

INTEGRITAS PENYELENGGARA PEMILU ADHOC, PRAKTIK *ELECTORAL FRAUD* OLEH PANITIA PEMILIHAN DI PROVINSI SUMATERA UTARA

Muhammad Iqbal^a, Sri Budi Eko Wardhani^b

^aProgram Tata Kelola Pemilu, Universitas Indonesia, Depok, Indonesia

^bDosen S2 Tata Kelola Pemilu, Universitas Indonesia, Depok, Indonesia

E-mail: ibankjenage@gmail.com

ABSTRAK

Badan Penyelenggara Pemilu *Adhoc* atau Panitia Pemilihan adalah penyelenggara pemilu yang paling rentan menjadi pelaku kecurangan pemilu (*election fraud*). Anggota PPK, PPS dan KPPS memiliki akses untuk bersentuhan langsung dengan peserta pemilu dan alat kebutuhan pelaksanaan pemilu, mulai dari TPS hingga surat suara. Berdasarkan Peraturan KPU Nomor 8 Tahun 2019 yang memberikan wewenang langsung kepada KPU Kabupaten/Kota untuk menindak dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh Panitia Pemilihan, terdapat 239 anggota PPK, PPS dan KPPS yang telah diberhentikan tetap karena terbukti melakukan pelanggaran kode etik, kode perilaku, sumpah/janji dan pakta integritas. Provinsi Sumatera Utara merupakan daerah yang paling banyak melakukan pemeriksaan dugaan pelanggaran integritas oleh Panitia Pemilihan. Pelanggaran yang dilakukan terdiri dari pelanggaran administrasi, malpraktik pemilu hingga tindak pidana pemilu seperti manipulasi pencoblosan surat suara, penggelembungan hasil perolehan suara hingga praktik suap yang terungkap di pemeriksaan Panitia Pemilihan. Permasalahan integritas menjadi persoalan utama dalam evaluasi pelaksanaan pemilu serentak 2019 dari sudut pandang *electoral integrity*, tingkat integritas penyelenggara pemilu pada tahun 2019 menjadi hal krusial untuk perbaikan format kepemiluan di masa mendatang.

Kata Kunci: pemilu, panitia pemilihan, integritas, profesional, *election fraud*

THE INTEGRITY OF THE ADHOC ELECTION MANAGEMENT BODY, STUDY CASE: ELECTORAL FRAUD PRACTICE BY ELECTION COMMITTEE IN NORTH SUMATERA PROVINCE

ABSTRACT

The Adhoc election management body is the election organizer that is most vulnerable in becoming perpetrators of election fraud. Sub District Election Committee (PPK), Voting Committee (PPS) and Voting Organizers Group (KPPS) members have access to come into direct contact with election participants and the tools needed for conducting elections, from the polling stations to the ballots paper. Election abuse is most often conducted by the election committee. Based on KPU Regulation No.8 of 2019 which gives direct authority to General Election Commission (KPU) of Regency/ City to take action against suspected violations committed by election organizer members, there are 239 PPK, PPS and KPPS members who have been terminated permanently because they have been proven to have violated the Code of Ethics, Code of Conduct, oath /pledge and integrity facts. The Province of North Sumatra is the area that carries out the most checks on alleged integrity violations by members of the election organizer members. The violations committed consist of administrative violations, electoral malpractice to election crimes such as manipulation of ballot voting, ballooning the results of votes to bribery practices that were revealed at the

examination of election organizer members. The issue of integrity becomes a major issue in evaluating the implementation of the 2019 Simultaneous Elections is viewed from the perspective of electoral integrity, the integrity level of the election organizers in 2019 will be crucial for the improvement of the electoral format in the future.

Keywords: elections, ad hoc bodies, integrity, professional, election fraud

PENDAHULUAN

Kecurangan Pemilu merupakan salah satu bagian penting dalam menguji integritas Pemilu dan pelaksanaan Pemilu yang jujur dan berkeadilan. Praktek kecurangan Pemilu adalah asal mula dari perkara pemilu (*electoral dispute*) yang menjadi bagian dari lingkaran tahapan pemilu (*election circle phase*). Kecurangan pemilu atau sering disebut dengan *electoral fraud* merupakan negasi dari gagasan mengenai integritas pemilu (*electoral integrity*). Banyak istilah lain yang digunakan untuk menguji integritas pemilu dalam banyak isu, seperti malpraktek pemilu (*electoral malpractice*), cacat pemilu (*flawed election*), kesalahan pemilu (*misconduct*), manipulasi pemilu (*electoral manipulation*) dan kecurangan pemilu (*rigged/stolen elections*). Istilah-istilah ini hanya bahasa diplomatik dalam studi kepeemiluan yang sering digunakan oleh observer pemilu dan ilmuwan politik (Norris , 2014).

Badan Penyelenggara Pemilu Adhoc atau sering disebut Panitia Pemilihan adalah otoritas yang paling sering melakukan praktek-praktek kecurangan Pemilu. Panitia Pemilihan adalah lembaga yang langsung bersentuhan dengan peserta Pemilu karena bekerja di level bawah, bersifat temporer dan garda terdepan melayani pemilih dan peserta Pemilu. Panitia Pemilihan sering dianggap sebagai tulang punggung demokrasi, namun sekaligus menjadi penyebab utama permasalahan integritas Pemilu, mengingat perannya yang sangat krusial dalam pemungutan dan penghitungan suara karena beberapa tahapan krusial Pemilu, dilakukan oleh Panitia Pemilihan. Mulai dari distribusi logistik, pendaftaran pemilih, pemutakhiran data pemilih, pemungutan suara, penghitungan perolehan suara hingga rekapitulasi tingkat bawah (kecamatan) dilakukan oleh Panitia Pemilihan. Semua tahapan tersebut merupakan celah terjadinya praktek kecurangan Pemilu.

Bagian penting dari Badan Penyelenggara Pemilu (BPP) yang menjadi ujung tombak penyelenggaraan Pemilu adalah Panitia Pemilihan. Panitia Pemilihan menjadi otoritas yang paling banyak melakukan praktek kecurangan Pemilu karena merupakan lembaga yang langsung bersentuhan dengan peserta Pemilu, bekerja di level bawah, temporer dan garda terdepan. Meskipun demikian, Panitia Pemilihan sering dianggap sebagai tulang punggung demokrasi, namun sekaligus menjadi penyebab utama permasalahan integritas Pemilu, mengingat perannya yang sangat krusial dalam pemungutan dan penghitungan suara. Beberapa tahapan krusial Pemilu dilakukan oleh Panitia Pemilihan. Mulai dari distribusi logistik, pendaftaran pemilih, pemutakhiran data pemilih, pemungutan suara, penghitungan perolehan suara hingga rekapitulasi tingkat bawah (kecamatan) dilakukan oleh Panitia Pemilihan. Semua tahapan tersebut merupakan celah terjadinya praktik kecurangan Pemilu. Dengan kata lain, kepercayaan publik terhadap Pemilu sangat bergantung pada integritas

Panitia Pemilihan. Penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh Panitia Pemilihan secara otomatis akan mempengaruhi kualitas pelaksanaan Pemilu.

Pemilu merupakan akar yang sangat diperlukan bagi demokrasi. *Global Commission on Elections, Democracy and Security* telah memberikan standar yang tinggi agar Pemilu suatu negara dianggap kredibel. Kepercayaan publik terhadap Pemilu sangat bergantung pada integritas BPP yang kompeten dengan kebebasan penuh dalam bertindak untuk menyelenggarakan Pemilu yang transparan¹. Ketika Pemilu memiliki integritas, prinsip dasar demokrasi yaitu kesetaraan politik dihormati. Apabila Pemilu dianggap tidak berintegritas, kepercayaan publik akan melemah, pemerintah akan kurang legitimasinya². Untuk menggambarkan betapa integritas Pemilu merupakan poin paling krusial, Norris (2014) menyebutkan bahkan negara yang telah melakoni demokrasi berabad-abad sekalipun, tidak akan pernah luput dari persoalan integritas dan iregularitas. Dalam bukunya *Why Electoral Integrity Matters*, Norris (2014) mengutip langsung mukadimah Laporan Ketua *Global Commission on Elections, Democracy and Security* yang juga dikenal sebagai mantan Sekjen PBB, Kofi Annan:

“Building democracy is a complex process. Elections are only a starting point but if their integrity is compromised, so is the legitimacy of democracy. ... Most countries have agreed to principles that would, if respected, lead to credible electoral processes, but too often these principles are ignored because of lack political commitment, insufficient technical knowledge or inadequate international support”

Pertanyaan besar kemudian yang muncul adalah sebagai konsep, bagaimana integritas itu dapat dimaknai untuk Pemilu. Integritas merujuk pada sesuatu yang tidak dapat disuap atau kepatuhan yang kukuh pada pedoman nilai dan moral (*Global Commission on Elections, Democracy and Security Report, 2012*). Untuk mengatakan seseorang memiliki integritas yang luar biasa adalah dengan mengatakan ia telah berbuat berdasarkan pedoman beretika, tidak dapat disuap dengan pertimbangan apapun. Maka secara normatif, integritas atau disintegritas merupakan persoalan sosiologis yang dibebankan kepada perseorangan atau lembaga. Pelanggaran yang dilakukan oleh personal atau institusi dapat ditelisik melalui modus operandinya.

