



Koalisi NGO untuk Keadilan Pemilu (SINGKAP):  
Imparsial, SETARA Institute, KontraS, Centra Initiative, KPPOD, Yayasan Inklusif

## **DARURAT KEJAHATAN PEMILU:** ***RINGKASAN EKSEKUTIF LAPORAN PEMANTAUAN*** ***PENYIMPANGAN APARAT NEGARA DALAM PEMILU 2024***

### **A. Pendahuluan**

Reformasi yang bergulir sejak tahun 1998 telah mendorong diselenggarakannya demokrasi sebagai sistem politik di Indonesia. Demokrasi yang dimaknai sebagai pemerintahan rakyat menuntut adanya kontrol rakyat atas pemerintahan, yang di antaranya dikonsolidasikan melalui penyelenggaraan pemilu secara berkala. Pemilu merupakan konfirmasi atas hakikat demokrasi sebagai kekuasaan rakyat, paling tidak demokrasi prosedural. Pemilu memastikan legalitas dan legitimasi sumber kekuasaan.

Pemilu adalah arena demokrasi tertinggi bagi rakyat, sebab dalam Pemilu rakyat dapat mengekspresikan kedaulatan sekaligus aspirasi mereka tentang kesejahteraan. Dalam Pemilu, rakyat tidak hanya memilih pemimpin dan wakil-wakil mereka, tetapi mereka juga sedang mengharapkan kesejahteraan dan kebaikan bagi kehidupan rakyat melalui pilihan mereka.

Berdasarkan prinsip rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi dalam demokrasi, sangat penting rakyat dapat menyalurkan aspirasi dan pilihan politiknya secara bebas dalam Pemilu. Dalam hal ini tidak dibenarkan jika ada tindakan yang mencoba membatasi, intervensi, terlebih disertai dengan paksaan dan intimidasi saat rakyat sedang menggunakan hak-hak politiknya.

Untuk menjamin penyelenggaraan Pemilu 2024 yang bebas, partisipatif dan adil, profesionalisme dan netralitas aparatur negara menjadi salah satu prasyarat penting dan mendasar di dalamnya. Jangan sampai terjadi penyalahgunaan kekuasaan negara yang berujung pada tercederainya prinsip demokrasi dalam Pemilu. Karena itu, profesionalisme dan netralitas aparatur negara harus dipastikan dengan tidak terlibat dalam politik praktis dan tidak partisan. Aparatur negara harus profesional dalam menjalankan fungsi dan tugasnya di tengah Pemilu.

Dalam realitasnya, kendati hukum positif telah mengatur tentang keharusan bagi aparatur negara untuk profesional dan larangan berpolitik praktis serta bersikap partisan, masih dijumpai praktik penyimpangan, mulai dari pelanggaran netralitas, dugaan kecurangan pemilu, dan pelanggaran profesionalitas. Penyimpangan tersebut memicu berbagai sorotan dari masyarakat karena dianggap melanggar prinsip pemilu yang jujur, adil dan bebas.

### **B. Tujuan Pemantauan**

Tujuan dari pemantauan ini adalah:

1. Untuk mengumpulkan data, peristiwa dan kasus-kasus pelanggaran dan kecurangan Pemilu 2024 baik Pemilihan Presiden (Pilpres) maupun Pemilihan Legislatif (Pileg) di semua tingkatan (DPR-RI, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota).

2. Menilai ketaatan dan kepatuhan penyelenggara, pengawas dan kontestan Pemilu baik Pilpres maupun Pileg terhadap berbagai aturan Pemilu yang berdampak baik secara langsung maupun tidak langsung terhadap kualitas demokrasi.

### C. Kerangka Konseptual dan Metodologis

Pemantauan ini menggunakan pendekatan hak konstitusional warga yang meniscayakan bahwa seluruh warga negara dijamin hak-haknya untuk diperlakukan secara adil dalam Pemilu sebagai prosedur politik untuk memilih dan dipilih sesuai dengan aturan main (*rule of game*) dalam arena demokrasi.

