



PAPER – OPEN ACCESS

Tata Kelola Logistik Pemilu 2019 dan Malpraktek Pemilu

Author : Rika Mariska dan Heri Kusmanto
DOI : 10.32734/lwsa.v3i3.927
Electronic ISSN : 2654-7066
Print ISSN : 2654-7058

Volume 3 Issue 2 – 2020 TALENTA Conference Series: Local Wisdom, Social, and Arts (LWSA)



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

Published under licence by TALENTA Publisher, Universitas Sumatera Utara



Tata Kelola Logistik Pemilu 2019 dan Malpraktek Pemilu

Rika Mariska, Heri Kusmanto

Program Studi Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Sumatera Utara

rika.mariska84@gmail.com, heri.kusmanto@gmail.com

Abstrak

Tata kelola logistik pemilu 2019 mulai dari perencanaan dan pelaksanaan menimbulkan problematika di masyarakat. Dalam perencanaan pada masa prapemilihan terdapat perbedaan aturan mengenai kotak suara yang digunakan didalam negeri dan diluar negeri. Sedangkan dalam pelaksanaannya terdapat keterlambatan distribusi logistik, kekurangan dan tertukarnya surat suara, dan masalah logistik lainnya. Akibatnya dilaksanakan pemilihan ulang dan pemilu susulan yang terjadi di beberapa daerah merupakan maladministrasi pemilu yang mengindikasikan adanya malpraktik pemilu. Tulisan ini menyajikan data-data yang diperoleh oleh Badan Pengawas Pemilu (BAWASLU) sebelum pelaksanaan pemungutan suara pada Pemilu Tahun 2019. Pada bagian pembahasan dipaparkan tentang peraturan KPU terkait logistik Pemilu Tahun 2019 dan Gambaran Umum Tata Kelola Logistik. Teori malpraktik pemilu dari beberapa ahli digunakan sebagai bahan pembandingan dalam melakukan analisa data.

Kata Kunci: Pemilu 2019; Tata Kelola Logistik; Maladministrasi; Malpraktik Pemilu.

1. Pendahuluan

Pemilu tahun 2019 merupakan pelaksanaan pemilu serentak yang pertama kali diadakan di Indonesia. Pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden serentak dengan pemilihan anggota DPR, DPD dan DPRD pada tanggal 17 April 2019. Hal ini merupakan amanat dari putusan Mahkamah Konstitusi No. 14/PUU-XI/2013. Pemilu serentak tahun 2019 dilaksanakan atas dasar Undang-Undang No. 7 Tahun 2017.

Pemilu adalah proses mengganti suara pemilih menjadi kursi penyelenggara Negara baik eksekutif atau legislative, tingkat nasional bahkan tingkat daerah. Untuk dapat merubahnya memerlukan system pemilihan umum (electoral systems), proses pemilu(electoral process) dan perlengkapan pemungutan dan penghitungan suara atau logistic pemilu. Pemilu membutuhkan sarana untuk mengkonversi suara rakyat menjadi kursi. Sarana tersebut berupa surat suara dan formulir sertifikat hasil yang merupakan logistic pemilu. Salah satu tahapan pendukung tapi merupakan salah satu factor penentu terselenggaranya pemilu adalah tahapan logistic. Proses tahapan dari logistic pemilu dimulai dari proses perencanaan, penganggaran, pengadaan, pendistribusian, penyimpanan, dan pengawasan. Logistic pemilu berfungsi untuk melindungi serta menghormati setiap suara pemilih. Logistic pemilu harus tepat jumlah, tepat jenis, tepat sasaran, tepat waktu, tepat kualitas, dan efisiensi, sesuai dengan prinsip logistic yang terdapat dalam Pasal 3 Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 tahun 2018.

Walaupun begitu terdapat berbagai masalah terkait logistic Pemilu tahun 2019. Mulai dari penetapan kotak suara dari bahan dasar duplex (kardus), keterlambatan logistic, kurangnya logistic pemilu, tertukarnya surat suara dan lain sebagainya sehingga mengakibatkan adanya pelaksanaan pemilu susulan dan pemungutan suara ulang yang terjadi di beberapa daerah. Sebagai contoh untuk kotak suara, SMRC (Saiful Mujani Research and Consulting) melakukan survei mengenai tingkat kepercayaan masyarakat terhadap kotak suara Pemilu yang berbahan dasar kotak kardus. Hasil survei tersebut menyatakan bahwa 36 persen responden tidak percaya bahwa kotak kardus dapat menjadi sumber kecurangan dalam Pemilu. 30 persen lainnya menyatakan tidak tahu atau tidak menjawab dan sebanyak 34 persen responden percaya penggunaan kotak suara kardus itu mempermudah kecurangan pemilu. Hasil survei ini juga diketahui bahwa responden yang percaya kotak kardus menjadi sumber kecurangan pemilu kebanyakan berasal dari pemilih calon presiden Prabowo-Sandiaga Uno yakni sebesar 47 persen, sedangkan 29 persen lainnya menyatakan tidak percaya dan sisanya tidak tahu. Untuk responden pemilih Jokowi-Ma'ruf Amin yang percaya kotak suara kardus sebagai sumber kecurangan sebanyak 30 persen, sedangkan 43 persen lainnya tidak percaya dan sisanya tidak tahu atau tidak menjawab.ⁱⁱ Tidak semua kotak suara pada Pemilu Tahun 2019 kemarin menggunakan kotak suara berbahan dasar karton kedap air. Ada beberapa negara tidak menggunakan kotak suara tersebut untuk Pemilu tahun 2019. Perbedaan perlakuan ini dapat di lihat pada proses pemungutan suara di KBRI Helsinki, Soul, dan Jepang. Kotak suara di Jepang disebut menggunakan bahan akrilik. Kotak suara ini tampak transparan di semua sisinya. Sementara di Helsinki, kotak suaranya juga transparan di semua sisi. Kotak yang

