

## Malpraktik dan Korupsi Pemilu di Indonesia: Analisis terhadap Proses Penghitungan dan Rekapitulasi pada Pemilu 2019

Luthfi Hamzah Husin, Heroik Mutaqin Pratama, Wegik Prasetyo, Hendra,  
Wawan Budi Darmawan, Firman Manan, Feri Amsari

Pusat Studi Politik dan Demokrasi (Puspoldem), Universitas Padjadjaran  
Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem), Jakarta

Research Centre for Politics and Government (Polgov), Universitas Gadjah Mada

Pusat Studi Politik dan Demokrasi (Puspoldem), Universitas Padjadjaran

Pusat Studi Politik dan Demokrasi (Puspoldem), Universitas Padjadjaran

Pusat Studi Politik dan Demokrasi (Puspoldem), Universitas Padjadjaran

Pusat Studi Konstitusi (Pusako), Universitas Andalas

*l.h.husin@unpad.ac.id, heroik@perludem.org, wegikprasetyo21@gmail.com,  
hendra2017@unpad.ac.id, wawan.budi.darmawan@unpad.ac.id, firman.manan@unpad.ac.id,  
feriamsari@gmail.com*

### Abstract

*This article attempts to examine the relationship between election malpractice and corruption by focusing on analyzing frauds in the 2019 Indonesian Legislative Election. This study seeks to fill the gaps in literature of electoral malpractice in Indonesia which mostly focuses on campaign rather than vote counting and recapitulation stage. It specifically analyses the General Election Commission (KPU) as election organizer in electoral malpractice. The finding through document analysis and case study method shows the vote recapitulation process, especially in district level, is the most vulnerable phase where the involvement of the ad-hoc election administrator and attestants play the crucial role.*

**Keywords:** *Corruption, Democracy, Electoral Integrity, Electoral Malpractice*

### Abstrak

Penelitian ini mencoba untuk mengkaji hubungan antara malpraktik pemilu dengan korupsi dengan berfokus pada analisis terhadap penyimpangan di dalam proses penghitungan dan rekapitulasi suara pada Pemilu Indonesia 2019, dengan fokus pemilihan legislatif. Penelitian ini mencoba mengisi kekosongan literatur yang mengkaji malpraktik pemilu di Indonesia yang lebih banyak dilihat pada tahapan kampanye ketimbang tahapan penghitungan dan rekapitulasi suara di mana peran penyelenggara pemilu menjadi sangat sentral. Untuk menganalisis hal tersebut, penelitian ini menganalisis secara lebih spesifik pada keterlibatan Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai penyelenggara pemilu di dalam malpraktik pemilu. Menggunakan metode analisis dokumen dan studi kasus, penelitian ini menemukan bahwa tahapan rekapitulasi suara, khususnya pada tingkat kecamatan, merupakan fase paling rawan terjadinya malpraktik pemilu di mana keterlibatan penyelenggara pemilu *ad-hoc* dan saksi kandidat memiliki peran penting di sana.

**Kata Kunci:** Demokrasi, Integritas Kepemiluan, Korupsi, Malpraktik Pemilu

## Pendahuluan

Bagaimana malpraktik di dalam proses pemilu dilakukan? Apakah penyimpangan di tahapan elektoral, utamanya dalam fase penghitungan dan rekapitulasi suara, dapat dikategorisasi lebih lanjut sebagai korupsi politik? Studi ini berawal dari dua pertanyaan tersebut. Selama ini terminologi korupsi politik dalam proses pemilu melekat pada praktek *vote buying* atau yang lebih dikenal dengan istilah politik uang. Dengan tujuan utama untuk meraih suara terbanyak dan mememangkan pemilu, praktek jual-beli suara yang melibatkan peserta pemilu (partai politik/ kandidat) dengan pemilih dikategorisasi sebagai salah satu bentuk suap terhadap pemilih atau *electoral bribery*. Tidak sedikit studi ilmu politik dan hukum membahas korupsi politik dalam fokus kajian politik uang dalam kerangka analisa patronase atau klientelisme (Aspinall & Sukmajati (ed), 2015; Muhtadi, 2019; Orr, 2006).

Secara etimologi korupsi berasal dari bahasa Latin *corrumpere* yang artinya merusak atau menghancurkan. Black's Law Dictionary menjelaskan korupsi sebagai praktek ilegal yang bertentangan dengan hukum untuk meraih keuntungan bagi dirinya sendiri atau orang lain dan bertentangan dengan tugas dan hak orang lain (Black, 1968). Dalam sudut pandang politik, korupsi dapat dilihat sebagai dampak yang ditimbulkan dari relasi kuasa yang melibatkan uang sebagai elemen utama untuk memperoleh kekuasaan. Sehingga dalam konteks pemilu secara sederhana korupsi politik dapat dijelaskan sebagai praktek ilegal yang bertentangan dengan hukum (undang-undang pemilu) yang untuk meraih keuntungan bagi dirinya sendiri atau orang lain dalam rangka meraih kekuasaan melalui perolehan suara terbanyak di pemilu.

Dengan berpegang pada definisi tersebut, korupsi politik dalam penyelenggaraan pemilu dapat dimaknai secara luas tidak terbatas pada jual-beli suara antara pemilih dengan peserta pemilu, namun bisa juga jual-beli suara antara peserta pemilu dengan penyelenggara pemilu. *Electoral fraud* dan *electoral malpractice* merupakan dua konsep yang biasa digunakan dalam menjelaskan korupsi politik dalam Pemilu. *Electoral fraud* secara sederhana dimaknai sebagai gangguan/ intervensi ilegal dalam proses pemilu seperti manipulasi kotak suara, *vote buying*, penyimpangan yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu, dan bentuk lainnya. Fabrice Lehoucq (2003) mendefinisikan *electoral fraud* sebagai upaya diam-diam untuk membentuk hasil pemilu. Sedangkan malpraktik pemilu merupakan segala bentuk penyimpangan dalam konsep demokrasi ideal yang menyalahi prinsip-prinsip universal pemilu bebas, adil, dan berintegritas seperti: (a) *secret ballot*; (b) *under universal and equal suffrage*; (c) *in a non-discriminatory manner*; (d) *allowing direct choice*; (e) *free expression* (Birch, 2011a).

Undang-undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu di Indonesia melarang segala bentuk malpraktik pemilu dan mengklasifikasikannya sebagai bentuk tindak pidana pemilu. Sebagai contoh, Pasal 551 mengatur ketentuan sanksi dari bentuk malpraktik pemilu berupa manipulasi suara yang menyebutkan:

“Setiap anggota KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, dan/atau PPS karena kesengajaan mengakibatkan hilang atau berubahnya berita acara rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara/sertifikat rekapitulasi penghitungan perolehan suara dipidana paling lama 2 tahun dan denda sebanyak Rp. 24.000.000”.

Tindakan malpraktik yang melibatkan penyelenggara pemilu dan peserta pemilu bukan hal baru di Indonesia. Di Pemilu 2014, sebagai contoh, terdapat dua anggota Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) di Kabupaten Serang yang diberhentikan oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) akibat terbukti menerima suap dari peserta pemilu untuk mengamankan suara di pemilu legislatif (Detik.com, 2014). Di Pilkada 2018, Ketua Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) dan salah satu anggota KPUD di Garut, ditangkap karena menerima suap dalam bentuk uang dan mobil dari salah satu calon kepala daerah (Kompas.com, 2018).

Terbaru, di Pemilu Legislatif 2019 lalu, terdapat beberapa kasus serupa yang ditujukan untuk memanipulasi suara untuk mendapatkan kursi legislatif. Salah satu calon anggota legislatif mengemukakan bahwa terdapat mafia suara yang terstruktur melibatkan penyelenggara pemilu di Kabupaten Karawang untuk merubah suara dengan tarif tertentu (Detik.com, 2019). Salah satu petugas anggota Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) di Kecamatan Depok, Kabupaten Sleman, Yogyakarta divonis empat bulan penjara akibat terbukti melakukan tindak pidana pemilu dalam bentuk merubah hasil pemilu dengan sengaja (Merdeka.com, 2019).

Dari sini nampak bahwa korupsi politik di pemilu Indonesia memiliki cakupan dan dimensi yang cukup luas dengan melibatkan relasi antara penyelenggara pemilu dan peserta pemilu. Persoalannya praktek malpraktik pemilu berupa manipulasi suara hasil pemilu Indonesia masih dianggap seperti "*folklore*" atau cerita rakyat yang sering terdengar namun keberadaannya sulit untuk dilacak. Sementara itu, studi tentang malpraktik pemilu di Indonesia kebanyakan berfokus pada praktik jual

beli suara atau *vote buying* (Aspinall & Sukmajati (ed.), 2015; Muhtadi, 2019), politik uang (Muhtadi, 2020), dan juga klientelisme (Paskarina, 2018; Aspinall & Berenschot; 2019). Dilihat dari sini, kajian yang secara spesifik mengkaji malpraktik pemilu dan hubungannya dengan korupsi dalam konteks penyelenggaraan pemilu menjadi ruang alternatif di dalam memahami penyimpangan pemilu dan praktik berdemokrasi di Indonesia pada umumnya.

Berangkat dari kekosongan literatur dan juga fenomena empirik tersebut, penelitian ini mencoba menganalisis malpraktik pemilu pada Pemilu Indonesia 2019, khususnya pada pemilihan legislatif. Artikel ini mula-mula akan meninjau malpraktik pemilu dari sisi teoretis, yang kemudian dilanjutkan dengan melakukan studi dokumen pada Hasil Putusan DKPP untuk melihat tren dan pola malpraktik pemilu, dan juga studi kasus di beberapa daerah untuk pendalaman.