Dalam pemantauan ini, penyimpangan secara konseptual berangkat dari adagium Acton "*Power tends to corrupt, absolute power corrupts absolutely*": Kekuasaan cenderung menyimpang, maka kekuasaan yang mutlak menyimpang secara mutlak pula. Oleh karena itu agar tidak terjadi penyimpangan maka setiap kekuasaan dalam demokrasi dikendalikan dengan aturan main, berupa aturan hukum, kebijakan, regulasi, kode etik, dan aturan main lain, termasuk yang berkenaan dengan aparatur negara, yaitu, ASN, Polri/TNI, dan penyelenggara negara. Jadi, penyimpangan aparatur negara merupakan sikap dan tindakan yang bertentangan dengan aturan hukum, kebijakan, regulasi, kode etik, dan aturan main lain yang mengikat aparatur negara dari kalangan ASN, Polri/TNI, dan penyelenggara negara, baik di level staf atau anggota maupun di level pejabat/pimpinan/komandan.

Pemantauan ini juga menggunakan konsep keadilan Pemilu (*electoral justice*) sebagai salah satu prinsip penting dalam Pemilu. Konsep keadilan Pemilu bertujuan untuk menjaga kemurnian suara pemilih. Ada empat (4) hal yang harus dijaga: Pertama, setiap orang harus memiliki hak pilih yang bebas, tidak boleh ada intervensi apalagi sampai menggunakan cara-cara intimidasi. Kedua, kandidat yang dipilih (caleg, capres/cawapre) harus lahir dari proses yang demokratis dan konstitusional. Ketiga, pemilu harus diselenggarakan secara periodic. Keempat, aparatur negara harus netral untuk mencegah potensi penyalahgunaan sumber daya negara untuk kepentingan politik.

Bentuk penyimpangan aparatur negara yang dimaksud dalam studi pemantauan ini meliputi: pelanggaran netralitas, kecurangan Pemilu, dan pelanggaran profesionalitas. *Pelanggaran netralitas* adalah pelanggaran atas undang-undang organik masing-masing aparatur negara dan penanganannya dikembalikan kepada institusi institusi yang bersangkutan. *Kecurangan Pemilu* adalah pelanggaran atas segala bentuk larangan atas aparatur negara yang ditentukan dalam Undang-Undang Pemilu. Sedangkan *pelanggaran profesionalitas* adalah pelanggaran atas kode etika dan atau peraturan teknis lainnya mengenai profesionalitas masing-masing institusi.

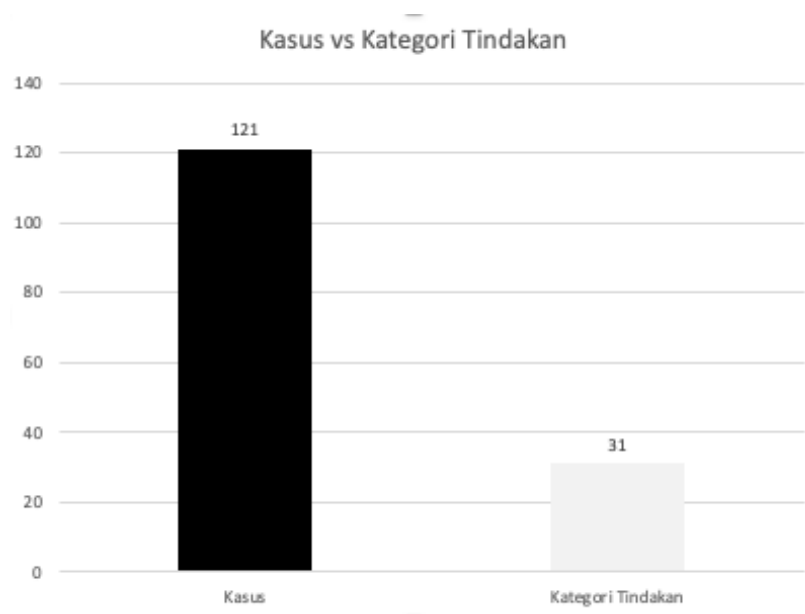
Pemantauan ini menggunakan beberapa metode pengumpulan data: pelaporan publik melalui *platform penelusuran kasus (case tracking platform/CTP)* berbasis Google Form dan *desk study*. Untuk menjamin validitas data pemantauan, Koalisi menggunakan teknik Triangulasi, dengan menguji kesahihan data melalui pemeriksaan silang tiga sumber data; pelaporan, hasil desk review, dan pendalaman data oleh Jaringan Pemantau daerah.

Dari sisi rentang waktu, pemantauan ini dilakukan sepanjang tahapan Pemilu. Data pemantauan yang dirilis dalam kegiatan Rilis Data ini adalah dalam rentang antara 13 November 2023 yakni dilakukan sejak Penetapan Capres-Cawapres hingga 5 Februari 2024 masa kampanye.