Salah satu fakta pelanggaran integritas Panitia Pemilihan adalah hasil rilis DKPP pada Pemilu tahun 2014 yang menyebutkan berbagai celah hukum dijadikan modus operandi dalam merencanakan kecurangan Pemilu untuk memenangkan calon tertentu tanpa dapat dipersalahkan secara

¹ Laporan dari Komisi Global Untuk Pemilihan Umum, Demokrasi dan Keamanan tahun 2012 menyebutkan terdapat lima tantangan utama yang harus ditangani untuk menyelenggarakan Pemilu yang berintegritas yakni (1) membangun peraturan hukum untuk keadilan Pemilu, (2) membangun EMB yang berkompeten, (3) menciptakan institusi dan norma persaingan multi-partai, (4) menghilangkan hambatan, hukum administratif, politik, ekonomi, dan sosial terhadap partisipasi politik yang setara dan universal, dan (5) mengatur keuangan politik yang tidak dapat dikendalikan, tertutup dan samar.

² Pada pendekatan lain, disintegritas pemilu akan berdampak sangat buruk pada penegakan hak asasi manusia (*ibid*)

hukum dan secara nyata merupakan pelanggaran hukum. Seperti mengubah sertifikat hasil rekapitulasi penghitungan suara, menghilangkan formulir C1, tidak membagikan petikan atau salinan hasil rekapitulasi suara, penggunaan formulir C6 untuk menambah suara paslon tertentu oleh yang bukan berhak, melakukan rekapitulasi penghitungan di tempat tertutup, politik uang dan lain sebagainya. Seluruh kecurangan tersebut hanya dapat dilakukan oleh Panitia Pemilihan.

Jika Penyelenggara Pemilu terbukti melakukan perbuatan dimaksud, maka hal tersebut merupakan pelanggaran hukum. Pelanggaran hukum sudah dapat dipastikan merupakan pelanggaran Kode Etik. Modus kecurangan yang banyak dilakukan oleh Penyelenggara Pemilu dengan bersembunyi pada ketentuan-ketentuan yang bersifat prosedural terutama saat rekapitulasi penghitungan suara. Seperti mengabaikan keberatan saksi dan memerintahkan untuk mengisi formulir pengaduan pada saat rekapitulasi di tingkat penyelenggara yang lebih tinggi dengan alasan saat rekapitulasi di tingkat penyelenggara yang lebih rendah tidak ada keberatan.

Merujuk pada hasil evaluasi pemilu tahun 2019 terkait penanganan pelanggaran Pemilu yang dilakukan oleh Panitia Pemilihan, jenis pelanggaran terungkap lebih masif karena proses penanganan melalui tahapan pengawasan internal dan berdasarkan laporan/aduan sebagaimana diatur dalam Peraturan KPU Nomor 8 Tahun 2019.

Tabel 1.
Beberapa Jenis Pelanggaran yang Dilakukan oleh
Panitia Pemilihan pada Pemilu 2019

<i>NO</i>	<i>JENIS PELANGGARAN</i>	<i>PROVINSI</i>
1	Pencoblosan Surat Suara Sisa	Sumatera Utara,
2	Penggelapan Gaji KPPS	Sumatera Utara, Sulawesi Tengah,
3	Memihak kepada Peserta Pemilu Tertentu/Tidak Netral	Sumatera Utara, Kalimantan Tengah, Sulawesi Utara, Banten, Bengkulu, Kalimantan Barat, Kalimantan Utara, Kalimantan Timur, Riau
4	Terdaftar sebagai Pengurus Parpol	Sulawesi Utara, Bengkulu,
5	Ikut Berkampanye bagi Peserta Pemilu	Sulawesi Utara
6	Membuka Kotak Suara Tanpa Dihadiri Saksi dan Pengawas TPS	Banten
7	Tidak Memberikan Salinan Formulir DAA1-KPU kepada Panwascam	Bengkulu
8	Memanipulasi/Penggelembungan Perolehan Suara Calon Tertentu	Sumatera Utara, Kalimantan Utara, Sulawesi Tengah, Sumatera Barat, Kalimantan Timur, Maluku
9	Mencoblos Surat Suara Milik Pemilih yang tidak hadir	Nusa Tenggara Timur

Sumber: KPU RI (2019)

Salah satu kasus yang diambil peneliti adalah penanganan pelanggaran *election fraud* yang dilakukan oleh Panitia Pemilihan pada Pemilu Tahun 2019. Jika diambil perbandingan data dari Pemilu 2014, terdapat peningkatan jumlah penanganan kasus dan pemberian sanksi yang signifikan kepada Panitia Pemilihan di Pemilu 2019. Terjadinya peningkatan kasus pelanggaran integritas Pemilu oleh Panitia Pemilihan merupakan konsekuensi dari berpindahnya penanganan pelanggaran Panitia Pemilu adhoc dari DKPP ke KPU selaku organisasi induk.

Tabel 2.

Penanganan Pelanggaran Panitia Pemilihan Pemilu 2014					
NO	Panitia Pemilihan	Peringatan	Diberhentikan Sementara	Diberhentikan Tetap	Pidana
1	PPK	3	292	45 orang	1
2	PPS	8	434	7 orang	3
3	KPPS	-	614	-	8

Sumber: DKPP RI: Outlook 2016

Pelanggaran integritas ditenggarai sebagai salah satu faktor penyebab sebuah Pemilu dianggap gagal. Pelanggaran integritas terjadi karena antara lain adalah integritas Penyelenggara Pemilu yang buruk (Norris, 2014). Kegagalan Pemilu (*elections fail*) tidak hanya sekedar disebabkan oleh faktor struktural semata, tetapi juga integritas Panitia Pemilihan seperti kelalaian dalam proses pemungutan dan penghitungan suara, mulai dari segel surat suara atau kotak suara yang rusak hingga praktek jual beli suara. Kegagalan Pemilu yang disebut Norris disebabkan oleh kegagalan Penyelenggara Pemilu mengejawantahkan prinsip Pemilu yang berintegritas dan integritas Pemilu yakni independen, imparial, integritas, transparan, efisien, profesional, pelayanan publik dan bertanggung jawab (IDEA, 2010). Dalam konteks Pemilu di Sumatera Utara, kegagalan ini banyak dipengaruhi oleh faktor politik transaksional dan pengaruhnya dari relasi kekuasaan lokal. Hipotesis ini tergambar jelas dalam fenomena pelanggaran Pemilu oleh Panitia Pemilihan yang disampaikan penulis pada bagian pembahasan. Komisi Pemilihan Umum (KPU) mengidentifikasi pelanggaran ini ke dalam klasifikasi umum yaitu Pelanggaran Kode Etik, Kode Perilaku, sumpah/janji dan pakta integritas.

Dalam membedah integritas Panitia Pemilihan dari sisi jumlah pelanggaran yang terjadi, dapat ditelusuri dari perbandingan data dua Pemilu terakhir. Dalam kurun dua Pemilu terakhir, terdapat perbedaan wewenang penanganan pelanggaran Panitia Pemilihan antara DKPP dan KPU. Pada Pemilu 2014, kewenangan KPU masih sebatas memberikan sanksi pemberhentian sementara. Sementara untuk proses ajudikasi lebih lanjut dilakukan oleh DKPP. Dari 726 anggota Panitia Pemilihan yang diberhentikan sementara, hanya 52 orang yang diberhentikan tetap oleh DKPP. Angka ini melonjak setelah hak ajudikasi penanganan pelanggaran integritas Panitia Pemilihan dikembalikan ke KPU Kabupaten/Kota. Artinya, setelah penanganan pelanggaran integritas Panitia Pemilihan dilakukan oleh KPU selaku otoritas induk, semakin banyak terungkap kasus kecurangan Pemilu yang dilakukan oleh Panitia Pemilihan. Sebagian besar Panitia Pemilihan melakukan kecurangan Pemilu yaitu dengan terlibat manipulasi suara dan tidak netral dalam bertugas.

Tabel 3.
Penanganan Pelanggaran Panitia Pemilihan Pemilu 2019

No	Keterangan	Jumlah
1	Jumlah Kasus	542 Kasus
2	Peringatan	325 orang
3	Diberhentikan Sementara	78 orang
4	Diberhentikan Tetap	239 orang
5	Pidana	3 orang
6	Masih dalam pemeriksaan	165 kasus

Sumber: Biro Perencanaan dan Data KPU RI per Juli 2019

Dari rekapitulasi jumlah pelanggaran Kode Etik, Kode Perilaku, sumpah/janji dan pakta integritas anggota Panitia Pemilihan Pemilu 2019, Provinsi Sumatera Utara menempati peringkat pertama daerah yang paling banyak dijatuhi hukuman sanksi pemberhentian tetap. Dari total 417.508 anggota Panitia Pemilihan yang tersebar di 33 kabupaten/kota, terdapat 224 anggota Panitia Pemilihan yang telah diproses, di mana sebanyak 151 dijatuhi hukuman pemberhentian tetap. Sementara, per bulan Agustus 2019, terdapat 121 kasus dugaan pelanggaran integritas yang dilakukan oleh anggota Panitia Pemilihan masih dalam proses pemeriksaan.

Pemberian sanksi pemberhentian tetap merupakan sanksi terberat bagi anggota Panitia Pemilihan, karena dianggap terbukti telah melakukan pelanggaran Pemilu serta sangat rentan untuk diteruskan ke ranah pidana. Praktek pelanggaran Pemilu yang terbukti dilakukan oleh anggota Panitia Pemilihan di Provinsi Sumatera Utara antara lain:

1. Pencoblosan surat suara sisa di Kabupaten Nias.
2. Penggelapan gaji KPPS di Kabupaten Padang Lawas.
3. Memihak kepada peserta Pemilu/tidak netral/diintervensi oleh Kepala Daerah di Tapanuli Tengah.
4. Manipulasi/penggelembungan perolehan suara di Kabupaten Labuhan Batu.
5. Terindikasi menerima suap dari calon anggota legislatif di Kota Medan.

