KPPS. Anggota KPPS diangkat dan diberhentikan oleh PPS. Dalam melaksanakan tugasnya setiap TPS

dibantu oleh petugas keamanan dari satuan pertahanan sipil / perlindungan masyarakat sebanyak 2 orang.

Adapun syarat untuk menjadi anggota KPPS adalah:

- a. Warga Negara Republik Indonesia;
- b. Berumur sekurang-kurangnya 17 tahun;
- c. Berdomisili di wilayah kerja KPPS;
- d. Terdaftar sebagai pemilih;
- e. Tidak menjadi pengurus partai politik.

Tugas dan wewenang KPPS dalam penyelenggaraan Pilkada antara lain:

- a. Melaksanakan pemungutan dan penghitungan suara di tingkat TPS;
- b. Menerima surat suara dan alat perlengkapan yang diperlukan untuk pemungutan dan penghitungan suara;
- c. Membuat berita acara penggunaan surat suara tambahan;
- d. Mengatur penyampaian surat panggilan kepada pemilih;
- e. Menerima saksi pasangan calon yang membawa surat mandate dari tim kampanye;
- f. Menerima utusan panitia pengawas, pemantau dan warga masyarakat yang ingin menghadiri perhitungan suara;
- g. Seketika mengadakan pembedulan atas keberatan yang diajukan pasangan calon atau warga masyarakat, apabila terdapat hal-hal yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan;

- h. Membuat berita acara dan sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan suara, menyerahkan BA kepada PPS, saksi pasangan calon dan menempelkan di tempat umum;

Dalam pelaksanaan Pilkada Batang tahun 2006, KPPS dan keamanan dibentuk pada tanggal 17 November 2006 dan berakhir tanggal 17 Desember 2006 dengan jumlah 10.161 orang yang tersebar di 1.129 TPS.

B. Tahapan Penyelenggaraan Pilkada Kabupaten Batang Tahun 2006

1. Pendaftaran dan Pemutakhiran Data Pemilih

Untuk menetapkan atau menentukan jumlah pemilih dalam pilkada, sebagaimana peraturan perundang-undangan didasarkan pada pemilih Pemilu terakhir, yaitu Pilpres Tahap II 2004. Di samping itu dalam menetapkan pemilih Pilkada, KPUD juga mendasarkan data penduduk yang memiliki hak pilih sebagai data awal dari Kantor Catatan Sipil dan Kependudukan setempat.

Mengacu pada tahapan, program dan jadwal penyelenggaraan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Batang tahun 2006, bahwa pendaftaran pemilih yang merupakan pemutakhiran data pemilih dilaksanakan pada tanggal 8 Oktober -11 Nopember 2006, pengumuman DPS Pilkada pada tanggal 3-5 Nopember 2006, pengumuman pemilih tambahan tanggal 13-15 Nopember 2006, penyusunan DPT Pilkada pada tanggal 15-17 Nopember 2006, Penetapan DPT 18-20 Nopember dan pengumuman DPT 20-22 Nopember 2006.

2. Proses Pencalonan Pasangan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Batang

Dalam proses pencalonan pasangan Bupati dan Wakil Bupati kabupaten Batang 2006, dari mulai tahap pengambilan formulir sampai penetapan dan pengumuman pasangan calon dilakukan mulai tanggal 14 september-21 Oktober 2006. Dalam tahapan ini menghasilkan 2 pasangan calon Bupati dan Wakil Bupati, yakni pasangan Bambang Bintoro-Achfa Mahfudz dan pasangan Bambang Hendarso-Retno Adi.

3. Kampanye Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Batang

Jadwal kegiatan dalam pilkada sesuai dengan peraturan perundang-undangan diatur oleh KPUD. Untuk itu KPU Kabupaten Batang telah menyusun jadwal kampanye Pilkada Batang 2006 dengan berkomunikasi dengan tim kampanye masing-masing pasangan calon. Adapun jadwal kampanye di mulai tanggal 23 Nopember-06 Desember 2006.

