



RINGKASAN EKSEKUTIF

PEMUTAKHIRAN INDEKS KERAWANAN PEMILIHAN UMUM 2019

PENDAHULUAN

Pemilihan umum merupakan instrumen paling kuat bagi rakyat untuk berpartisipasi dalam demokrasi perwakilan modern (*modern representative government*). Keikutsertaan rakyat merupakan kunci utama dalam menjalankan sistem pemerintahan demokratis. Untuk itu, dari waktu ke waktu, kualitas penyelenggaraan pemilu yang terdiri dari sistem pemilu (*electoral system*), tata kelola pemilu (*electoral process*), dan penegakan hukum pemilu (*electoral law*), terus disempurnakan.

Pengawasan merupakan bagian penting dalam penyelenggaraan pemilu. Pengawasan pemilu menjadi bagian yang dikembangkan secara sistematis termasuk membuka ruang bagi partisipasi yang lebih luas dan bekerjasama dengan banyak pihak. Melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) adalah lembaga tetap dengan kewenangan utama dalam pengawasan, pencegahan, penindakan dan penyelesaian sengketa pemilu.

Dalam konteks pencegahan dalam pengawasan pemilu, diperlukan pemetaan komprehensif terkait potensi pelanggaran dan kerawanan dalam pelaksanaan pemilu. Oleh karena itu, serangkaian kajian diperlukan untuk memenuhi kebutuhan publik dan pemangku kepentingan akan informasi yang akurat dan valid, terutama dalam hal pengawasan dan pencegahan atas potensi kerawanan dalam penyelenggaraan pemilu. Untuk itulah, Bawaslu menyusun Indeks Kerawanan Pemilu (IKP) yang bertujuan untuk menyediakan data, analisis, dan rekomendasi bagi jajaran pengawas pemilu dan seluruh pemangku kepentingan sebagai bahan perumusan kebijakan, penyusunan program, dan strategi dalam konteks pengawasan serta pencegahan pelanggaran pemilu.

Tujuan IKP 2019 adalah memberikan gambaran empiris terkait tingkat kerawanan pemilu di Indonesia ke dalam indeks yang sesuai dengan kondisi aktual (*objective*), memiliki kejelasan (*explanative*), dan disepakati para pihak terkait (*legitimate*). Untuk mencapai tujuan itu, persoalan memilih metode penelitian sama problematiknya dengan menentukan kerangka konseptual. Masing-masing metode memiliki kelebihan dan keterbatasan.

Proyeksi kondisi kerawanan pemilu di setiap kabupaten/kota di seluruh Indonesia didapat melalui indikator-indikator konkret berdasarkan peristiwa atau data yang sudah terjadi (*post factum*). Ukuran potensi kerawanan didapatkan berdasarkan analisis terhadap kondisi terkini di suatu daerah dengan mempertimbangkan tahapan pemilu (*time series*).

Kriteria sistemik variabel dan indikator yang akan dan bisa dijadikan ukuran ditentukan berdasarkan tiga hal. *Pertama*, relevansi, yaitu dimensi dan indikator yang digunakan harus benar-benar relevan dengan kerawanan pemilu yang akan diukur. *Kedua*, signifikansi, yaitu dimensi dan indikator yang digunakan tidak sekadar relevan, tapi juga secara signifikan akan memetakan kerawanan pemilu. *Ketiga*, adanya sumber dan kepastian ketersediaan data yang dapat digunakan.

Pemilu 2019 memiliki mekanisme berbeda dengan pemilu sebelumnya. Salah satunya adalah keserentakan pelaksanaan pemilihan legislatif (DPR RI, DPD RI, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota) dan pemilihan presiden serta wakil presiden. Sebagai respons, Bawaslu kemudian menyempurnakan penyusunan IKP 2019. Melalui sejumlah Diskusi Kelompok Terpumpun, diperoleh instrumen baru dengan dimensi yang relatif berbeda dengan IKP sebelumnya.

Pengukuran IKP 2019 idealnya tidaklah dilakukan hanya 1 (satu) kali, melainkan dilakukan beberapa kali dengan menyesuaikan dengan tahapan pemilu yang berjalan. Hal ini dilakukan agar didapatkan informasi komprehensif bagaimana situasi potensi kerawanan pemilu berdasarkan perkembangan situasi politik, tahapan pemilu berjalan, ataupun berbagai tindakan pencegahan yang telah dilakukan oleh seluruh pemangku kepentingan Bawaslu.

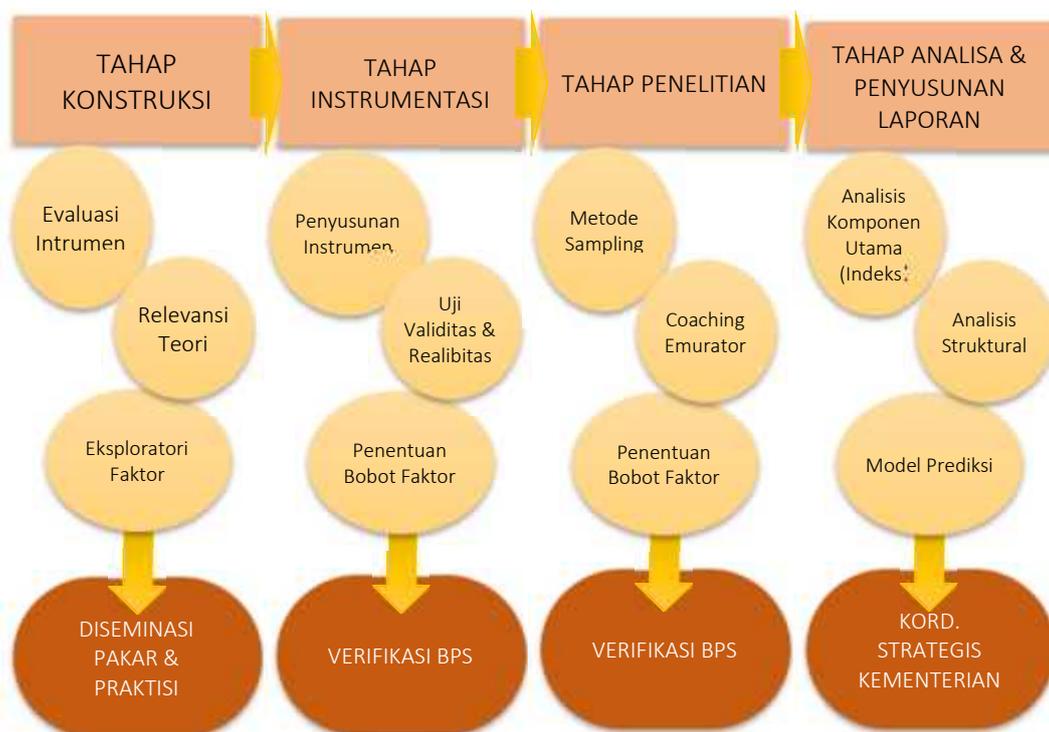
IKP pertama kali diukur pada September 2018 ketika semua tahapan pemilu belum berjalan. Hal ini bertujuan memberikan gambaran awal potensi kerawanan di setiap kabupaten/kota di Indonesia sebelum tahapan pemilu dilakukan. Sementara pengukuran kedua dilakukan pada Maret 2019 ketika sebagian besar tahapan pemilu berjalan. Hal ini dilakukan sebagai gambaran akhir pemetaan potensi kerawanan Pemilu 2019 yang dapat digunakan oleh seluruh pemangku kepentingan dalam menentukan tindakan pencegahan, baik secara nasional maupun di tingkat lokal kabupaten/kota menjelang pemungutan dan penghitungan suara.