Jenis-jenis pelanggaran tersebut menjadi tantangan bagi proses Pemilu yang kompetitif, kredibel, akseptabel, bebas, jujur dan berkeadilan dalam suatu negara. Praktek pelanggaran ini juga dapat digunakan untuk membuktikan frasa negatif Pemilu (*electoral fraud, electoral malpractice, electoral misconduct*, dan lain-lain). Indikator-indikator ini oleh para ilmuwan Pemilu dapat dijadikan tolak ukur untuk mengukur integritas Pemilu dari sisi penyelenggara bahkan lebih ekstemnya dapat menentukan berhasil atau tidaknya penyelenggaraan Pemilu. Ukuran keberhasilan penyelenggaraan Pemilu tidak semata dilihat dari hasil Pemilu semata (*electoral result*) dapat dibedah lebih dalam dan ditinjau dari berbagai aspek. Aspek utamanya adalah integritas Penyelenggara Pemilu yang berdampak pada kurangnya legitimasi kekuasaan pemenang Pemilu dan ketidakpuasan terhadap demokrasi (Norris, 2015). Konsekuensinya, terjadi krisis legitimasi terhadap hasil Pemilu, turunnya kepercayaan publik dengan terhadap produk-produk Pemilu (partai politik, parlemen dan eksekutif).

Secara umum, kesalahan Penyelenggara Pemilu menurut Vickery dan Shein (2012) dibedakan menjadi dua, Penyelenggara Pemilu salah prosedur

karena lalai (*malpractice*) dan Penyelenggara Pemilu melakukan kecurangan (*fraud*). Terdapat perdebatan diantara para *scholar* mengenai perbedaan dua istilah ini. Birch (2011) menganggap malpraktek Pemilu sebagai kesalahan yang disengaja, sedangkan untuk kelalaian/kesalahan tidak disengaja disebut *misspractice*. Birch juga mendefinisikan *fraud* bagian dari manipulasi suara/pencurian suara yang targetnya proses administrasi Pemilu seperti menghalangi pencalonan kandidat yang potensial, manipulasi daftar pemilih, kegagalan menyediakan pemungutan suara yang memadai, manipulasi suara, manipulasi penghitungan dan rekapitulasi, kesalahan mengalokasi kursi, menghalangi akses pengawas, mal administrasi dalam penyelesaian sengketa pemilu. Lebih ekstrem, Birch (2011) mengaitkan *election fraud* sebagai wujud dari korupsi pemilu (*election corruption*).

Sementara Alvarez, (2008) mempersoalkan istilah *electoral fraud* yang sama sekali tidak beririsan dengan korupsi (*corruption*). Menurutnya tidak mudah memformulasikan tentang *electoral fraud*, termasuk mendeteksi dan mencegahnya terjadi. Tidak ada cara yang tepat untuk mengaplikasikan pemahaman tentang kecurangan Pemilu karena sangat bergantung pada apa yang dianggap sebagai *electoral fraud* dari proses Pemilu dari waktu ke waktu dan dari satu negara ke negara lain. Bahkan di kalangan akademis sekalipun belum ada kesepahaman yang sama tentang *fraud* dalam hukum internasional dan domestik, komparasi ilmu politik Amerika, dan perkembangan administrasi Pemilu di negara berkembang. Argumen yang dikemukakan oleh Alvarez dibuktikan dengan belum adanya kesepakatan tunggal terkait *fraud* untuk diadopsi dalam undang-undang kepemiluan di banyak negara demokrasi.

Secara umum, negara yang melaksanakan Pemilu menganggap *fraud* terjadi apabila pelaksanaan Pemilu telah melanggar prinsip *free and fair elections* berdasarkan Deklarasi Universal tentang Hak Asasi Manusia. Meskipun begitu, banyak dugaan tentang *fraud* masih belum jelas bagaimana pembuktiannya. Sejauh ini pendekatan “kecurigaan atau dugaan” masih menjadi bukti terjadinya kecurangan Pemilu dan sulit untuk dibuktikan, karena masing-masing pelaku akan saling tuding, hingga pada akhirnya hanya sebatas dianggap pelanggaran administrasi. Argumentasi ini menunjukkan bahwa *electoral fraud* tidaklah ada batasan yang jelas. Apakah manipulasi suara atau pencurian suara itu masuk ke dalam kategori pemilu yang curang, misalnya hanya satu suara yang dimanipulasi atau dicuri sehingga tidak mempengaruhi perilaku pemilih seperti misalnya jika intimidasi dari peserta Pemilu atau perubahan sistem Pemilu yang lebih berdampak besar.

Secara umum, pelanggaran yang dilakukan oleh Panitia Pemilihan merujuk pada kurangnya kemandirian, kompetensi dan integritas personil. Meskipun kesalahan tertuju pada tataran individu, akan tetapi perlu dilihat pula bahwa perlu penguatan pengelolaan oleh Lembaga baik dalam mencegah, mendeteksi, maupun menangani malpraktek dan kecurangan. Pemegang kuasa pengaturan tentang penyelenggara Pemilu adalah KPU sebagai sentral dari KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, dan KPPS. Seluruh kebijakan tersentralisasi disusun secara *top down*, seragam dari atas ke bawah untuk seluruh rentang struktural. Perhatian KPU lebih

tercurahkan penuh ke pelaksanaan tahapan-tahapan besar, mengakibatkan rancangan tentang pengelolaan Panitia Pemilihan yang meliputi PPK, PPS, KPPS yang berada di level terbawah belum mendapatkan perhatian secara maksimal. Dari sini dapat ditemukan titik temu bahwa kondisi struktural berpengaruh terhadap integritas Pemilu (Norris, 2014).

Berdasarkan pemikiran tersebut penegakan integritas erat dengan apa yang didorong apa yang dihindari dan dicegah. Definisi dan kontekstualisasi tentang mandiri, integritas dan kompetensi membantu penulis untuk mengkerangkai desain teknokratis administratif yang terbentuk mampu mendorong Panitia Pemilihan untuk memahami dan menaati Kode Etik, bersikap imparial, mampu memilih serta membentuk sumber daya yang memiliki kompetensi personal yang dibutuhkan dan terampil sebagai Penyelenggara Pemilu untuk menjunjung nilai-nilai demokratik.

Pelanggaran itu dapat dijumpai dalam setiap kali penyelenggaraan pesta demokrasi. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum (DKPP) mengungkapkan data bahwa selama periode Januari hingga Februari 2018 sudah memeriksa sebanyak 76 kasus pelanggaran Kode Etik yang melibatkan unsur Penyelenggara Pemilihan umum³. Modus-modus tersebut menunjukkan, bahwa terdapat pelanggaran Kode Etik oleh penyelenggara pesta demokrasi tidaklah sedikit. Ada bermacam-macam jenis pelanggaran yang dilakukannya, yang dapat dimaknai sebagai kecurangan dalam Pemilu yang dilakukan oleh para Penyelenggara Pemilu.

Pelanggaran Pemilu secara umum dapat tergambar dari rekapitulasi pelaporan dan temuan pelanggaran yang dirilis oleh Bawaslu (Pemilu maupun Pemilihan Kepala Daerah):

Tabel 4.
Laporan dan Temuan Pelanggaran Pemilu dan Pemilihan yang Dilakukan oleh Penyelenggara Pemilu seluruh Indonesia

No	Pemilu/ Pemilihan	Dugaan Pelanggaran		Tindak Lanjut		Jumlah Pelanggaran
		Laporan	Temuan	Dihentikan	Ditindak Lanjuti	
1	2014	1.187	4.900	781	5.423	6.087
2	2015	2.758	2.613	2.536	2.838	5.371
3	2017	1.319	1.028	1.613	734	2.347
4	2018	1.758	3.415	-	-	5.173
5	2019	586	441	258	832	900

Sumber: Laporan Tahunan Bawaslu RI Tahun 2014-2019

³ Menurut anggota DKPP Ida Budhiati, bahwa sejak Januari sampai 22 Februari 2018 DKPP sudah memeriksa 76 perkara pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu dan melibatkan 163 oknum. Setelah diperiksa, disimpulkannya kalau sebanyak 61,2 persen di antaranya melanggar Kode Etik. Dari jumlah itu, telah dilakukan tindakan berupa 37 peringatan keras, 27 orang diperingatkan, 3 diberhentikan sementara, 11 diberhentikan tetap, 3 orang diberhentikan jabatannya sebagai ketua serta 76 orang direhabilitasi. Dari 61,2 persen oknum yang terbukti melakukan pelanggaran Kode Etik sebagian besar berupa pelanggaran profesionalisme seperti bekerja tidak sesuai prosedur, tidak cermat, tidak teliti, dan lain-lain. Namun kasus suap belum ditemukan dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pemilu

Ditengah teknis pelaksanaan Pemilu yang semakin kompleks, ruang untuk terjadinya malpraktek Pemilu menjadi terbuka lebar⁴. Beberapa contoh malpraktek pemilu:

1. Tidak dilakukan pemungutan suara, oknum KPPS atau PPS langsung mengisi formulir C1;
2. Pemungutan dan penghitungan suara dilakukan sepenuhnya oleh oknum KPPS;
3. Pemungutan suara diwakilkan, seperti: satu orang bisa mewakili seluruh keluarganya;

Pada realitasnya, Pemilu di daerah tertentu menunjukkan fakta mengejutkan. Pelaksanaan Pemilu tidak sesuai regulasi menunjukkan masih terdapat sejumlah daerah yang minim pemahaman tentang Pemilu dan demokrasi. Minimnya pemahaman tersebut bisa dikarenakan akses pendidikan demokrasi atau pendidikan Pemilu belum efektif sampai ke daerah tersebut atau memang terdapat upaya pembiaran masyarakat tidak memahami Pemilu (pembodohan). Dimungkinkan ada elite politik lokal melestarikan kondisi ini untuk menjadikannya sebagai kantong suara yang pasti dimilikinya pada ajang Pemilihan Umum.