## **Metode**

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan menggunakan metode studi kasus dalam menganalisis fenomena korupsi politik di dalam penyelenggaraan pemilu di Indonesia. Neuman (1997) menjelaskan metode studi kasus berusaha untuk menggali informasi sebanyak-banyaknya dari satu atau beberapa kasus yang spesifik dan terbatas dengan analisis yang lebih detail dan mendalam. Karenanya, relevansi dan signifikansi dari kasus yang akan dijadikan objek penelitian menjadi sangat penting di dalam metode ini.

Dalam melakukan studi kasus, penelitian ini terinspirasi dari metode yang dikembangkan Leemann & Bochsler (2014). Menurutnya, setidaknya terdapat tiga cara di dalam menganalisis penyimpangan pemilu: 1) Forensik pemilu atau *electoral forensic* dengan menelaah

secara forensik suatu kasus penyimpangan tertentu; 2) Investigasi keseluruhan kasus yang mungkin terjadi; dan 3) Mengamati tingkat kesulitan dan efektifitas dari suatu modus penyimpangan untuk menemukan modus penyimpangan lainnya. Dalam penelitian ini, penulis mengikuti cara nomor satu dengan berfokus kepada pendalaman kasus-kasus pilihan yang spesifik dengan beberapa tahap analisis.

Pertama, penelitian ini menganalisis beberapa data sekunder, utamanya putusan-putusan DKPP, untuk mendapatkan beberapa kasus yang relevan dan potensial untuk dikaji. Sebagai lembaga peradilan yang bertugas untuk menanggapi pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu, putusan dari DKPP berguna untuk mengelaborasi kasus-kasus penyimpangan yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu, salah satunya pada tahapan penghitungan dan rekapitulasi suara. Kedua, tahapan selanjutnya adalah menganalisis secara mendalam kasus-kasus yang telah dipilih dan mencari pola dan temuan. Ketiga, tahapan akhir adalah mencari pola dan temuan unik antar kasus dan mengkomparasikannya dengan temuan pada kasus lain untuk mendapatkan pengetahuan yang lebih luas.

### **Konteks Penelitian**

Terdapat dua unit analisis yang menjadi fokus utama kajian ini. Pertama, penelitian ini menganalisis keterlibatan KPU sebagai penyelenggara pemilu dalam penyimpangan pada Pemilu Legislatif 2019 di. Kedua, penelitian ini juga menguji sejauh mana hubungan tindakan malpraktik tersebut dengan korupsi politik secara lebih luas.

Untuk menjawab hal tersebut, penelitian ini memiliki beberapa batasan dan konteks pada objek penelitiannya. Pertama, penelitian ini berfokus pada

malpraktik pemilu yang terjadi pada tahap penghitungan dan rekapitulasi suara di dalam Pemilu Legislatif 2019.

Kedua, penelitian ini memberikan cakupan penelitian hanya pada keterlibatan KPU dengan mendasarkan, salah satunya, pada putusan-putusan dari DKPP yang berkenaan dengan pelanggaran kode etik KPU beserta jajarannya (termasuk penyelenggara *ad-hoc*) dalam tahapan rekapitulasi suara di pemilu legislatif. Dari sini dapat dilihat dan dianalisis pola-pola keterlibatan penyelenggara pemilu di dalam malpraktik pemilu dan juga peluang terjadinya korupsi.

Ketiga, berdasar pada kajian awal pra-penelitian, penelitian ini berfokus pada keterlibatan KPU pada tingkatan kabupaten/daerah, utamanya pada level *grassroot* yaitu: 1) Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK); Panitia Pemungutan Suara (PPS); dan 3) Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS).

### **Teknik Pengumpulan Data**

Data yang dibutuhkan dalam penelitian ini terdiri dari dua jenis, yaitu data primer dan data sekunder. Data sekunder diambil dengan menganalisis utamanya putusan-putusan DKPP yang berkenaan dengan kasus penyimpangan pemilu pada KPU di Indonesia. Pengumpulan data sekunder juga dilakukan dengan menganalisis peraturan perundang-undangan dan penelitian-penelitian terdahulu.

Selain itu, untuk kepentingan pendalaman data primer, teknik wawancara dilakukan guna memperdalam beberapa kasus yang mungkin untuk diakses. Teknik pengumpulan data ini menjadi penting untuk memperoleh informasi langsung dari informan yang kredibel dalam memahami suatu kasus. Pertanyaan dalam wawancara yang digunakan menggunakan *question guide*.

Dalam penentuan informan pada wawancara, penelitian ini menggunakan teknik *snow ball* sehingga daftar informan terus berkembang seiring dengan adanya rekomendasi dan referensi dari informan sebelumnya. Di antara informan adalah anggota DKPP, komisioner KPUD dan Bawaslu di provinsi/ kabupaten/ kota.

### **Teknik Analisis dan Pengujian Keabsahan Data**

Dalam penelitian kualitatif, proses analisis data umumnya dilakukan sepanjang proses penelitian dilakukan. Sebagai teknik analisisnya, penelitian ini melakukan beberapa tahapan analisis sebagaimana yang dijelaskan Neuman (1997). Pertama, penelitian ini melakukan *memo-writing* dengan melakukan pelabelan data yang didapat, seperti misalnya pada putusan-putusan DKPP terkait penyimpangan pemilu oleh KPU di tingkatan kabupaten/ kota. Dengan demikian, dapat dilakukan penyortiran dan reduksi data berdasar relevansi dan signifikansinya dengan penelitian yang dilakukan.

Kedua, tahap analisis selanjutnya adalah melakukan kategorisasi terhadap data-data yang sudah dilabeli tersebut berdasar pada proposisi teoretik yang dibangun, dalam hal ini, yaitu: 1) malpraktik pemilu dan korupsi dalam penghitungan dan rekapitulasi suara; dan 2) konsepsi soal EMB sebagai penyelenggara pemilu. Melalui kategorisasi ini, data-data yang relevan dan terkodifikasi ke dalam skema pelabelan dapat terbaca pola dan kecenderungan yang terjadi. Ketiga, sebagai tahapan akhir, analisis dilakukan dengan cara melakukan interpretasi terhadap temuan berdasarkan pada asumsi teoretik yang dibangun.

Dalam menguji keabsahan data, penelitian ini melakukan triangulasi sumber dengan mengkomparasikan satu

data dari seorang informan/ sebuah dokumen dengan data lainnya. Dalam konteks data primer, triangulasi sumber dilakukan dengan cara membangun intersubjektivitas antar informan perihal suatu konsep atau informasi, sehingga didapati pemahaman yang lebih komperhensif terhadap suatu kasus.

### **Pembahasan**

#### **Malpraktik Pemilu dan Korupsi Politik: Sebuah Kerangka Teoretik**

##### **1. Demokrasi dan Konsep Integritas Kepemiluan**

Meski proses demokratisasi telah terkonsolidasi secara desain kelembagaan dan peraturan perundang-undangan, pengalaman berdemokrasi di Indonesia dalam praktiknya masih memiliki banyak catatan. Sebagai contoh, penerapan sistem demokrasi di Indonesia memiliki kecenderungan yang mengarah kepada bentuk-bentuk illiberal dikarenakan proses demokratisasi yang terjadi tidak sepenuhnya kongruen dengan kondisi empirik di Indonesia (Fukuoka, 2013). Perubahan secara institusional yang terjadi dalam fase transisi demokrasi tidak diiringi dengan perubahan pada struktur politik ke arah yang lebih demokratis, di mana struktur oligarki yang berkuasa di era otoritarianisme dulu kini bertransformasi ke alam demokrasi dengan menggunakan instrumen-instrumen demokratis, seperti partai politik, pemilu, dll. (Hadiz, 2001).

Karenanya, tidak heran jika struktur politik seperti itu kerap mengakibatkan berbagai penyimpangan di dalam proses demokrasi, utamanya dalam konteks pemilu, seperti praktik jual beli suara atau *vote buying* (Aspinall & Sukmajati (ed.), 2015; Muhtadi, 2019), politik uang, dan klientelisme (Aspinall & Berenschot; 2019). Lebih lanjut, kajian kekinian yang utamanya mengangkat fenomena keterjebakan demokrasi Indonesia pada

pertarungan wacana populis yang dikonstruksi oleh struktur oligarki tersebut (Husin & Al Akbar, 2019; Aspinall, 2015; Mietzner, 2015a).

Berangkat dari kritisisme tersebut, sebagai fokus dalam studi ini, salah satu dimensi terpenting yang dapat ditelaah dalam konteks pertarungan demokrasi sebagai sistem politik adalah dengan melihat bagaimana pemilu dikelola dan diselenggarakan. Dilihat dari perspektif prosedural-minimalis ala Schumpeterian, sistem demokrasi pada dasarnya dapat dilihat sebagai seperangkat prosedur elektoral yang menggunakan logika agregatif di dalam penentuan posisi publik atau arah kebijakan (Held, 2006). Dalam konteks ini, pemilu tidak hanya dilihat sebagai ciri khas dasar dari sistem demokrasi yang diturunkan dari tradisi politik pada era Yunani Kuno dahulu, tetapi juga sebagai sumber legitimasi bagi sistem demokrasi itu sendiri. Pengelolaan dan penyelenggaraan pemilu yang baik akan memberikan legitimasi politik yang *ajeg* bagi sistem demokrasi, dan begitupun sebaliknya. Karenanya, kajian secara serius di dalam penyelenggaraan pemilu menjadi hal yang penting dalam melihat sejauh mana sistem demokrasi diterapkan, khususnya berkenaan dengan isu integritas kepemiluan.