## D. Temuan

### Jumlah Kasus dan Tindakan

Pemantauan yang dilakukan dalam rentang waktu antara 13 November 2023 hingga 5 Februari 2024, ditemukan 121 kasus dengan 31 kategori tindakan penyimpangan aparat negara di seluruh Indonesia. Dengan kata lain selama tiga bulan, terjadi rata-rata 40 kasus lebih setiap bulannya. Secara kuantitatif, jumlah tindakan jauh lebih tinggi dari jumlah kasus yang ada, namun kemudian dikelompokkan dalam 31 kategori mengacu pada tindakan yang terjadi.



Grafik 1. Jumlah kasus dan Kategori Tindakan Pelanggaran Pemilu

Tujuh bentuk tindakan penyimpangan yang paling mendominasi dapat dilihat pada tabel berikut.

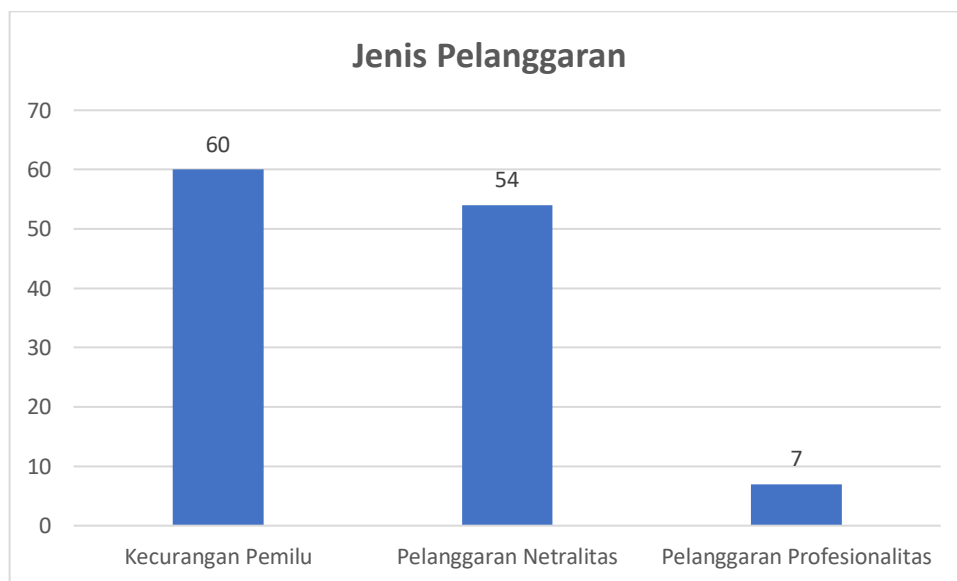
| Tujuh Teratas Bentuk Tindakan                  |    |
|--|----|
| Dukungan ASN terhadap Capres-Cawapres Tertentu | 38 |
| Kampanye Terselubung                           | 16 |
| Dukungan Terhadap Kandidat Tertentu            | 14 |
| Politisasi Bansos                              | 10 |
| Dukungan Pejabat terhadap Kontestan tertentu   | 9  |
| Penggunaan Fasilitas Negara                    | 6  |
| Intimidasi Terselubung                         | 5  |

Tabel 1. Kategori Tindakan Pelanggaran Pemilu

Data pada tabel di atas menggambarkan sebagian dari 31 kategori tindakan. Sebagai contoh, dalam sebuah kegiatan kampanye calon anggota DPRD di Kabupaten Bima Nusa Tenggara Barat pada pertengahan November 2023 lalu, seorang guru ASN melakukan dua tindakan pelanggaran netralitas sekaligus yakni menjadi moderator dalam kegiatan kampanye antara Caleg dengan warga dan setelah

itu berfoto bersama dengan Caleg tersebut sambil menunjukkan jari nomor urut. Dalam pemantauan ini dua tindakan tersebut dikelompokkan dalam kategori “Dukungan ASN terhadap Kandidat Tertentu”. Contoh lain, dalam satu kasus pelanggaran netralitas yang terjadi di Sulawesi Barat pada akhir Oktober 2023 lalu, pelaku pelanggaran melibatkan sejumlah ASN dari empat unsur pemerintah sekaligus yakni satu dari provinsi dan 3 dari kabupaten.