Malpraktik ini penting menjadi perhatian para pihak untuk melakukan kegiatan pendidikan demokrasi dan kepemiluan pada masa *post-electoral* secara terfokus. Kedua, praktik politik uang terjadi sebagai bentuk menggunakan uang untuk memenangi pemilihan dengan membeli suara pemilih. Suara pemilih dinilai dengan sejumlah rupiah. Politik uang kerap disebut ibarat kentut, ada namun sulit untuk dibuktikan. Praktik politik uang yang masif akan menghasilkan elite politik yang terpilih berdasarkan uang bukan berdasarkan kepercayaan pemilih. Praktik politik uang cenderung berbanding paralel dengan kekuasaan yang korup dan membangun relasi politik menjadi transaksional serta pragmatis. Politik uang pada akhirnya dapat membunuh sistem demokrasi. Ketiga, Penyelenggara Pemilu tidak berintegritas menjadi bagian dari masalah fundamental pelaksanaan Pemilu. Laksana permainan sepakbola, wasit yang tidak netral dapat berdampak pada kemenangan yang tidak *fair* dan sebagian berdampak pada konflik kekerasan yang menciderai nilai-nilai demokrasi.

Penelitian yang mengkaji integritas Panitia Pemilihan dalam konteks Pemilu menjadi sangat penting karena berdasarkan data-data diatas, pelanggaran integritas masih menjadi bahan evaluasi penting di akhir sebuah pelaksanaan Pemilu. Panitia Pemilihan merupakan badan Penyelenggara Pemilu yang unik karena bersifat temporer namun sekaligus menjadi institusi yang langsung berhadapan dengan pemilih, peserta pemilu dan segala urusan teknis pemungutan dan penghitungan suara pemilu. Oleh karenanya, Panitia Pemilihan memiliki tingkat kerentanan untuk

⁴ Viryan (2015) dalam tulisannya yang berjudul *Catatan Integritas Pemilu 2014* membagi malpraktik Pemilu ke dalam tiga kategori, yaitu: *pertama*, Pemilu tanpa Pemilu; *kedua*, Politik uang kepada pemilih dan; *ketiga*, Penyelenggara Pemilu tidak berintegritas. Pemilu tanpa Pemilu yang dimaksud sebagai praktik kegiatan pemungutan dan penghitungan suara tidak dilakukan pada hari pemungutan dan penghitungan suara. Pemilu tanpa Pemilu dikarenakan masyarakat sekitar belum teredukasi demokrasi dan praktik Pemilu tanpa Pemilu telah berjalan sejak Pemilu masa sebelumnya.

mudah dipengaruhi integritasnya. Catatan-catatan pelanggaran tersebut menunjukkan bahwa Panitia Pemilihan tidak sekedar *supporting system* semata, tetapi juga menjadi *core* dalam konteks integritas Pemilu.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini akan menggunakan pendekatan kualitatif sebagai sebuah proses penyelidikan untuk memahami masalah sosial atau masalah manusia, berdasarkan penciptaan gambaran holistik lengkap yang dibangun dengan argumen, melaporkan pandangan informan secara terperinci dan mengeksplorasi sedetail mungkin sejumlah contoh atau peristiwa untuk mengungkap fakta dengan analisis yang sistematis (Creswell, 1996). Penelitian ini akan ditunjang dengan penelitian kepustakaan (*library research*), yaitu studi terhadap bahan-bahan tertulis terkait dengan fokus penelitian.

Untuk itu, didalam penelitian ini penulis telah mengumpulkan bahan pustaka dan melakukan kajian terhadap berbagai bahan pustaka tersebut guna diperoleh data-data yang diperlukan. Selanjutnya, data tersebut diolah dan dianalisis, kemudian disusun menjadi sebuah laporan penelitian berbentuk tesis. Penulisan penelitian ini didasari atas pemantauan penyelenggaraan Pemilu 2019 di Provinsi Sumatera Utara, khususnya di Kabupaten Tapanuli Tengah. Penelitian ini juga sudah terintegrasi dan terkoneksi dengan proses penanganan pelanggaran Kode Etik, Kode Perilaku, sumpah/janji dan pakta integritas yang berjalan di KPU. Penelitian ini bersifat deskriptif kualitatif, dalam arti, penulis menggambarkan secara kualitatif berbagai modus operandi pelanggaran Pemilu dan proses penanganan pelanggaran tersebut oleh KPU. Unit analisa kajian ini adalah KPU selaku Penyelenggara Pemilu dan pemangku kepentingan Penyelenggara Pemilu.

Dua teknik pengumpulan data yang dilakukan penulis adalah:

1. Survey kepustakaan, yaitu melakukan observasi dan mencari informasi tentang bahan-bahan pustaka yang memuat masalah yang penulis teliti. Penulis melakukan kajian tentang badan Penyelenggara Pemilu yang disediakan oleh IDEA dan referensi kepeemiluan lainnya. Selain itu referensi berupa jurnal, buku, Peraturan DKPP dan Peraturan KPU yang berkaitan dengan integritas Penyelenggara Pemilu serta contoh penegakan integritas Pemilu di beberapa negara. Penulis juga melakukan analisis intensif dan mendalam terhadap naskah-naskah dalam bentuk laporan, sertifikat rekapitulasi hasil, berita acara pemeriksaan, formulir laporan/aduan dugaan pelanggaran Kode Etik, Kode Perilaku, sumpah/janji dan pakta integritas Panitia Pemilihan, risalah Rapat Pleno KPU Kabupaten Tapanuli Tengah dan laporan hasil-hasil pengawasan dari Bawaslu Kabupaten Tapanuli Tengah.
2. Studi lapangan, sebagai upaya pengumpulan data primer untuk memverifikasi dan pelengkapan dari data-data sekunder yang dapat dikumpulkan. Studi lapangan akan menggunakan wawancara mendalam (*in-depth interview*) dalam proses penarikan data. Proses pemilihan informan penelitian disesuaikan dengan informasi yang dibutuhkan penulis sesuai dengan keahlian, pengalaman,

pengetahuan, otoritas, maupun informasi lain yang dimiliki. Berikut daftar informan yang menjadi sumber data primer:

- a. Anggota KPU RI Divisi SDM pada pemilu 2019;
- b. Ketua KPU Provinsi Sumatera Utara;
- c. Anggota KPU Tapanuli Tengah divisi SDM;
- d. Anggota Bawaslu Tapanuli Tengah.

KONSEP DAN PENDEKATAN

Praktek kecurangan Pemilu tidak terjadi begitu saja tanpa ada pemicunya. Akan tetapi terdapat penyebab dan aktor dibalik terjadi praktek kecurangan Pemilu. Konsep integritas menurut IDEA tentang kesesuaian antara tindakan dan perilaku. Namun terdapat hal yang dapat mempengaruhi personal penyelenggara Pemilu sehingga melakukan tindakan yang disebut oleh Norris (2018) sebagai *electoral fraud*. Lebih lanjut, pengaruh terjadinya praktek pelanggaran Pemilu seperti manipulasi pemungutan suara dapat diasumsikan karena sistem yang lemah, baik secara regulasi pelaksanaan Pemilu maupun pengawasan dan juga faktor politik yang mampu menjadi kekuatan penekan yang dapat mempengaruhi hasil Pemilu. Bossisme Sidel menunjukkan bahwa kontrol oleh relasi kekuasaan terhadap institusi-institusi terkait dapat mempengaruhi hasil Pemilu yang pada akhirnya mampu merusak integritas institusi tersebut.

Adapun cara penulis menggunakan teori dan konsep ini adalah sebagaimana pernyataan Evera (1997) bahwa dalam pembuatan dan penggunaan teori tidak dapat dipisahkan dari proses hipotesis, eksplanasi dan pemahaman kondisi awal. Teori tidak hanya berkenaan dengan hukum hipotesis semata tetapi juga mengalami generalisasi variabel-variabel spesifik. Oleh karena itu, dalam hal ini penulis akan menggunakan konsep “integritas” dan bossisme. Penulis menggunakan pendekatan institusional yang secara normatif menjelaskan Penyelenggara Pemilu secara kelembagaan dalam melaksanakan regulasi dikombinasikan dengan pendekatan pendekatan struktural-fungsional⁵.