Banyak penulis yang menyoroti pentingnya integritas sebagai prinsip dasar dalam sistem pemilu. Konsep integritas kepemiluan mula-mula berangkat dari adanya kesepakatan norma pada tataran global yang berdasar pada Pasal 21(3) dalam *1948 Universal Declaration of Human Right* dalam Sidang Umum Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB) 64/155 yang berbunyi, "*Strengthening the role of the United Nations in enhancing periodic and genuine elections and the promotion of democratization*" (Birch, 2011a; Norris, 2013a, 2013b). Dari konvensi inilah kiranya konsep dasar

mengenai integritas kepemiluan dijadikan bahasa universal dalam bagaimana seharusnya pemilu diselenggarakan. Norma global ini, akan tetapi, pada perjalanannya tidak serta merta dilihat sebagai "pemaksaan" standar elit global, dalam hal ini negara-negara Barat, terhadap dunia. Survei yang dilakukan Norris (2013a) di beberapa negara berdemokrasi menunjukkan bahwa integritas kepemiluan sebagai norma universal juga tercipta karena adanya proses internalisasi nilai yang terbentuk di dalam aktor-aktor domestik.

Lebih lanjut, Norris (2014) dalam bukunya *Why Electoral Integrity Matters* menunjukkan bahwa tercapainya integritas kepemiluan menjadi alasan terpenting yang mengakibatkan pemilu gagal di suatu negara. Dalam teoritisasinya, dia menjelaskan bahwa penyelenggaraan pemilu yang dimanipulasi dan dipenuhi penyimpangan akan berdampak pada persepsi rakyat terhadap proses elektoral yang mana nantinya akan mempengaruhi legitimasi yang akan diperoleh suatu pemerintah.

Sejalan dengan itu, Bowler dkk. (2015) berpendapat bahwa integritas kepemiluan menjamin terselenggarakannya pemilu yang adil sehingga berdampak pada persepsi rakyat. Dalam hal ini, legitimasi pemerintah ditentukan oleh sejauh mana persepsi rakyat terhadap penyelenggaraan pemilu tersebut. Dalam konteks administrasi pemilu, misalnya, riset Bowler dkk. (2015) menunjukkan bahwa daerah yang memiliki administrasi pemilu yang baik berdampak pada kepercayaan rakyat bahwa pemilu telah dilakukan secara jujur dan adil. Hasil riset yang dilakukan Frank & Coma (2017) juga menunjukkan bahwa baik atau tidaknya kinerja penyelenggara pemilu sangat berdampak pada persepsi rakyat terkait legitimasi pemerintah.

## **2. Malpraktik Pemilu sebagai Bentuk Korupsi**

Mengingat diskusi soal integritas kepemiluan sebelumnya, potensi korupsi dan manipulasi seringkali “menghantui” di setiap tahapan dalam proses pemilu. Di Indonesia, demokrasi elektoral telah ditandai oleh dominasi praktik korupsi politik yang mempengaruhi tingginya biaya politik dan permasalahan penyelenggaraan pemilu (Allen, 2014; Mietzner, 2015b). Studi dominan tentang korupsi dan manipulasi dalam pemilu setidaknya dikerangkai dalam tiga terminologi utama, yakni: korupsi pemilu (*electoral corruption*), malpraktik pemilu (*electoral malpractice*), dan penyimpangan pemilu (*electoral fraud*). Ketiga istilah tersebut digunakan dalam pengertian setara oleh para penulis dalam melihat hubungan antara korupsi dan manipulasi dalam pemilu. Ciri utama yang menentukan praktik dari tiga istilah tersebut adalah pelibatan dan penyalahgunaan lembaga pemilu untuk keuntungan secara pribadi maupun politik (Birch, 2011b).

Birch (2011a) melihat definisi malpraktik pemilu dalam empat pendekatan. Pertama, hal tersebut dapat dilihat sebagai definisi umum dan sederhana dalam norma hukum yang dimaknai sebagai segala bentuk pelanggaran terhadap undang-undang pemilu, atau regulasi lainnya yang mengatur tata kelola penyelenggaraan pemilu. Kedua, malpraktik dilihat dalam pendekatan sosiologi yang berdasarkan pada persepsi umum mengenai apa yang dimaksud dengan pelanggaran norma/ nilai budaya (Elkitt & Reynolds, dalam Birch, 2011a), yang mana pendekatan ini memiliki cakupan yang lebih luas dari pendekatan legal formalistik. Ketiga, pendekatan alternatif lainnya yang terstandar dan memiliki konsensus bersama ialah merujuk pada norma

internasional yang diperkenalkan sebagai “*best practice*” dari komunitas internasional, utamanya dari *The Universal Declaration of Human Rights*. Keempat, definisi dari malpraktik pemilu merujuk pada teori demokrasi yang merujuk pada praktik menyimpang dari model yang ideal. Penyimpangan dari model demokrasi ini dapat diidentifikasi sebagai sebuah persoalan dari malpraktik pemilu, ketika ruang-ruang akuntabilitas tertutup bagi pemilih.

Birch (2011a) membuat tipologi dari malpraktik pemilu ke dalam tiga bentuk yakni: 1) Manipulasi institusi/ kelembagaan; 2) Manipulasi pilihan pemilih; dan 3) Manipulasi suara. Manipulasi institusi dimaknai sebagai perubahan desain lembaga tata kelola penyelenggaraan pemilu dalam rangka memperoleh keuntungan untuk satu atau lebih kontestan, pelanggaran prinsip inklusifitas, imparialitas, keterbukaan, dan transparansi. Manipulasi pilihan pemilih merupakan berbagai bentuk pengaruh yang tidak semestinya untuk pemilih menggambarkan preferensi pilihannya sesuai kehendaknya masing-masing. Sedangkan manipulasi suara meliputi berbagai bentuk tindakan seperti ketidakseimbangan implementasi kerangka regulasi, pengambilan keputusan administratif yang bias untuk menguntungkan satu atau lebih kontestan pemilu.

Membantu mengurai kategorisasi tersebut, Norris (2013b) membedakan tipologi malpraktik pemilu ke dalam dua tingkatan, yaitu malpraktik pemilu tingkat pertama (*first-order malpractices*) dan malpraktik pemilu tingkat kedua (*second-order malpractices*). Malpraktik pemilu pada tingkat pertama dilihat sebagai bentuk-bentuk penyimpangan pemilu, atau biasa disebut sebagai *electoral fraud*, seperti manipulasi sistem dan proses pemilu, pelanggaran hukum secara serius,

kekerasan atau intimidasi, dan penggunaan politik uang, yang dapat membahayakan hak azasi manusia. Dalam konteks ini, *electoral fraud* biasanya terjadi dalam pertarungan politik yang lebih konfrontatif dengan melibatkan represifitas negara atau tekanan politik dari kekuatan oposisi secara revolusioner. Sementara itu, malpraktik pemilu tingkat kedua lebih dilihat sebagai bentuk-bentuk maladministrasi pemilu, atau biasa disebut sebagai *electoral maladministration*, yang terjadi akibat adanya kesalahan teknis dan kurangnya kapasitas dan profesionalitas penyelenggara pemilu.

Hampir setiap analisis *electoral fraud* menyetujui dua asumsi dasar bahwa selain mendorong adanya tindakan korupsi yang timbul sebagai *cost* bagi pelaku, *electoral fraud* juga membuat kompetisi elektoral tidak berimbang. Salah satu tujuan dari tindakan *electoral fraud* adalah mengubah hasil pemilu atau memperoleh suara mayoritas dari kongres. Untuk tindakan tersebut, pelaku tindakan *electoral fraud* bersedia menanggung biaya korupsi yang ditimbulkan (Magaloni, 2006). Tindakan ini dianggap logis bagi pelaku untuk menjamin ketidakpastian hasil pemilu (Przeworski, 1991; Schedler, 2002; Lehoucq, 2003). Dalam kondisi ekstrim, *electoral fraud* ditujukan untuk memastikan hasil pemilu bahkan sebelum pemilu dilaksanakan.

Karenanya, Simpson (2013) menekankan bahwa manipulasi sangat tergantung pada manfaat dan biaya yang diproyeksikan dari suatu pemilu. Bentuk-bentuk manipulasi tersebut terkait dengan tingkat persaingan antar partai politik yang dimaknai sebagai penguasaan sumber daya, kekuatan politik, dan keuntungan institusional di antara partai politik. Tingkat persaingan tidak hanya mempengaruhi tingkat korupsi yang dilakukan oleh para petahana, tetapi

juga akan sangat menentukan upaya partai politik dalam menetralkan usaha manipulasi dari lawannya. Pengalaman di beberapa tempat seperti di negara-negara paska-Soviet (Baghdasaryan dkk., 2018), Singapura (Ong, 2018), dan Zimbabwe (Bratton dkk., 2016) menunjukkan bahwa manipulasi pemilu yang dilakukan oleh rejim otoritarian mengakibatkan rendahnya *voter turnout* pada kandidat penantang yang berdampak pada lemahnya kekuatan politik alternatif.

Lebih lanjut, malpraktik pemilu terutama dalam bentuk *electoral fraud* dalam perkembangannya mengalami perubahan yang cukup signifikan. Bader (2012) menjelaskan dalam risetnya di beberapa negara bekas Soviet bahwa terdapat peralihan modus dalam malpraktik pemilu di negara post-otoritarian yang semula dilakukan secara terang-terangan, utamanya pada hari pemungutan suara, menjadi lebih tersembunyi dan strategis. Hal ini terjadi karena rejim-rejim pemerintah yang non-demokratis sekarang mulai menaruh perhatian terhadap pandangan masyarakat internasional. *Electoral fraud* yang semula terkesan membahayakan hak azasi manusia, bertransformasi ke dalam bentuk-bentuk yang lebih rapi dan seakan-akan legal, termasuk dengan melibatkan oknum penyelenggara pemilu (Casas dkk., 2017). Bahkan, *electoral fraud* kerap dilakukan dengan melibatkan peran dan asesmen aktor-aktor pada tingkatan lokal, utamanya penyelenggara pemilu di daerah (Sjoberg, 2016).

