

Fenomena Broker Politik dalam Penyelenggara Pemilu

The Phenomenon of Political Brokers in Electoral Commission

Anindita Pratitaswari¹, Sri Budi Eko Wardani²

^{1,2} Pascasarjana Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia

aninditapratitaswari@gmail.com, sri.budi@ui.ac.id

Diterima: 15 November 2020

Direvisi: 21 Desember 2020

Disetujui: 24 Desember 2020

DOI: [10.35967/njip.v19i2.106](https://doi.org/10.35967/njip.v19i2.106)

Abstrak: Norma pemilu yang berintegritas salah satunya mensyaratkan agar penyelenggara pemilu dapat berperilaku netral dan tidak memihak. Namun sejak periode pemilu era reformasi, masalah integritas penyelenggara pemilu masih krusial. Dalam praktiknya, masih saja ditemukan kasus kecurangan pemilu yang melibatkan penyelenggara pemilu. Berdasarkan kasus yang sudah ada sebelumnya, penyelenggara pemilu menjadi aktor utama (*broker*) menggerakkan beberapa penyelenggara pemilu lainnya melakukan kejahatan yang menghancurkan integritas Pemilu dengan berpihak dan menerima suap dari salah satu kandidat. Dengan menggunakan metode penelitian kualitatif, penelitian ini akan menganalisis dan memahami suatu realitas sosial tertentu peristiwa penyelenggara pemilu sebagai *broker* politik. Serta melakukan studi dokumentasi yang berisi dokumen putusan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu maupun dokumen putusan pidana pemilu legislatif 2019. Adapun hasil penelitian ini adalah peran *broker* penyelenggara pemilu berbeda dari penelitian sebelumnya yaitu bertugas menghubungkan antara kandidat dengan penyelenggara pemilu lainnya untuk membantu kepentingan elektoral kandidat dengan cara curang. Adapun jika mendasarkan pada kasus pidana pemilu sebelumnya, pemanfaatan penyelenggara pemilu ini biasanya digunakan untuk melakukan manipulasi hasil pemilu.

Kata Kunci: Broker Politik, Kecurangan Pemilu, Penyelenggara Pemilu

Abstract: *One of the norms for elections with integrity requires that election administrators behave neutral and impartial. However, since the election period in the reformation era, the integrity issue of the election administrators is still crucial. In practice, there are still cases of electoral fraud involving election administrators. Based on pre-existing cases, the election organizer has become the main actor (broker) in moving several other election administrators to commit crimes that destroy the integrity of the Election by taking sides and accepting bribes from one of the candidates. By using qualitative research methods, this study will understand and analyze a particular social reality electoral officer events as a political intermediary. As well as conducting a documentary study containing the decision document for violating the code of ethics of the election organizers as well as the 2019 legislative election criminal decision document. The results of this study show that the role of the election organizer broker is different from previous research, namely, the task of connecting candidates with other election administrators to help the candidate's electoral interests by means of a cheat. Meanwhile, if based on previous election criminal cases, the use of election administrators is usually used to manipulate election results.*

Keywords: *Broker Politics, Election Fraud, Electoral Officer*

Pendahuluan

Berawal dari pemahaman kedaulatan dari JJ. Rousseau bahwa setiap manusia memiliki kehendaknya masing-masing, kemudian tanpa paksaan memiliki keinginan untuk mengadakan perjanjian bersama (*volonte de tous*). Melalui pemahaman ini setiap warga negara dapat bersepakat untuk menyerahkan sebagian hak, kebebasan, dan kekuasaan yang dimilikinya kepada negara (Suhelmi, 2001). Kekuasaan rakyat inilah yang nantinya akan menjadi sumber legitimasi kekuasaan negara, di mana dalam setiap menjalankan kegiatan kenegaraan harus mendasarkan pada kepentingan umum melalui sistem suara terbanyak (Asshidiqie, 2006).

Melalui pemahaman ini, tujuan diadakan pemilu sebagai bentuk mekanisme transfer kekuasaan untuk memilih orang-orang yang nantinya bekerja mewujudkan kehendak umum tersebut. Bahkan menurut penelitian lainnya, Hans Kelsen (Gaffar, 2013), pemilu juga dapat dianggap sebagai salah satu mekanisme nominasi untuk mengisi organ negara yang nantinya mewakili kepentingan rakyat yang dianggap paling demokratis. Namun, pemilu bukan satu-satunya tolak ukur bahwa suatu negara telah menjalankan proses pergantian pemerintahan yang dilakukan secara demokratis, sementara dalam proses dan pelaksanaan pemilu itu sendiri masih banyak ditemukan tindakan yang dapat merusak kualitas pemilu itu sendiri. Ini disebabkan proses pemilihan umum menjadi instrumen yang penting untuk meningkatkan kualitas demokrasi menuju transisi kepemimpinan yang melibatkan aktor partai politik (Fandi A. S et.al, 2020).

Kualitas pemilu di suatu negara dapat dirusak oleh perilaku manusia yang sederhana sekalipun hal ini dikarenakan oleh kesalahan teknis, ketidaksengajaan, maupun kurang kapasitasnya perilaku penyelenggara pemilunya. Misalnya, peristiwa yang terjadi pada penyelenggaraan pemilu lokal di Inggris Tahun 2014. Di mana mereka masih menggunakan metode pos untuk memfasilitasi proses pendaftaran pemilih dan pemungutan suara, sehingga hal ini mengakibatkan terjadinya banyak penipuan yang dilakukan oleh seseorang yang mengaku sebagai pemilih (*Electoral Fraud in the UK Final Report And*, 2014). Hal yang sama juga terjadi Pada Pemilu Presiden Amerika tahun 2004, di mana telah terjadi kekurangan surat suara di Florida, antrean panjang pada pemungutan suara di Ohio, daftar pemilih tidak akurat, petugas pemungutan suara kurang terlatih, terjadi kerusakan mesin IT di New York (James, 2010).