4. Pemungutan dan Penghitungan Suara Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Batang

Berdasarkan berita acara dan sertifikat hasil penghitungan suara, KPU Kabupaten Batang membuat penetapan dan pengumuman hasil rekapitulasi penghitungan suara pada pemilihan Bupati Batang Tahun 2006 dalam bentuk keputusan KPU Batang. Keputusan KPU Batang menetapkan pasangan calon Bupati dan wakil bupati, Bambang Bintoro-Achfa Mahfudz sebagai pemenang Pilkada terpilih.

C. Pemantauan dan Pengawasan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Batang

Untuk dapat mewujudkan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati batang Tahun 2006 yang jujur, dan adil, maka dibentuklah lembaga pengawas yang sifatnya *adhoc* (kepanitiaan sementara), yaitu Panitia Pengawas dan lembaga pemantau yang diselenggarakan oleh organisasi atau lembaga independent dan mendapat akreditasi dari Komisi Pemilihan Umum.

1. Dasar Hukum Pemantauan dan Pengawasan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Batang 2006

- a. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pasal 13 s/d 114.
- b. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2005 Bab IX, pasal 105 s/d 122.
- c. Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Batang Nomor 018A Tahun 2006 tentang Pemberian Akreditasi Pemantau Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Batang Tahun 2006.

2. Lembaga Pemantau

Partisipasi dan peran pemantau ini membawa legitimasi penyelenggaraan dan hasil pelaksanaan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Batang. Hal ini mengingat pemantau dapat menjadi saksi penyelenggaraan Pilkada yang aman, damai dan demokratis. Ada beberapa lembaga pemantau pada Pilkada Batang tahun 2006, di antaranya:

- a. Jaringan Pendidikan Pemilih Untuk Rakyat (JPPR)

JPPR merupakan jaringan organisasi di tingkat nasional yang konsen pada pemantauan pemilu. Lembaga ini berkantor pusat di Jakarta, dan memiliki kantor wilayah di Kabutapen Batang di bawah koordinasi Choirul Umam, S.H.i, yang mencakup 8 (delapan) dari 12 kecamatan yang ada.

Tujuan JPPR dalam melakukan pemantauan ini adalah:

- 1) Untuk melakukan pendidikan politik di tingkat masyarakat;
- 2) Meningkatkan partisipasi masyarakat dalam Pilkada langsung;
- 3) Menemukan pelanggaran dalam pilkada.

b. Komite Pemantau Pilkada Lembaga Riset dan Advokasi Sosial (KPP LARAS)

Lembaga pemantau ini merupakan lembaga swadaya masyarakat yang berkantor di Batang. Dalam pelaksanaan pemantauan, relawan dikoordinasi oleh Sudarsono, dengan wilayah pemantauan di 6 (enam) dari 12 (duabelas) kecamatan yang ada di Kabupaten Batang.

Pemantauan KPP LARAS pada Pilkada di Kabupaten Batang tahun 2006 meliputi Kecamatan Batang, Kecamatan Wonotunggal, Kecamatan, Bandar, Kecamatan Blado, Kecamatan Tulis, dan Kecamatan Subah.

KPP LARAS pada pemantauan Pilkada memiliki tujuan: 1) membangun pemahaman masyarakat tentang Pilkada langsung; 2) mengetahui tingkat partisipasi masyarakat dalam Pilkada langsung;

dan 3) mengawasi penyelenggaraan Pilkada langsung secara demokratis.

3. Panitia Pengawas

Pengawasan pilkada dilakukan oleh Panitia Pengawas yang dibentuk DPRD Kabupaten Batang berdasarkan UU No 32 tahun 2004 dan PP No 6 tahun 2005. Keanggotaan Panitia Pengawas berasal dari tokoh masyarakat yang independen, perguruan tinggi, pers, kepolisian dan kejaksaan. Panitia Pengawas tingkat kabupaten beranggotakan 5 (lima) orang dan untuk tingkat kecamatan beranggotakan 3 (tiga) orang.

Tujuan dilaksanakannya pengawasan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Batang adalah:

- a. Mengawasi semua tahapan penyelenggaraan pemilihan;
- b. Menerima laporan pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan;
- c. Menyelesaikan sengketa yang timbul dalam penyelenggaraan pemilihan;
- d. Meneruskan temuan dan laporan yang tidak dapat diselesaikan kepada instansi yang berwenang; dan
- e. Mengatur hubungan koordinasi antar panitia pengawas pada semua tingkatan.