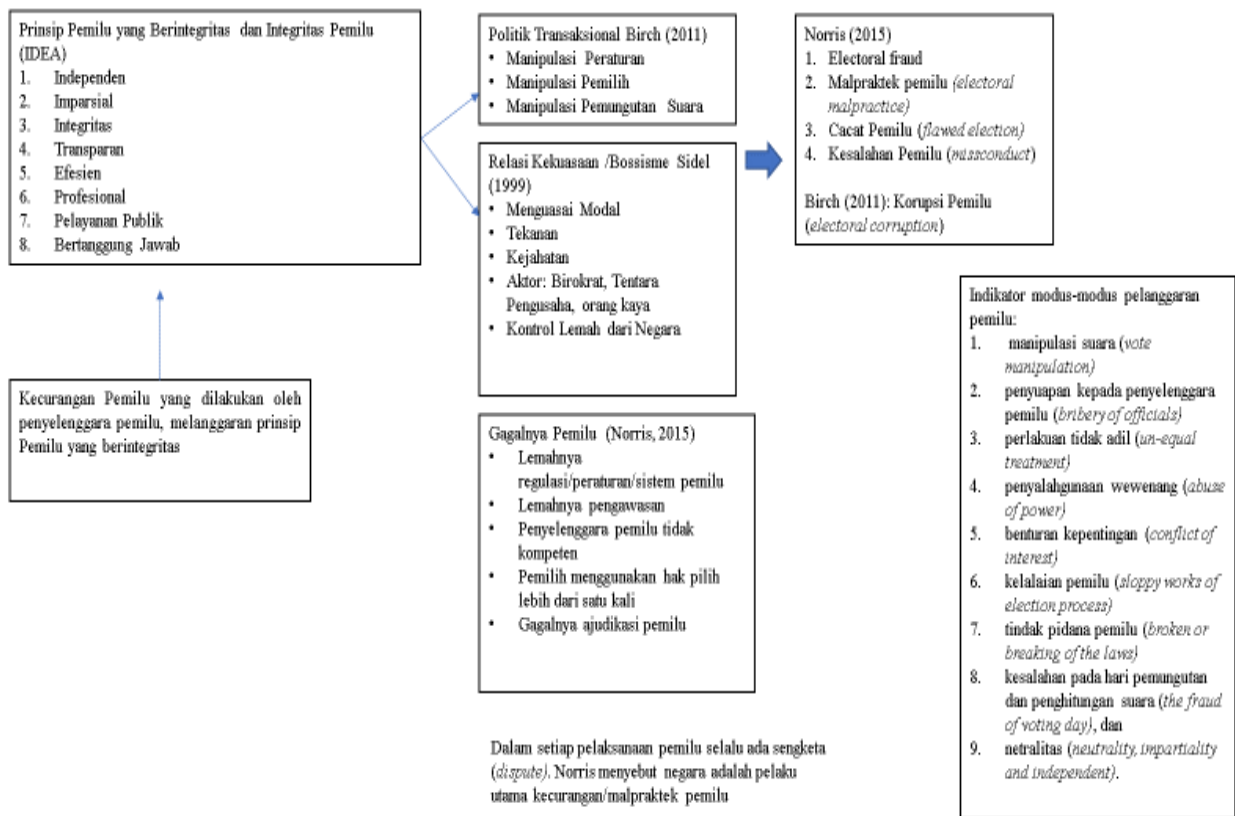
Oleh karena itu, penulis beranggapan kecurangan Pemilu yang dilakukan oleh anggota Panitia Penyelenggara Pemilu tidak hanya didasari atas faktor institusi semata tetapi terdapat pengaruh luar yang mempengaruhi tindakan dari Penyelenggara Pemilu. KPU secara kelembagaan sudah membangun sebuah sistem untuk mengantisipasi pelanggaran Pemilu namun pengaruh dari komponen luar juga ikut berperan penting dalam terjadinya praktek malpraktek Pemilu, manipulasi pemungutan suara dan bentuk-bentuk kecurangan Pemilu lainnya.

⁵ Di tahun 1970-an, ilmuwan politik Gabriel Almond dan Bingham Powell berargumen bahwa dalam memahami suatu sistem politik, tidak hanya melalui institusi atau struktur saja. Institusi-institusi harus ditempatkan ke dalam konteks historis dan bergerak dinamis. Pendekatan struktural-fungsional melihat seluruh obyek politik itu penting, yaitu sebagai subyek dari hukum “stimulus dan respons” yang sama (input dan output). Pendekatan ini disusun berdasarkan beberapa komponen kunci termasuk kelompok kepentingan, partai politik, lembaga eksekutif, legislatif, peradilan, dan termasuk birokrasi. <http://suarata.blogspot.com/2014/01/pendekatan-teori-struktural-fungsional.html>

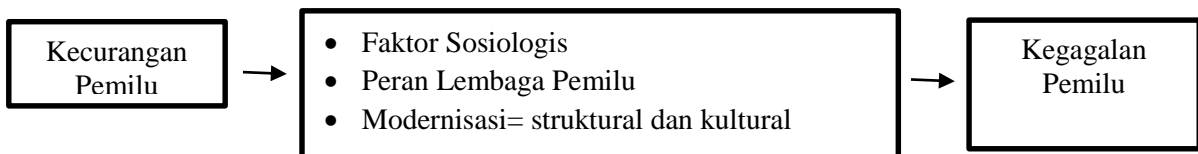
Kontekstualisasi Teori dan Konsep Penelitian

Cara penulis dalam menggunakan teori dan konsep sebagai alat analisis dalam penelitian ini adalah dengan mengkontekstualisasikan dalam kasus pelanggaran Pemilu tahun 2019 di Kabupaten Tapanuli Tengah yang dilakukan oleh anggota KPPS. Teori dan konsep menjelaskan mengenai pelanggaran Pemilu 2019 di Kabupaten Tapanuli Tengah dilandasi oleh banyak faktor internal dan eksternal dari sisi kelembagaan Penyelenggara Pemilu, ditandai dengan banyaknya pemecatan terhadap anggota KPPS yang dilakukan oleh KPU Kabupaten Tapteng. Oleh karena itu, dalam menganalisis indikator-indikator modus-modus pelanggaran pemilu (Sardini, 2015) tidak cukup hanya menggunakan satu variabel karena konsep integritas Pemilu memiliki banyak keterkaitan. Terdapat banyak instrument untuk mengukur integritas Pemilu sebagai usaha memenuhi standar internasional dan norma-norma global.

Gambar 1. Kerangka Berpikir Penelitian



Gambar 2. Kerangka Kecurangan Pemilu



Sumber: Norris, P. (2015). *Why Elections Fail*. New York: Cambridge University Press.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pelaksanaan Pemilu Serentak Tahun 2019 melibatkan 7.770.111 personil Panitia Pemilihan terdiri dari PPS, PPK dan KPPS serta PPLN dan KPPSLN yang menyelenggarakan Pemilu Indonesia di Luar Negeri. Pengaturan mengenai Pembentukan dan Tata Kerja Panitia Pemilihan diatur dalam Peraturan KPU Nomor 3 Tahun 2018 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan KPU Nomor 36 Tahun 2018 untuk Panitia Pemilihan dalam negeri dan Peraturan KPU Nomor 4 Tahun 2018 untuk Panitia Pemilihan di Luar Negeri. Perjalanan penyusunan peraturan ini memiliki semangat untuk menguatkan pondasi pelaksanaan Pemilu pada Penyelenggara Pemilu tingkat bawah.

Dalam strategi memperkuat integritas anggota Panitia Pemilihan, KPU mengeluarkan Peraturan KPU Nomor 8 Tahun 2019 yang salah satu klausul di dalamnya adalah menyerahkan wewenang yuridis kepada KPU Kabupaten/Kota untuk mengadili anggota Panitia Pemilihan yang bermasalah. Standar moral yang dipergunakan KPU dalam menyelenggarakan Pemilu dituangkan dalam Kode Etik, Kode Perilaku, sumpah/janji, pakta integritas yang wajib ditandatangani oleh seluruh anggota Panitia Pemilihan. Hal ini dilakukan untuk menekan jumlah disintegritas yang kerap dilakukan oleh Penyelenggara Pemilu.

Provinsi Sumatera Utara merupakan salah satu wilayah yang paling banyak memberhentikan anggota Panitia Pemilihan semenjak diberlakukannya Peraturan KPU Nomor 8 Tahun 2019. Peraturan KPU Nomor 8 tahun 2019 sebenarnya diperuntukkan untuk memotong mata rantai yang panjang dalam penanganan dugaan pelanggaran integritas oleh Panitia Pemilihan. Instrumen Kode Etik, Kode Perilaku, sumpah/janji dan pakta integritasnya pun sangat kuat. Menguji praktek *election fraud* memang harus dilakukan melalui studi kasus (R. Michael Alvarez, 2008) karena dibanyak negara, kultur politik dan kerangka hukum Pemilu-nya mempengaruhi persepsi terhadap *election fraud*. Di Amerika Serikat pada tahun 1960 an hak pilih berdasarkan *voters classes* baru dicabut, di tahun 1800 an, banyak negara mengalami intimidasi dan kekerasan dalam kompetisi Pemilu. Konsentrasi *election fraud* dewasa ini adalah pembelian suara (*vote buying*).

Berdasarkan rekapitulasi jumlah pelanggaran Kode Etik, Kode Perilaku, sumpah/janji dan pakta integritas anggota Panitia Pemilihan Pemilu 2019, Provinsi Sumatera Utara menempati peringkat pertama daerah yang paling banyak dijatuhi hukuman sanksi pemberhentian tetap. Pemberian sanksi pemberhentian tetap merupakan sanksi terberat bagi anggota Panitia Pemilihan, karena dianggap terbukti telah melakukan pelanggaran Pemilu serta sangat rentan untuk diteruskan ke ranah pidana. Praktek pelanggaran Pemilu yang terbukti dilakukan oleh anggota Panitia Pemilihan di Provinsi Sumatera Utara antara lain:

1. Pencoblosan surat suara sisa di Kabupaten Nias
2. Penggelapan gaji KPPS di Kabupaten Padang Lawas
3. Memihak kepada peserta Pemilu/tidak netral/diintervensi oleh kepala daerah di Tapanuli Tengah
4. Manipulasi/Penggelembungan perolehan suara di Kabupaten Labuhan Batu

5. Terindikasi menerima suap dari calon anggota legislatif di Kota Medan

Tren pelanggaran pemilu di Provinsi Sumatera Utara memang cukup tinggi, jika dilihat dari putusan Mahkamah Konstitusi yang memerintahkan 6 (enam) kabupaten/kota di Sumatera Utara melakukan Pemungutan Suara Ulang (PSU).