Dalam pemantauan ini, sebagaimana dijelaskan dalam kerangka konseptual dan metodologis, terdapat tiga jenis pelanggaran dalam kasus-kasus penyimpangan aparat negara, yaitu kecurangan Pemilu, pelanggaran netralitas, dan pelanggaran profesionalitas. Seluruh kasus penyimpangan aparat negara dalam periode pemantauan ini, terdiri dari kecurangan Pemilu (60 tindakan), pelanggaran netralitas (54 tindakan), dan Pelanggaran profesionalitas (7 tindakan).



Grafik 2. Jenis Pelanggaran

### Bentuk Tindakan

Sebagaimana dapat dilihat pada Tabel 1 di atas, bentuk pelanggaran, kami menemukan bentuk tindakan pelanggaran terbanyak adalah dukungan ASN terhadap calon atau kontestan tertentu (38 tindakan). Bentuk tindakan ini terjadi dan melibatkan aparatur sipil negara di berbagai tingkatan pemerintahan dari tingkat Pusat, provinsi, kabupaten/kota, kecamatan hingga kelurahan.

Sebagai contoh, tindakan Wakil Menteri Desa memimpin rapat acara relawan Sedulur Jokowi tentang pembentukan struktur panitia pemenangan Gibran pada akhir Oktober 2023. Atau tindakan kepala desa berinisial SHA yang ikut dalam kegiatan calon legislatif sambil memegang stiker Caleg tersebut di salah satu Desa di Lombok, Nusa Tenggara Barat. Contoh lain, pada minggu pertama Nopember 2023, seorang Kepala Desa di Gedompol dan ASN Kecamatan Donorojo, Pacitan juga kedatangan mengkampanyekan salah satu kandidat caleg provinsi Jawa Timur.

Tindakan-tindakan dukungan kepada calon tertentu tidak selalu dalam bentuk ucapan lisan seperti mengarahkan atau memobilisasi orang lain untuk mendukung calon tertentu, namun justru yang lebih banyak dalam bentuk gesture atau bahasa tubuh dan tindakan seperti melalui isyarat jari, mengadakan kegiatan bersama kontestan, foto bersama, membuat video, menyebarkan selebaran dan lain-lain.

Bentuk tindakan tertinggi kedua adalah dukungan pejabat terhadap kontestan tertentu. Dalam kategori ini ditemukan 16 tindakan. Sebagai contoh pada 24 Januari yang lalu beredar video pose dua jari dari dalam mobil presiden di Jawa Tengah. Sebelumnya pada akhir Oktober 2023 Jokowi melakukan pertemuan dengan relawan arus bawah yang merupakan pendukung pasangan calon Prabowo-Gibran di sela kunjungan kerja kenegaraan di Bali. Dan kasus yang paling nyata tentu saja Tindakan Ketua Mahkamah Konstitusi (MK) Anwar Usman yang oleh Majelis Kehormatan MK telah dinyatakan cacat moral karena mengubah aturan batas usia Capres-Cawapres untuk memuluskan langkah Gibran Rakabuming Raka yang notabene keponakannya maju sebagai Cawapres.

Bentuk tindakan pelanggaran lain yang juga perlu disebutkan adalah kampanye terselubung berjumlah 8 tindakan. Meski jumlahnya kecil, tindakan ini memiliki dampak yang serius karena banyak melibatkan pejabat negara yang memanfaatkan program-program pemerintah untuk keuntungan electoral. Contohnya, Menteri Pertahanan Prabowo Subianto yang melaksanakan program sumur air untuk masyarakat melalui Universitas Pertahanan. Program ini dicurigai sebagai kampanye terselubung Prabowo karena sama sekali tidak terkait dengan tugas dan fungsi Kementerian Pertahanan.

Contoh lainnya, Presiden Joko Widodo mengajak calon Presiden Prabowo Subianto untuk bertemu dengan Presiden FIFA dalam rangka pembukaan Piala Dunia U-17 pada 13 Nopember 2023 lalu. Tindakan presiden dituding merupakan upaya terselubung untuk meningkatkan popularitas Prabowo sebagai calon presiden.

Tindakan-tindakan di atas merupakan upaya yang dilakukan oleh para pejabat negara untuk meningkatkan elektabilitas calon tertentu dengan memanfaatkan sumber daya dan infrastruktur negara seperti program, kebijakan hingga APBN.