Sedangkan kewajiban Panitia Pengawas adalah:

- a. Memperlakukan pasangan calon secara adil;
- b. Melakukan pengawasan pelaksanaan penelitian secara aktif;

- c. Meneruskan temuan dan laporan yang merupakan pelanggaran kepada pihak yang berwenang; dan
- d. Menyampaikan laporan kepada DPRD atas pelaksanaan tugas pada akhir masa jabatan.

D. Pelanggaran-pelanggaran Pilkada pada Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Batang 2006

1. Temuan Kasus Pelanggaran pada Pilkada Batang

Dalam buku laporan Pilkada Batang 2006 disebutkan bahwa ada beberapa temuan atas pelanggaran terhadap perundang-undangan pilkada yang tercatat dan terpantau oleh panitia pengawas pemilihan bupati dan wakil bupati kabupaten batang, antara lain adalah:

- a. Kampanye di luar jadwal yang ditetapkan oleh KPUD Batang.
- b. Penggunaan fasilitas Negara
- c. Pelibatan pegawai negeri sipil dan kepala desa
- d. Adanya politik uang (*money politic*) dalam pikada
- e. Pemasangan spanduk, stiker, baliho dan alat peraga kampanye lainnya di luar tempat yang disepakati.²

Menurut Djoko Setiyono, Kasubag Hukum dan Humas KPUD Kabupaten Batang 2006, ia mengatakan bahwa pelanggaran sebagaimana tersebut dalam buku Laporan Pilkada Batang 2006 memang benar adanya. Pelanggaran terhadap perundang-undangan pilkada tersebut lebih banyak pelanggaran dalam kategori pelanggaran administratif. Dalam hal

² KPU Kabupaten Batang, *Laporan Pilkada Batang*, hlm. 113.

pelanggaran pilkada, ada dua bentuk pelanggaran, yaitu pelanggaran dalam bentuk administratif dan pelanggaran dalam bentuk tindak pidana sesuai dalam UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 12/2008 tentang perubahan kedua UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pelanggaran tersebut rata-rata dilakukan oleh masing-masing dari kedua kubu calon, yakni pasangan Bambang Bintoro-Achfa Mahfudz dan Bambang Hendarso-Retno Adi dan pelanggaran ini dilakukan oleh masing-masing tim sukses pasangan tersebut.³

Terjadinya pelanggaran terhadap perundang-undangan pilkada pada pemilihan Bupati dan wakil Bupati Kabupaten Batang 2006 tersebut juga ditegaskan oleh panitia pengawas pilkada. Umar Abdul Jabar, anggota panwas pilkada kabupaten batang 2006 menegaskan, “Pelanggaran terhadap perundang-undangan pilkada memang ada. Tapi pelanggaran tersebut hanya bersifat administratif”, katanya.

Kemudian Umar Abdul Jabar menjelaskan bahwa pelanggaran pilkada yang bersifat administratif ini sanksinya sebatas teguran dari KPU, sedangkan pelanggaran pidana tindakan hukumnya diserahkan kepada instansi hukum yaitu kepolisian dan pengadilan. Temua-temuan terhadap kasus pelanggaran tersebut merupakan hasil laporan dari masyarakat. Secara teknis pelapor menyampaikan bukti laporannya kepada panwas,

³ Wawancara dengan Djoko setiyono, kasubag hukum dan humas KPUD Kabupaten Batang 2006 pada tanggal 08 Desember 2010.

kemudian bukti laporan tersebut dikaji untuk dilihat bahwa pelanggaran tersebut termasuk pelanggaran pidana atau administratif.⁴

Selama tahapan pemilihan bupati dan wakil bupati batang tahun 2006, sebanyak 31 pelanggaran telah dilaporkan ke panitia pengawas kabupaten. Ketua Panwaskab, Achmad Soeharto, menerangkan bahwa ada beberapa pelanggaran yang telah dilaporkan dan berhasil diselesaikan secara langsung oleh Panwaskab. Diantaranya pemasangan alat peraga yang dipasang sebelum kampanye oleh kedua pasangan calon. Setelah diadakan pendekatan secara persuasif akhirnya pemasangan alat peraga ini dilepaskan oleh masing-masing tim sukses.⁵