IKP 2019 disusun dalam empat tahap. *Pertama*, tahap konstruksi yang berbentuk lokakarya dan diskusi kelompok terpumpun untuk mengevaluasi instrumen IKP sebelumnya, menemukan dan menentukan teori relevan dan sesuai konteks kerawanan di Indonesia, serta mengeksplorasi variabel pendukung dan penghambat kerawanan pemilu yang ideal. *Kedua*, tahap instrumentasi yang ditujukan untuk menyusun instrumen, melakukan uji validitas dan reliabilitas instrumen (*try-out research instrument*), serta menentukan bobot faktor. *Ketiga*, tahap penelitian dalam bentuk survei dengan menggunakan populasi

Bawaslu di seluruh kabupaten/kota. Tahap ini diawali dengan kegiatan pelatihan terhadap 514 Bawaslu kabupaten/kota, dilanjutkan dengan pengecekan dan penginputan data. *Keempat*, tahap analisis dan penyusunan laporan dengan menganalisis komponen utama (indeks), analisis struktural (kausalitas), serta model prediksi

Secara singkat, tahapan penyusunan IKP 2019 dapat dilihat dalam gambar berikut ini:

Gambar 1 Alur Kerja IKP 2019



Sumber: Bawaslu (2018)

Secara indeks, kategorisasi kerawanan dibagi ke dalam tiga tingkatan yaitu: kategori rendah digambarkan dengan skor 0,00 – 33,00; kategori sedang adalah skor indeks kerawanan pada interval 33,01 – 66,00; dan indeks yang berada pada angka 66,01 – 100,00 dikategorikan sebagai kerawanan tinggi.

Dalam penyusunan IKP 2019, definisi konsep kerawanan pemilu yang digunakan merujuk pada Lopez-Pintor (2010:9), yaitu:

“any purposeful action taken to tamper with electoral activities and election-related materials in order to affect the results of an election, which may interfere with or thwart the will of the voters.”

Berdasarkan pertimbangan tersebut dan juga konsep teoritis yang telah diuraikan, objek kajian atau dimensi kerawanan dalam IKP 2019 adalah (i) konteks sosial politik; (ii) penyelenggaraan yang bebas dan adil; (iii) kontestasi; dan (iv) partisipasi. Keempat dimensi tersebut menjadi dasar untuk pemahaman mengenai tingkat dan dinamika kerawanan pemilu serta untuk perumusan variabel dan indikator penyusunan IKP 2019 (lihat Gambar 2).

Gambar 2 Kerangka Konseptual IKP 2019

Framework IKP 2019 (Core Variable)



Sumber: Bawaslu (2018)

Penyusunan IKP 2019 disadari masih jauh dari sempurna dan memiliki sejumlah keterbatasan, baik secara substantif maupun teknis. Oleh karena itu, mengidentifikasi limitasi menjadi penting. Setidaknya hal ini dilakukan untuk membuat kerangka batasan (*framework of boundaries*) agar memahami batas-batas penyusunan IKP 2019. Limitasi juga menjadi pijakan perbaikan dan penyempurnaan IKP di masa mendatang.

Beberapa limitasi yang dimaksud adalah penyusunan IKP 2019 berdasarkan konseptual untuk memahami tingkat kerawanan pemilu di Indonesia melalui keterkaitan antara dimensi: (i) konteks sosial-politik, (ii) penyelenggaraan yang bebas dan adil, (iii) kontestasi, serta (iv) partisipasi. Variabel dan indikator IKP 2019 disusun untuk menggambarkan keterkaitan tersebut dan memberi gambaran kondisi kerawanan pemilu di 514 kabupaten/kota di Indonesia. Namun, dalam prosesnya, IKP 2019 sangat mengandalkan data lapangan (*data driven*) tanpa ada wawancara mendalam di setiap lokasi. Implikasinya, IKP 2019 mampu memberi proyeksi indikatif kerawanan pemilu di daerah, tetapi kurang memiliki daya penjabar untuk isu-isu yang lebih detail dan kualitatif.

Tantangan lain dalam penyusunan IKP 2019 adalah masalah teknis pelaksanaan, seperti pengisian instrumen penelitian tidak hanya berdasar *paper based*, tetapi juga berdasar *application based*. Masalah teknis berikutnya berkaitan dengan hal sebelumnya, yaitu memastikan input data dengan benar dan sesuai dengan tenggat waktu yang ditentukan. Hasil pemutakhiran IKP 2019 ini merupakan pengukuran komprehensif dari berbagai indikator kerawanan pemilu, sehingga perlu memahami bagian-bagian indikator lebih baik jika ingin membandingkan hasil pengukuran dan pemetaan IKP 2019 ini dengan hasil pengukuran sejenis.