Beberapa contoh kasus tersebut menunjukkan bahwa timbulnya masalah pemilu yang terjadi di negara maju tidak menutup kemungkinan dapat disebabkan oleh perilaku penyelenggara pemilunya. Argumen ini juga didukung oleh konsep "*flawed*" or "*failed*" *elections* yang mengartikan bahwa penyelenggaraan pemilu di suatu negara dapat gagal atau rusak dikarenakan perilaku penyelenggara pemilunya (Norris, 2015). Padahal negara-negara tersebut termasuk dalam kategori negara yang memiliki tingkat kematangan demokrasi yang baik serta sudah barang tertentu dipercaya memiliki lembaga penyelenggara pemilu yang sumber daya manusianya profesional, sehingga kita dapat beranggapan bahwa rasanya mustahil di negara-negara ini akan timbul masalah pemilu. Namun ternyata tidak demikian, bahwa masalah pemilu tidak saja terjadi di negara berkembang maupun negara rezim otoriter saja melainkan memungkinkan terjadi di negara maju sekalipun.

Ini mengisyaratkan bahwa kualitas pemilu di suatu negara juga tak luput dari peran dan perilaku dari penyelenggara pemilunya. Idealnya, agar pemilu di suatu negara dapat memenuhi nilai integritas pemilu mensyaratkan agar pejabat pemilunya (*electoral officials*) bekerja secara profesional (Alvarez, R., Atkeson, L., & Hall, 2012), serta menciptakan pelayanan yang bertanggung jawab dengan memahami tanggung jawab sebagai *obligation*, *accountability*, dan *cause* (Rahman, 2017). Hal inilah yang juga masih terjadi di Indonesia, di mana tindakan kecurangan pemilu (misalnya, jual beli suara, perdagangan suara) masih

kerap melibatkan penyelenggara pemilunya. Hal ini sesuai dengan sajian data [Tabel 1](#).

Tabel 1. Rekapitulasi Putusan DKPP RI Tahun 2019 Berdasarkan Kategori Pelanggaran

Kategori Pelanggaran	Jumlah
Manipulasi Suara	245
Penyuapan	18
Perlakuan Tidak Adil	72
Pelanggaran Hak Pilih	22
Kerahasiaan Suara & Tugas	0
Penyalahgunaan Kekuasaan	48
Konflik Kepentingan	76
Kelalaian Pada Proses Pemilu	563
Intimidasi & Kekerasan	11
Pelanggaran Hukum	200
Tidak Adanya Upaya Hukum Yang efektif	112
Penipuan Saat Pemungutan Suara	19
Pelanggaran Netralitas, Ketidakberpihakan & kebebasan	34
Konflik Internal Institusi	5
Lain-lain	63

Sumber: DKPP RI. Data Diolah. 2019.

Data [Tabel 1](#) membuktikan bahwa selama tahun 2019, DKPP RI telah menangani dan memutus beberapa jenis pelanggaran baik yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu maupun pengawasan pemilu. Data ini sekaligus membuktikan argumen bahwa kasus-kasus kecurangan pemilu ini ternyata masih terjadi dalam penyelenggaraan pemilu di Indonesia dan telah melibatkan penyelenggara pemilunya.

Hal inilah yang juga dilakukan oleh beberapa penyelenggara pemilu di Kabupaten Karawang. Di mana mereka terbukti menerima uang dari caleg DPR RI Partai Perindo Dapil Jawa Barat 7 untuk membantu kepentingan elektoralnya. Bahkan salah satu di antara mereka berperan sebagai jaringan perantara menghubungkan antara kandidat dengan beberapa penyelenggara pemilu lainnya. Penyelenggara pemilu ini sampai bersedia menjadi jaringan perantara (*broker*) dari salah seorang caleg karena caleg tersebut juga merupakan mantan teman lamanya semasa sekolah dulu. Dengan menjadi aktor utama untuk menggerakkan penyelenggara pemilu lainnya bertemu dan menerima uang dari salah satu peserta pemilu ini menandakan bahwa mereka telah melanggar komitmennya sebagai penyelenggara pemilu yang senantiasa bekerja secara netral, mandiri, serta menjaga dan menjamin kemurnian hasil suara rakyat.

Perilaku penyelenggara pemilu sebagai *broker* politik tidak hanya terjadi di Kabupaten Karawang saja, melainkan terjadi pada beberapa kasus lainnya. Misalnya, hal yang sama juga terjadi pada penyelenggara pemilu (Anggota KPU Kabupaten) di Kabupaten Kendal dan di Kabupaten Bungo yang terbukti menerima uang dan menawarkan menambahkan suara kepada salah seorang peserta pemilu melalui bantuan bawahannya (anggota PPK) (*vide* Putusan DKPP RI No. 43-PKE-DKPP/IV/2020; 44-PKE-DKPP/IV/2020; 28-PKE-DKPP/II/2020).

Sementara fenomena jaringan perantara (*broker* politik) di Indonesia bukan merupakan suatu hal yang baru, di mana mereka sudah ada sejak periode pemilu orde baru. Di mana keberadaannya ini berawal dari kendala timbal balik yang dialami para kandidat. Mengingat selama ini pemberian-pemberian dari mereka sering mengalami kendala respons balik dari konstituennya. Bahkan kebanyakan pemberian materi ini sekedar berupa

interaksi satu kali (*one-off interaction*) karena kebanyakan para pemilih akan merespons keuntungan yang ia peroleh dengan berbagai cara. Misalnya, mereka merasa tidak terikat kewajiban atas pemberian tersebut, atau mereka menganggap pemberian tersebut memang tidak mengikat dirinya. Oleh karena kondisi inilah, para kandidat merasa perlu membentuk jaringan perantara untuk membantu mengatasi ketidakpastian tersebut (Kramon, 2016); Larreguy et al., 2016). Sehingga hal inilah menjadikan keberadaan *broker* percaya sebagai solusi terutama dalam mendukung kepentingan elektoral bagi kandidat peserta pemilu.