Dan semua bentuk pelanggaran yang terjadi dalam proses pelaksanaan pilkada Batang tahun 2006 dinyatakan sebagai bentuk pelanggaran administratif. Dalam hal pelanggaran administratif, Djoko setiyono kasubag hukum dan humas KPUD Kabupaten Batang 2006, menjelaskan bahwa dalam proses penyelesaian pelanggaran tersebut bisa diselesaikan dengan cara kekeluargaan. Tidaka ada proses gugatan yang terjadi pasca pelaksanaan pilkada.⁶

2. Pelanggaran Tindak Pidana pada Pilkada Batang

Seperti telah disampaikan diatas bahwa dalam proses pelaksanaan pilkada pada umumnya berjalan secara tertib. Adanya pelanggaran

⁴ Wawancara dengan Djoko Umar Abdul Jabar, anggota panwas pilkada kabupaten batang 2006 pada tanggal 07 Desember 2010.

⁵ Lihat dalam Koran sore wawasan, 31 *Pelanggran Ditangani Panwaskab*, Selasa 12 Desember 2006.

⁶ Wawancara dengan Djoko setiyono, kasubag hukum dan humas KPUD Kabupaten Batang 2006 pada tanggal 08 Desember 2010.

terhadap perundang-undangan pilkada tidak sampai menciderai secara hukum hasil pilkada. Akan tetapi, ketika melihat suasana perpolitikan pada pelaksanaan pilkada saat itu, bahwa indikator terjadinya praktik tindak pidana pilkada yang dilakukan oleh tim sukses pasangan calon bupati dan wakil bupati pernah muncul.

Sesuai dengan aturan perundang-undangan, mengacu pada UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 12/2008 tentang perubahan kedua UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah, salah satu yang termasuk bentuk pelanggaran tindak pidana adalah *money politics*. Dalam pemberitaan Koran sore wawasan pada tanggal 12 Desember 2006, pernah memuat berita dengan judul “*Muncul Dugaan Money Politics*”. Berita ini melaporkan bahwa ada indikasi praktik money politik pada masa tenang dalam jadwal pemilihan Bupati dan Wakil Bupati. Pelanggaran tersebut berupa pemberian uang oleh seseorang dengan ajakan untuk memilih salah satu pasangan pilkada, dan itu terjadi di kecamatan Bandar.

Ketika permasalahan ini ditanyakan kepada Djoko Setiyono, kemudian ia menjelaskan bahwa memang pernah terjadi pelanggaran tindak pidana berupa *money politics* yang dilakukan oleh tim sukses BIMA (Bamabang Bintoro- Achfa Mahfudz) dengan besaran uang 15.000. Kemudian dari tim sukses Baret (Bambang Hendarso- Retno Adi) menggugat dan melaporkannya, namun sampai pada tahap proses penyidikan kasus tersebut dihentikan. Hal ini dikarenakan alat bukti

berupa saksi tidak memenuhi syarat. Saksi disini yang dimaksud harus ada 2 saksi, sementara dalam proses penyidikan saksi hanya ada satu sehingga demi ketetapan hukum kasus ini diberhentikan dengan sendirinya.

3. Penyebab Terjadinya Pelanggaran Tindak Pidana Pilkada Kabupaten Batang 2006

Berdasarkan data dari buku Laporan Pilkada Batang 2006 dan hasil wawancara, pelanggaran-pelanggaran yang terjadi pada pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Batang 2006 dapat diklasifikasikan menjadi 2 (dua) bentuk pelanggaran pilkada. *Pertama*, pelanggaran pilkada dalam bentuk administratif. Sesuai dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 12 tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah temuan pelanggaran pilkada dalam bentuk administratif pada pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Batang 2006 meliputi :

- Penggunaan fasilitas Negara
- Pelibatan pegawai negeri sipil dan kepala desa
- Pemasangan spanduk, stiker, baliho dan alat peraga kampanye lainnya di luar tempat yang disepakati.