TEMUAN PEMUTAKHIRAN IKP 2019

Indeks Kerawanan Pemilu Nasional

Penyelenggaraan Pemilu 2019 di Indonesia akan berjalan kondusif dan relatif aman. Kesimpulan ini diambil setelah memetakannya kembali dalam pemutakhiran IKP yang dilakukan secara berkala oleh Bawaslu pada Maret 2019. Indeks kerawanannya, dalam skala nasional masih berada pada kategori kerawanan sedang dengan skor 49,63. Artinya, meski tingkat potensi kerawanan pemilu berada pada kategori sedang, para pemangku kepentingan harus melakukan berbagai upaya preventif terkait indikator-indikator potensi kerawanan agar tidak terjadi pada saat pelaksanaan pemilu 17 April 2019 mendatang. Terlebih provinsi maupun kabupaten/kota yang memiliki skor dimensi, subdimensi, subsubdimensi kerawanan yang berada di atas rerata nasional.

Kategori potensi kerawanan nasional sedang itu terlihat juga di masing-masing dimensi yang digunakan untuk pengukuran, baik dimensi konteks sosial politik, penyelenggaraan yang bebas dan adil, kontestasi, maupun partisipasi. Hanya saja, dimensi penyelenggaraan yang bebas dan adil memiliki skor paling tinggi dibanding dimensi lainnya.

Berdasarkan penilaian indeks di atas, maka secara nasional, berdasarkan skor di setiap dimensinya, perhatian dalam pengawasan dan penanganan kerawanan mesti diberikan dengan bobot lebih pada dimensi **kontestasi** dan penyelenggaraan pemilihan umum yang bebas dan adil. Sebab, kedua dimensi itu memiliki skor melebihi (di atas) skor kerawanan tingkat nasional, yakni 49,63 poin. Lebih lanjut bisa dilihat dalam gambar di bawah ini.

Gambar 3. Skor IKP Nasional



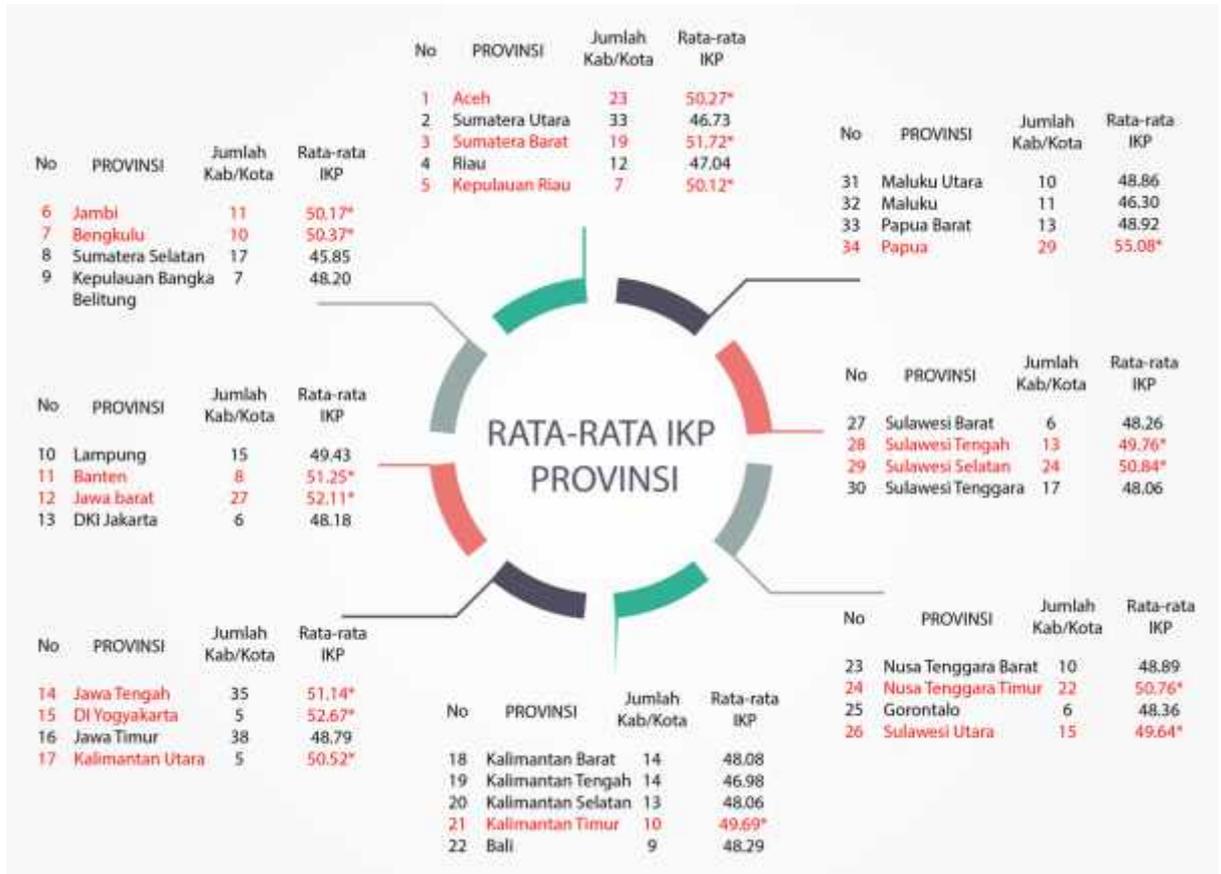
Sumber: Analisis IKP 2019

Rerata Indeks Kerawanan Pemilu Provinsi

Sama halnya dengan kerawanan tingkat nasional, rerata indeks kerawanan provinsi masuk dalam kategori kerawanan sedang. Akan tetapi, yang perlu menjadi perhatian lebih adalah daerah dengan indeks kerawanan yang melampaui indeks kerawanan nasional dengan skor 49,63. Artinya, meskipun masuk kategori kerawanan sedang, masing-masing wilayah memiliki potensi kerawanan yang lebih tinggi.