Stokes, S., Dunning, T., Nazareno, M., & Brusco, (2013) mendefinisikan *broker* sebagai orang yang dapat memberikan solusi bagi para kandidat untuk mencari dukungan politik. Hal ini disebabkan para *broker* ini merupakan orang-orang yang telah dikenal oleh para pengikutnya serta memahami keadaan sekitar di lingkungannya. Kelebihan inilah yang dibutuhkan oleh para kandidat agar dapat membantu dirinya mencari target orang yang dibutuhkan dalam mendukung kepentingan elektoralnya. Hal yang sama juga dijelaskan oleh Edward Aspinall buku yang berjudul *When Brokers Betray: Clientelism, Social Networks, and Electoral Politics in Indonesia* lebih spesifik menjelaskan fenomena *broker* di Indonesia (Aspinall, 2014). *Broker* merupakan orang-orang yang memiliki organisasi dan keterampilan. Biasanya mereka berasal dari aktivis partai lokal, atau organisasi non pemerintah, maupun akademisi dari universitas lokal.

Fenomena *broker* politik di Indonesia sudah ada sejak penyelenggaraan pemilu orde baru kemudian jenisnya semakin berkembang sejak adanya perubahan sistem pemilu pada pemilu era reformasi. Jika pada periode pemilu orde baru, jaringan perantara pejabat negara ditingkat masyarakat maupun berasal dari para birokrat. Mereka dimanfaatkan oleh rezim agar mendapatkan dukungan politik demi memenangkan Partai Golkar (Liddle, 1992). Pada periode Pemilu 1999 peran *broker* dilakukan oleh mesin partai politik atau struktur partai politik. Menurut Bahtiar Effendy (Saydam, 1999) hal ini disebabkan pada periode pemilu ini, politik *aliran* tengah bekerja di dalam kehidupan politik. Kemudian pada periode pemilu legislatif 2014-2019 menurut Aspinall terdapat 3 (tiga) jenis fenomena *broker* di Indonesia, yaitu: tim sukses, jaringan sosial, dan partai politik (Sukmajati, 2015).

Namun, dari beberapa fenomena *broker* politik yang sudah dijelaskan pada penelitian sebelumnya tersebut, belum menggambarkan keseluruhan fenomena *broker* yang ada di Indonesia. Padahal sejak periode pemilu legislatif 2014 dan 2019 telah muncul fenomena *broker* penyelenggara pemilu. Melalui kasus *broker* penyelenggara pemilu di Kabupaten Karawang ini akan mengisi kekosongan literatur mengenai fenomena *broker* politik di Indonesia. Upaya mengetahui motivasinya sebagai *broker* juga diperlukan untuk menganalisis beberapa kasus kecurangan pemilu yang melibatkan penyelenggara pemilu.

Metode

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif karena berfokus untuk memahami realitas yang akan diteliti, sehingga dapat menginterpretasikan makna dari pemikiran manusia (Payne, 2004). Melalui hal-hal empiris (khusus) inilah kemudian menyimpulkan menjadi suatu hal yang umum. Adapun antara peneliti dengan yang diteliti memiliki hubungan yang sangat dekat karena mencoba mendalami realitas yang diteliti (Patton, 2002). Adapun realitas sosial penelitian ini adalah peran penyelenggara pemilu sebagai *broker* politik.

Metode pengumpulan data yang digunakan pada penelitian ini adalah *in-depth interview* (wawancara mendalam) dengan menggunakan pedoman umum; riset kepustakaan dengan mempelajari berbagai literatur, menelaah kajian ilmiah dari buku maupun jurnal; serta studi dokumentasi antara lain dokumen hasil kajian pengawas pemilu pada penyelenggara pemilu di Kabupaten Karawang maupun dokumen putusan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu dan putusan pidana pemilu. Jika biasanya metode

pengumpulan data dengan melakukan wawancara dilakukan secara bertatap muka untuk memunculkan pandangan dan opini dari para narasumber. Namun, di tengah pandemi covid-19, teknik pengumpulan data yang melibatkan kontak langsung antar peneliti dengan subyek yang diteliti agak sulit dilakukan oleh peneliti. Hal ini disebabkan, pada masa pandemi ini juga sedang diterapkan pembatasan sosial (*social distancing*). Proses komunikasi antar personal dan teknik pengumpulan data dilakukan secara jarak jauh dengan menggunakan media komunikasi misalnya seperti, telepon, *email*, maupun *WhatsApp*.

Meskipun proses pengumpulan data dilakukan dengan cara yang sedikit berbeda, namun proses wawancara kepada narasumber tetap dilakukan untuk memperoleh pemahaman yang menyeluruh terhadap obyek yang akan diteliti. Melalui pemahaman kriteria ini, proses wawancara pada penelitian ini dilakukan kepada pengawas pemilu yang menangani kasus ini, yaitu: Roni Rubiat Machri, Divisi Penindakan Pelanggaran pada Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) Kabupaten Karawang.

Setelah melakukan proses pengumpulan data kemudian peneliti melakukan proses analisis data, yaitu mengatur secara sistematis terhadap hasil transkrip wawancara, catatan di lapangan, maupun bahan lainnya yang sudah peneliti dapatkan untuk kemudian menginterpretasikan data yang diperolehnya tersebut (Biklen, 2006). Setelah mempelajari dan menelaah data tersebut kemudian peneliti mereduksi data, penyajian data dan simpulan/verifikasi.