mirip juga terlihat digunakan di Soul. Bukan itu saja, Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) menginventarisir lima masalah yang terjadi pada Pemilu 2019. Satu dari lima masalah tersebut adalah terkait masalah tata kelola dan distribusi logistik penunjang Pemilu seperti ketiadaan surat suara bagi pemilih yang berpindahⁱⁱⁱ. Sedangkan Bawaslu telah menyusun Indeks Kerawanan Pemilu 2019. Untuk mengantisipasi masalah apa saja yang bakal paling banyak terjadi pada Pemilu 2019 yang dapat mengganggu jalannya proses pemilu. Pada pemutakhiran potensi kerawanan Pemilu Maret 2019 yang disusun oleh Bawaslu berdasarkan hasil penelitian yang mengungkapkan adanya lima kerawanan yang bakal terjadi pada Pemilu 2019. Permasalahan logistik Pemilu menduduki posisi kedua tingkat kerawanan tertinggi dengan presentase sebesar 47 persen yang terjadi di 244 kabupaten/kota dari 514 Kabupaten/Kota di Indonesia.^{iv} Pada analisis data statistik dengan model pengukuran subdimensi pelaksanaan pemungutan suara yang dilakukan di 514 Kabupaten/Kota di Indonesia maka hasil yang didapat bahwa kerawanan Pemilu tahun 2019 terkait konteks sosial politik pada subdimensi Pemungutan Suara ternyata memiliki kerawanan dengan tingkat yang perlu diwaspadai (>33). Beberapa indikator yang perlu diwaspadai tersebut diantaranya adalah distribusi yang terlambat, logistik yang tidak sesuai dengan spesifikasi, tertukarnya surat suara, surat suara yang hilang serta ketiadaan fasilitas di TPS bagi pemilih disabilitas.^v Masalah seputar pengelolaan logistik merupakan masalah yang berulang pada tiap penyelenggaraan pemilu, dari Pemilu 2004, 2009, 2014 dan kembali terulang pada Pemilu tahun 2019 ini.

2. Metode Penelitian

Jurnal ini menggunakan pendekatan penelitian kualitatif dengan analisis deskriptif. Data yang digunakan adalah data sekunder dengan teknik pengumpulan data berupa dokumentasi/analisis dokumen-dokumen logistik Pemilu 2019, serta sumber bahan bacaan lainnya yang mendukung. Kemudian, dianalisa dengan menghubungkan data-data yang ada dengan teori yang digunakan.

3. Kajian Pustaka

Malpraktik pemilu dapat mempengaruhi setiap tahap proses pemilihan, tahapan penting dalam proses pemilihan dapat dimanipulasi termasuk penyusunan dan perubahan undang-undang, pendaftaran calon, batas daerah pemilihan, komposisi dalam komisi pemilihan, pelaporan media, penanganan, pengaduan dan banding.^{vi} Malpraktik pemilu adalah proses dimana aturan dan regulasi yang mengatur penyelenggaraan pemilu dimanipulasi untuk mendukung kepentingan tertentu. Hal ini juga dapat diasumsikan beberapa metode dan strategi termasuk kecurangan langsung dan pemalsuan hasil pemilu. Malpraktik pemilu dapat terjadi pada pra- pemilihan, pada masa pemilihan berlangsung dan pasca pemilihan.^{vii} Hal yang sama juga diungkapkan oleh Birch (2009), Norris (2012), Olawole et.al., (2013), dan Ugwaja (2015). Bamisaye & Awofeso memberikan defenisi malpraktik pemilu sebagai cerminan dari tekad politisi, aktor politik serta partai politik dalam merebut kekuasaan dengan segala cara. Mulai dari kecurangan pemilihan dan intimidasi pemilih untuk menumbangkan proses pemilihan.^{viii}

Menurut Birch, terdapat tiga jenis malpraktik pemilu, mulai dari manipulasi aturan, manipulasi pemilih dan manipulasi pemilihan. Dengan memanipulasi aturan, undang-undang pemilihan didistorsi sedemikian rupa sehingga menguntungkan satu partai atau kontestan tertentu dalam suatu pemilihan. Misalnya ketika aturan yang mengatur pencalonan mencegah kekuatan politik tertentu untuk bertarung dalam pemilihan atau ketika sebagian besar populasi yang memiliki hak pilih dikecualikan dalam pemungutan suara. Manipulasi pemilih adalah untuk mengubah preferensi pemilih atau untuk mempengaruhi ekspresi preferensi. Bentuk pertama melibatkan bentuk-bentuk taktik kampanye ilegal yang menipu dan melanggar undang-undang dana kampanye atau bias dalam peliputan media terkait pemilihan. Bentuk kedua terdiri dari perubahan tentang bagaimana preferensi diungkapkan di TPS, melalui pembelian suara atau intimidasi dengan tujuan meningkatkan suara dari kekuatan politik tertentu. Manipulasi pemungutan suara terdiri dari administrasi pemilihan yang keliru, seperti isian kotak suara, kurangnya fasilitas pemungutan suara, kurangnya transparansi dalam penyelenggaraan pemilihan, bias dalam cara perselisihan pemilihan yang diputuskan di pengadilan dan sebagainya.^{ix}