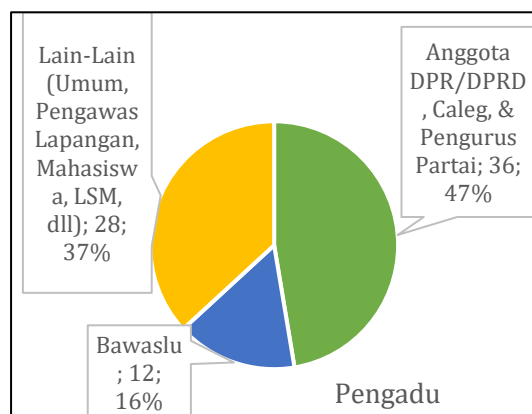
### **Tren dan Pola Malpraktik dalam Pemilu Legislatif 2019: Analisis pada Putusan DKPP**

Mengeksplorasi bagaimana malpraktik yang terjadi selama Pemilu Legislatif 2019, khususnya pada tahapan penghitungan dan rekapitulasi suara, penulis melakukan analisis dan kodifikasi



terhadap putusan DKPP pada periode April hingga Desember 2019. Analisis ini dilakukan untuk memberikan pemetaan awal terkait praktik pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu baik yang terkait dengan *electoral fraud*, *electoral maladministration*, atau tindak pidana korupsi. Pemetaan ini penting untuk dilakukan untuk memberikan gambaran besar tentang aktor yang terlibat, letak pelanggaran kode etik, potensi kerawanan dalam tahapan pemilu, dan modus yang digunakan. Pemetaan ini juga menjadi penting untuk menentukan kasus malpraktik yang dilakukan penyelenggara pemilu untuk didalami melalui studi kasus. Dalam kurun waktu tersebut, DKPP telah memutus 76 kasus dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu.

### 1. Aktor yang Terlibat



Sumber: Diolah oleh peneliti

**Gambar 1.** Persentase pengadu kepada DKPP pada kurun waktu April – Desember 2019

Sumber aduan terbesar berasal unsur partai politik baik anggota DPR/DPRD yang sedang menjabat dan mencalonkan diri kembali, calon anggota legislatif (caleg), maupun pengurus partai politik, yakni dengan 36 aduan atau 47% dari total aduan. Hal ini tidak mengherankan dikarenakan partai politik berposisi sebagai peserta pemilu yang memiliki kepentingan terbesar terhadap hasil

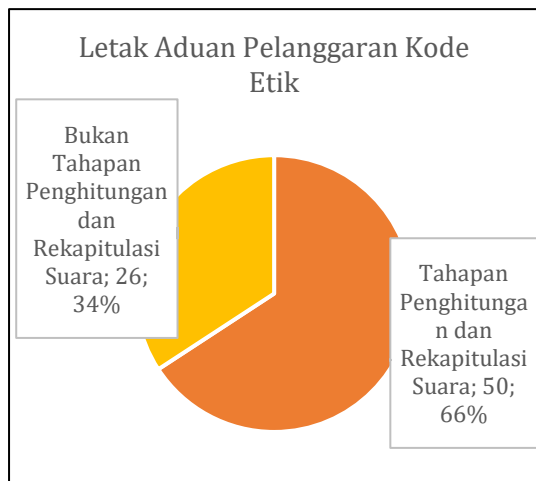
pemilu. Dalam konteks ini, caleg maupun pengurus partai politik membuat aduan kepada DKPP untuk melaporkan dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu yakni KPU maupun Bawaslu. Menurut wawancara dengan Didik Supriyanto, anggota DKPP 2020-2022, tujuan dari pelaporan ini bukan untuk merubah hasil perolehan suara, namun lebih kepada menghukum kesalahan penyelenggara pemilu.

Sumber aduan terbesar kedua berasal dari kategori gabungan berbagai elemen masyarakat, baik dari masyarakat umum, pengawas lapangan, mahasiswa, aktivis lembaga sosial masyarakat (LSM), yakni dengan 28 aduan atau 37% dari total aduan. Hal ini dapat dibaca secara positif, bahwa masyarakat juga aktif melakukan pengawasan terhadap proses pemilu. Partisipasi masyarakat menjadi elemen penting dalam penyelenggaraan pemilu, bukan hanya dalam proses pemberian suara, namun juga dalam proses pengawasan pemilu. Selama ini tingkat partisipasi masyarakat cenderung dilihat dalam *voter turnout*, bukan dalam bagaimana masyarakat turut serta aktif berpartisipasi mengawasi jalannya proses penyelenggaraan pemilu. Hal ini dinilai penting untuk menghasilkan pemilu yang berkualitas dan berintegritas.

Sumber aduan terbesar ketiga atau secara kuantitas paling rendah berasal dari Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) yakni dengan 12 aduan atau 16% dari total aduan. Catatan aduan ini menunjukkan bahwa adanya indikasi kegagalan koordinasi antar penyelenggara pemilu, ketidaksiapan penyelenggara pemilu, dan profesionalitas penyelenggara pemilu. Ada tiga pola umum dalam motif aduan Bawaslu terhadap KPU yakni: 1) KPU tidak menjalankan rekomendasi atau putusan, 2) ketidaksiapan KPU dalam menyediakan logistik pemilu, dan 3) KPU tidak menjalankan tugas penyelenggaraan

pemilu secara profesional dan sesuai aturan.

## 2. Letak Aduan Pelanggaran Kode Etik



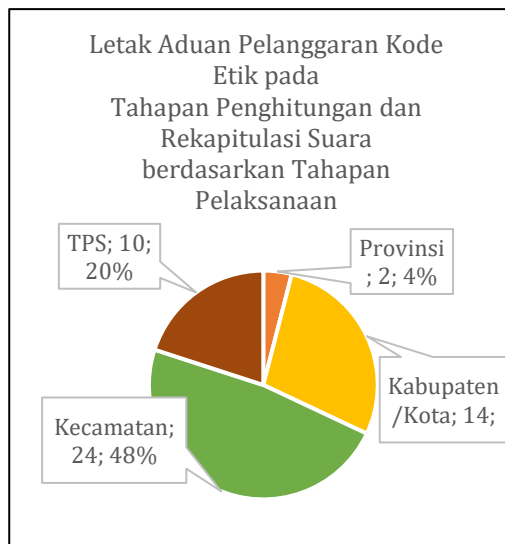
Sumber: Diolah oleh peneliti.

**Gambar 2.** Letak aduan dalam putusan DKPP pada kurun waktu April – Desember 2019.

Letak pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu paling banyak terletak di tahapan penghitungan dan rekapitulasi dengan 50 aduan atau 66% dari total aduan. Sedangkan sisanya yakni 26 aduan atau 32% dari total aduan bukan berada dalam tahapan penghitungan atau rekapitulasi. Dilihat dari sini, tahapan penghitungan dan rekapitulasi merupakan tahapan yang paling rawan karena berkaitan dengan perolehan suara yang menjadi penentu lolos tidaknya kandidat dalam pemilu.

Pelanggaran dalam tahap penghitungan dan rekapitulasi ini dikategorikan oleh Birch (2011a) sebagai *manipulation of the voting act*. Tindakan *manipulation of the voting act* meliputi berbagai bentuk tindakan seperti kegagalan implementasi *framework regulation*, baik dalam konteks *maladministration* yang bersifat ketidaksengajaan maupun *electoral fraud* yang bersifat kesengajaan oleh penyelenggara pemilu. Magaloni (2006)

juga menekankan bahwa salah satu tujuan dari *electoral fraud* adalah mengubah hasil pemilu. Sehingga tahapan rekapitulasi suara menjadi tahapan yang paling rawan terjadinya *electoral fraud* dalam pemilu.



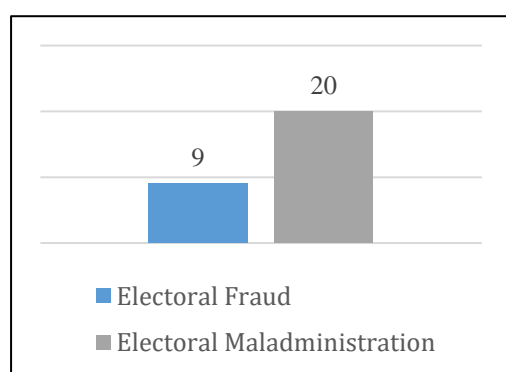
Sumber: Diolah oleh peneliti.

**Gambar 3.** Letak aduan berdasarkan tahapan pelaksanaan dalam putusan DKPP pada kurun waktu April – Desember 2019

Tahapan penghitungan dan rekapitulasi suara dibagi menjadi beberapa tahapan sesuai dengan tingkat pemilihannya. Proses diawali dari penghitungan suara di tingkat Tempat Pemungutan Suara (TPS), yang kemudian dilanjutkan dengan rekapitulasi dan penetapan hasil penghitungan suara di tingkat kecamatan, kabupaten, provinsi, dan nasional. Tahapan penghitungan dan rekapitulasi suara tertuang dalam PKPU Nomor 7 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan KPU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Umum Tahun 2019. Berdasar pada data kodifikasi yang dilakukan pada Gambar 3, letak aduan pelanggaran kode etik pada tahapan pemungutan dan rekapitulasi suara paling banyak pada tahapan rekapitulasi tahap kecamatan yakni dengan 24 aduan atau 48% dari total aduan pada tahap

pemungutan dan rekapitulasi suara. Hal ini mengindikasikan tahapan rekapitulasi suara di tingkat kecamatan menjadi tahapan paling rawan. Letak aduan pelanggaran kode etik terbesar kedua pada tahapan pemungutan dan rekapitulasi suara terletak pada tahapan kabupaten/kota dengan 14 aduan atau 28% dari total aduan pada tahap pemungutan dan rekapitulasi suara. Letak aduan pelanggaran kode etik terbesar ketiga pada tahapan pemungutan dan rekapitulasi suara terletak pada tingkat TPS dengan 10 aduan atau 20% dari total aduan pada tahap pemungutan dan rekapitulasi suara.