Hasil dan Pembahasan

Penyelenggaraan pemilu di era reformasi ditandai dengan semakin menguatnya praktik politik transaksional seperti *vote buying* dan *vote trading* sehingga Aspinall menyebutnya sebagai fenomena *democracy for sale* (Berenschot, 2019). Partai politik sebagai lembaga yang menjadi sumber utama rekrutmen pengisian jabatan publik (Hasanuddin, 2018), kali ini juga menunjukkan sikap pragmatismenya dalam proses rekrutmen calon anggota legislatif. Kemudian juga, terjadi praktik politik transaksional (misalnya, proses jual beli suara) kepada konstituen.

Bahkan praktik politik transaksional kali ini juga melibatkan proses tahapan pemilu, sehingga memunculkan tindakan kecurangan pemilu (*electoral fraud*) yang melibatkan penyelenggara pemilu. Semakin kompetitifnya pemilu telah memicu persaingan yang cukup kuat untuk meraih dukungan maupun kemenangan pada pemilu. Kondisi inilah yang menyebabkan kandidat peserta pemilu legislatif melakukan berbagai bentuk strategi untuk meraih kemenangannya termasuk memanfaatkan penyelenggara pemilu, di mana kali ini penyelenggara pemilu terlibat dan berperan sebagai aktor utama penggerak penyelenggara pemilu lainnya untuk membantu kepentingan elektoral salah seorang peserta pemilu.

1. Kasus-kasus Broker Penyelenggara Pemilu

Dalam upaya melancarkan proses manipulasi pemilu ini tak jarang terdapat penyelenggara pemilu yang berperan sebagai *broker* politik. Adapun tugasnya sebagai *broker* adalah menghubungkan antara kandidat dengan penyelenggara pemilu lainnya. Ini disebabkan proses perubahan data atau manipulasi pemilu (misalnya, menambahkan suara maupun mencuri suara peserta lain) akan lebih mudah jika oleh beberapa orang penyelenggara pemilu. Mereka nantinya akan mendapatkan tugasnya masing-masing. Misalnya, berdasarkan Putusan Pengadilan Negeri Makassar Nomor 955/Pid.Sus/2019/PN Mks, telah menyatakan bersalah kepada 2 (dua) orang anggota PPK dan 2 (dua) orang anggota PPS karena terbukti melakukan perubahan Formulir DAA1 dan Formulir DA1 pada beberapa Kelurahan di Kecamatan Panakkukang, yaitu Kelurahan Panaikang, Kelurahan Karampuang, Kelurahan Karuwisi, Kelurahan Tamamaung dan Kelurahan Tello

Baru, serta perubahan yang paling signifikan terjadi di Kelurahan Panaikang dan Kelurahan Karampuang.

Perubahan ini dilakukan kepada perolehan suara Partai Golkar dan jumlah suara Calon Anggota DPRD Provinsi Partai Golkar Dapil Sulsel 2 Makassar B di Kecamatan Panakkukang, yakni: No. Urut 1 atas nama Imran Tenri Tata Amin, No. Urut 2 atas nama Nasruddin Upel, No. Urut 3 atas nama Dra. Shanty Djelani, No. Urut 4 atas nama H. Lukman B. Kadi dan No. Urut 6 atas nama Hadijah Hafid yang jumlah perolehan suaranya berkurang, sedangkan No. Urut 5 atas nama Rahman Pina jumlah perolehan suaranya bertambah. Perubahan ini dilakukan dengan cara pembagian tugas kepada keempat penyelenggara pemilu, di mana Ismail (Anggota PPK Kecamatan Panakkukang) mengambil file form DAA1 dari Fitriani (PPS Kelurahan Panaikang). Adapun perubahan suara dilakukan dengan cara mengurangi jumlah perolehan suara Partai Golkar dan beberapa caleg DPRD Provinsi Partai Golkar kemudian menambahkan ke suara calon anggota DPRD Provinsi Partai Golkar No. Urut 5 atas nama Rahman Pina. Setelah melakukan perubahan, Ismail mencetak form DAA-1 untuk ditandatangani dan ditetapkan oleh PPK Kecamatan selanjutnya Fitria menyesuaikan jumlah suara yang terdapat dalam form DAA1 Plano sesuai dengan jumlah suara yang terdapat dalam form DAA1 yang telah diubah oleh Ismail untuk kemudian ditetapkan oleh PPK Kecamatan.

Dari contoh kasus di atas tampak bahwa kecurangan pemilu akan susah untuk dilakukan sendiri dan akan lebih muda jika dilakukan oleh beberapa penyelenggara pemilu lainnya. Untuk itu dibutuhkan seseorang yang memiliki kemampuan mendesak kepatuhan beberapa orang lainnya (pengikut). Dalam upaya mendesak kepatuhan beberapa penyelenggara pemilu lainnya, dibutuhkan sosok orang yang juga berlatar belakang sebagai penyelenggara pemilu, di mana biasanya sosok penyelenggara pemilu merupakan orang yang dihormati, disegani, dan dipercaya oleh pengikutnya. Bahkan dimata pengikutnya, mereka merupakan seorang pemimpin yang harus diikuti.

2. Pentingnya Melibatkan Penyelenggara Pemilu

Dalam upaya mengetahui pentingnya melibatkan peran penyelenggara pemilu dapat dilihat melalui putusan pengadilan atas pidana pemilu yang ditetapkan oleh penyelenggara pemilu pada Pemilu Legislatif 2019 sebagaimana dideskripsikan pada [Tabel 2](#).