### Sebaran Wilayah

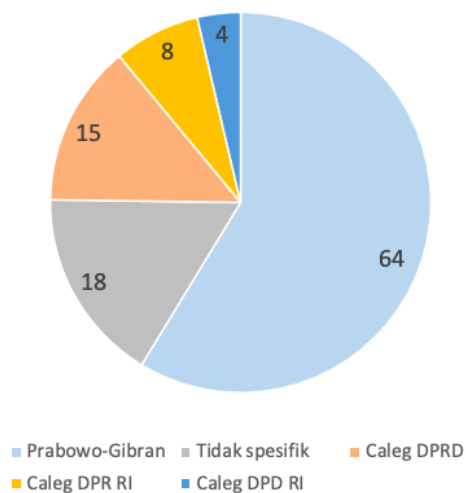
Pelanggaran-pelanggaran yang ditemukan terjadi di hampir seluruh provinsi di Indonesia di mana DKI Jakarta merupakan provinsi dengan pelanggaran tertinggi (14 kasus) diikuti Jawa Barat (13 kasus), kemudian Jawa Tengah dan Banten (12 kasus), dan Jawa Timur (11 kasus). Selengkapnya dapat dilihat pada grafik di bawah ini.

| Provinsi Lokus Penyimpangan Teratas |    |
|-------------------------------------|----|
| DKI Jakarta                         | 14 |
| Jawa Barat                          | 13 |
| Jawa Tengah                         | 12 |
| Banten                              | 12 |
| Jawa Timur                          | 11 |
| DI Yogyakarta                       | 7  |
| Lampung                             | 7  |
| Sulawesi Selatan                    | 6  |
| Sumatera Utara                      | 5  |
| Sumatera Barat                      | 3  |
| Gorontalo                           | 3  |
| Kepulauan Riau                      | 3  |
| Nusa Tenggara Barat                 | 3  |

Tabel 2. Sebaran Wilayah Pelanggaran

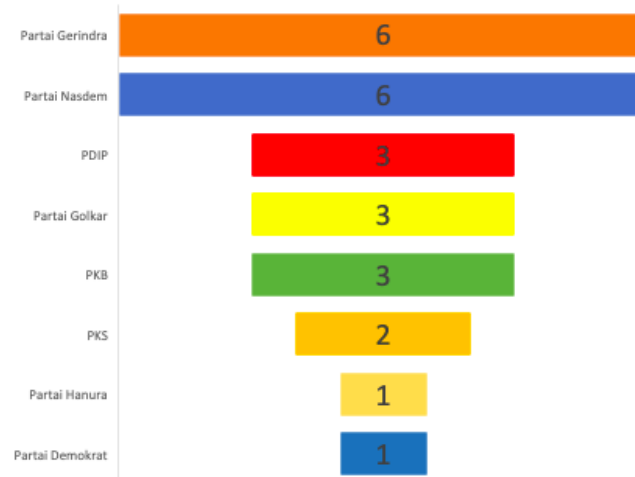
### Kandidat Paling Diuntungkan

Siapa yang paling diuntungkan dari berbagai tindakan pelanggaran tersebut? Yang dimaksud kandidat dalam pemantauan ini adalah kontestan dalam bentuk orang, seperti pasangan Capres-Cawapres, Caleg DPR RI, Caleg DPD RI, serta Caleg DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota. Di samping kategori orang, juga ada kontestan Pemilu berupa partai politik. Dalam 112 Kasus yang menurut data menunjukkan keuntungan kandidat, 64 kasus di antaranya menguntungkan pasangan Prabowo Gibran. 18 kasus lainnya tidak spesifik, 15 menguntungkan Caleg DPRD, 8 menguntungkan Caleg DPR RI, dan 4 Caleg DPD RI (lihat Grafik 4).



Grafik 3. Calon yang Paling Diuntungkan

Pertanyaan berikutnya, mengapa Prabowo-Gibran menjadi kontestan yang paling diuntungkan dengan berbagai tindakan pelanggaran yang ada? Dan mengapa kontestan lain tidak? Dengan melihat struktur pelanggaran yang ada di mana tindakan-tindakan yang banyak menguntungkan Prabowo-Gibran dilakukan oleh kepala negara, pejabat negara, hakim konstitusi, ASN, TNI hingga Polri, melahirkan kesimpulan adanya faktor struktural yang dominan. Terlebih lagi Prabowo-Gibran merupakan kandidat yang paling dekat afiliasinya dengan kekuasaan tertinggi negara yakni Presiden dibanding dua pasangan lainnya. Data menunjukkan bahwa mesin birokrasi dan struktur negara sebagian besar digerakkan kepada Prabowo-Gibran.