### 3. Indikasi Electoral Fraud/ Electoral Maladministration



Sumber: Diolah oleh peneliti.

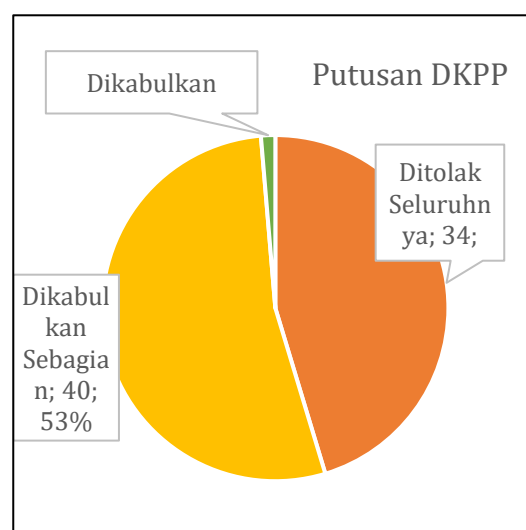
**Gambar 4.** Kategorisasi putusan DKPP berdasar bentuk pelanggarannya pada kurun waktu April – Desember 2019

Indikasi malpraktik terbesar pada tahap rekapitulasi yang dikabulkan dalam putusan DKPP terletak pada *electoral maladministration*. Sebagaimana dibahas pada kerangka teoretik, *electoral maladministration* lebih disebabkan karena kelalaian yang bersifat teknis daripada sebuah kesengajaan untuk melanggar hukum. Beberapa contoh *electoral maladministration* adalah tidak ditaatinya prosedur rekapitulasi dalam pemilu, mekanisme perbaikan dokumen

rekapitulasi, dan kelengkapan peserta rapat pleno dalam tahap rekapitulasi.

Indikasi malpraktik terbesar kedua pada tahap rekapitulasi yang dikabulkan dalam putusan DKPP terletak pada *electoral fraud* yang mana merupakan bentuk penyimpangan pemilu yang secara sengaja dilakukan untuk memanipulasi pemilu dan melanggar hukum. Salah satu contoh *electoral fraud* dalam tahap rekapitulasi suara adalah persengkolan antara peserta dan penyelenggara pemilu untuk melakukan manipulasi rekapitulasi suara. Contoh dalam *electoral fraud* yang terungkap adalah praktik pemberian uang kepada salah satu komisioner KPUD dari peserta pemilu.

### 4. Hasil Putusan DKPP

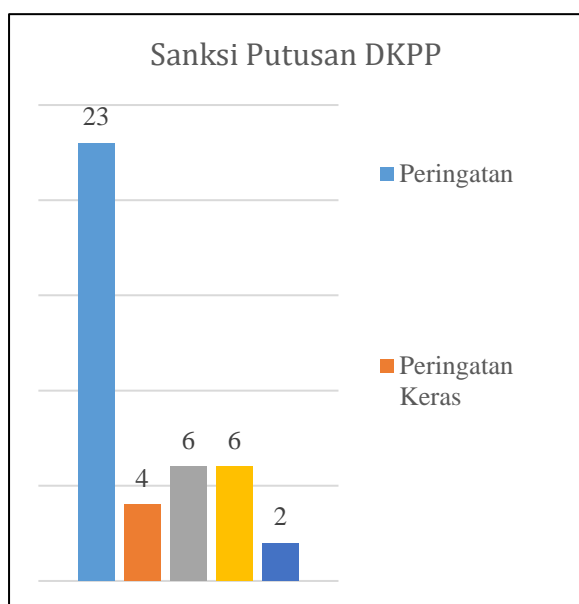


Sumber: Diolah oleh peneliti.

**Gambar 5.** Persentase hasil putusan DKPP pada kurun waktu April – Desember 2019

Dari 75 putusan DKPP dalam periode April hingga Desember 2019, tercatat bahwa ada 40 aduan atau 53% yang dikabulkan sebagian, 1 aduan atau 1% yang dikabulkan sebagian, dan 24 aduan atau 46% yang ditolak seluruhnya. Dikabulkan dan tidaknya sebuah aduan tergantung kekuatan pembuktian dari pengadu maupun teradu. Setiap petitem

pengadu harus dapat dibuktikan dan dikonfrontasi dengan pembelaan dan bukti dari teradu. Jika aduan diputus untuk dikabulkan sebagian, berarti sebagian aduan pengadu terbukti kebenarannya. Jika aduan diputus untuk dikabulkan seluruhnya, berarti seluruh aduan pengadu terbukti kebenarannya. Sedangkan jika ditolak seluruhnya, berarti seluruh aduan pengadu tidak terbukti kebenarannya.



Sumber: Diolah oleh peneliti.

**Gambar 6.** Jumlah sanksi putusan DKPP berdasarkan bentuknya

Setidaknya ada lima jenis sanksi yang diberikan DKPP kepada penyelenggara pemilu sebagai teradu jika melanggar kode etik kepemiluan, yakni peringatan, peringatan keras, pemberhentian sementara, pemberhentian tetap, dan tidak memenuhi syarat penyelenggara pemilu. Dari 75 putusan DKPP yang dianalisis, terdapat 23 putusan yang memberikan sanksi peringatan, empat putusan yang memberikan sanksi peringatan keras, enam sanksi yang memberikan sanksi peringatan/peringatan keras dan/atau pemberhentian sementara/tetap, dan dua putusan yang memberikan sanksi tidak memenuhi syarat sebagai penyelenggara

pemilu. Menurut wawancara dengan Didik Supriyanto, anggota DKPP 2020-2022, penentuan sanksi yang diberikan DKPP kepada penyelenggara pemilu sangat tergantung dengan jenis kode etik yang dilanggar dan dampak yang diakibatkan dari perbuatan penyelenggara pemilu. Jika pelanggaran menyangkut pengubahan hasil penghitungan suara sehingga berpengaruh terhadap keterpilihan kandidat, maka DKPP dapat memberikan sanksi pemecatan. Namun, jika pelanggaran yang dilakukan tidak mempengaruhi hasil perolehan suara yang disebabkan kelalaian, maka DKPP akan memberikan sanksi peringatan.

### **Relasi Kuasa di dalam Penyelenggaraan Pemilu: Studi pada Daerah-daerah Pilihan**

Banyaknya aduan pelanggaran etik penyelenggara pemilu di level kecamatan dan kabupaten/kota ke DKPP di tahapan rekapitulasi suara, menandakan rawannya malpraktik pemilu di tahapan tersebut. Sekalipun proses rekapitulasi manual di kedua tingkatan tersebut dilakukan secara terbuka, dalam hal ini partai politik peserta pemilu, saksi, pengawas pemilu, pemantau pemilu, hingga publik dapat menyaksikan proses rekapitulasi perolehan suara tersebut, pada realitasnya potensi pelanggaran pemilu dalam bentuk perubahan angka-angka perolehan suara hasil pemilu kerap terjadi pada dua tingkatan tersebut. Berdasar pada hasil analisis terhadap putusan DKPP sebelumnya dan juga data sekunder lain, studi ini paling tidak berhasil menemukan dan menelaah lebih dalam kasus malpraktik pemilu di empat daerah, yakni: Kabupaten Bekasi, Kabupaten Sleman, Kabupaten Manokwari, dan Kota Batam.

Kasus malpraktik pemilu pada level kecamatan terjadi di Kabupaten Bekasi dan Kabupaten Sleman. Di Kabupaten Bekasi, Jawa Barat, hasil penyidikan yang

dilakukan oleh Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) Kabupaten Bekasi menemukan terjadi perbedaan hasil rekapitulasi suara di tingkat kabupaten dengan kecamatan, dimana PPK Cikarang Barat terbukti menghilangkan dokumen C1 hologram (wawancara, Abdullah Dahlan, Ketua Bawaslu Jawa Barat, 16 September 2020). Berdasarkan hasil persidangan di Pengadilan Negeri Cikarang, terdapat lima orang anggota PPK yang terlibat di dalam penghilangan dokumen C1 hologram di 12 TPS di Desa Telaga Murni.

Penemuan kasus manipulasi suara ini pertama kali diadukan oleh Dewan Pengurus Daerah (DPD) Partai Nasional Demokrat (Nasdem) Kabupaten Bekasi kepada Bawaslu yang kemudian ditindaklanjuti melalui mekanisme dan prosedur penegakan hukum pemilu yang diatur dalam undang-undang pemilu (Radarbekasi.id, 2019). Dikonfirmasi kepada Ketua Bawaslu Jawa Barat dalam wawancara, kasus tersebut memang masih dalam kategori maladministrasi pemilu di mana pelanggaran lebih bersifat teknis. Akan tetapi, tambahnya, menjadi pertanyaan bagaimana bisa PPK setempat melakukan penghilangan dokumen C1 secara sengaja tanpa adanya relasi atau hubungan kepentingan yang lebih jauh. Kasus ini akhirnya berakhir dengan adanya putusan Pengadilan Negeri Kabupaten Bekasi yang memvonis kelima PPK dengan hukuman penjara masing-masing selama dua bulan dan denda sebesar Rp. 10 juta.