Kedua, pelanggaran pilkada dalam bentuk pidana. Sesuai dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 12 tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah temuan pelanggaran pilkada

dalam bentuk pidana pada pemilihan bupati dan wakil bupati kabupaten batang 2006 meliputi:

- Kampanye diluar jadwal yang telah ditetapkan oleh KPUD Batang
- Politik uang (*Money Politics*)

Namun yang perlu diperhatikan juga bahwa pelanggaran yang dikategorikan dalam bentuk administratif diatas juga bisa dikategorikan sebagai bentuk pelanggaran tindak pidana pilkada sebagaimana telah diatur dalam UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 116 Ayat 3, Pasal 79 ayat 1, 2 dan 3 dan pasal 83.

Mencermati hasil laporan yang dibukukan oleh KPUD Batang Dan Panwaskab Batang, pelanggaran-pelanggran pilkada yang terjadi, khususnya pelanggaran tindak pidana pilkada tidak berbeda dengan pelanggaran Pilkada yang terjadi didaerah lain. Pada umumnya Para calon yang maju masih berorientasi pada kekuasaan semata. Untuk mensukseskan pencalonannya, mereka tak ragu melakukan kecurangan. Mulai dari kasus ijazah palsu, kasus suap atau money politics, pembusukan karakter calon pesaing dan lain sebagainya.

Selain itu penegakan hukum belum ketat sehingga menjadikan pelanggaran pilkada sebagai hal biasa. Kebanyakan pihak penegak hukum dalam melakukan penyelesaian tindak pidana pemilu melakukan: (1) “pendekatan yang bersifat lebih menjamin keselerasan atau kedamaian”; (2) menegaskan bahwa tindakan yang dilakukan adalah salah, tetapi tidak harus menghukum berat (terbukti dari tuntutan maupun putusan yang

berupa hukuman percobaan); (3) melihat bahwa kasus tindak pidana Pilkada lebih merupakan konflik politik antar-parpol dan bukan untuk melindungi kepentingan masyarakat atau demokrasi; (4) pendekatan yang sempit dalam melihat suatu unsur tindak pidana terbukti atau tidak (misalnya dalam membuktikan adanya pemberian yang diduga sebagai suap atau *money politics*); (5) penyelesaian yang berlangsung lama padahal tahapan pilkada sudah lama selesai.⁷

Selain itu, kurangnya perhatian dari masyarakat untuk memantau perjalanan kasus-kasus tindak pidana pilkada dari proses awal tahapan pelaksanaan pilkada sampai akhir tahapan pilkada selesai juga menjadi kelemahan. Apalagi kalau pelaksanaan pilkada sudah dinyatakan selesai, perkara tindak pidana pilkada seringkali kemudian menguap hilang begitu saja. Hal ini dikarenakan, *Pertama*, karena Panwas sudah dibubarkan. *Kedua*, bukan tugas KPU untuk melakukannya. *Ketiga*, orang-orang dari kalangan partai yang melaporkan maupun yang jadi tersangka sudah tidak lagi berseteru (bahkan mungkin saling berkoalisi di DPR/DPRD); dan keempat: karena lamanya proses peradilan pidana.

4. Merebaknya Politik Uang (*Money Politics*) Dalam Pilkada

Berdasarkan uraian tentang temuan bentuk pelanggaran tindak pidana pilkada pada pemilihan bupati dan wakil bupati batang tahun 2006, tentang adanya praktik politik uang dalam pilkada, dapat disimpulkan bahwa politik uang menjadi kecenderungan utama yang dilakuakn oleh tim

⁷ Topo Santoso dan Didik Supriyanto, *Mengawasi Pemilu Mengawal Demokrasi*, Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2004, hlm. 142-143.

sukses pasangan calon demi memenangkan pilkada. Hal ini didasarkan juga pada setiap momen pilkada diseluruh Indonesia kebanyakan berita yang mencuat adalah adanya praktik politik uang.

Menurut Didik Supriyanto, Ketua Perkumpulan Untuk Pemilu Dan Demokrasi, menyatakan bahwa jika Politik uang bisa diartikan sebagai pertukaran uang dengan posisi/kebijakan/keputusan politik (yang diatasnamakan rakyat tetapi sesungguhnya untuk kepentingan pribadi/kelompok/partai), maka pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan arena terbuka bagi terjadinya politik uang. Pertama, Pilkada merupakan ajang politik untuk memperebutkan posisi politik yang paling penting di satu daerah; kedua, pasangan-pasangan calon yang tampil dalam Pilkada membutuhkan dana yang besar untuk merebut suara pemilih; ketiga, pasangan calon terpilih memiliki kuasa untuk membuat kebijakan/keputusan politik yang bisa menguntungkan siapa saja yang mampu mempengaruhinya.