Penilaian kerawanan provinsi diperoleh dengan cara melihat rata-rata skor IKP keseluruhan kabupaten/kota di tiap-tiap provinsi. Meskipun telah diperoleh rata-rata tiap provinsinya, namun indeks kerawanan provinsi ini tidak diperbandingkan satu provinsi dengan lainnya. Hal ini dikarenakan jumlah kabupaten/kota di setiap provinsi bervariasi, dengan rentang antara **lima** kabupaten/kota, yakni di Provinsi D.I Yogyakarta dan Provinsi Kalimantan Utara, hingga yang paling besar 38 kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur. Lebih lanjut nilai IKP tingkat provinsi dapat dilihat dalam gambar di bawah ini:

Gambar 4. Rerata Indeks Kerawanan Provinsi



Keterangan: * skor rata-rata daerah di atas skor IKP Nasional (49,63)

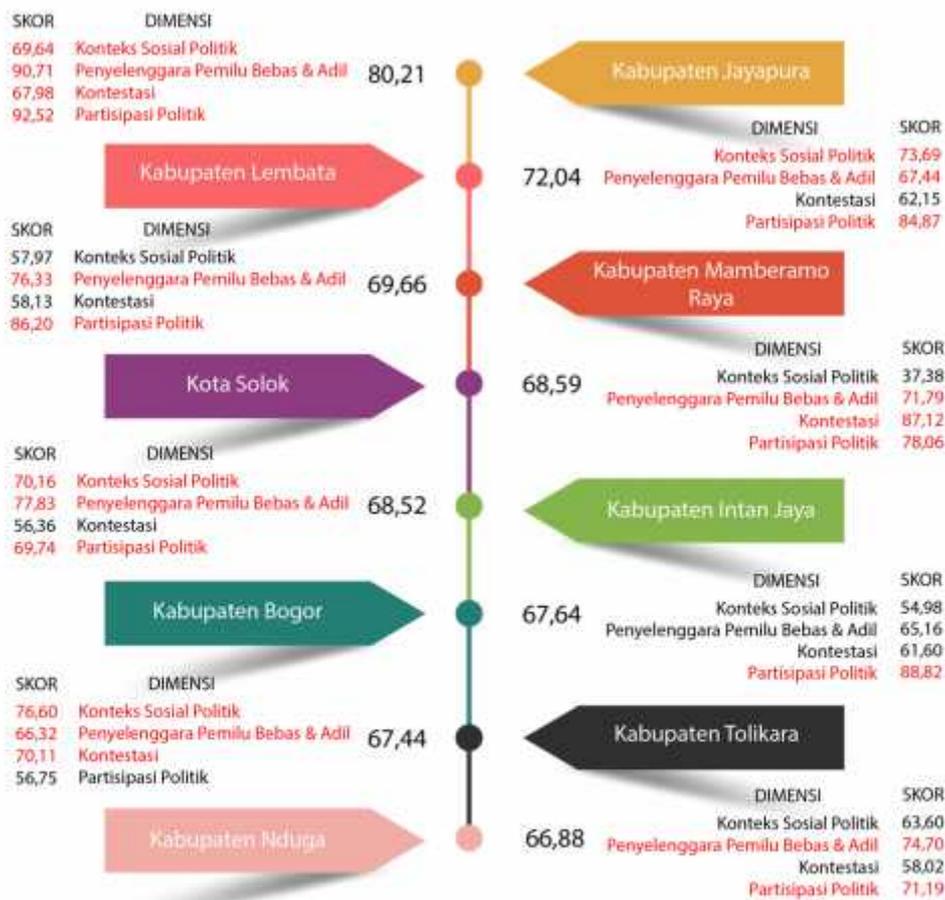
Sumber: Analisis IKP 2019

Indeks Kerawanan Pemilu Kabupaten/Kota

Meskipun secara nasional dan kecenderungan pada lingkup provinsi indeks kerawannya sedang, namun berdasarkan pemutakhiran IKP 2019, ditemukan **delapan** daerah masuk kategori kerawanan tinggi. Bahkan, khusus Kabupaten Jayapura, Provinsi Papua, kerawanan tinggi itu terjadi di seluruh dimensi yang dijadikan pengukuran, sementara 506 daerah lainnya masuk kategori kerawanan sedang dan tidak ada daerah yang masuk kategori kerawanan rendah. Dari data ini perlu dilakukan tindakan preventif secara masif dan terstruktur oleh seluruh pemangku kepentingan di tingkat **kabupaten/kota** untuk menekan potensi kerawanan tersebut.

Adapun delapan daerah yang masuk kategori kerawanan tinggi, bisa dilihat dalam gambar di bawah ini:

Gambar 5. Delapan Kabupaten/Kota dengan Kerawanan Tinggi



KERAWANAN TINGGI >66,00

NOTE = Warna Merah Adalah Indeks Kerawanan Tinggi

Sumber: Analisis IKP 2019

Meskipun 506 daerah lain menunjukkan kerawanan sedang, namun jika dilihat dari tiap-tiap dimensi, menunjukkan adanya kerawanan tinggi pada dimensi tertentu di sejumlah daerah. Dimensi dengan kerawanan tinggi paling banyak menyangkut kontestasi yang tersebar di 46 daerah, partisipasi 19 daerah, penyelenggaraan pemilu 17 daerah, dan sosial politik tersebar di empat daerah.

Gambar 6. Kerawanan Tinggi pada Dimensi



Sumber: Analisis IKP 2019

Pada dimensi konteks sosial politik, ada **empat** daerah dengan kerawanan tinggi. Sementara pada dimensi penyelenggaraan pemilu yang bebas dan adil, ada 17 daerah yang masuk kategori kerawanan tinggi. Pada dimensi kontestasi terdapat 46 daerah yang masuk kategori kerawanan tinggi. Begitu juga pada dimensi partisipasi, ada 19 daerah yang masuk kategori kerawanan tinggi.

Faktor Dominan Setiap Dimensi

IKP 2019 tidak hanya memetakan tingkat kerawanan suatu wilayah, namun juga memetakan faktor-faktor dominan dari potensi kerawanan. Memetakan faktor kerawanan menjadi cara efektif untuk merekomendasikan kebijakan-kebijakan yang tepat untuk mengatasi masalah yang timbul berdasarkan data pemutakhiran IKP 2019 agar tercipta pelaksanaan pengawasan pemilu yang optimal dan maksimal. Hal ini disebabkan dimensi-dimensi yang disusun untuk menentukan indikator-indikator yang dominan tersebut merupakan variabel yang tidak bisa diukur secara langsung (laten). Untuk itu, dilakukan uji statistik dengan menggunakan *Confirmatory Factor Analysis* (CFA) dan *Structural Equation Modeling* (SEM). Tujuan uji statistik ini adalah untuk menjawab dua pertanyaan, yaitu

pertama, apakah model pengukuran dari setiap indikator sudah tepat dan mampu merefleksikan dimensi maupun subdimensi? dan *kedua*, indikator mana yang dominan membentuk potensi kerawanan?