Administrasi pemilu sebagai tempat manipulasi petahana, karena administrasi pemilu adalah salah satu elemen yang paling sering dimanipulasi dari proses pemilihan.^x Rezim-rezim yang berkuasa (petahana) berusaha mengurangi resiko kekalahan dalam pemilihan dengan menggunakan berbagai cara strategi penipuan pemilu termasuk administrasi pemilu. Pejabat komisi pemilihan memainkan peran sangat penting dalam pelaksanaan pemilihan. Para ahli dan praktisi kebijakan seperti Pastor (1999), Elklit dan Reynolds (2002), dan Mozaffar (2002) telah secara luas mengakui otonomi, profesional dan administrasi pemilu yang transparan sebagai ujung tombak kredibilitas pemilu.^{xi}

Sulit memperoleh situasi ideal dalam pemilu. Karena para politisi sadar akan perebutan kekuasaan. Dengan mengadopsi berbagai cara baik itu mempengaruhi pejabat pemilu, membeli suara, kecurangan pemilu dan melakukan malpraktik pemilihan lainnya yang dirancang untuk menumbangkan keinginan rakyat untuk memilih pemimpin yang mampu memimpin negara menuju negara maju dan berkembang untuk memastikan bahwa mereka merebut kekuasaan tersebut. Pemilihan yang gagal memenuhi standar internasional cenderung mendorong persepsi publik tentang malpraktik pemilu. Pemilu yang dianggap cacat cenderung memicu ketidakpuasan publik dan tantangan terhadap legitimasi proses dan hasil pemilu.^{xii}

4. Pembahasan

4.1. Logistik Pemilu Tahun 2019

Dasar pengelolaan logistik pada pemilu tahun 2019 terdapat pada Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2018 tentang Norma Standar, Prosedur, Kebutuhan Pengadaan dan Pendistribusian Perlengkapan Penyelenggaraan Pemilihan Umum. Pada pasal 3 peraturan tersebut, pelaksanaan pengadaan logistik didasarkan pada prinsip tepat jumlah, tepat jenis, tepat sasaran, tepat waktu, tepat kualitas, dan efisien. Pada pasal 4 dan 5 disebutkan jenis perlengkapan pemungutan suara yang diadakan antara lain:

- a. kotak suara, surat suara;
- b. tinta;
- c. bilik pemungutan suara,
- d. segel;
- e. alat untuk mencoblos;
- f. pilihan dan TPS.

Dukungan perlengkapan lainnya yang diadakan terdiri atas:

- a. sampul kertas;
- b. tanda pengenalan KPPS/KPPSLN, petugas ketertiban dan saksi;
- c. karet pengikat surat suara;
- d. lem/perekat;
- e. kantong plastik;
- f. pena (ballpoint)
- g. gembok atau alat pengaman lainnya;
- h. spidol;
- i. formulir untuk berita acara dan sertifikat serta formulir lainnya;
- j. stiker kotak suara;
- k. tali pengikat alat pemberi tanda pilihan;
- l. alat bantu tunanetra;
- m. daftar pasangan calon dan daftar calon tetap;
- n. salinan daftar pemilih tetap.

Untuk kebutuhan serta spesifikasi untuk logistik tersebut juga disebutkan dalam peraturan.

Pada pasal 27 ayat (2), (3), (4) dan (5) dalam peraturan yang sama berturut-turut disebutkan bahwa proses pengadaan untuk kotak suara, surat suara, tinta, bilik suara, segel, alat bantu tunanetra, daftar calon tetap, dan daftar pasangan calon, formulir model C berhologram, C1 berhologram, dan C1 plano berhologram, model DAA dan DAA plano, model DA, DA1 dan DA1 plano diadakan oleh Sekretariat Jenderal KPU. Sekretariat KPU Provinsi/KIP Aceh melaksanakan pengadaan sampul kertas dan formulir yang digunakan untuk pemungutan dan penghitungan suara, Pemilu selain yang diadakan oleh Sekretariat Jenderal KPU. Sekretariat KPU/KIP Kabupaten/Kota melaksanakan pengadaan dukungan perlengkapan lainnya berupa alat perlengkapan TPS. Sedangkan sekretariat PPLN melaksanakan pengadaan kotak suara kebutuhan pemilu di luar negeri, bilik pemungutan suara kebutuhan pemilu di luar negeri dan dukungan perlengkapan lainnya berupa perlengkapan TPSLN. Untuk spesifikasi kotak suara pada Pemilu untuk pelaksanaan di dalam negeri dan di luar negeri mengalami perbedaan. Pada pasal 7 ayat (1) dan (2) yang menyatakan bahwa kotak suara terbuat dari bahan karton kedap air yang pada satu sisinya bersifat transparan. Kotak suara tersebut juga merupakan barang habis pakai. Barang habis pakai tersebut seperti halnya diperuntukkan untuk formulir, surat suara dan tinta Pemilu. Sedangkan pada ayat (5) menyebutkan ukuran dan bahan kotak suara yang digunakan dalam pemungutan suara bagi Warga Negara Republik Indonesia di luar negeri disesuaikan dengan kondisi setempat di luar negeri.