Tabel 5.
Kabupaten/Kota di Sumatera Utara yang Melaksanakan PSU
Berdasarkan Rekomendasi Bawaslu Setempat

No	Kabupaten/Kota	TPS
1	Padangsidempuan	TPS 10 Kelurahan Wek, Kecamatan Padangsidempuan.
2	Mandailing Natal	1. TPS 14 Kelurahan Mompang Jae, Kecamatan Panyabungan 2. TPS 1 Desa Huta Tinggi, Kecamatan Panyabungan Timur
3	Padang Lawas Utara	TPS 1 Desa Sigambal, Kecamatan Padang Bolak.
4	Medan	1. TPS 35 Kelurahan Sei Agul, Kecamatan Medan Barat 2. TPS 13 Kelurahan Dwikora, Kecamatan Medan Helvetia.
5	Tapanuli Tengah	1. TPS 3 Desa Tumba Jae, Kecamatan Manduamas; 2. TPS 2 Desa Lae Monong, Kecamatan Manduamas; 3. TPS 13 Kelurahan Sibabangun, Kecamatan Sibabangun; 4. TPS 1 Desa Sorkam Tengah, Kecamatan Sorkam; 5. TPS 2 Desa Kebun Pisang, Kecamatan Badiri; 6. TPS 7 Desa Aek Korsik, Kecamatan Badiri.
6	Nias Selatan	Seluruh TPS di 5 Kecamatan Kabupaten Nisel yakni Toma, Lolowau, Mazino, Sidua'ori, dan Somambawa.

Bawaslu dalam buku Indeks Kerawanan Pemilu (IKP) Tahun 2019 menjelaskan kecurangan pemilu yang paling sering terjadi adalah tindakan langsung (dari eksekutif atau peserta Pemilu) atau tindakan pembiaran (oleh Penyelenggara Pemilu) yang mengganggu proses Pemilu. Bentuk-bentuk pelanggaran tersebut direpresentasikan dalam modus-modus pelanggaran pemilu oleh penyelenggara pemilu seperti yang tertulis dalam Bab 2. Pelanggaran-pelanggaran ini melekat pada Provinsi Sumatera Utara, sebagaimana tergambar dalam Indeks Kerawanan Pilkada (IKP) 2015 yang dikeluarkan Bawaslu. Provinsi Sumatera Utara termasuk dalam lima besar provinsi paling rawan pada kontestasi Pilkada Serentak pertama tersebut. Tiga kota di Kepulauan Nias (Nias Selatan, Nias Utara dan Nias Barat) masuk ke dalam 5 besar kota paling rawan. Sementara, jumlah Penyelenggara Pemilu yang menjadi teradu pada Pemilihan 2015 hasil rilis dari DKPP menempatkan Provinsi Sumatera Utara diperingkat kedua dengan jumlah teradu mencapai 47 orang dengan 7 anggota yang diberhentikan tetap.

Pada pilkada serentak 2018, Provinsi Sumatera Utara kembali menempati posisi lima besar provinsi paling rawan berdasarkan IKP yang dikeluarkan Bawaslu tahun 2018. Laporan dugaan pelanggaran di Sumatera Utara mencapai 176 kasus. Sedangkan laporan pelanggaran etika di DKPP sebanyak 42 pengaduan, terbesar kedua setelah Provinsi Papua. Dalam konteks tersebut, pada setiap evaluasi Pemilu dan Pemilihan, Provinsi Sumatera Utara selalu masuk dalam daftar daerah yang bermasalah dari sisi integritas. Hasil data-data tersebut diperkuat dengan pola pengawasan ketat yang dilakukan oleh KPU RI kepada Sumatera Utara dalam setiap perhelatan pemilu maupun pilkada. Hal demikian dijelaskan oleh Anggota KPU RI Evi Novida Ginting Manik saat ditemui oleh penulis.

“Sumatera Utara memang wilayah yang terus menjadi sorotan dan dibawah pengawasan ketat kami. Dari dulu, daerah-daerah seperti di Kepulauan Nias, Tapanuli Tengah, dan beberapa daerah lain sangat rentan terjadi manipulasi pemungutan suara. Dalam setiap kesempatan, kami selalu meminta Bawaslu agar memberikan perhatian lebih kepada beberapa titik di Sumatera Utara, sembari kami juga memberikan supervisi yang ketat agar jajaran kami terhindar dari pelanggaran pemilu.”

(Wawancara oleh penulis, Kamis, 2 Januari 2020 di Kantor KPU RI).

Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa wilayah Sumatera Utara pada Pemilu 2019 menjadi salah satu fokus pengawasan internal yang dilakukan KPU. Salah satu latar belakang diberikannya wewenang penanganan pelanggaran Panitia Pemilihan oleh KPU Kabupaten/Kota sebagaimana termaktub dalam Peraturan KPU Nomor 8 Tahun 2019 adalah untuk memperketat sistem pengawasan dari internal KPU. Temuan pada Pemilu 2019, Provinsi Sumatera Utara menjadi daerah yang paling banyak melakukan penanganan pelanggaran yang dilakukan oleh panitia pemilihan dari total 417.508 anggota panitia pemilihan yang tersebar di 33 Kabupaten/Kota, terdapat 224 anggota Panitia Pemilihan yang telah diproses, di mana sebanyak 151 dijatuhi hukuman pemberhentian tetap. Sementara, per bulan Agustus 2019, masih terdapat 121 kasus dugaan pelanggaran integritas yang dilakukan oleh anggota Panitia Pemilihan masih dalam proses pemeriksaan.

Praktek Pemilu 2019 menjadi salah satu contoh paling mutakhir (*sophisticated*) untuk menganalisis fenomena ini. Pelaksanaan Pemilihan Serentak yang tahapannya beririsan dengan Tahapan Pemilu Presiden dan Legislatif, membuka ruang sebesar-besarnya untuk terjadinya disintegritas Penyelenggara Pemilu. Kerangka hukum di dalam Undang-Undang 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang membuka ruang kosentrasi pelaksanaan Pemilu tidak hanya terpusat pada satu kompetisi saja. Desain kerangka hukum dan Penyelenggara Pemilu ini yang mempertaruhkan integritas Penyelenggara Pemilu (Norris, 2014).

Para peserta Pemilu untuk memenuhi ambisi politiknya tidak lagi mendekati pemilih semata, tetapi menysar langsung penyelenggara Pemilu tingkat bawah. Jika seorang kandidat calon legislatif membutuhkan total 10.000 suara untuk mendapatkan kursi parlemen, namun prediksi perolehan suaranya hanya sekitar 7.000 suara, maka jalan untuk memenuhi ambang batas suara adalah dengan mempengaruhi Panitia

Pemilihan agar memanipulasi hasil suara yang diperolehnya. Kabupaten Tapanuli Tengah memiliki kasus yang cukup unik, terdapat 166 anggota PPS dan KPPS yang diberhentikan tetap. KPU Kabupaten Tapanuli Tengah memberhentikan tetap anggota Panitia Pemilihan tersebut karena dianggap telah melanggar Kode Etik, Kode Perilaku, sumpah/janji dan pakta integritas Penyelenggara Pemilu berdasarkan Peraturan DKPP Nomor 2 Tahun 2017 dan Peraturan KPU Nomor 8 Tahun 2019.

Kabupaten Tapanuli Tengah berada di peringkat teratas daerah di Provinsi Sumatera Utara yang paling banyak melakukan penanganan pelanggaran integritas Panitia Pemilihan dengan jumlah 205 kasus. Sebanyak 193 anggota Panitia Pemilihan Kabupaten Tapanuli Tengah diberhentikan tetap. Kemudian Kabupaten Nias Selatan yang menangani 112 kasus, Kabupaten Deli Serdang sebanyak 24 kasus dan Kabupaten Nias Barat sebanyak 23 kasus.

Dari sekian banyak daerah di Provinsi Sumatera Utara yang menangani kasus pelanggaran integritas Panitia Pemilihan, peneliti mengambil kasus di Kabupaten Tapanuli Tengah. Berdasarkan berita acara pemeriksaan yang dilakukan oleh KPU Kabupaten Tapanuli Tengah, sebagian besar yang diberhentikan adalah anggota KPPS. Dalam pemeriksaan, KPPS terbukti melakukan pelanggaran berupa memiliki keterikatan dan keterkaitan dengan Pemerintah Daerah setempat. Di dalam sidang pemeriksaan, beberapa anggota KPPS yang menjadi teradu mengakui mendapatkan sejumlah insentif dari Pemerintah setempat untuk memenangkan kandidat-kandidat tertentu. Keterangan ini diperkuat dengan fakta terdapat sejumlah nama calon anggota legislatif yang masih memiliki kekerabatan dengan Bupati Tapanuli Tengah yang juga menjabat ketua cabang salah satu partai nasional.

Bupati Tapanuli Tengah dilaporkan ke Bawaslu terkait dugaan kecurangan masif Pemilu, yang disinyalir melibatkan Aparatur Sipil Negara (ASN). Kecurangan proses pemungutan suara bahkan tersebar melalui video yang viral, memperlihatkan penghitungan suara tidak sesuai dengan ketentuan dan pelanggaran aturan dengan mencoblos surat suara untuk caleg tertentu. Laporan kepada Bawaslu tersebut menyebutkan, kecurangan hampir terjadi di setiap TPS. Petugas KPPS membacakan surat suara yang tidak sesuai dengan pilihan pemilih. Kecurangan dilakukan dengan cara menggelembungkan jumlah perolehan suara di formulir C1 yang merupakan salinan rekapitulasi. Modus operandi ini diperparah dengan formulir tersebut tidak diberikan salinannya kepada saksi maupun pengawas⁶.