Berdasarkan uji statistik yang telah dilakukan, model pengukuran dari seluruh indikator-indikator dalam setiap dimensi yang diukur mendekati baik atau fit. Hal tersebut menunjukkan, seluruh indikator yang ada merupakan faktor signifikan membentuk dimensi konteks sosial politik, penyelenggaraan pemilu yang bebas dan adil, kontestasi, dan partisipasi politik. Oleh karena itu, untuk menurunkan tingkat kerawanan pelaksanaan pemilu 2019 pada seluruh dimensi di 514 kabupaten/kota di Indonesia, para pemangku kepentingan terkait harus mempertimbangkan skala prioritas dari pencegahan yang dilakukan. Penentuan skala prioritas didasarkan dengan melihat indikator mana saja yang memiliki korelasi lebih dari 0,5 (nol koma lima). Indikator yang melebihi skor 0,5 tersebut dapat dinyatakan sebagai faktor yang dominan membentuk nilai kerawanan pada setiap dimensi yang diukur, sementara skor potensi kerawanan merupakan gambaran seberapa besar para pemangku kepentingan perlu melakukan tindakan pencegahan. Apakah tindakan pencegahan tersebut masuk pada potensi kerawanan tinggi, sedang, atau rendah.

Setelah dilakukan uji statistik dan analisis, didapatkan beberapa hasil sebagai berikut:

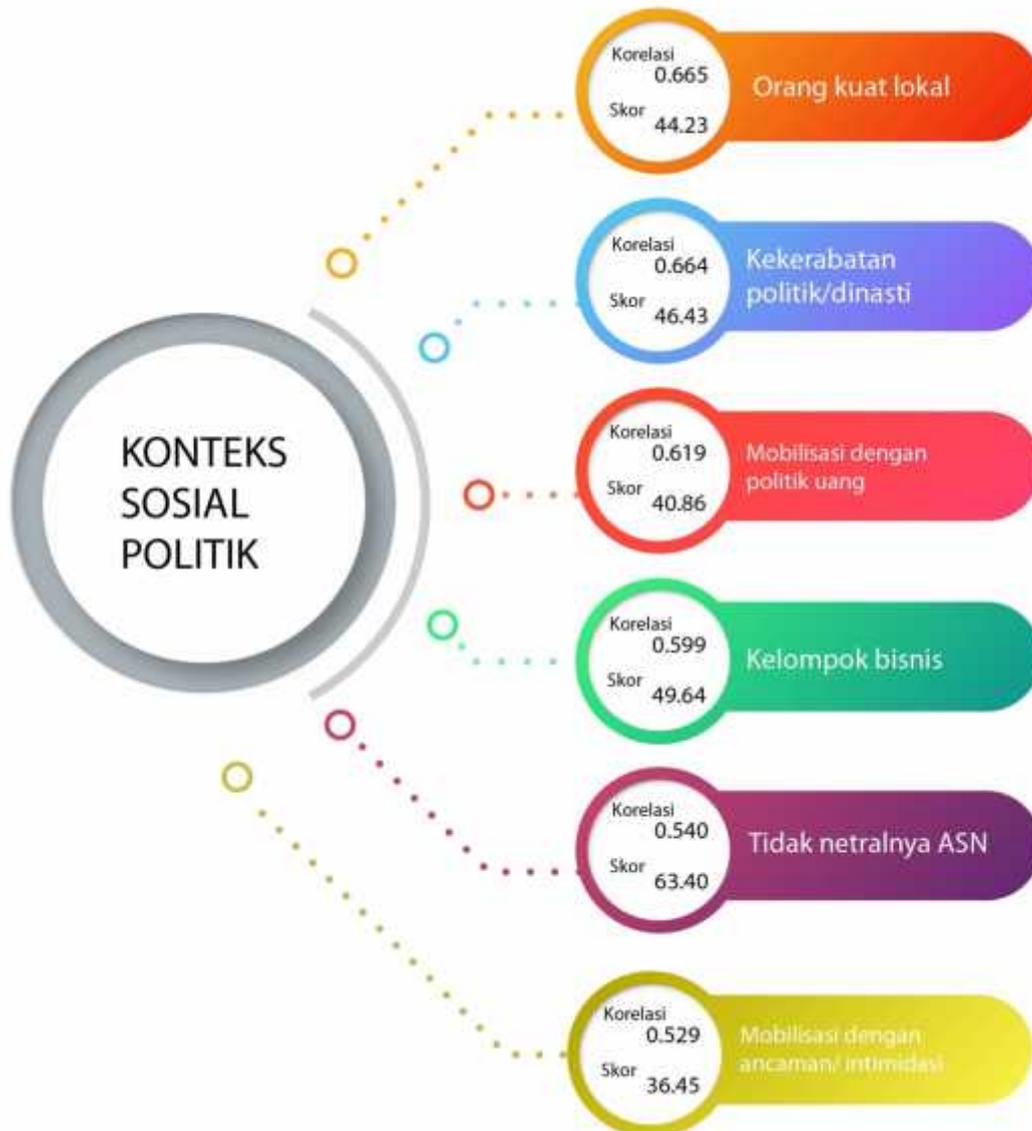
1. Faktor Dominan Dimensi Konteks Sosial Politik

Pada dimensi konteks sosial politik, prioritas utama penyelenggara pemilu dan pemangku kepentingan dalam menurunkan kerawanan adalah dengan menurunkan kualitas dari 6 (enam) indikator yang memiliki *loading factor* paling besar, yaitu indikator (1) orang kuat lokal, (2) kekerabatan politik/dinasti, (3) mobilisasi dengan politik uang, (4) kelompok bisnis, (5) tidak netralnya Aparatur Sipil Negara (ASN), dan (6) mobilisasi dengan ancaman.

Orang kuat di sini terkait aktor di daerah yang memiliki pengaruh dalam konteks hubungan sosial politik dengan masyarakat lokal. Tokoh masyarakat, baik dari latar belakang keagamaan, sosial, budaya, maupun profesi memiliki peran penting dalam dinamika masyarakat. Ke depan, membangun relasi dengan tokoh-tokoh lokal seperti ini menjadi strategi penting dalam konteks mengurangi potensi kerawanan yang terjadi di daerah.