Perihal pendistribusian terdapat pada pasal 29, yang menyebutkan pendistribusian perlengkapan penyelenggaraan pemilu yang diadakan oleh Sekretariat Jenderal KPU didistribusikan ke Sekretariat KPU Provinsi/KIP Aceh dan atau KPU/KIP Kabupaten/Kota. Sekretariat KPU Provinsi/KIP Aceh mendistribusikan perlengkapan penyelenggaraan pemilu yang diadakan oleh KPU Provinsi/KIP Aceh ke Sekretariat KPU/KIP Kabupaten/Kota. Sekretariat KPU/KIP Kabupaten/Kota mendistribusikan perlengkapan penyelenggaraan pemilu ke PPK, PPS, dan KPPS. Untuk pendistribusian perlengkapan penyelenggaraan pemilu di luar negeri dilakukan oleh Sekretariat Jenderal KPU, Kelompok Kerja Pemilu Luar Negeri, dan PPLN. Sekretariat Jenderal KPU

mendistribusikan perlengkapan penyelenggaraan Pemilu ke PPLN. PPLN mendistribusikan perlengkapan penyelenggaraan Pemilu ke KPPSLN.^{xiii}

Untuk kebutuhan dan spesifikasi teknis yang lebih terperinci, KPU mengeluarkan Keputusan Komisi Pemilihan Umum Nomor 999/HK.03.1-Kpt/07/KPU/VII/2018 tentang Kebutuhan dan Spesifikasi Teknis Perlengkapan Penyelenggaraan Pemilihan Umum. Terkait pendistribusian logistik, KPU mengeluarkan petunjuk teknis dengan Keputusan Komisi Pemilihan Umum Nomor 279/PP.10.4-Kpt/07/KPU/I/2019 tentang Pedoman Teknis Pendistribusian dan Pengembalian Perlengkapan Pemungutan Suara dan Hasil Penghitungan Suara Pemilihan Umum.

4.2. Gambaran Umum Pengelolaan Logistik pada Pemilu 2019

4.2.1. Kotak Suara

Perbedaan dalam spesifikasi bahan kotak suara pada pengadaan yang dilaksanakan di dalam negeri dan di beberapa negara pada Pemilu 2019 menimbulkan polemik di masyarakat. Bagi KPU perbedaan perlakuan ini tidak menjadi permasalahan karena telah memenuhi unsur transparan sebagaimana amanat Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017. Akan tetapi dari segi kualitas tentu sangat berbeda, yang dibuktikan dengan permasalahan yang dihadapi dalam pengelolaan logistik pemilu 2019.

4.2.2. Distribusi Surat Suara

Bawaslu mengumpulkan informasi terhadap distribusi surat suara hingga 16 Maret 2019 menunjukkan, dari 489 Kabupaten/Kota seluruh Indonesia terdapat 263 (54 persen) daerah yang logistik Pemilu telah seluruhnya sampai, sementara 226 (46 persen) daerah lainnya surat suaranya belum seluruhnya sampai dan baru sebagian yang diterima oleh KPU Kabupaten/Kota.

4.2.3. Lokasi Sortir Surat Suara

Informasi yang dikumpulkan Bawaslu, sebagian besar lokasi sortir surat suara dilakukan di tempat yang sama dengan penyimpanannya yaitu sebanyak 340 daerah (70 persen). Sementara terdapat sortir surat suara yang dilakukan di luar tempat penyimpanan ditemukan di 149 daerah (30 persen). Pilihan untuk memindahkan lokasi sortir dari lokasi penyimpanan, KPU mempertimbangkan aspek keluasan tempat, daya akses petugas sortir dan keamanan surat suara. Akan tetapi memindahkan surat suara dari lokasi penyimpanan ke lokasi sortir juga membutuhkan transportasi dan tenaga pengangkut serta berpotensi akan adanya kerusakan surat suara tambahan.

4.2.4. Pengiriman Salah Tujuan

Dalam melakukan distribusi surat suara dari percetakan, Bawaslu menemukan surat suara salah kirim ke daerah yang tidak sesuai dengan ketentuan atau dapat disebut sebagai salah alamat. Surat suara nyasar tersebut ditemukan dalam paket yang didistribusikan oleh percetakan ke daerah yang bukan daerah pemilihannya. Diantaranya adalah surat suara untuk Aceh Besar terkirim ke Kota Sabang sebanyak 40 lembar, Surat Suara untuk daerah pemilihan VII dan Daerah Pemilihan Jawa tengah IX terkirim ke Kabupaten Kudus sebanyak 170 lembar, Surat Suara untuk daerah Rembang terkirim ke Kudus sebanyak 50 lembar, Surat Suara untuk DPRD Dapil 6 Kabupaten Kutai Kartanegara terkirim ke Kabupaten Berau sebanyak 198 lembar. Demikian juga surat suara untuk DPRD Tulang Bawang Barat Dapil II terkirim ke Tulang Bawang sebanyak 35 lembar, Surat Suara Lampung Timur II terkirim ke Lampung Tengah 1 dus, Surat Suara Maluku Tenggara Barat terkirim Maluku Barat Daya sebanyak 1 dus, Surat Suara Jayawijaya terkirim ke Puncak Jaya sebanyak 2 dus, Surat Suara Nabire terkirim ke Paniai sebanyak 1 Dus dan surat suara DPRD Provinsi Sulawesi Selatan terkirim ke Kelauan Selayar sebanyak 50 lembar.

Jika diperhatikan lebih lanjut, kesalahan pengiriman ini disebabkan oleh pengepakan perusahaan yang tercampur antara surat suara antar daerah pemilihan serta sortir di tingkat perusahaan percetakan yang terselip. Praktik ini dapat menjadi perhatian bagi KPU untuk mengingatkan kepada perusahaan untuk memilah dan memastikan kembali distribusi surat suara sesuai dengan alamat yang dituju.