Berbeda dengan kasus yang terjadi di Kabupaten Bekasi, di Kabupaten Sleman, Yogyakarta, salah satu anggota PPK divisi data di Kecamatan Depok terbukti melakukan *electoral fraud* dalam bentuk memanipulasi perolehan suara. Terdakwa melakukan manipulasi data dan pengubahan hasil perolehan suara dari PPP, Partai Nasdem, Partai Berkarya, dan Nasdem pada Pemilu 2019. Perubahan

perolehan suara terungkap pada rapat pleno rekapitulasi perolehan suara di KPU Sleman pada 8 Mei 2019. Saat itu, saksi dari PPP memprotes hasil rekapitulasi yang berbeda dengan hasil perhitungan di kecamatan. Protes itu ditanggapi dengan membuka dokumen DA1 Plano tingkat kecamatan yang kemudian dugaan manipulasi dan enghingan suara tersebut akhirnya terbukti (wawancara, Trapsi Haryadi, Ketua KPUD Sleman, 7 November 2020).

Tindakan yang dilakukan terdakwa menyebabkan ribuan suara hilang dan berpindah ke partai lain. Dalam uraian surat putusan hakim, menjabarkan jika terdakwa telah mengubah perolehan suara PPP, dari 2.929 suara menjadi 1.421 suara, Partai Berkarya dari 620 menjadi 460 suara dan Perindo dari 664 menjadi 339 suara. Sementara itu, Nasdem berubah dari 5.067 menjadi 7.033 suara. Terdakwa terbukti melanggar Pasal 551 UU 7 Tahun 2017 tentang Pemilu. Terdakwa sebagai anggota PPK dan/ atau PPS yang karena kesengajaannya mengakibatkan berubahnya berita acara rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara. Terdakwa dijatuhi hukuman pidana penjara selama empat bulan dengan masa percobaan enam bulan, dan pidana denda Rp 5.000.000,- subsider tiga bulan kurungan (Kompas.com, 2019).

Perbedaan hasil rekapitulasi perolehan suara terjadi juga di level kabupaten/kota. Di Kota Batam, Kepulauan Riau, salah satu calon anggota legislatif dari Partai Amanat Nasional (PAN) melaporkan mengalami pengurangan hasil pemilu sebanyak 13 suara pada saat rekapitulasi perolehan suara di level Provinsi. Dalam Rapat Pleno yang dilaksanakan pada hari Minggu tanggal 12 Mei 2019, KPU Kota Batam mengeluarkan Berita Acara Nomor 78/PL.01.7-BA/2171/KOTA/V/2019 tentang Rekapitulasi Hasil Perhitungan

Suara di Tingkat Kabupaten/ Kota Pemilihan Umum Tahun 2019 (Model DB KPU), dengan Sertifikat Rekapitulasi Hasil Perhitungan Perolehan Suara atas nama Syamsuri dengan total perolehan suara sebanyak 4119 suara. Namun pada Pleno Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara Tingkat Provinsi yang dilaksanakan pada hari Senin tanggal 13 Mei 2019, hasil perolehan suara tersebut berubah

sebagaimana tertuang Berita Acara Nomor: 134/PL.01.7-BA/21/Prov/V/2019 tentang Rekapitulasi Hasil Penghitungan Perolehan Suara Ditingkat Provinsi Pemilihan Umum Tahun 2019 (MODEL DC-KPU), Calon Anggota legislatif atas nama Syamsuri memperoleh Total Perolehan Suara sebesar 4106 suara.

**Tabel 1.** Perbandingan Perolehan Suara Partai dan Caleg Partai Amanant Nasional pada DB 1 DPRD Provinsi Dapil Kepri 4 dan DC 1 DPRD Provinsi Dapil Kepri 4

No	Nama Partai dan Calon	DB 1 DPRD Provinsi	DC 1 DPRD Provinsi
1	Danir	3714	3714
2	Dra. H. Titin Nurbaini Djeng Ayu, S.Ag., MM.	1474	1474
3	Ir. H.M. Nursyafriadi, M.Si.	<b>1979</b>	<b>1992</b>
4	H. Syamsuri, S.T., M.Si	<b>4119</b>	<b>4106</b>
5	Harni Subhiarni S.E.	442	442
6	Hendri Mulya	1057	1057
7	Massiara Alias S.E.	378	378

Sumber: Diolah dari [www.dkpp.go.id](http://www.dkpp.go.id).

Akibat perbedaan perolehan suara ini, calon anggota legislatif tersebut melaporkan anggota KPU Kota Batam dan KPU Provinsi Kepulauan Riau ke DKPP yang berujung pada pemecatan ketua dan empat anggota KPU Kota Batam. Dalam putusannya DKPP menilai teradu tidak mampu teradu anggota KPU Kota Batam tidak mampu mempertanggungjawabkan perubahan perolehan suara pada formulir Model DB-1 yang tidak sesuai dengan formulir Model DAA1 dan DA-1. Para teradu tidak melakukan upaya apapun untuk membuktikan tidak adanya perubahan dan perbedaan perolehan suara hasil pemilu yang dengan sengaja tidak menghadirkan formulasi DAA1-DPRD Provinsi dan formulir model DA1-DPRD provinsi merupakan tindakan yang melanggar prinsip kepastian hukum,

profesional, dan akuntabel ([dkpp.go.id](http://dkpp.go.id), 2019).

Serupa dengan kasus Kota Batam, dugaan perubahan suara yang terjadi sesama calon anggota legislatif dalam satu partai politik terjadi jugai di Kabupaten Manokwari, Papua Barat. Perbedaan perolehan suara terjadi pada dua tingkatan yakni di leve distrik dan kabupaten. Perbedaan perolehan suara pada level distrik diadakan oleh salah satu calon anggota legislatif dari Partai Hanura. Dalam Putusan DKPP Nomor 278-PKE-DKPP/VIII/2019 pengadu menjelaskan bahwa adanya penggelembungan suara kepada koleganya calon anggota legislatif nomor urut satu di beberapa TPS yang melibatkan oknum Panitia Pemilihan Distrik (PPD) Manokwari Selatan. Pengembosan suara diduga mencapai 819 suara yang disinyalir menyebabkan turunya peringkat suara terbanyak

pengadu yang semula pertama menjadi kedua.

Selain itu, calon anggota DPRD Papua Barat dari PAN mengadukan adanya pengurangan suara miliknya di DIstrik Manokwari Barat. Menurutnya, terdapat kesepakatan antara Ketua DPD PAN Manokwari dengan KPUD Manokwari pada tahapan rekapitulasi suara untuk mengubah perolehan suara sehingga pengadu mengalami pengurangan suara yang berakibat pada kegagalan PAN mendapatkan kursi di dapil tersebut. Tidak hanya itu, dalam aduannya dia mengungkapkan terdapat salah satu komisioner KPU Kabupaten Manokwari meminta uang sebesar Rp. 50 juta kepada pengadu. Berdasarkan Putusan DKPP Nomor 278-PKE-DKPP/VIII/2019 menjatuhkan sanksi berupa peringatan keras kepada Aplena Rumaikew selaku anggota KPU Kabupaten Manokwari.

### **Elaborasi dan Diskusi: Usaha untuk Membaca Celah Malraktik Pemilu di Indonesia**

Berdasarkan empat studi kasus tersebut, keberadaan malpraktik pemilu pada tahapan penghitungan dan rekapitulasi suara dapat dilihat dalam beberapa pola penting. Pertama, tahapan rekapitulasi suara yang melibatkan penyelenggara pemilu *ad-hoc* cenderung lebih rawan malpraktik pemilu. Tahapan rekapitulasi suara berjenjang di empat pemilu sebelumnya (1999, 2004, 2009, dan 2014) di mulai dari TPS ke PPS di level desa sebelum ke kecamatan. Namun, Undang-Undang 7 Tahun 2017 tentang pemilu menghapus ketentuan rekapitulasi perolehan suara di desa yang salah satu tujuannya adalah untuk meminimalisir praktik manipulasi suara di level desa yang kerap terjadi. Akan tetapi faktanya penghapusan tahapan rekap di desa sedikit banyak berpengaruh terhadap

semakin rawannya rekapitulasi suara di level kecamatan.

Kedua, rawannya malpraktik pemilu dalam rekapitulasi suara berjenjang selain disebabkan faktor lemahnya integritas penyelenggara pemilu, hal ini disebabkan juga oleh rendahnya partisipasi masyarakat untuk mengawasi. Tahapan penghitungan suara dan rekapitulasi suara di Indonesia seluruhnya dilakukan secara manual dengan membuka surat suara satu per satu di levae TPS dan membuka dokumen C1 di level kecamatan secara terbuka. Pada level TPS, keterlibatan pemilih untuk menyaksikan penghitungan suara cenderung tinggi yang terbukti pasca waktu pemungutan suara ditutup pukul 13.00, pemilih kembali datang ke TPS untuk menyaksikan proses penghitungan suara yang dilakukan oleh KPPS. Sehingga terjadi pengawasan partisipatif yang dilakukan oleh pemilih yang meminimalisir upaya malpraktik pemilu dengan merubah hasil pemilu. Sayangnya situasi ini tidak terjadi di level kecamatan dan kabupaten/ kota. Hal ini karena semakin berjaraknya proses rekapitulasi suara di jenjang berikutnya dengan pemilih yang berbeda dengan penghitungan suara di TPS yang sangat dekat dengan pemilih. Hal ini dikonfirmasi oleh anggota DKPP:

“Mengapa terjadi perubahan hasil penghitungan suara di kecamatan? Itu karena pada saat dilakukan rekapitulasi, masyarakat sudah tidak melihat lagi. Yang datang di situ adalah saksi partai, kalau kitabicara pemilu legislatif ya, kemudian Panwas, dan PPS atau PPK. Kalau di level desa kan namanya pengawas lapangan, di kecamatan pengawas kecamatan” (wawancara, Didik Supriyanto, Anggota DKPP RI, 18 September 2020).