Tabel 2. Putusan Kasus Pidana Pemilu pada Pemilu Legislatif 2019

Modus Operandi	Jumlah Kasus
Perbuatan yang menyebabkan suara seorang pemilih menjadi tidak bernilai atau menyebabkan peserta pemilu tertentu mendapat tambahan suara atau menjadi berkurang	26 kasus
Kelalaiannya yang mengakibatkan hilangnya atau berubahnya berita acara rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara atau sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara	6 kasus
Penyelenggara pemilu (anggota KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, atau PPS) yang karena kesengajaannya mengakibatkan hilang atau berubahnya berita acara rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara atau sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara	2 kasus

Sumber: DKPP RI. Data Diolah. 2019.

Berdasarkan [Tabel 2](#) mengindikasikan pentingnya melibatkan peran penyelenggara pemilu dengan mendasarkan pada jenis modus operandi yang sering dilakukan oleh penyelenggara pemilu. Adapun modus operandi yang paling banyak dilakukan adalah terkait modus perbuatan manipulasi suara, sebanyak 26 (dua puluh enam) kasus yang terdapat di Kabupaten Garut, Kabupaten Maluku Tenggara Barat, Kabupaten Maluku Tengah, Kabupaten Kepulauan Aru, Kabupaten Tanjung Balai Karimun; Kota Kupang, Kabupaten Ende, Kabupaten Puncak, Kabupaten Tabanan, Kabupaten Halmahera Utara, Kabupaten Kepulauan Sula, Kota Ternate, Kabupaten Halmahera Timur, Kabupaten Indragiri Hulu, Kabupaten Pelalawan, Kabupaten Sigi, Kabupaten Lombok Tengah, Kabupaten Nias, Kabupaten Serdang Bedagai.

Pentingnya keterlibatan penyelenggara pemilu ini dipercaya memiliki peran yang strategis terutama dalam melakukan perbuatan kecurangan pemilu (manipulasi hasil pemilu). Hal ini juga didukung oleh pendapat penelitian lainnya ([Sukmajati, 2015](#)), yang menyebutkan bahwa keterlibatan penyelenggara pemilu juga banyak terjadi pada kasus politik uang di Indonesia terutama terkait kasus perdagangan suara dan jual beli suara. Bahkan Aspinall mendefinisikan istilah dagang suara (*vote trading*), yaitu fenomena pencurian suara dan penggelembungan suara untuk caleg dan/atau partai politik tertentu yang melibatkan para penyelenggara pemilu pada semua tingkatan, tanpa keterlibatan pemilih. Pendapat Aspinall ini dapat diartikan bahwa perubahan sertifikat hasil pemilu dalam kasus jual beli suara maupun perdagangan suara tidak akan pernah terjadi tanpa melibatkan peran penyelenggara pemilu.

3. Peran Penyelenggara Pemilu sebagai *Broker* Politik

Dalam upaya menjelaskan bagaimana peran penyelenggara pemilu sebagai *broker*, dapat diungkap satu contoh kasus *broker* penyelenggara pemilu di Kabupaten Karawang. Terdapat seorang Anggota KPU Kabupaten Karawang (Asep Saepudin Muksin) terbukti menyalahgunakan jabatan dan kewenangannya untuk mempengaruhi bawahannya (kedua belas orang anggota PPK di Kabupaten Karawang) agar berpihak dan menerima suap dari salah satu caleg DPR RI Partai Perindo Dapil 7 Jabar yang bernama H. EK. Saputra (*vide* Putusan DKPP RI No. 220-PKE-DKPP/VIII/2019 dan 221-PKE-DKPP/VIII/2019). Bahkan berdasarkan pengakuan salah satu anggota PPK atas nama Ade Suardi (Ketua PPK Telukjambe Timur) bahwa ia dan kawan-kawannya bersedia bertemu caleg tersebut karena mengikuti arahan pimpinannya (Asep Saepudin Muksin). Bahkan ia juga menyebutkan bahwa fasilitator dan distributor aliran dana dari caleg adalah komisionernya sendiri yaitu Asep Saepudin Muksin ([pasundanekspres.co, 2019](#)).

Melalui kasus ini Asep Saepudin Muksin juga dapat disebut sebagai sosok jaringan perantara (*broker*). Ini disebabkan ia memiliki kemampuan mengumpulkan beberapa orang pengikutnya yang merupakan bawahannya bersedia bertemu salah satu peserta pemilu. Dengan kata lain, kategori *broker* politik ini berbeda dari beberapa penelitian sebelumnya. Aspinall dan Mada Sukmajati yang fokus meneliti fenomena politik uang di Indonesia menyebutkan terdapat 3 (tiga) jenis *broker* di Indonesia yaitu tim sukses, jaringan sosial, dan partai politik. Sementara melalui kasus keterlibatan Asep Saepudin Muksin ini menunjukkan terdapat fenomena *broker* penyelenggara pemilu. Sosok *broker* penyelenggara pemilu di Kabupaten Karawang ini merupakan orang yang dihormati, disegani, dan dipercaya oleh pengikutnya. Bahkan dimata pengikutnya, mereka merupakan seorang pemimpin yang harus diikuti.

Kategori *broker* ini dijelaskan Susan Stokes ([Stokes, S., Dunning, T., Nazareno, M., & Brusco, 2013](#)) yang menyebutkan bahwa keberadaan *broker* dapat menjadi alat pendukung kepentingan elektoral kandidat. Hal ini disebabkan *broker* juga memiliki jaringan lokal atau pengikut lokal yang nantinya dipergunakan untuk memperoleh

keuntungan melalui pengaruh yang ia miliki maupun mendukung kepentingan elektoral kliennya.