Untuk mengenali praktik politik uang lebih jelas perlu kiranya dibuat klasifikasi tentang modus operandi berjalannya praktik politik uang. Berdasarkan aktor dan wilayah operasinya, politik uang dalam Pilkada bisa dibedakan menjadi empat lingkaran. Lingkaran pertama adalah transaksi antara elit ekonomi (pemilik uang) dengan pasangan calon kepala daerah yang akan menjadi pengambil kebijakan/keputusan politik pasca pilkada; Lingkaran kedua adalah transaksi antara pasangan calon kepala daerah dengan partai politik yang mempunyai hak untuk

mencalonkan; Lingkaran ketiga adalah transaksi antara pasangan calon dan tim kampanye dengan petugas-petugas Pilkada yang mempunyai wewenang untuk menghitung perolehan suara; dan Lingkaran keempat adalah transaksi antara calon dan tim kampanye dengan massa pemilih (pembelian suara).⁸

1. Lingkaran Pertama

Politik uang Lingkaran pertama bentuknya berupa penggalangan dana kampanye Pilkada yang dilakukan oleh pasangan calon dan tim kampanyenya, baik yang berasal dari perorangan maupun perusahaan swasta. Dalam hal ini, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pada Bagian Pilkada telah mengatur tentang pembatasan sumbangan dana kampanye: perseorangan maksimal Rp. 50 juta dan perusahaan swasta maksimal Rp. 350 juta Pasal 83 ayat (3). Selain itu, undang-undang itu juga melarang pasangan calon dan tim kampanye untuk menerima dana dari pihak asing, penyumbang yang tak jelas identitasnya dan BUMN/BUMD [Pasal 85 ayat (1)].

Sayangnya, pembatasan dan pelarangan tersebut tidak efektif guna mencegah terjadinya politik uang pada Lingkaran pertama ini. *Pertama*, partai politik yang mencalonkan dan pasangan calon tidak dikenai pembatasan dalam memberikan sumbangan dana kampanye, sehingga sumbangan-sumbangan dari pihak lain bisa disalurkan lewat

⁸ Penjelasan tentang Politik Uang dalam Pilkada ini bisa dilihat di www.parlemen.net, BAB IV Tentang Pemilihan Kepala Daerah. Naskah ini telah diproses oleh Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, diakses tanggal 11 Desember 2010.

kedua pihak tersebut; kedua, ketentuan pembatasan dana kampanye mudah diakali, antara lain dengan cara mengatasnamakan sumbangan kepada orang/perusahaan lain sehingga perorangan/perusahaan tetap bisa menyumbang lebih banyak dari batas maksimal; ketiga, rekening dan pembukuan kampanye tidak bisa diakses, termasuk oleh KPU dan Panwas Pilkada, sehingga aliran uang tidak bisa dikontrol; keempat, prosedur pemeriksaan laporan dana kampanye Pilkada terlalu pendek (20 hari), sehingga memaksa dilakukannya rekayasa pembukuan.

2. Lingkaran Kedua

Politik uang Lingkaran kedua bentuknya berupa uang tanda jadi pencalonan, dana penggerakkan mesin partai, atau dana operasional kampanye yang diklaim oleh partai atau gabungan partai. Dana ini disetor oleh orang-orang yang dicalonkan dan tim kampanyenya kepada partai atau gabungan partai yang mencalonkan. Transaksi politik antara orang-orang yang ingin menjadi calon dengan partai-partai politik terjadi, karena melalui partai atau gabungan partai mesin politik dalam proses pilkada sudah tertata. Walaupun sudah ada kebijakan perundang-undangan yang mengatur bolehnya calon independen sebagai calon kepala daerah dan wakil daerah, namun dalam praktik riilnya jarang yang lolos persyaratan sebagai calon independen.