Indikator yang menjadi faktor dominan, dapat diketahui dengan melihat korelasi dan skor kerawanan yang secara ringkas digambarkan pada gambar di bawah ini:

Gambar 7. Indikator Dominan Dimensi Konteks Sosial Politik



Sumber: Analisis IKP 2019

Orang kuat lokal masih memegang peran penting (bahkan mengendalikan) di masyarakat kita, terutama terkait proses penyelenggaraan pemilu. Dinamika politik di daerah masih dipengaruhi oleh tokoh yang berperan sebagai *public opinion leader* yang memengaruhi masyarakat dalam bersikap dan bertindak terkait proses pemilu. Kecenderungan masyarakat menyandarkan sikap mereka kepada para tokoh lokal masih terlihat sebagai kerawanan karena membuat pemilu yang seharusnya menjadi saluran aspirasi suara rakyat hanya menjadi alat politik individu atau sekelompok tokoh yang diidentifikasi sebagai orang kuat lokal. Kuatnya pengaruh tokoh ini memengaruhi otonomi pemilih dalam menentukan ekspresi dan pilihan politiknya.

Kuatnya sosok lokal ini juga didukung dengan praktek kekerabatan politik atau sering disebut dinasti. Fakta ini menjadi faktor dominan kerawanan pada proses pemilu, terutama ketika kekuasaan politik lokal hanya berputar pada sekelompok elite masyarakat tertentu. Kondisi ini melahirkan sirkulasi elite yang terbatas karena hanya melibatkan orang-orang tertentu yang masuk dalam lingkaran kekerabatan politik tersebut. Hal tersebut akan menghilangkan keterbukaan alternatif pilihan bagi masyarakat untuk menggunakan pemilu sebagai saluran aspirasi tentang pilihan-pilihan strategi dan pendekatan pembangunan daerah.

Isu lain yang juga menjadi perhatian serius adalah fenomena politik uang. Isu ini paling banyak disorot dan menjadi kekhawatiran yang senantiasa membayangi berbagai penyelenggaraan pemilu. Pada pemilu 2019, politik uang masih akan menjadi faktor dominan yang menyumbang kerawanan pemilu. Para peserta pemilu diprediksi masih akan memengaruhi pilihan masyarakat dengan politik uang. Masyarakat masih dijanjikan dengan uang/barang sebagai politik transaksional.

Faktor dominan yang harus dicermati adalah netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) yang bertugas melayani masyarakat. Tugas ini membuat ASN rawan memengaruhi proses pemilu, baik pada proses penyelenggaraan maupun partisipasi publik. Ketidaknetralan akan menjadi kerawanan pemilu yang dominan ketika ada oknum ASN menggunakan posisinya untuk memengaruhi proses penyelenggaraan dan partisipasi masyarakat.

Sebagian dari faktor dominan pada dimensi konteks sosial politik berporos pada kesadaran dan pengetahuan masyarakat tentang hak-hak politik mereka dan sistem demokrasi. Maka penyebaran informasi dan persuasi kepada masyarakat tentang kedua hal tersebut menjadi sangat penting untuk dilakukan. Di sisi lain, penguatan pengawasan terhadap ASN untuk menjaga netralitas dan pengawasan atau pangawasan ketat terhadap proses penyelenggaraan pemilu tetap menjadi hal prioritas untuk dilakukan oleh berbagai pihak terkait.

2. Faktor Dominan Dimensi Penyelenggaraan Pemilu Bebas dan Adil

Pada dimensi penyelenggaraan pemilu yang bebas dan adil, prioritas utama dalam menurunkan kerawanan adalah dengan menurunkan kualitas dari indikator yang memiliki *loading factor* paling besar, yaitu indikator (1) hilangnya hak pilih, (2) data pemilih tidak komprehensif, (3) akurat dan mutakhir, (4) terdapat laporan pelanggaran pemilu dari warga, dan (5) tidak efektifnya peran saksi perwakilan peserta pemilu.

Dari *loading factor* di atas, diperoleh informasi, persoalan daftar pemilih masih menjadi masalah yang menyumbang terciptanya kerawanan pemilu di Indonesia, seperti penyelenggaraan pemilu sebelumnya. Masalah hak pilih akibat proses administrasi kependudukan yang belum tuntas; data pemilih yang tidak komprehensif, akurat dan

mutakhir; serta problem komunikasi antara penyelenggara pemilu dengan Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil (Disdukcapil) di daerah menjadi faktor dominan yang membentuk kerawanan pemilu dari segi dimensi penyelenggaraan pemilu yang bebas dan adil. Selain itu, faktor lain yang juga dominan adalah maraknya laporan masyarakat terkait pelanggaran pidana pemilu, pelanggaran administrasi pemilu, dan pelanggaran kode etik. Hal tersebut mengindikasikan, kepatuhan peserta maupun penyelenggara terhadap aturan-aturan pemilu masih perlu ditingkatkan.

Secara ringkas, korelasi dan skor indikator dominan pada dimensi penyelenggara pemilu bebas adil dapat dilihat pada gambar di bawah ini:

Gambar 8. Indikator Dominan Dimensi Penyelenggaraan Pemilu Bebas dan Adil



Sumber: Analisis IKP 2019

3. Faktor Dominan Dimensi Kontestasi

Pada dimensi kontestasi, yang menjadi prioritas utama dalam memperkecil potensi kerawanan adalah dengan menurunkan kualitas dari indikator yang memiliki *loading factor* paling besar, yaitu indikator (1) tidak adanya keterwakilan kelompok disabilitas pada daftar caleg, (2) tidak adanya keterwakilan kelompok minoritas pada daftar caleg, dan (3) tidak terpenuhinya kuota perempuan pada daftar caleg. Ketiga indikator tersebut merupakan faktor-faktor paling dominan membentuk kerawanan, sehingga untuk menciptakan

penyelenggaraan Pemilu 2019 yang baik, maka seluruh penyelenggara pemilu dan pemangku kepentingan dapat mendahulukan penurunan dari ketiga indikator tersebut.

Maka diperoleh informasi, representasi politik masih menjadi masalah yang menyumbang terciptanya kerawanan pemilu di Indonesia, seperti penyelenggaraan pemilu sebelumnya. Permasalahan tersebut harusnya menjadi perhatian peserta pemilu, khususnya partai politik untuk dapat mengakomodasi semua masyarakat, tidak terkecuali kelompok minoritas, disabilitas, dan perempuan.