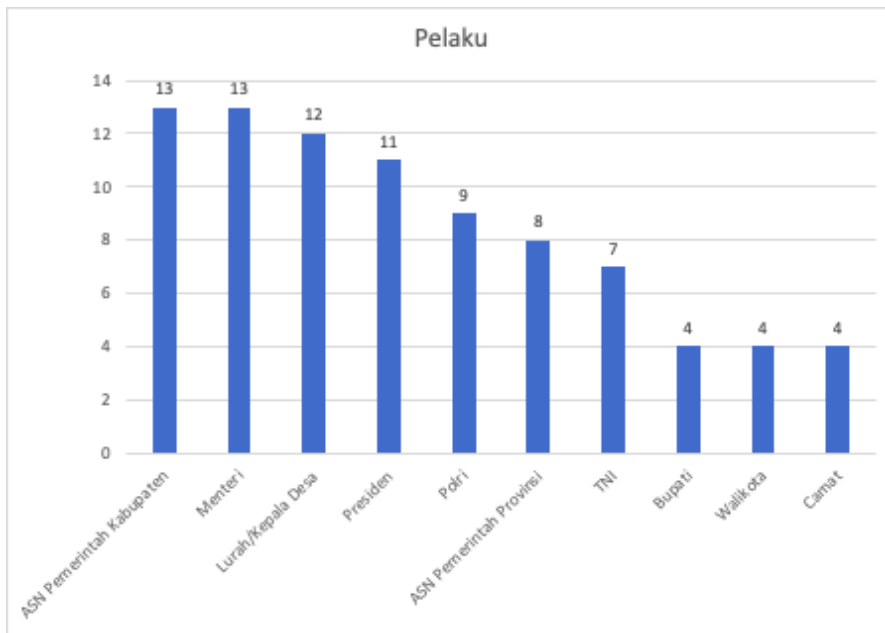
Grafik 4. Partai Diuntungkan

Grafik di atas menjelaskan tentang apa partai yang paling banyak diuntungkan dari berbagai kasus pelanggaran Pemilu. Dari data di atas Partai Gerindra dan Partai Nasdem merupakan dua partai yang paling banyak diuntungkan (masing-masing 6 kasus). Berikutnya PDIP, Partai Golkar dan PKB (masing-masing 3 kasus), PKS (2 kasus) serta Hanura dan Partai Demokrat (1 kasus).

Data di atas menunjukkan bahwa pelanggaran-pelanggaran Pemilu lebih banyak menguntungkan partai-partai besar yang memiliki jaringan dan sumber daya mapan di daerah. Partai Gerindra, Partai Nasdem, PDIP juga merupakan partai yang secara langsung mengukung Capres. Faktor-faktor ini memungkinkan para aparatur negara yang memiliki keterkaitan atau afiliasi dengan partai-partai tersebut seperti menteri dan kepala daerah melakukan tindakan-tindakan pelanggaran Pemilu yang menguntungkan partainya.

### **Pelaku Pelanggaran**

Dalam kategori pelaku, ditemukan ASN di lingkungan Pemetintah Kabupaten dan Menteri merupakan pelaku terbanyak (masing-masing 13 kasus), berikutnya Lurah/Kepala Desa (12 kasus), Presiden Jokowi (11 kasus) dan Polri (9 kasus). Selengkapnya dapat dilihat pada grafik di bawah ini.



Grafik 5. Pelaku Pelanggaran Pemilu

Dari pemantauan ini, ASN dan Menteri menjadi pelaku terbanyak pelanggaran karena banyak sekali kasus pelanggaran netralitas yang melibatkan kedua unsur ini. Misalnya ditemukan banyak kasus kepala daerah, kepala dinas yang mengarahkan bawahannya untuk memilih calon tertentu. Demikian pula dengan Menteri. Banyak sekali kasus pelanggaran netralitas yang melibatkan menteri, misalnya memfasilitasi sosialisasi calon tertentu melalui program atau kegiatan kementerian. Demikian halnya dengan Kepala Desa/Lurah, ditemukan banyak kasus mobilisasi aparat desa/kelurahan untuk mendukung calon tertentu atau yang paling kentara adalah keterlibatan Asosiasi Kepala Desa Seluruh Indonesia dalam beberapa kegiatan yang menghadirkan salah satu Capres.