4.2.5. Surat Suara Rusak

Dalam proses sortir surat suara yang dilakukan di Kabupaten/Kota, Bawaslu melakukan rekapitulasi setiap hari berapa total suara rusak. Per tanggal 15 Maret 2019, Surat suara rusak setelah dilakukan sortir di tingkat Kabupaten/Kota seluruh Indonesia sebanyak 4,385,761 (Empat Juta Tiga Ratus Delapan Puluh Lima Ribu Tujuh Ratus Enam Puluh Satu). Surat suara rusak tersebut paling banyak ditemukan hingga 15 Maret 2019 dalam proses sortir di Kabupaten/Kota adalah provinsi Sumatera Barat (995.589 lembar), Jawa Tengah (746.858 Lembar), Sulawesi Utara (404.826 lembar), Nusa Tenggara Timur (266.774 lembar), Bali (266.556 lembar).

Surat suara rusak sebagian besar secara berturut-turut karena terdapat TITIK BERWARNA, ROBEK, TERPOTONG DARI PABRIK, GARIS BURAM, BERLUBANG dan BASAH. Sebagian besar kerusakan surat suara adalah akibat saat proses pencetakan bukan pada saat distribusi surat suara. Dari temuan ini, dapat disampaikan bahwa sortir surat suara dapat dilakukan dengan dua lapis yaitu pertama di perusahaan saat akan didistribusikan dan kedua saat sortir ke masing-masing KPU Kabupaten/Kota. Jika sortir dilakukan di pencetakan maka dapat meminimalisir surat suara surat yang dikirimkan.

4.2.6. Lokasi Penyimpanan

Bawaslu menemukan sebagian gudang penyimpanan surat suara juga rawan kerusakan surat suara. Terdapat 14 gudang surat suara yang rawan bocor dan rawan banjir di tengah musim hujan yang belum selesai. Daerah yang rawan lokasi penempatan surat suara tersebut adalah Belitung, Jambi, Kota Bekasi, Pangandaran, Purworejo, Magelang, Brebes, Kota Probolinggo, Bulungan, Enrekang, Kota Makassar, Lima Puluh Kota, Kota Palembang dan Kota Padang Sidempuan. KPU Kabupaten/Kota dalam melakukan pemeriksaan kembali terhadap kondisi gudang masing-masing untuk memastikan tidak ada gangguan baik dari perubahan cuaca maupun akibat gangguan lainnya. Kepastian akan tempat yang aman dari air dan udara kencang menjadi penting mengingat semakin dekatnya pelaksanaan Pemilu untuk memberikan keamanan pada perlengkapan Pemilu.

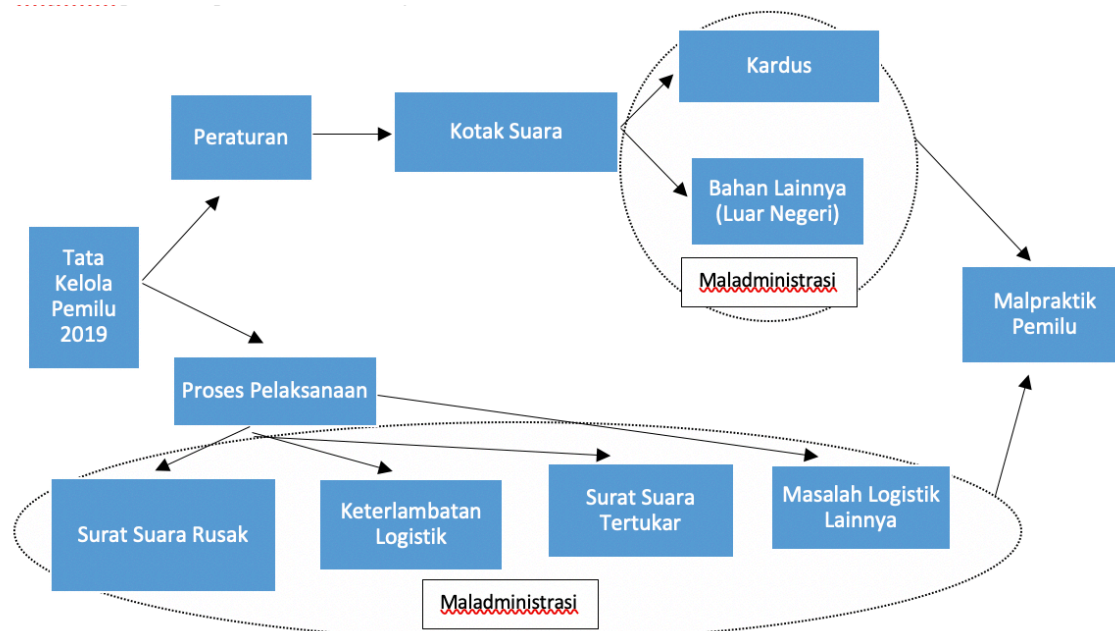
Terhadap hasil pengawasan yang dilakukan oleh Bawaslu di Luar Negeri antara lain:

1. Temuan Data Pemilih Luar Negeri untuk kebutuhan logistik Pemilu.
 - Panwaslu Tokyo menemukan 568 calon pemilih yang akan menggunakan hak pilih di Tokyo dan belum didaftarkan di DPTb atau DPKLN.
 - Panwaslu Singapura berdasarkan koordinasi dengan imigrasi data terakhir 15 Desember 2018 ditemukan 2000 orang calon pemilih yang akan menggunakan hak pilih nya, sedangkan baru 56 orang yang melapor untuk mengurus pindah memilih.
 - Terdapat jumlah pemilih DPTb dan DPK di Osaka berjumlah 71 orang, menyebabkan surat suara kurang.
2. Keterlambatan proses pemungutan suara melalui POS hasil pengawasan Panwaslu LN hanya Singapura, Kuala Lumpur dan Tokyo yang melaksanakan pemilihan melalui POS.
3. Distribusi dan Pensortiran Surat Suara Luar Negeri.
 - Terdapat selisih antara jumlah surat suara yang tertuang dalam dokumen distribusi dengan hasil pemeriksaan pengawas Tokyo. Surat Suara Presiden dan DPR yang tertulis dalam dokumen sebanyak 17.139 setelah diperiksa ditemukan sebanyak 26.927. Demikian juga segel yang tertera dalam keterangan sebanyak 982 setelah diperiksa ditemukan 1.075. Kerusakan, Kelebihan dan Kekurangan surat suara ditemukan di luar negeri. Surat suara rusak ditemukan di 12 wilayah. Surat Suara kurang ditemukan di Frankfurt, Taipei, Penang dan Los Angeles. Surat Suara Lebih ditemukan di Frankfurt, Taipei dan Riyadh.
 - Terdapat Surat suara yang salah kirim. Surat suara salah kirim ini ditemukan Surat Suara Tawau dan Manila salah kirim ke hongkong sebanyak 2.400 lembar. Surat Suara Penang dan Darwin salah kirim ke Singapura dan Surat Suara Ankara salah kirim ke Penang sebanyak dua box. Dari temuan pemilihan LN tersebut dapat dipertimbangkan, Pemilih yang tidak terdaftar dalam DPT/DPTLN dan DPTb/DPTbLN dapat didata dalam DPKLN. Pemilih yang terdaftar dalam DPT, dapat didata dalam DPTbLN dengan mengurus surat pindah memilih di TPSLN tujuan.

Data data tersebut diatas dikumpulkan Bawaslu dari 389 Kabupaten/Kota dari 514 Kabupaten/Kota di seluruh Indonesia hingga 16 Maret 2019. Sedangkan sisanya yang belum mengirimkan Informasi dikarenakan terkendalanya akses komunikasi ke Bawaslu.^{xiv} Surat suara tertukar, keterlambatan distribusi logistik, serta problematika logistik lainnya menjadi alasan diadakannya pemilihan ulang, dan pemilu susulan di beberapa daerah yang dapat menurunkan kualitas pemilu dan citra penyelenggara pemilu.

5. Analisis

Berdasarkan teori malpraktik pemilu diatas, maka hubungan antara tata kelola pemilu tahun 2019 dengan malpraktik pemilu dapat dilihat dalam bagan berikut.



Bagan 2. Hasil Analisis

Tata kelola Pemilu dibagi dalam tiga tahapan, pra pemilihan yakni pembuatan aturan, dan perencanaan, pemilihan, dan pasca pemilihan. Namun dalam tulisan ini hanya focus terhadap pembuatan aturan di pra pemilu dan proses pelaksanaan yang berhubungan dengan logistik pemilu. Dari bagan diatas dapat dilihat bahwa maladministrasi pada penyusunan peraturan terkait logistik yakni penetapan bahan dasar kotak suara di dalam negeri dan luar negeri yang berbeda. Sedangkan maladministrasi pada pelaksanaannya yang dapat diindikasikan terjadinya malpraktik pemilu, baik dilakukan secara sengaja maupun tidak berupa surat suara rusak, keterlambatan logistic, surat suara tertukar dan masalah logistik lainnya. Dalam penyusunan peraturan terkait kotak suara yang berbahan dasar kardus mengalami permasalahan di lapangan pada saat penyimpanan sebelum kotak tersebut digunakan pada hari pemungutan suara pada beberapa daerah. Permasalahan itu terlihat dalam latar belakang masalah diatas. Sedangkan perbedaan aturan terkait kotak suara yang digunakan diluar negeri dengan alasan ketersediaan bahan di negara tersebut, masalah ini juga dipertanyakan oleh masyarakat luas. Kedua hal tersebut dapat dikatakan sebagai maladministrasi pemilu pada masa pra pemilihan yang pada akhirnya mengindikasikan adanya malpraktik pemilu. Sebagaimana disebutkan oleh Birch dalam teori diatas bahwa terdapat tiga jenis malpraktik pemilu, terdiri dari manipulasi aturan, manipulasi pemilih dan manipulasi pemilihan.

Pada proses pelaksanaannya, terdapatnya surat suara yang rusak, adanya keterlambatan logistik, kekurangan logistik di beberapa daerah, tertukarnya surat suara dan masalah lainnya merupakan maladministrasi yang terjadi karena kelalaian dan kurang akuratnya perencanaan yang ada. Berikut penjabarannya:

5.1. Surat Suara Rusak.

Indikator surat suara dikatakan rusak yakni terdapat titik berwarna, robek, terpotong dari pabrik, garis buram, berlubang dan basah yang sebagian besar terjadi pada proses pencetakan. Padahal KPU sendiri telah mengeluarkan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 1 Tahun 2019 yang terkait pengawasan pencetakan surat suara. Proses sortir di percetakan dilakukan sebelum dilakukan pengepakan untuk memastikan surat suara dalam keadaan baik dan tepat jumlah, tidak ada jarum dan jejak roll penekan kertas^{xv}. Kasus surat suara rusak terjadi di Pekanbaru dengan jumlah 7.783 surat suara rusak^{xvi}, Kabupaten Kendal 147.320, Kabupaten Timor tengah Selatan Nusa Tenggara Timur 67.100, Kabupaten Indramayu 2.779^{xvii}, dan di provinsi Lampung terdapat 41.062 surat suara rusak. Selain daerah tersebut masih ada lagi daerah yang mengalami masalah surat suara rusak, dari data KPU untuk Pilpres terdapat 262.416 kertas surat suara yang dikembalikan pemilih karena rusak dan keliru coblos.^{xviii} Tapi tetap saja terjadi kelalaian sehingga didapati surat suara yang rusak pada saat sortir lipat surat suara. Maladministrasi tersebut jika dalam jumlah yang sudah ratusan ribu di beberapa provinsi, maka sudah layak sebagai bahan evaluasi yang jika tidak ditindaklanjuti dapat diindikasikan sebagai malpraktik dalam pemilu. Belum lagi temuan surat suara berlubang pada hari pemungutan suara yang dapat mengurangi jumlah pemilih di TPS. Akibatnya dapat mengurangi partisipasi pemilih.