Adapun awal mula kasus *broker* penyelenggara pemilu di Kabupaten Karawang adalah bermula dari ajakan pertemuan seorang caleg DPR RI Partai Perindo Daerah Pemilihan 7 Jawa Barat yang bernama H. EK Saputra menemui salah satu temannya yang bernama Asep Saepudin Muksin. Di mana pada saat ia mencalonkan diri sebagai caleg, ternyata ia mengetahui temannya yang bernama Asep Saepudin Muksin pada saat itu juga sedang menjabat sebagai Anggota KPU kabupaten Karawang. Hingga kemudian ASM bersedia dan menerima ajakan pertemuan temannya tersebut. Sementara itu, penyebab kesediaan Asep Saepudin Muksin menemui teman lamannya tersebut ternyata dilatarbelakangi adanya hubungan pertemanan. Keduanya ternyata merupakan kawan lamanya semasa bersekolah dulu (mantan teman lamanya semasa SMA). Keduanya berasal dari alumni sekolah yang sama.

Sehubungan kini kawan lamanya sedang mencalonkan diri sebagai seorang calon anggota legislatif, H. EK Saputra pada pertemuan tersebut meminta bantuan kawan lamanya (Asep Saepudin Muksin) untuk dapat membantu kepentingan elektoralnya. Kawan lamanya tersebut mengetahui bahwa Asep Saepudin Muksin rupanya kini sedang menjabat sebagai Anggota KPU Kabupaten Karawang sehingga ia meminta kepada Asep Saepudin Muksin untuk dapat dikenalkan oleh bawahannya (penyelenggara pemilu di tingkat kecamatan) untuk dapat membantu dirinya melakukan menggelembungkan suara atau menambah perolehan suara dirinya. Hingga kemudian Asep Saepudin Muksin berhasil mengumpulkan beberapa orang bawahannya tersebut menemui H. EK Saputra.

Kesediaan dirinya untuk menuruti kemauan caleg serta keberhasilan Asep Saepudin Muksin mengumpulkan teman-temannya ini sesuai dengan penelitian Tawakkal et.al yang berjudul *Social networks and brokerage behavior in Indonesian elections: Evidence from Central Java* mengenai bagaimana terbentuknya *broker*. Menurutny terbentuknya jaringan perantara salah satunya dilatar belakangi oleh hubungan persahabatan antara *broker* dengan kandidat. Dari hasil penelitiannya ini Tawakkal menyebutkan bahwa kebanyakan kandidat pada pemilu legislatif kerap mengandalkan teman-temannya untuk menjadi *broker* dan membangun jaringan perantaranya ini dengan merekrut teman-temannya sendiri untuk menduduki posisi di bawahnya. Hal inilah yang juga terjadi pada kasus pelanggaran kode etik di Kabupaten Karawang pada pemilu legislatif 2019 di mana sosok *broker* adalah teman lama semasa SMA dari salah seorang caleg DPR RI dari partai Perindo.

Kemudian Asep Saepudin Muksin yang pada saat itu sedang menjabat sebagai Anggota KPU Kabupaten Karawang akhirnya memanfaatkan jabatan yang ia punyai untuk menghubungi bawahannya yang bernama Saepudin (Ketua PPK Rengasdengklok). Kemudian ia menceritakan sosok kawan lamanya tersebut yang saat ini sedang mencalonkan diri sebagai calon anggota legislatif dan meminta kepada Saepuddin untuk meneruskan kepada semua Ketua PPK yang ada di Kabupaten Karawang. Argumen ini dikuatkan putusan DKPP RI nomor 220-PKE-DKPP/VIII/2019 dan 221-PKE-DKPP/VIII/2019 menyebutkan bahwa pertemuan antara caleg dengan beberapa penyelenggara pemilu pada kasus ini merupakan inisiatif Asep Saepudin Muksin untuk memperkenalkan beberapa penyelenggara pemilu di bawahnya (Ketua PPK Se-Kabupaten Karawang) dengan Caleg.

Permintaan kepada Saepuddin ini tidak sungkan dilakukan oleh Asep Saepudin Muksin disebabkan keduanya memang sudah saling mengenal satu dengan lainnya sebagai partner kerja sesama penyelenggara pemilu sejak Pemilihan Kepala Daerah (Pilgub) Jawa Barat 2018 dan berlanjut Pemilu Legislatif 2019. Sebagai bawahan yang sudah lama mengenal Asep Saepudin Muksin sejak Pilgub 2018 kemarin, Saepuddin tak dapat menolak ajakan pimpinannya tersebut. Kemudian berkat bantuan Saepuddin (Ketua PPK

Rengasdengklok) inilah Asep Saepudin Muksin berhasil mengumpulkan beberapa penyelenggara pemilu (Ketua PPK) untuk nantinya akan dikenalkan pada kawan lamanya/caleg tersebut. Namun dalam menjalankan arahan pimpinannya tersebut, Saepuddin (Ketua PPK Rengasdengklok) hanya berhasil mengumpulkan 11 (sebelas) orang kawannya sesama Ketua PPK di 11 Kecamatan dari total 30 Kecamatan yang ada di Kabupaten Karawang. Tidak hanya itu, kesediaan *broker* yang juga merupakan penyelenggara pemilu ini juga didasari oleh adanya iming-iming materi yang lumayan besar dari caleg. Ini dibuktikan pada saat pertemuan antara caleg dengan *broker* dan pengikutnya ini, Asep Saepudin Muksin tak mampu menolak pemberian uang dari caleg tersebut. Setelah caleg H. EK Saputra menyampaikan visi misinya serta target kebutuhan suara yang ia inginkan (membeli suara di Kabupaten Karawang untuk setiap pemilih Rp 20.000,00 (dua puluh ribu rupiah) dengan target dukungan 50.000 (lima puluh ribu) suara), Asep Saepudin Muksin dan ke-12 (dua belas) Ketua PPK tersebut terbukti menerima uang tunai sebesar Rp. 600.000 dan uang sebesar Rp. 5.000.000 melalui M-Banking kepada masing-masing penyelenggara pemilu tersebut sebagai uang “yasin mekah” (inisial kata yang dapat diartikan sebagai uang imbalan).