Secara ringkas, korelasi dan skor indikator pada dimensi kontestasi dapat dilihat pada gambar dibawah ini:

Gambar 9. Indikator Dominan Dimensi Kontestasi



Sumber: Analisis IKP 2019

4. Faktor Dominan Dimensi Partisipasi

Pada dimensi partisipasi, prioritas utama dalam menurunkan kerawanan adalah dengan menurunkan kualitas dari indikator yang memiliki *loading factor* paling besar, yaitu indikator (1) rendahnya partisipasi peserta pemilu mematuhi aturan, (2) rendahnya partisipasi kandidat peserta pemilu mematuhi aturan, (3) rendahnya partisipasi peserta pemilu dalam proses edukasi politik masyarakat, (4) rendahnya partisipasi kandidat peserta

pemilu dalam proses edukasi politik masyarakat, (5) rendahnya partisipasi masyarakat dalam pengawasan pemilu, (6) hambatan akses media massa terhadap proses tahapan pemilu, dan (7) hambatan akses pemantau terhadap proses tahapan pemilu. Ketujuh indikator ini merupakan faktor yang paling dominan pada dimensi partisipasi, sehingga untuk menciptakan penyelenggaraan Pemilu 2019 yang baik, maka seluruh penyelenggara pemilu dan pemangku kepentingan dapat mendahulukan penurunan dari ketujuh indikator tersebut.

Maka diperoleh informasi, faktor yang menimbulkan kerawanan Pemilu 2019 pada dimensi partisipasi adalah tidak berjalannya fungsi dan peran partai politik. Rendahnya sosialisasi partai politik maupun kandidat/calon peserta pemilu dalam memberikan edukasi politik kepada masyarakat menghambat penyelenggaraan pemilu. Penyelenggaraan pemilu yang baik memerlukan partisipasi aktif masyarakat. Edukasi dan sosialisasi politik kemudian menjadi prioritas utama bagi penyelenggara dan peserta pemilu demi mencapai tingkat partisipasi pemilih yang tinggi dalam pemilu. Permasalahan lainnya adalah mengenai disiplin partai politik maupun kandidat/calon yang kurang dalam mematuhi aturan pemilu, sehingga membuat penyelenggaraan pemilu erat kaitannya dengan pelanggaran pemilu. Pendek kata, pemilu dapat berjalan dengan baik apabila peserta patuh terhadap aturan pemilu.

Rendahnya edukasi dan sosialisasi politik juga berimbas pada rendahnya partisipasi masyarakat dalam pengawasan pemilu. Walau di satu sisi, terkait pemilihan presiden dan wakil presiden, masyarakat cenderung terlihat terpolarisasi sesuai dengan pilihannya, bahkan antusias dalam mengeskpresikan dukungannya. Namun, hal itu belum membuat meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengawasan pemilu. Masyarakat masih melihat pemilu sebatas kontestasi dua paslon dan dua kelompok tanpa lebih jauh mengidentifikasinya sebagai proses demokrasi yang harus dijaga.

Secara ringkas, korelasi dan skor indikator dominan pada dimensi partisipasi dapat dilihat pada gambar di bawah ini:

Gambar 10. Indikator Dominan Dimensi Partisipasi



Sumber: Analisis IKP 2019

Pengelompokkan Daerah Berdasarkan Kesamaan Potensi Kerawanan

Berdasarkan hasil pemetaan potensi kerawanan Pemilu 2019, dengan menggunakan analisis kluster, Bawaslu menemukan kesamaan karakteristik kerawanan di berbagai kabupaten/kota yang akan mempermudah pemangku kepentingan melakukan pengelompokkan prioritas tindakan pencegahan yang harus dilakukan di setiap daerah.

Adapun daerah dan karakteristik kerawanan secara kelompok (kluster kerawanan) dapat dilihat pada lampiran kluster kerawanan (Lampiran 1)

Isu-Isu Khusus

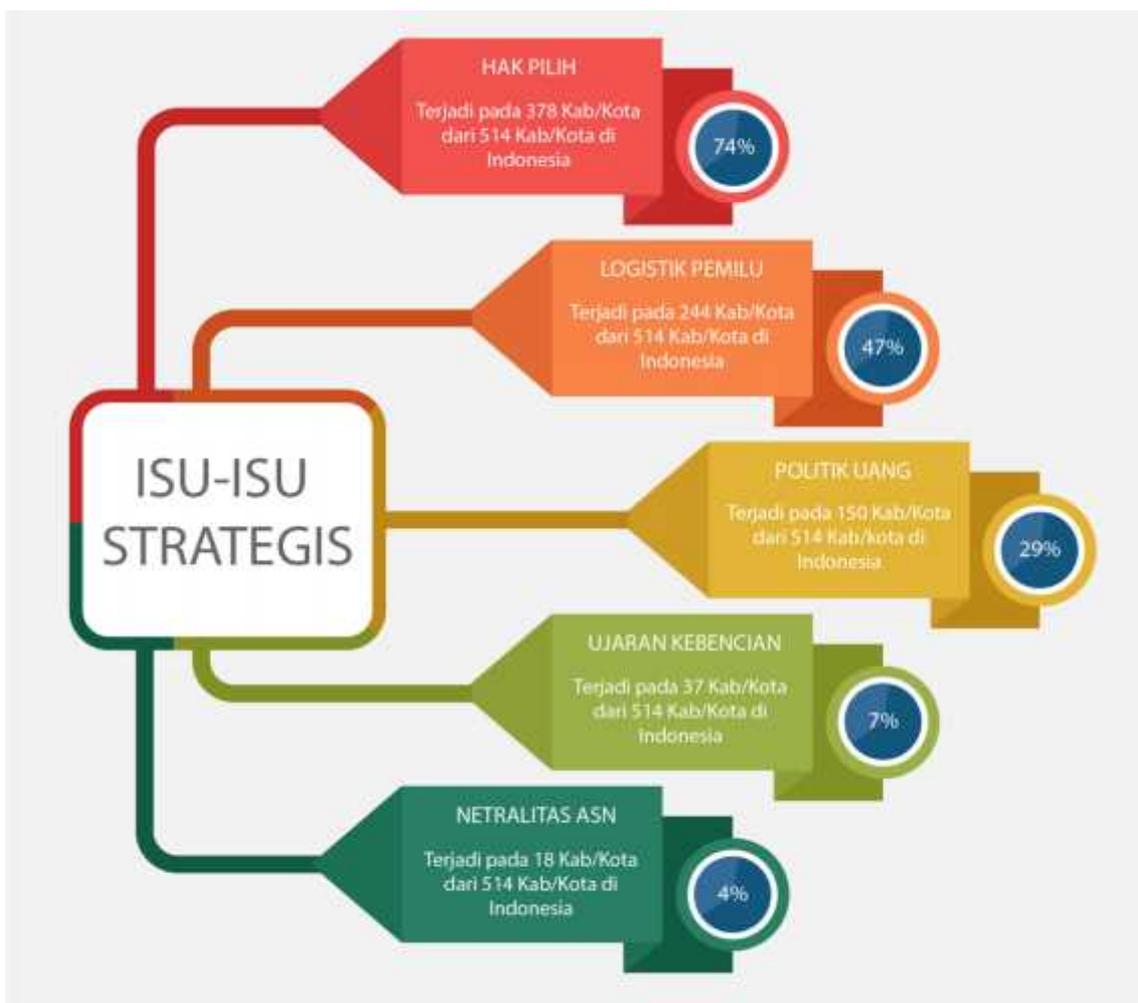
Dalam proses pemetaan kerawanan IKP 2019, Bawaslu juga menemukan fakta terkait isu-isu penting yang menjadi perhatian pemangku kepentingan. Isu-isu ini menyimpan potensi kerawanan nasional yang menyita perhatian publik dalam beberapa bulan terakhir sepanjang tahapan Pemilu 2019. Terdapat lima isu nasional pada update potensi kerawanan pemilu Maret 2019 ini, yaitu: (1) hak pilih, (2) kampanye dengan ujaran kebencian, (3) logistik pemilu, (4) netralitas ASN, dan (5) politik uang.