5.2. Keterlambatan Logistik.

Indonesia terdiri dari 514 kabupaten/kota. Jika sebanyak 226 kabupaten/kota diketahui surat suaranya belum seluruhnya sampai dan baru sebagian yang diterima oleh KPU Kabupaten/Kota, maka adanya keterlambatan logistik sampai ke TPS juga banyak terjadi. Dikarenakan keterlambatan ini berimplikasi pada terganggunya jadwal sortir, pengepakan dan distribusi ke TPS. Dampaknya lebih jauh yaitu tertundanya pelaksanaan pemungutan dan penghitungan suara. Sejumlah TPS melakukan pemungutan suara susulan (11.488 TPS) dan pemungutan suara lanjutan (13 TPS).^{xix} Kejadian yang berulang ini seyogyanya dapat diantisipasi oleh KPU berdasarkan pengalaman pemilu sebelumnya. Perencanaan yang matang sangat diperlukan untuk mengatasi hal tersebut.

5.3. Surat Suara Tertukar

Dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 1 Tahun 2019 disebutkan bahwa dalam melakukan pengawasan pada penyimpanan hasil pengepakan surat suara, KPU telah mengkategorisasi setiap boks surat suara berdasarkan jenis surat suara dan alokasi pengiriman. Kelalaian yang terjadi pada saat pelaksanaan tersebut. Dari hasil pengawasan Bawaslu terhadap distribusi surat suara dari percetakan ke kabupaten/kota tujuan. Adanya temuan surat suara yang salah kirim (tertukar) yang berjumlah puluhan bahkan ratusan terjadi di beberapa daerah. Temuan tersebut belum termasuk temuan pada hari pemungutan suara di TPS.

Pada Pemilu tahun 2009, Bawaslu mencatat terdapat 238 kasus tertukarnya surat suara antar daerah pemilihan yang tersebar di 30 Provinsi^{xx}. Berikut provinsi yang menonjol dengan kasus surat suara tertukar:

Tabel 1. "Kasus Surat Suara Tertukar" Sumber: <http://www.viva.co.id/> (diolah)

No	Provinsi	Jumlah kabupaten/Kota dengan kasus surat suara tertukar
1	Jawa Tengah	13
2	Jawa Barat	11
3	Nangroe Aceh Darussalam	9
4	Nusa Tenggara Barat	7
5	Sulawesi Tenggara	7
6	Sulawesi Selatan	6
7	Riau	5
8	Lampung	5

Surat Suara tertukar menimbulkan permasalahan dimana seharusnya pemilih bisa langsung memilih calon anggota legislative tanpa melalui partai politik, karena sudah menggunakan system pemilu proporsional daftar calon terbuka.

5.4. Masalah Logistik lainnya.

Masalah logistik lainnya antara lain terdapat kekurangan logistic, formulir yang tidak berhologram pada formulir C berhologram, C1 berhologram dan C1 plano berhologram. Spesifikasi sampul kertas yang tidak dapat menampung surat suara, tidak tersedianya alat bantu tunanetra di TPS, daftar pasangan calon, daftar calon tetap dan Daftar Pemilih Tetap (DPT) yang tidak terlampir pada papan pengumuman. Masalah logistik lainnya tersebut merupakan maladministrasi pemilu akibat kelalaian dari penyelenggara pemilu. Hasil pengawasan Bawaslu pada pemungutan suara di TPS pada pemilu 2019 didapat logistik pemungutan suara yang tidak lengkap berjumlah 13.103 kasus. DPT tidak terpasang di sekitar TPS sebanyak 6.499 TPS.^{xxi}

Walaupun kejadian tersebut dapat dikatakan merupakan permasalahan yang kecil yang dapat ditanggulangi dengan pelaksanaan pemilu ulang atau pemilu susulan, namun yang terjadi diatas merupakan masalah rutin yang selalu berulang setiap periode pemilu. Maladministrasi tersebut dapat mengurangi kualitas dari pemilu itu sendiri. Sehingga menimbulkan ketidakpercayaan masyarakat terhadap penyelenggara pemilihan.

Untuk mengukur penyelenggara pemilu melakuakn malpraktik sangat sulit dilakukan. Dikarenakan data-data yang diperlukan terkait keterlambatan logistic, tertukarnya surat suara, kekurangan logistic dan lain sebagainya tidak didapat. Sehingga dalam melihat pergerakan statistiknya mulai dari tahun 2004, 2009, 2014 dan 2019.