## E. Analisis dan Kesimpulan

Pemantauan ini menggunakan kacamata konsep keadilan Pemilu (*electoral justice*) sebagai salah satu elemen/prinsip penting dalam Pemilu. Konsep keadilan Pemilu bertujuan untuk menjaga kemurnian suara pemilih. Ada empat (4) hal yang harus dijaga: Pertama, setiap orang harus memiliki hak pilih yang bebas, tidak boleh ada intervensi apalagi sampai menggunakan cara-cara intimidasi. Kedua, kandidat yang dipilih (Caleg serta Capres/Cawapres) harus lahir dari proses yang demokratis dan konstitusional. Ketiga, pemilu harus diselenggarakan secara periodik. Keempat, aparaturnya harus netral untuk mencegah potensi penyalahgunaan sumber daya negara untuk kepentingan politik.

Jika mencermati dokumentasi kasus-kasus kecurangan Pemilu, yang menjadi persoalan tidak semua definisi hukum menjangkau semua praktik yang terjadi. Tapi kita bisa melihat bahwa dalam kasus-kasus tersebut ada masalah masalah yang menimbulkan ketidakadilan. ada sumber daya negara yang disalahgunakan untuk mendukung dan menguntungkan salah satu Paslon capres-cawapres, ada pelanggaran terhadap prinsip Jurdil dalam Pemilu terlepas dari definisi hukumnya. Karena itu, khususnya bagi penegak hukum, harusnya tafsirnya dikembangkan dan melihat tujuan pengaturannya, yaitu pemilu yang Jurdil dan demokratis.



Kasus-kasus kecurangan Pemilu yang cenderung menguntungkan salah satu Paslon Capres-Cawapres, mengindikasikan terpenuhinya unsur kecurangan yang bersifat TSM (Terstruktur, Sistematis, dan Massif). Terstruktur berarti dia berada dalam struktur yang menjalankan kecurangan, sistematis artinya keluar dalam bentuk kebijakan, massif dalam arti dampaknya massif. Unsur TSM juga bisa dilihat dari kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan baik sebelum maupun pada saat Pemilu berdampak praktik-praktik kecurangan yang terjadi, misalnya kebijakan Bansos. Dari kacamata prinsip Jurdil, kebijakan tersebut jelas tidak adil bagi semua karena hanya menguntungkan salah satu Paslon. Hanya pemerintah (Baca: Presiden) yang punya wewenang untuk mengeluarkan Bansos kapan dan dimana. Bansos sebagai fasilitas negara digunakan untuk kepentingan salah satu Paslon.

Kecurangan Pemilu yang bersifat TSM disebabkan oleh dua hal. Pertama, karena kewenangan yang dimiliki oleh aparatur negara, misalnya dia seorang pejabat. Dengan kewenangan tersebut dia memiliki akses dan otoritas untuk menggunakan fasilitas, anggaran, pembatasan kebijakan, yang kemudian disalahgunakan untuk kepentingan politik pemilu. Kedua, adalah penagruh. Pengaruh lahir juga dari kewenangan. Misalnya kepada daeah tertentu menginstruksikan kepada jajarannya untuk memberi keistimewaan atau menghalangi paslon tertentu sehingga menimbulkan situasi yang tidak adil bagi paslon lain.

Mencermati data penyimpangan aparat negara yang ada, Koalisi menilai bahwa yang sedang berlangsung sebenarnya lebih dari 'sekedar' kecurangan Pemilu, namun sudah masuk dalam kategori kejahatan Pemilu (*electoral evil*), yang melibatkan pelaku di seluruh lapis jenjang dan jabatan aparatur negara, dari Kepala Desa/Lurah hingga Presiden. Penyimpangan tidak hanya melibatkan sumber daya berupa *human power* atau anggaran, namun juga berupa kebijakan yang dimanipulasi dan disabotase sedemikian rupa untuk pemenangan kandidat tertentu. Dari sisi kuantitas kasus, juga terjadi lonjakan luar biasa. Pada periode pemantauan awal antara Mei-Oktober 2023 yang hanya 50-an kasus, terjadi lonjakan hampir 300 persen dalam 3 bulan terakhir. Padahal, secara umum, Koalisi menilai bahwa apa yang dicatat dan dilaporkan hanyalah puncak dari fenomena gunung es, bahwa yang tampak hanyalah sebagian kecil saja dibandingkan dengan keseluruhan yang tidak tampak. []