4. Penyebab Kegagalan *Broker* Politik

Beberapa kasus fenomena *broker* penyelenggara pemilu ini ternyata gagal memenangkan kliennya pada pemilu legislatif 2019 kemarin. Misalnya, kasus keterlibatan penyelenggara pemilu di Kabupaten Karawang ini menunjukkan bahwa ternyata memanfaatkan *broker* politik tidak selalu menjamin kemenangan bagi kandidat peserta pemilu. Ini sekaligus membantah pendapat Susan C. Stokes (2013) bahwa seorang *broker* adalah perantara lokal tidak hanya mampu memecahkan masalah bagi pengikutnya, melainkan juga dapat memberikan manfaat bagi kliennya untuk dapat memenangkan pemilu dengan cara mendesak kepatuhan para pengikutnya tersebut untuk berpartisipasi dalam kegiatan politik.

Ini terbukti pada kasus keterlibatan penyelenggara pemilu di Kabupaten Karawang sebagai *broker* penyelenggara pemilu semata-mata hanya dimotivasi imbalan materi sehingga melupakan tugasnya untuk menaikkan suara H. EK Saputra atau memenangkan dirinya pada pemilu legislatif 2019. Motivasi *broker* pada kasus di Kabupaten Karawang ini juga didukung oleh penelitian lainnya (Aspinall, 2014) menyebutkan, dalam kasus di Indonesia, para *broker* kerap berkhianat atau membelot, menipu, mengancam untuk membelot kepada kandidatnya. Banyak kandidat sering mengeluhkan loyalitas pekerjanya (perantaranya). Hal ini disebabkan para *broker* kerap memiliki kepentingan yang berbeda dengan kliennya. Melalui kondisi inilah, Aspinall mengategorikan mereka sebagai *opportunist brokers* yaitu seorang broker yang semata-mata mencari keuntungan materi dan tidak termotivasi mencari keuntungan dalam jangka panjang. Dari masalah loyalitas inilah memungkinkan penyebab H. EK Saputra mengalami kekalahan pemilu meskipun sudah memanfaatkan jasa perantara.

Kesimpulan

Semakin kompetitifnya pemilu serta alasan timbal balik materi dari kandidat menjadikan kehadiran jaringan perantara (*broker*) menjadi penting. Sejak periode pemilu era reformasi telah memunculkan berbagai jenis fenomena *broker*. Khasanah ilmu pengetahuan baru diperoleh melalui kehadiran *broker* penyelenggara pemilu. Mengingat pada penelitian sebelumnya belum pernah ada yang membahas mengenai *broker* penyelenggara pemilu. Peran penyelenggara pemilu sebagai *broker* berbeda dari penelitian sebelumnya. Biasanya *broker* bertugas menghubungkan antara kandidat dengan pemilih serta mampu memberikan manfaat bagi kliennya untuk memenangkan pemilu. Namun

berbeda dengan peran *broker* penyelenggara pemilu yaitu bertugas menghubungkan antara kandidat dengan penyelenggara pemilu lainnya serta gagal memenangkan kliennya pada pemilu.

Keterlibatan *broker* penyelenggara pemilu ini tidak hanya disebabkan kelebihan atau kemampuan yang ia punyai karena berhasil mengatur kepatuhan pengikutnya. Melainkan lebih dari itu, dengan mendasarkan pada beberapa kasus putusan pidana pemilu yang melibatkan penyelenggara pemilu sebagai terdakwa menunjukkan modus operandi yang sama. Pelibatan mereka penting terutama dalam perubahan suara. Hal yang sama juga terjadi pada fenomena *broker* penyelenggara pemilu Karawang di mana ia dimanfaatkan oleh kandidat untuk membantu mengenalkan dirinya kepada penyelenggara pemilu lainnya untuk membantu dirinya memperoleh target suara yang diinginkan.

Melalui fenomena keterlibatan penyelenggara pemilu dalam kasus kecurangan pemilu maupun keterlibatan penyelenggara pemilu berperan sebagai *broker* penyelenggara pemilu ini, menunjukkan buruknya kualitas penyelenggara pemilu kita. Sementara, kualitas penyelenggara pemilu ini salah satunya juga ditentukan oleh bagaimana suatu lembaga penyelenggara pemilu mampu memajemen sumber daya manusianya. Dalam konteks ini, diperlukan perbaikan manajemen seleksi di lingkungan penyelenggara pemilunya demi terwujudnya kualitas penyelenggara pemilu yang baik.

Daftar Pustaka

- Alvarez, R., Atkeson, L., & Hall, T. (2012). *Evaluating Elections: A Handbook of Methods and Standards*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139226547>.
- Aspinall, E. (2014). When Brokers Betray: Clientelism, Social Networks, and Electoral Politics in Indonesia. *Critical Asian Studies*, 46(4), 545–570. <https://doi.org/10.1080/14672715.2014.960706>.
- Aspinall, E. (2005). Elections and The Normalization of Politics in Indonesia. *South East Asia Research*, 13(2), 117-156. <http://dx.doi.org/10.1016/j.electstud.2013.07.015>
- Aspinall, E., Rohman, N., Hamdi, A., Rubaidi, & Triantini, Z. (2017). Vote Buying in Indonesia: Candidate Strategies, Market Logic and Effectiveness. *Journal of East Asian Studies*, 17 (1), 1-27. 10.1017/jea.2016.31. Doi: 10.1017/jea.2016.31.
- Aspinall, E., & Hicken, A., (2020). Guns for Hire and Enduring Machines: Clientelism Beyond Parties in Indonesia and the Philippines. *Democratization*, 27(1), 137-156. Doi: 10.1080/13510347.2019.1590816
- Asshidiqie, J. (2006). *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Konstitusi Press.
- Auyero, J. (2000). The Logic of Clientelism in Argentina: An Ethnographic Account. *Latin Studies American Studies Association*, 35(3), 55-81. Doi: 10.1080/13510347.2019.1590816.
- Birch, S. (2007). Electoral System and Electoral Misconduct. *Comparative Political Studies*, 40, 1533-1556. Doi: 10.1177/0010414006292886
- Biklen, R. C. B. & S. K. (2006). *Qualitative research for education: an introduction to theory and method*. Pearson Education, Inc.
- Blaydes, L. (2008). *Authoritarian Elections and Elite Management: Theory and Evidence*