Pippa Norris menyimpulkan dalam tulisannya bahwa beberapa malpraktik seperti manipulasi undang-undang, pembelian suara yang meluas, bias pemilih, boikot terhadap oposisi dan kekerasan terkait pemilu sehingga legitimasi hasil dipertanyakan, memicu protes dan bahkan kekerasan. Malpraktik lain bisa dikatakan kurang serius/kelalaian manusia seperti maladministrasi dalam satu atau dua pemungutan suara, kerusakan mesin *e-voting*, kekurangan surat suara atau keterlambatan dibukanya TPS. Jenis kesalahan

ini dapat mengakibatkan orang menolak hasil secara keseluruhan, terutama di negara-negara yang telah lama menganut demokrasi. Kesalahan-kesalahan kecil tidak mungkin mengubah kemenangan yang menentukan bagi pemenang.^{xxii}

Namun Mozaffar dan Schedler yang mengklaim pemilihan dalam Negara yang mapan berdemokrasi cenderung menjadikan pemilu sebagai peristiwa rutin, yang hasilnya diperoleh dalam waktu singkat, tetapi margin of error dapat diterima sepenuhnya (dimaklumi). Selalu akan ada beberapa margin kesalahan karena sulit untuk membayangkan operasi berskala besar seperti pemilihan nasional tidak sesekali terinfeksi oleh surat suara yang rusak, daftar pemilih yang tidak lengkap, ketidakakuratan dalam menghitung, peniruan dan cacat lainnya. Kesalahan manusia kadang-kadang terjadi, tetapi jika ini kesalahan adalah acak dan tidak menumpuk untuk mempengaruhi hasil pemilihan.^{xxiii}

6. Penutup

Berdasarkan hasil analisis diatas, bahwa aturan terkait kotak suara dan masalah seputar pengelolaan logistik di lapangan merupakan maladministrasi kecil yang dapat mengindikasikan adanya malpraktik pemilu. Akibat dari adanya maladministrasi kecil namun berulang setiap periodenya, maka memicu ketidakpuasan publik terhadap hasil pemilu dan tantangan terhadap proses dan hasil. Sehingga kredibilitas dari penyelenggara dan kualitas pemilu dipertanyakan.

Referensi

- [1] Surbakti, Ramlan, dkk. (2011) "Seri Demokrasi Elektoral Buku 11:Menjaga Kedaulatan Pemilih". Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan
- [2] <https://pemilu.tempo.co/read/1178730/kotak-suara-kardus-di-cilacap-dimakan-rayap/full&view=ok>, diakses 14 Juni 2019
- [3] Daud, Ameidyo (2019) "Perludem Identifikasi Lima Masalah Pemilu 2019" <https://katadata.co.id/berita/2019/04/24/perludem-identifikasi-lima-masalah-pemilu-2019>, diakses 26 September 2019
- [4] Bawaslu (2019) "Pemutakhiran Indeks Kerawanan Pemilu Tahun 2019" Jakarta, Badan Pengawas Pemilu Republik Indonesia
- [5] Bawaslu (2018) "Indeks Kerawanan Pemilu Tahun 2019: Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden" Jakarta, Badan Pengawas Pemilu Republik Indonesia
- [6] Badder, Max (2012) "Trends and Patterns in Electoral Malpractice in Post-Soviet Eurasia". *Journal of Eurasian Studies* 3 (2012).
- [7] Ebirim, Samuel Iheanacho., (2014) "The Effects of Electoral Malpractices on Nigeria Democratic Consolidation (1999-2013)" *Public Policy and Administration Research*
- [8] Bamiyaye, O.A & Awofeso, O. (2011), "Democracy and Democratic Practice in Nigeria: Issues, Challenges and Prospects", *Lagos: MacGrace Publishers*
- [9] Birch, Sarah (2009) "Electoral Corruption". Institute for Democracy and Conflict Resolution (IDCR) Briefing Paper.
- [10] Birch, Sarah (2011) "Electoral Malpractice". Oxford University Press, Oxford; New York
- [11] Kerr, Nicholas., Luhmann, Anna (2017) "Public Trust in Manipulated Elections: The Role of Election Administration and Media Freedom". *Electoral Studies an International Journal*.
- [12] Norris, Pippa (2012) "Why Electoral Malpractices Highten Risk of Electoral Violence". The Electoral Integrity Project.
- [13] Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2018.
- [14] Bawaslu (2019) "Hasil Pengawasan Pengadaan dan Pendistribusian Surat Suara Pemilihan Umum 2019 Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia 18 Maret 2019".
- [15] Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 1 tahun 2019.
- [16] <http://news.detik.com/berita/d-4485281/7783-surat-suara-di-pekanbaru-rusak>, diakses 17 Desember 2019
- [17] <http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/politik/po7cv6430/peneluan-surat-suara-rusak-untuk-pemilu-bertambah>, diakses 14 Desember 2019.
- [18] Lampiran Keputusan KPU Nomor 987/Pl.01.8-Kpt/06/KPU/V/2019
- [19] <https://nasional.kompas.com/read/2019/04/22/21333871/kpu-total-2767-tps-lakukan-pemungutan-suara-ulang-susulan-dan-lanjutan>, diakses 20 November 2019
- [20] <http://www.viva.co.id/berita/politik/49068-kpu-jelaskan-solusi-surat-suara-tertukar>
- [21] Afrimadona, dkk (2019) "Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019: Perihal Pemungutan dan Penghitungan Suara" Jakarta: Bawaslu
- [22] Norris, Pippa (2018) "Do Perceptions of Electoral Malpractice Undermine Democratic Satisfaction? The US in Comparative Perspective". *International Political Science Review*.
- [23] Mozaffar, Shaheen & Schedler, Andreas., (2002) "The Comparative Study of Electoral Governance – Introduction", *International Political Science Review* (23) (1)