Dari berbagai isu khusus tersebut, hak pilih menempati kerawanan tertinggi, yaitu terjadi pada 378 kabupaten/kota. Selanjutnya, permasalahan logistik pemilu menempati posisi kerawanan tertinggi kedua (terjadi di 244 kabupaten/kota), dan politik uang menempati kerawanan tertinggi ketiga (terjadi di 150 kabupaten/kota). Hak pilih menjadi isu yang paling banyak ditemukan dalam update IKP 2019 Maret, setidaknya terjadi di 74% kabupaten/kota.

Hak pilih menjadi isu dominan karena langsung bersentuhan dengan kepentingan pemilih dibandingkan isu lainnya. Terlebih jika melihat rekam jejak di setiap pemilu sejak era reformasi, hak pilih menjadi isu krusial. Tingginya isu hak pilih juga direspon dengan **putusan** Mahkamah Konstitusi (MK) terkait perpanjangan waktu pengurusan form A5 untuk pindah memilih hingga tujuh hari sebelum pelaksanaan pemilu (H-7). **Putusan** MK ini mempertegas terjaminnya hak pilih warga negara menjadi salah satu pilar utama kualitas penyelenggaraan pemilu.

Berikut adalah gambar isu strategis dengan masing-masing persentasenya yang terjadi di kabupaten/kota di Indonesia.

Gambar 11. Isu Strategis



PENUTUP DAN REKOMENDASI

Pemutakhiran IKP 2019 yang sudah menjangkau dinamika selama tahapan pemilu berlangsung menjadi upaya Bawaslu mendeteksi potensi kerawanan. Upaya ini tetap memiliki arti penting untuk menjamin pelaksanaan pemilu lebih baik dan adil. Pelaksanaan pemilihan umum serentak pada 17 April 2019 diyakini akan berjalan secara kondusif dan relatif aman. Sejumlah dimensi dan subdimensi dalam indeks ini secara umum menyatakan potensi kerawanan di pemilu masuk dalam kategori rendah. Meskipun demikian, potensi-potensi kerawanan tinggi yang menjadi catatan dalam IKP 2019 ini tetap harus menjadi perhatian serius, khususnya bagi berbagai pemangku kepentingan. Terutama di beberapa daerah, sejumlah dimensi, subdimensi, dan subsubdimensi menyimpan potensi kerawanan yang masuk kategori tinggi.

Berdasarkan temuan-temuan pemutakhiran IKP 2019 dapat menjadi perhatian semua pihak potensi kerawanan Pemilu dan penyusunan rekomendasi untuk melakukan antisipasi dan upaya pencegahan yang dapat dilakukan sejak dini.

Komisi Pemilihan Umum sebagai penanggung jawab utama penyelenggaraan Pemilu menjamin hak pilih baik pemilih yang sudah terdaftar maupun belum terdaftar sepanjang memenuhi syarat sebagai pemilih. Ketentuan pindah memilih yang berbeda dengan pemilu sebelumnya dan putusan Mahkamah Konstitusi terhadap ketentuan surat keterangan, menjadi tantangan besar bagi KPU untuk memastikan distribusi dan ketersediaan surat suara dan dukungan lainnya dalam proses pemungutan dan penghitungan suara.

Partai politik peserta Pemilu dan aktor politik baik lokal maupun nasional menjadi kunci untuk memberikan pendidikan politik yang berkualitas, menciptakan pesan kampanye damai dan menerima hasil pemilu serta melakukan gugatan atau sengketa sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Penguatan calon perempuan menjadi penting untuk semakin meningkatkan representasi perempuan dalam politik elektoral.

Pemerintah menjamin hak politik warga negara dengan melakukan percepatan terhadap pemenuhan dan perbaikan administrasi kependudukan sekaligus menjamin rasa aman dan ketentraman pemilih pada saat melangsungkan hak suaranya. Menjamin netralitas aparatus sipil negara untuk tidak aktif melakukan tindakan menguntungkan peserta pemilu tertentu.

Demikian juga masyarakat pemilih mempunyai tantangan untuk memperkuat hak pilih bagi penyandang disabilitas, masyarakat adat dan kalangan minoritas lainnya. Pemenuhan hak politik minoritas diawali dengan kemampuan untuk pengetahuan terkait teknis kepemiluan Pemilu 2019 dan perhatian penuh terhadap kebijakan masa depan.