- From Egypt. *Conference on Dictatorships*. the Princeton University.
<https://www.princeton.edu/~piirs/Dictatorships042508/Blaydes.pdf>.
- Buehler, M., & Tan, P. (2007). Party-Candidate Relationships in Indonesian Local Politics: A Case Study of the 2005 Regional Elections in Gowa, South Sulawesi Province. *Southeast Asia Program Publications at Cornell University*. (84), 41-69.
<http://www.jstor.org/stable/40376429>.
- Bochsler, L. L. (2014). A systematic approach to study electoral fraud. *Electoral Studies*, 35(3), 33-47. <http://dx.doi.org/10.1016/j.electstud.2014.03.005>.
- Chaidar, A. (1999). *Pemilu 1999 Pertarungan Ideologi Partai-Partai Islam Versus Partai-Partai Sekuler*. Darul Falah.
- Electoral fraud in the UK Final report and*. (2014). January.
https://www.electoralcommission.org.uk/sites/default/files/pdf_file/Electoral-fraud-review-final-report.pdf.
- Fandi A. S, Wahab Tuanaya, M. W. (2020). Kaderisasi dan Penetapan Calon Legislatif Pada Partai Politik (Studi DPD Partai Nasional Demokrat Seram Bagian Barat 2019). *Nakhoda: Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 19(1), 75–90. [10.35967/jipn.v19i1.7848](https://doi.org/10.35967/jipn.v19i1.7848).
- Gaffar, J. M. (2013). *Demokrasi dan Pemilu di Indonesia* (Konstitusi).
- Hasanuddin. (2018). Peran Partai Politik dalam Menggerakkan Partisipasi Politik Rakyat. *Jurnal Ilmu Pemerintahan Nakhoda*, 17(30), 94–100.
<https://doi.org/10.35967/jipn.v17i30.7062>
- James, T. S. (2010). Researching electoral administration in America: Insights from the “post-florida” era. *Political Studies Review*, 8(3), 357–367.
<https://doi.org/10.1111/j.1478-9302.2010.00213.x>
- Kramon, E. (2016). Electoral handouts as information: Explaining unmonitored vote buying. *World Politics*, 68(3), 454–498. <https://doi.org/10.1017/S0043887115000453>
- Larreguy, H., Marshall, J., & Querubín, P. (2016). Parties, brokers, and voter mobilization: How turnout buying depends upon the party’s capacity to monitor brokers. *American Political Science Review*, 110(1), 160–179.
<https://doi.org/10.1017/S0003055415000593>
- Liddle, R. W. (1992). *Pemilu-Pemilu Orde Baru Pasang Surut Kekuasaan Politik*. Jakarta: LPS3ES.
- Norris, P. (2015). Why Do Elections Fail? In *Why Elections Fail*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/cbo9781107280908.002>
- Pasundanekspres.co. (2019), Juni 21). November 30, 2020,
<https://www.pasundanekspres.co/jabar/karawang/12-ppk-hanya-jalankan-perintah-am>.
- Patton, M. Q. (2002). *Qualitative Research and Evaluation Methods (3rd ed.)*. Sage Publication. <https://doi.org/10.1177/1035719X0300300213>
- Payne, G. P. & J. (2004). *Key Concepts in Social Research*. SAGE Publications.
[https://dl.uswr.ac.ir/bitstream/Hannan/132151/1/Geoff Payne%2C Judy Payne Key](https://dl.uswr.ac.ir/bitstream/Hannan/132151/1/Geoff%20Payne%2C%20Judy%20Payne%20Key)

[Concepts in Social Research SAGE Key Concepts series 2004.pdf.](#)

- Rahman, K. (2017). Pelayanan Pemerintahan Yang Bertanggung Jawab. *Jurnal Ilmu Pemerintahan Nakhoda*, 16(28), 34–42. <https://doi.org/10.35967/jipn.v16i28.5823>
- Saydam, G. (1999). *Dari Bilik Suara ke Masa Depan Indonesia Potret Konflik Politik Pasca Pemilu dan Nasib Reformasi*. PT Raja Grafindo Persada.
- Stokes, S., Dunning, T., Nazareno, M., & Brusco, V. (2013). *Brokers, Voters, and Clientelism: The Puzzle of Distributive Politics* (Cambridge Studies in Comparative Politics). Cambridge: Cambridge University Press. Doi: 10.1017/CBO9781107324909.
- Suhelmi, A. (2001). *Pemikiran Politik Barat*. Gramedia Pustaka Utama.
- Sukmajati, E. A. & M. (2015). *Politik Uang di Indonesia Patronase dan Klientelisme pada Pemilu Legislatif 2014le*. Penerbit PolGov.
- Tawakkal, G. T. I., Damayanti, R., Subekti, T., Alfian, F., & Garner, A. D. (2020). Social networks and brokerage behavior in Indonesian elections: Evidence from Central Java. *Asian Affairs(UK)*, 47(3), 226–243. <https://doi.org/10.1080/00927678.2020.1765473>.