3. Lingkaran Ketiga

Politik uang Lingkaran ketiga bentuknya berupa persekongkolan antara saksi-saksi dan petugas pemilu dilapangan, khususnya PPS dan PPK, untuk mengubah hasil rekapitulasi penghitungan suara. Belajar dari Pemilu Legislatif 2004, saksi-saksi dari partai peserta pemilu yang mendapat suara kecil akan memberikan suaranya kepada partai peserta pemilu yang memperoleh suara besar. Para saksi dari partai yang memperoleh suara kecil, bersikap pragmatis: daripada suara hilang percuma, maka lebih baik dijual kepada partai yang memperoleh suara besar karena kemungkinannya untuk meraih kursi juga besar. Jual beli suara ini seakan-akan sah, karena mendapat 'persetujuan' petugas pemilu di PPS dan PPK. Modus jual beli suara dalam pemilu legislatif ini sangat mungkin terjadi pada Pilkada, mengingat banyak daerah yang memiliki tiga pasangan calon lebih sehingga akan terjadi ketimpangan distribusinya perolehan suaranya. Apalagi, saksi-saksi dalam Pilkada dalam banyak hal tidak sebagus saksi-saksi dalam pemilu legislatif, baik karena minimnya integritas maupun karena ketrampilan teknis yang rendah.

Terkait dengan politik uang Lingkaran ketiga ini, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 telah membuat ketentuan pidana. Pasal 118 ayat (1) menyatakan, setiap orang yang dengan sengaja melakukan perbuatan yang menyebabkan suara seorang pemilih

menjadi tidak berharga, atau menyebabkan pasangan calon tertentu mendapatkan tambahan suara atau perolehan suaranya berkurang, diancam pidana 2 bulan sampai 1 tahun dan atau denda Rp. 1 juta sampai Rp. 10 juta. Sementara, Pasal 118 ayat (4) menyatakan, setiap orang yang dengan sengaja mengubah hasil penghitungan suara dan atau berita acara dan sertifikat hasil penghitungan suara, diancam dengan pidana penjara paling singkat 6 bulan sampai 3 tahun dan atau denda Rp. 100 juta sampai Rp. 1 miliar. Ketentuan pidana bagi pelaku pengubahan hasil penghitungan suara dalam Pilkada itu, hampir sama dengan ketentuan dalam pemilu legislatif maupun pemilu presiden.

Belajar dari pemilu legislatif, ternyata tidak begitu sulit untuk menemukan, membuktikan dan memproses secara hukum pelaku-pelaku pengubahan hasil penghitungan suara, sehingga mereka banyak yang dijatuhi vonis bersalah oleh hakim. Masalahnya para hakim banyak yang memberikan sanksi penjara minimal sehingga vonis itu tidak memberikan efek jera. Mengantisipasi terjadinya pengubahan hasil penghitungan suara ini, pada pemilu presiden, KPU mewajibkan petugas pemilu (KPPS, PPS, PPK dan KPUD) untuk menempelkan salah satu salinan hasil penghitungan suara di tempat umum. Dengan cara demikian maka siapapun bisa ikut mengontrol penghitungan suara pada setiap tingkatan. Ketentuan KPU ternyata efektif untuk mencegah pengubahan hasil

penghitungan suara, sehingga ketentuan itu kemudian diadopsi oleh Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004.

4. Lingkaran 4

Politik uang Lingkaran keempat biasa disebut dengan *political buying*, atau pembelian suara langsung kepada pemilih, bentuknya berupa pemberian ongkos transportasi kampanye, janji membagi uang/barang, pembagian sembako atau semen untuk membangun tempat ibadah, ‘serangan fajar’, dan lain-lain. Modus politik uang tersebut berlangsung dari pemilu ke pemilu, tidak terkecuali dalam Pilkada. Praktik-praktik jual beli suara ini bukan semata-mata didasari oleh kebutuhan ekonomi sebagian besar pemilih, tetapi juga karena hal tersebut sudah lama berlangsung setiap kali ada pemilihan (misalnya pemilihan kepala desa) sehingga masyarakat menganggapnya sebagai sesuatu yang lumrah, meski mereka tahu bahwa hal itu melanggar ketentuan. Apalagi mereka juga tidak pernah menyaksikan para pelaku pembelian suara ini mendapatkan sanksi hukum sesuai ketentuan.