Pada proses sengketa di Mahkamah Konstitusi, hakim memutuskan Tapanuli Tengah merupakan salah satu daerah yang diperintahkan untuk dilakukan Pemungutan Suara Ulang (PSU). Terdapat belasan TPS di Tapanuli Tengah yang melakukan PSU berdasarkan rekomendasi dari Bawaslu dan Putusan Mahkamah Konstitusi. Intervensi Pemerintah lokal terhadap Panitia Pemilihan menjadi salah satu faktor utama terganggunya integritas Penyelenggara Pemilu, dalam hal ini terkait dengan aturan

⁶ Situs berita <https://news.okezone.com/read/2019/04/24/606/2047322/bupati-tapanuli-tengah-dilaporkan-ke-bawaslu-terkait-dugaan-kecurangan-masif-pemilu> (dikutip tanggal 1 Oktober 2019, pukul 22.30).

mengenai Kode Etik, Kode Perilaku, sumpah/janji dan pakta integritas yang wajib ditandatangani oleh Panitia Pemilihan pada saat pelantikan.

Birch (2011) dalam *briefing papernya* memperkenalkan istilah *electoral corruption* untuk menggambarkan semua fenomena praktek kecurangan Pemilu. Menurutnya, malpraktik Pemilu, kecurangan Pemilu, kesalahan Pemilu, dan manipulasi Pemilu semuanya adalah praktek korupsi Pemilu yang melibatkan lembaga pemilihan untuk kepentingan kelompok atau pribadi. *Electoral corruption* dibaginya menjadi tiga kategori, manipulasi kerangka hukum, manipulasi pemilih, dan manipulasi pemungutan suara.

Contoh paling layak menggambarkan definisi yang dikemukakan oleh Birch adalah kasus di Kota Medan. Praktek pelanggaran sudah mengarah ke tindak pidana pemilu yang dilakukan oleh anggota PPK Medan Helvetia. Diduga, oknum PPK ini meningkatkan perolehan suara calon tertentu dengan menggunakan surat suara yang tidak sah lalu menerima sejumlah imbalan uang.

Surat suara yang tidak sah digunakan untuk menambah perolehan suara calon tertentu yang dicatat didalam formulir DA1. Berdasarkan keterangan Ketua KPU Sumatera Utara Herdensi, anggota PPK Medan Helvetia atas nama Kun Hidayat ditawarkan uang ratusan juta rupiah oleh salah satu caleg DPRD Kota Medan. Caleg tersebut memintanya untuk melakukan manipulasi perolehan suara karena perolehan suara yang didapatnya tidak mencakup untuk masuk ke Parlemen Kota Medan, Dugaan pelanggaran ini terungkap setelah dilakukan Rapat Pleno oleh KPU Provinsi Sumatera Utara terhadap hasil rekapitulasi suara Pemilu calon anggota Legislatif. KPU Provinsi Sumatera Utara mendapatkan laporan dari salah satu peserta Pemilu yang menduga adanya penggelembungan suara terhadap calon tertentu. Di dalam Pleno Terbuka, KPU Provinsi Sumatera Utara melakukan penyandingan formulir DA1 dengan formulir lain sehingga ditemukan adanya peningkatan perolehan suara yang signifikan yang didapatkan oleh calon tertentu. Praktek kecurangan ini memang dapat dilakukan oleh anggota PPK pada saat dilakukan rekapitulasi atau pengetikan hasil rekapitulasi di DA1 Plano (Catatan hasil rekapitulasi) yang akan berbeda dengan Berita Acara Hasil Rekapitulasi di tingkat TPS.

Praktek *election fraud* sudah melibatkan institusi pemerintah yang berkeinginan mengendalikan hasil Pemilu demi kepentingan pemerintahan. Rekayasa Pemilu dilakukan dengan mempengaruhi komponen paling penting dari Pemilu, yaitu Panitia Pemilihan. Simpser (2013) menyebut Pemilu selalu diwarnai dengan rekayasa, seperti misalnya permasalahan berkaitan dengan kotak suara, jual beli suara, dan intimidasi terhadap pemilih atau peserta Pemilu yang dilakukan penguasa. Rekayasa Pemilu adalah strategi politik yang menelan biaya besar dan sangat beresiko. Apabila rekayasa Pemilu diketahui oleh publik dan dipermasalahkan, maka akan mempengaruhi legitimasi hasil Pemilu dan bukan tidak mungkin akan membawa situasi politik yang *chaos* (Simpser, 2013).

Penyelenggaraan pemilu yang kompleks dan melibatkan Panitia Pemilihan dengan personil jumlah besar merupakan tantangan besar bagi KPU untuk mengelolanya. Apalagi mereka rentan dari kesalahan. Negara yang dalam kondisi ekonomi baik akan berbanding lurus dengan indeks integritas pemilunya (Norris, 2015). Dengan keadaan ekonomi yang baik

warga negara cenderung memiliki beberapa pra-syarat mewujudkan Pemilu yang berintegritas. Norris (2015) mengeksplorasi penyebab gagalnya sebuah Pemilu bisa disebabkan oleh struktur, kultur dan kapasitas dari badan Penyelenggara Pemilu. Kapasitas dan integritas Penyelenggara Pemilu sama pentingnya dengan membangun kerangka hukum (undang-undang) yang mengatur aturan main Pemilu. Gagasan tentang integritas Pemilu akan selalu berkaitan dengan frase negatif tentang Pemilu seperti, *electoral malpractice*, *flawed elections* dan *electoral fraud* yang semuanya sama.

Temuannya pada penelitian adalah penyebab pelanggaran yang disengaja/kecurangan terkait erat dengan Penyelenggara Pemilu yang dipolitisir. Penyelenggara Pemilu bekerja dalam *setting*-an bahwa ada pertukaran kepentingan dalam penentuan keputusan mereka sehingga keputusan yang dibuat tidak memperlihatkan kemandirian dan integritas Penyelenggara Pemilu. Pemihakan terhadap peserta tertentu bisa dirancang oleh oknum sebelum rekrutmen dengan menanam orang untuk menjadi penyelenggara. Oknum bermain dengan mekanisme rekrutmen yang selama ini cenderung tertutup karena pemilihannya berdasarkan rekomendasi dan penunjukan. Rekomendasi dan penunjukan memungkinkan penyelenggara bekerja dalam ruang intervensi yang menunjuk. Atau Panitia Pemilihan tergiur tawaran salah satu peserta setelah direkrut.

KESIMPULAN

Beberapa faktor terjadinya *election fraud* adalah *pertama*, kerangka hukum pemilu yang membuka ruang terjadinya kegagalan pemilu, *kedua*, lemahnya pengawasan yang dilakukan oleh badan Penyelenggara Pemilu, dan *ketiga* faktor ekonomi dan sumber daya manusia.

Kerangka hukum berarti berkaitan dengan peraturan-peraturan yang mengatur tentang integritas Panitia Pemilihan. KPU telah menerbitkan peraturan KPU Nomor 8 Tahun 2019 sebagai ruang pengawasan dan penanganan internal bagi Panitia Pemilihan. KPU Kabupaten/Kota kini telah memiliki wewenang memberhentikan tetap bagi Panitia Pemilihan yang dianggap melanggar Kode Etik, Kode Perilaku, sumpah/janji dan pakta integritas Penyelenggara Pemilu. Peraturan ini juga yang menjadi pemicu meningkatnya kasus pelanggaran Panitia Pemilihan yang selama ini tidak terungkap secara maksimal. Namun di sisi lain, kerangka hukum Pemilu 2019 juga memiliki celah bagi persoalan integritas dari sisi rekrutmen Panitia Pemilihan. Persyaratan anggota Panitia Pemilihan yang tidak terlalu ketat dan memiliki alternatif rekrutmen tertutup menjadi pintu masuk terjadinya pelanggaran integritas. Kasus diberhentikannya KPPS di Kabupaten Tapanuli Tengah salah satunya disebabkan kegagalan KPU Kabupaten Tapanuli Tengah melaksanakan rekrutmen KPPS secara ketat dan terbuka sehingga membuka ruang intervensi dari birokrasi lokal. Sementara pembekalan integritas Penyelenggara Pemilu lewat bimbingan teknis juga tidak berjalan maksimal karena minimnya dukungan anggaran dan infrastruktur.

Terkait dengan pengawasan, kegagalan Bawaslu dan Gakkumdu dalam penegakan hukum pemilu (*law enforcement*) juga turut menopang buruknya integritas Pemilu di Provinsi Sumatera Utara. Di Tapanuli Tengah, tidak ada satupun Panitia Pemilihan yang terjerat pidana Pemilu. Padahal, bukti-bukti berupa tayangan video pelanggaran yang viral merupakan bukti

sahih terjadinya pelanggaran yang terstruktur, sistematis dan masif. Dari sisi KPU, pengawasan internal sebenarnya terbukti efektif untuk menjaga integritas Panitia Pemilihan. Secara umum di Sumatera Utara, anggota Panitia Pemilihan diberhentikan tetap setelah ditemukan adanya dugaan pelanggaran berdasarkan hasil pengawasan internal, berdasarkan wewenang yang diberikan dalam peraturan KPU Nomor 8 Tahun 2019.