Ketiga, terjadinya perubahan perolehan suara pemilu dalam tahapan

rekapitulasi tidak hanya selalu dilandasi atas motif transaksional dalam bentuk materi, namun juga persengkongkolan untuk memperoleh kursi legislatif. Berangkat dari tingginya kerawanan di tingkat kecamatan, peran aktor-aktor pada tingkatan tersebut sangat signifikan di dalam malpraktik pemilu. Dikonfirmasi dalam beberapa wawancara dengan narasumber, dibutuhkan setidaknya dua prasyarat untuk terjadi malpraktik di tingkat kecamatan: 1) ada keinginan dari saksi partai yang ingin mengubah perolehan suara; dan 2) ada persetujuan dari PPS maupun PPK yang bersekongkol dengan Panwascam. Kedua elemen ini menjadi penting dan sebagai bentuk *electoral fraud*, di mana terjadi kesengajaan dari kedua belah pihak untuk merubah hasil pemilu. Hal ini dikonfirmasi oleh anggota DKPP, "Pengubahan hasil penghitungan suara terjadi manakala keinginan mengubah suara dari saksi itu mendapat persetujuan dari PPS maupun PPK, Panwas Lapangan maupun Panwas Pemilih." Meski tidak bisa teridentifikasi peran saksi partai di dalam penyimpangan pemilu dalam pendalaman kasus sebelumnya, beberapa temuan menunjukkan peran sentral PPK di dalam memanipulasi suara yang sejalan dengan pernyataan dari narasumber tersebut.

Keempat, pola *electoral fraud* yang terjadi dalam tahap rekapitulasi suara di tingkat kecamatan terjadi tidak hanya antar partai, tapi juga kebanyakan antar kandidat dalam internal partai. Setidaknya ada beberapa variabel yang mendorong tindakan tersebut: 1) Adanya pergeseran peran saksi, terutama setelah diterapkannya sistem pemilu proporsional terbuka, yang semula merepresentasikan partai menjadi kandidat secara personal. Pergeseran ini menjadikan masing-masing saksi lebih "mengamankan" suara kandidatnya ketimbang suara partai secara

keseluruhan; 2) Pergeseran peran saksi ini membuka peluang manipulasi antar kandidat, di mana mereka yang memiliki peluang lebih rendah biasanya akan menawarkan suara yang diperoleh untuk diberikan kepada kandidat yang memiliki peluang lebih tinggi; 3) Kesepakatan tersebut biasanya diiringi dengan transaksi *dark money* untuk penyelenggara maupun penggantian biaya kampanye yang telah dikeluarkan kandidat; sebagian ataupun keseluruhan.

Hal ini pun dikonfirmasi oleh Abdullah Dahlan, Ketua Bawaslu Jawa Barat, dalam wawancara bahwa terdapat multi-aktor yang berkepentingan dan menginterfensi tahapan penghitungan dan rekapitulasi suara karena masing-masing kandidat bertarung dengan kandidat lainnya bukan hanya antar partai, melainkan juga di internal partai. Banyaknya aktor di belakang layar yang terlibat, utamanya pada tingkat kecamatan di mana pengawasan masyarakat berkurang, memudahkan terjadinya *kasak-kusuk* antar kandidat di internal partai. Lebih lanjut, berdasar pada temuan dalam pendalaman kasus sebelumnya, kasus manipulasi suara yang terjadi di Kota Batam dan Kabupaten Manokwari menunjukkan adanya persoalan perselisihan suara antar kandidat yang berakibat pada berubahnya urutan perolehan suara terbanyak. Namun demikian, manipulasi antar partai masih juga terjadi, jika kita melihat temuan kasus manipulasi suara di Kabupaten Sleman yang menguntungkan salah satu partai dan merugikan perolehan suara partai lainnya.

Kelima, meski secara statistik malpraktik pemilu yang terjadi lebih cenderung berbentuk *electoral maladministration* dan lebih sedikit yang mencapai *electoral fraud*, temuan dalam penelitian ini menunjukkan bahwa kemampuan pengawasan, baik secara kelembagaan manajemen kepegiluan atau *electoral management body* (EMB) maupun



secara lebih luas dengan melibatkan masyarakat, masih sangat terbatas dalam mengungkap korupsi elektoral dan korupsi politik yang terjadi. Sistem keadilan pemilu (*electoral justice system*) di Indonesia dirasa masih belum maksimal dalam mengusut kasus pidana pemilu yang terjadi adalah salah faktor dari masih terjadinya pelanggaran pemilu yang merusak integritas pemilu di Indonesia.

### **Penutup**

Sebagaimana dibahas sebelumnya, malpraktik dan *electoral fraud* termasuk ke dalam *electoral corruption* maupun korupsi politik. Korupsi politik dalam penelitian ini tidak hanya dibatasi pada tindakan jual-beli suara (*vote buying*) antara pemilih dengan peserta pemilu, namun lebih luas daripada hal tersebut. Korupsi politik didefinisikan sebagai praktek menyimpang dari prinsip dasar pemilu demokratis yang melibatkan relasi antara penyelenggara pemilu dengan peserta pemilu. Ketika tahapan pemilu diselenggarakan dengan mangabaikan prinsip profesionalitas dan imparialitas, terbuka ruang *abuse of power* yang bisa mengintervensi hasil pemilu untuk menguntungkan salah satu pihak tertentu.

Berdasar pada hasil analisis, peneitian ini menunjukkan bahwa tahapan penghitungan dan rekapitulasi suara menjadi salah satu tahapan yang menjadi titik rawan terjadinya malpraktik dalam pemilu. Hal ini tidak terlepas dari krusialnya tahapan penghitungan dan rekapitulasi suara yang menentukan menang dan kalahnya kandidat dalam kontestasi elektoral. Malpraktik pemilu tersebut melibatkan penyelenggara pemilu dan terjadi di semua tahapan penghitungan dan rekapitulasi suara, baik di tingkat TPS, kecamatan, kabupaten/kota, maupun provinsi. Dari semua tingkatan tersebut, penulis menunjukkan bahwa tahapan rekapitulasi

yang melibatkan panitia pemilihan *ad-hoc* seperti di tingkat kecamatan merupakan tahapan paling rawan terjadinya malpraktik pemilu. Hal ini dikarenakan tingkat kecamatan merupakan fase perpindahan dari proses penghitungan suara ke proses rekapitulasi suara. Selain itu, minimnya aktor yang terlibat dalam pengawasan dan ketidakhadiran publik menjadi faktor lain yang meningkatkan kerawanan. Validitas terhadap hasil rekapitulasi suara merupakan isu utama dari aduan kode etik yang masuk ke DKPP.

Dalam hal ini, dapat dilihat bahwa semakin rendah partisipasi publik untuk ikut mengawasi proses rekapitulasi semakin rawan terjadi malpraktik pemilu. Penghitungan suara di TPS yang tidak hanya disaksikan oleh penyelenggara dan saksi partai politik, melainkan disaksikan secara langsung oleh pemilih, berdampak pada tertutupnya ruang upaya manipulasi suara. Sekalipun setiap tahapan rekapitulasi suara di pemilu Indonesia dilakukan secara terbuka, namun semakin tinggi level rekapitulasi semakin minim publik untuk ikut terlibat menyaksikan langsung proses rikapitulasi karena terkendala jarak, sehingga kerawanan akan manipulasi suara terjadi.

Berikutnya, peralihan sistem kepemiluan dari proposional tertutup menjadi proporsional terbuka membuka peluang kompetisi baru yang semula antar kandidat antar partai menjadi antar kandidat di internal partai. Hal ini berdampak pada malpraktik pemilu dalam bentuk manipulasi suara yang tidak hanya terjadi antar partai politik namun juga terjadi di internal partai politik dengan merubah perolehan suara antar calon anggota legislatif di partai yang sama dan satu daerah pemilihan yang sama. Perebutan kursi legislatif dalam sistem proporsional daftar terbuka menuntut setiap calon anggota legislatif di setiap partai politik untuk memperoleh suara

terbanyak. Dampaknya, kompetisi perebutan suara bukan hanya terjadi antar partai melainkan sesama calon anggota legislatif di internal partai politik.

Guna meminimalisir malpraktik pemilu yang berujung pada korupsi politik, kiranya terdapat beberapa rekomendasi perbaikan kedepan dari penelitian ini. Pertama, pengawasan pemilu perlu dievaluasi secara kemampuan dan sistemnya, mengingat adanya keterbatasan sumber daya manusia dengan minimnya jumlah personel panitia pengawas baik di TPS maupun di kecamatan. Penguatan ini diasumsikan akan memperkuat sistem pengawasan berjenjang yang menjadi tumpuan Bawaslu di dalam melakukan tugasnya.

Kedua, secara kelembagaan, kelembagaan di dalam penegakan hukum pemilu juga perlu untuk dievaluasi. Pada aspek ini desain keadilan pemilu (*electoral justice*) harus secara responsif, efektif, dan efisien mampu melakukan penegakan hukum terhadap manipulasi suara di pemilu. Sentra Gakkumdu belum cukup efektif melakukan investigasi dan penyelesaian kasus yang melibatkan penyelenggara pemilu dan peserta pemilu dalam manipulasi suara di tahapan rekapitulasi suara di pemilu. Pada sisi lain, sistem pengawasan berjenjang dan terlembagakan di Bawaslu mulai dari level TPS sampai dengan level pusat harus lebih diperkuat dalam meminimalisir upaya malpraktik pemilu.

Ketiga, dalam pendekatan *electoral governance*, pemanfaatan teknologi pemilu dalam bentuk *electronic recapitulation* (e-recap) sering kali dijadikan rujukan untuk meminimalisir campur tangan manusia terhadap upaya manipulasi perolehan suara melalui pemilu. Dalam hal ini, diperlukan payung hukum yang lebih kuat dalam menerapkan *e-recap* sebagai instrumen yang sah di

dalam tahapan pemilu. Namun demikian, pemanfaatan teknologi informasi jangan sampai menutup ruang dan akses bagi publik untuk ikut serta memantau dan mengawasi secara langsung proses rekapitulasi pemilu. Ruang partisipasi publik yang terbuka untuk ikut serta memantau dan mengawasi proses rekapitulasi suara sangat penting guna membangun legitimasi hasil pemilu.