Namun ada banyak faktor-faktor lain yang menyebabkan pelanggaran Panitia Pemilihan tetap tumbuh subur, salah satunya jika dilihat dari pendekatan faktor ekonomi dan sumber daya manusia. Jumlah Panitia Pemilihan yang sangat banyak dalam menyelenggarakan pesta demokrasi besar berdampak langsung pada pengeluaran negara untuk membayar para Panitia Pemilihan. Gaji yang diterima oleh anggota PPK, PPS dan KPPS sangat kecil. Sementara aliran dana yang beredar di masa Pemilu sangat besar dan jumlahnya tidak terbatas. Suap (*bribery*) dan korupsi menjadi dua hal yang akhirnya sulit dilepaskan dari *election fraud*. Sekuat-kuatnya pondasi integritas penyelenggara yang dipasang oleh KPU, akan sulit menyangga integritas para Panitia Pemilihan. Keadaan ini diperburuk oleh budaya politik uang yang kental di Sumatera Utara. Anggota KPU RI yang berasal dari Sumatera Utara, Evi Novida Ginting, menyatakan praktek kecurangan pemilu lewat *vote buying* dan bentuk-bentuk manipulasi suara lainnya sudah mahfum terjadi di beberapa wilayah di Sumatera Utara. Daerah yang paling sering disoroti karena paling sering terjadi *dispute* akibat dugaan kecurangan adalah Kabupaten Nias Selatan dan Tapanuli Tengah.

Suburnya politik uang dalam Pemilu tidak lepas dari cara pandang masyarakat pemilih yang permisif terhadap politik uang. Fenomena ini berimplikasi pada metode para pelaku *bossism* dalam relasi kekuasaan dengan menggunakan sumber-sumber daya yang dimiliki, salah satunya birokrasi, guna mempertahankan atau meraih kekuasaan dengan jalan memanipulasi Pemilu. Gambaran dalam kasus pelanggaran pemilu oleh Panitia Pemilihan di Tapanuli Tengah misalnya, menggambarkan Pemilu yang diwarnai oleh klientilisme, patronase dan korupsi. Salah seorang mantan Ketua KPPS di desa Kebon Pisang, Kecamatan Badiri, Kabupaten Tapanuli Tengah, mengaku kepada penulis telah menerima sejumlah uang dari peserta Pemilu dan perangkat desa untuk agenda kemenangan salah satu calon legislatif dan hal itu menurutnya merupakan hal yang biasa terjadi di setiap Pemilu. Motivasinya adalah faktor ekonomi dikarenakan upah sebagai anggota KPPS yang sangat kecil.

Di sisi lain, KPU selaku penyelenggara utama Pemilu terus berupaya menekan *election fraud* seminimal mungkin. Dibandingkan Pemilu 2014, integritas Penyelenggara Pemilu Adhoc pada Pemilu 2019 mengalami peningkatan. Hal ini dibuktikan dengan penurunan angka laporan pelanggaran kode etik oleh panitia pemilihan. Kehadiran Peraturan KPU Nomor 8 Tahun 2019 lewat instrument kode etik, kode perilaku, sumpah/janji dan Pakta Integritas penyelenggara Pemilu, berhasil menekan keinginan para Panitia Pemilihan untuk berbuat curang dan mempercepat proses penanganan pelanggaran.

REKOMENDASI

1. Kunci dari pembangunan integritas Penyelenggara Pemilu ada pada masa rekrutmen. Rekrutmen Panitia Pemilihan harus berlangsung sesuai dengan peraturan yang sudah diatur dan tidak ada intervensi dari birokrasi atau relasi kekuasaan lainnya.
2. Selain dari sisi rekrutmen yang harus diperbaiki, manajemen pengelolaan Badan Penyelenggara Pemilu Adhoc harus dibenahi dari sisi persyaratan dan komposisi anggota. Pada Pemilu mendatang, hak ajudikasi KPU Kabupaten/Kota dalam menangani Panitia Pemilihan harus diperkuat dengan peraturan-peraturan tambahan untuk mempermudah jalannya proses pemeriksaan. Proses pemeriksaan hingga pemberian sanksi harus memiliki standar waktu, mengingat subjek hukumnya adalah bersifat *ad hoc*. Selain itu, persyaratan menjadi anggota Panitia Pemilihan lebih diperketat, syarat perodesasi diterapkan dengan efektif, dan pengawasan internal dari KPU Kabupaten/Kota semakin diintensifkan. Celah pelanggaran Pemilu akan selalu ada pada setiap gelaran Pemilu, namun upaya untuk mereduksi hal tersebut juga harus terus dilakukan. Integritas menjadi isu paling krusial bagi Penyelenggara Pemilu di setiap tingkatan.
3. *Law enforcement* Pemilu harus dilaksanakan dengan maksimal antara KPU dan Bawaslu. Kedua lembaga ini memiliki wewenang dan peran penting untuk menegakkan integritas Pemilu. Bawaslu bersama Gakkumdu bahkan memiliki wewenang untuk memberikan sanksi pidana Pemilu bagi Panitia Pemilihan maupun pihak lain yang melakukan modus-modus pelanggaran Penyelenggaraan Pemilu.
4. KPU harus secara masif mengkampanyekan Peraturan KPU Nomor 8 Tahun 2019 yang mengatur tentang mekanisme pengawasan internal dan laporan/aduan sebagai langkah preventif mencegah terjadinya pelanggaran Pemilu yang dilakukan oleh Panitia Pemilihan. Sekaligus memberikan sosialisasi bagi KPU daerah cara menangani dugaan pelanggaran etik yang dilakukan oleh Panitia Pemilihan. Sosialisasi ini juga harus menyentuh *stakeholder* Pemilu karena dapat berperan sebagai mitra menegakkan integritas Pemilu lewat mekanisme Laporan/Aduan.
5. Perlu adanya revisi regulasi dalam Undang-Undang Pemilu terutama mengenai persyaratan anggota Panitia Pemilihan. Anggota Panitia Pemilihan sebaiknya direkrut dari lembaga Pendidikan seperti sekolah menengah atas, universitas atau perguruan tinggi dan lembaga profesi. Gagasan ini dipercaya mampu meningkatkan kualitas Panitia Pemilihan dan mempermudah pengawasan yang dilakukan.
6. Bonus demografi Indonesia adalah memiliki mayoritas penduduk yang masih usia muda. Syarat perodesasi bagi Panitia Pemilihan harus dijalankan dengan maksimal atau membatasi usia maksimal bagi anggota Panitia Pemilihan pada Pemilu berikutnya. Hal ini perlu dilakukan untuk menghentikan tren anggota Panitia Pemilihan yang berusia tua. Selain untuk meminimalisir adanya korban meninggal dunia seperti Pemilu 2019, juga untuk memutus mata rantai terpilihnya anggota Panitia Pemilihan senior yang memiliki kepentingan dan relasi dengan penguasa atau peserta Pemilu tertentu.

DAFTAR PUSTAKA

DAFTAR REFERENSI

- Alvarez, R. M., E. Hall, T., & Hyde, S. (2008). *Election Fraud*. Washington: The Brooking Institution.
- Baubock, R. (2007). Stakeholder Citizenship and Transnational Political Participation: A Normative Evaluation of External Voting. *Fordham Law Review*.
- Birch, S. (2011). Electoral Corruption. *IDCR*, 1.
- Creswell, J. W. (1996). *Research Design: Pendekatan Kualitatif dan Kuantitatif*. Jakarta: KIK Press.
- DKPP. (2016). *Outlook 2016 Refleksi & Proyeksi*. Jakarta: Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) RI.
- Feith, h. (1999). *Pemilihan Umum 1955*. Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia.
- IDEA. (2010). *Keadilan Pemilu: Ringkasan Buku Acuan International IDEA*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA).
- Klassen, A. J. (2009). Electoral Management Autonomy: A Cross-National Analysis from Latin America. *Australia National University*, 1.
- Lasswell, H. D. (1936). *POLITICS: Who Gets What, When, How*. USA: McGraw-Hill Book Co.
- Lipson, D. (2004). *The New Politics of Affirmative Action: How an Endangered, Liberal, Civil Right Policy Has Transformed Into an Entrenched, Conservative, Diversity Management Policy*. Manitoba: Canadian Political Science Association.
- Norris, P. (2014). *Why Electoral Integrity Matters*. New York: University of Cambridge.
- Norris, P. (2015). *Why Elections Fail*. New York: Cambridge University Press.
- Reynolds, A. (2005). *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*. Stockholm: IDEA.
- Okezone. (2019, April 24). *Okezone.com*. Retrieved from Okezone: <https://news.okezone.com/read/2019/04/24/606/2047322/bupati-tapanuli-tengah-dilaporkan-ke-bawaslu-terkait-dugaan-kecurangan-masif-pemilu>.
- Sardini, N. H. (2015). *Mekanisme Penyelesaian Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu*. Jakarta: LP2AB.
- Simpser, A. (2012). *Why Government and Parties Manipulate Elections*. New York: Cambridge University Press.
- Surbakti, R., & Kris Nugroho. (2015). *Studi Tentang Desain Kelembagaan Pemilu yang Efektif*. Jakarta: Kemitraan Partnership.
- Thoha, M. (2014). *Birokrasi Politik dan Pemilihan Umum di Indonesia*. Jakarta: Prenadamedia Group.

Tesis

- Umar, AA (2017). *Manajemen Pemilu: Mempersiapkan Panitia Pemilihan yang Mandiri, Kompeten dan Berintegritas (Studi PPK, PPS dan KPPS di Kabupaten Temanggung Pemilu Legislatif Tahun 2014)*. Universitas Gadjah Mada

Website

Okezone. (2019, April 24). *Okezone.com*. Retrieved from Okezone:
<https://news.okezone.com/read/2019/04/24/606/2047322/bupati-tapanuli-tengah-dilaporkan-ke-bawaslu-terkait-dugaan-kecurangan-masif-pemilu>