## Referensi

- Allen, N. (2014). From patronage machine to partisan melee: Subnational corruption and the evolution of the Indonesian party system. *Pacific Affairs* 87 (2): 221-245, <https://www.jstor.org/stable/43590873>.
- Aspinall, E. (2015). Oligarchic Populism: Prabowo Subianto's Challenge to Indonesian Democracy. *Indonesia* 9:1-28.
- Aspinall, E., & Berenschot, W. (2019). *Democracy for Sale: Pemilihan Umum, Klientelisme, dan Negara di Indonesia*. Yayasan Obor Indonesia. Jakarta.
- Aspinall, E., & Sukmajati, M. (Eds.). (2015). *Politik uang di Indonesia: Patronase dan klientelisme pada pemilu legislatif 2014*. PolGov. Yogyakarta.
- Bader, M. (2012). Trends and patterns in electoral malpractice in post-Soviet Eurasia. *Journal of Eurasian Studies* 3: 49-57.
- Baghdasaryan, V., Iannantuoni, G., Maggiani, V. (2018). Electoral fraud and voter turnout: An experimental study. *European Journal of Political Economy* 58: 203-219, <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2018.12.001>.
- Black, H. (1968). *Black's Law Dictionary Fifth Edition*. West Publishing Co. New York.

**Malpraktik dan Korupsi Pemilu di Indonesia:  
Analisis terhadap Proses Penghitungan dan Rekapitulasi pada Pemilu 2019**

- Bowler, S., Brunnel, T., Donovan, T., & Gronke, P. (2015). Election administration and perceptions of fair elections. *Electoral Studies* 38: 1-9, <http://dx.doi.org/10.1016/j.electstud.2015.01.004>.
- Bratton, M., Dulani, B., & Masunungure, E. (2016). Detecting manipulation in authoritarian elections: Survey-based methods in Zimbabwe. *Electoral Studies* 42: 10-21, <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2016.01.006>.
- Brich, S. (2011a). *Electoral Malpractice*. Oxford University Press. New York.
- \_\_\_\_\_. (2011b). *Briefing Paper: Electoral Corruption*. Institute for Democracy & Conflict Resolution.
- Casas, A., Diaz, G., & Trindade, A. (2017). Who monitors the monitor? Effect of party observers on electoral outcomes. *Journal of Public Economics* 145: 136-149, <http://dx.doi.org/10.1016/j.jpubeco.2016.11.015>.
- CNN Indonesia. (2019). *Rekapitulasi Suara Pemilu Tingkat Kecamatan Mulai Hari Ini*, diakses dari: <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190419105630-32-387823/rekapitulasi-suara-pemilu-tingkat-kecamatan-mulai-hari-ini>. 15 September 2020.
- DKPP RI. (2019). *DKPP Berhentikan Ketua dan Anggota KPU Kota Batam*, diakses dari: <https://dkpp.go.id/dkpp-berhentikan-tetap-ketua-dan-anggota-kpu-kota-batam/> 20 September 2020.
- Frank, R. & Coma, F. (2017). How election dynamics shape perceptions of electoral integrity. *Electoral Studies* 48: 153-165, <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2017.05.007>.
- Fukuoka, Y. (2013). Oligarchy and Democracy in Post-Soeharto Indonesia. *Political Studies Review* 11: 52-64, <https://doi.org/10.1111/j.1478-9302.2012.00286.x>.
- Hadiz, V. (2001). Capitalism, oligarchic power and the state in Indonesia. *Historical Materialism* 8(1): 119-151, <https://www.doi.org/10.1163/1569206X-00801005>.
- Held, D. (2006). *Models of Democracy*. Polity Press. Cambridge.
- Husin, L. & Al Akbar, N. (2019). Beyond the Binary Logic of Populist Articulations in 2019 Indonesian Election: A Post-Structuralist Analysis of 'Sexy Killers' Documentary. *Central European Journal of International and Security Studies* 13(4): 411-431, <http://www.cejiss.org/issue-detail/beyond-the-binary-logic-of-populist-articulations-in-2019-indonesian-election>.
- Kompas.com. (2019). *Divonis 4 Bulan Karena Ubah Perolehan Suara, Petugas PPK Ini Tak Diketahui*. Kompas. <https://yogyakarta.kompas.com/read/2019/07/12/21455481/divonis-4-bulan-karena-ubah-perolehan-suara-petugas-ppk-ini-tak-diketahui>. 15 September 2020.
- Laporan Hasil Pengawasan Pemilu 2019 di Wilayah Kerja KBRI Kuala Lumpur, Nomor: 067/PanwasluLN-KualaLumpur/HK.0101/IV/2019.
- Leemann, L. & Bochsler, D. (2014). A systematic approach to study

- electoral fraud. *Electoral Studies* 35: 33-47,  
<http://dx.doi.org/10.1016/j.electstud.2014.03.005>.
- Lehoucq, F. (2003). Electoral Fraud: Causes, Types, and Consequences. *Annual Review Political Science Journal* 6(1): 233-256,  
<https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.6.121901.085655>.
- Magaloni, B. (2006). *Voting for autocracy: Hegemonic party survival and its demise in Mexico*. Cambridge University Press. Cambridge.
- \_\_\_\_\_. (2010). The game of electoral fraud and the ousting of authoritarian rule. *American Journal of Political Science* 54(3): 751-765,  
<https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2010.00458.x>.
- Mietzner, M. (2015a). *Reinventing Asian Populism: Jokowi's Rise, Democracy, and Political Contestation in Indonesia*. East-West Center. Honolulu.
- \_\_\_\_\_. (2015b). Dysfunction by design: Political finance and corruption in Indonesia. *Critical Asian Studies* 47(4): 587-610.
- \_\_\_\_\_. (2007c). Party financing in post-Soeharto Indonesia: between state subsidies and political corruption. *Contemporary Southeast Asia* 29(2): 238-263.
- Muhtadi, B. (2019). *Vote Buying in Indonesia: The Mechanics of Electoral Bribery*. Palgrave Macmillan. Basingstoke.
- \_\_\_\_\_. (2020). *Kuasa Uang: Politik Uang dalam Pemilu Paca-Orde Baru*. KPG (Kepustakaan Populer Gramedia). Jakarta.
- Neuman, L. (1997). *Social Research Methods*. Needham Heights: Allyn & Bacon.
- Norris, P. (2013a). Does the world agree about standards of electoral integrity? Evidence for the diffusion of global norms. *Electoral Studies* 32: 576-588,  
<http://dx.doi.org/10.1016/j.electstud.2013.07.016>.
- \_\_\_\_\_. (2013b). The new research agenda studying electoral integrity. *Electoral Studies* 32: 563-575,  
<http://dx.doi.org/10.1016/j.electstud.2013.07.015>.
- P Norris. (2014). *Why Electoral Integrity Matters*. Cambridge University Press. New York.
- Ong, E. (2018). Electoral manipulation, opposition power, and institutional change: Contesting for electoral reform in Singapore, Malaysia, and Cambodia. *Electoral Studies* 54: 159-171,  
<https://doi.org/10.1016/j.electstud.2018.05.006>.
- Orr, G. (2006). Suppressing Vote Buying: the "War" on Electoral Bribery from 1868. *The Journal of Legal History*, 27 (3): 289-314,  
<https://doi.org/10.1080/01440360601041142>.
- Paskarina, C. (2018). Korupsi Politik dalam Kompetisi Elektoral. *Prisma* 37(3): 37-50,  
<http://prismajurnal.com/issues.php?id={8BE884A7-4FCD-5168-10D7-3AD7E7B9CC5D}&bid={3EFE2EA0-2E3F-29AB-4C05-A1CCABEA1516}>.
- Przeworski, A. (1991). *Democracy and the market: Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Radar Jogja. (2019). *Anita Divonis Hukuman Percobaan*. Radar jogja.  
<https://radarjogja.jawapos.com/2019/07/13/anita-divonis-hukuman-percobaan/>. 16 September 2020.

**Malpraktik dan Korupsi Pemilu di Indonesia:  
Analisis terhadap Proses Penghitungan dan Rekapitulasi pada Pemilu 2019**

- Republika.co.id. (2019). *KPU Tidak Hitung Surat Suara Metode Pos di Malaysia*. Republika.  
<https://nasional.republika.co.id/berita/nasional/politik/pq2w3m428/kpu-tidak-hitung-surat-suara-metode-pos-di-malaysia>. 16 September 2020.
- Schedler, A. (2002). The nested game of democratization by elections, *International Political Science Review* 23(1): 103-122, <https://doi.org/10.1177%2F0192512102023001006>.
- Simpser, A. (2013). *Why governments and parties manipulate elections: theory, practice, and implications*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Sjoberg, F. (2016). Bring the Party Back in: Institutional Design for 'Smart Election Fraud'. *Electoral Studies* 44: 307-318, <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2016.06.015>.
- Tempo.co. (2019). *Kronologi Penemuan Surat Suara Tercoblos di Malaysia*. Tempo.  
<https://nasional.tempo.co/read/1195269/kronologi-penemuan-surat-suara-tercoblos-di-malaysia/full&view=ok>. 16 September 2020.
- Tirto.id. (2019). *KPU Ungkap Sebab Rekapitulasi Suara di Kecamatan Butuh Waktu Lama*, Tirto.id.  
<https://tirto.id/kpu-ungkap-sebab-rekapitulasi-suara-di-kecamatan-butuh-waktu-lama-dno1>. 15 September 2020.

**Luthfi Hamzah Husin, Heroik Mutaqin Pratama, Wegik Prasetyo,  
Hendra, Wawan Budi Darmawan, Firman Manan, Feri Amsari**