

PEMANFAATAN INDEKS KERAWANAN PEMILU OLEH BAWASLU DALAM PEMETAAN RISIKO PENGAWASAN DI JAWA TIMUR

Aprilia Sukma Rahayu ^{*1}
Riza Anindya Nabila Putri ²

^{1,2} Program Studi Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Brawijaya
*e-mail : apriliasukma@student.ub.ac.id | rizaputri@student.ub.ac.id

Abstrak

Indeks Kerawanan Pemilu (IKP) merupakan instrumen pemetaan dan deteksi dini yang digunakan Bawaslu untuk membaca potensi kerawanan dalam penyelenggaraan pemilu dan pemilihan. Penelitian ini bertujuan menganalisis pemanfaatan IKP oleh Bawaslu Provinsi Jawa Timur sebagai instrumen pemetaan risiko pengawasan pada Pemilu dan Pemilihan Serentak 2024. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif melalui studi literatur dan dokumentasi terhadap Buku IKP Pemilu dan Pemilihan Serentak 2024, Laporan Akhir Divisi Pencegahan dan Partisipasi Masyarakat Bawaslu Provinsi Jawa Timur Tahun 2024, serta regulasi dan literatur akademik terkait. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Jawa Timur memperoleh skor IKP 14,74 dan masuk kategori kerawanan rendah. Namun, kategori tersebut tidak berarti minim risiko, karena Bawaslu Jawa Timur tetap mengidentifikasi 13 indikator kerawanan yang berpotensi berulang pada Pemilihan 2024. Kerawanan utama terlihat pada isu administrasi pemilih, meliputi 169.300 Pemilih DPK, 80.932 Pemilih TMS, 484.717 Pemilih Potensial Non-KTP elektronik, 391 pemilih ganda, serta kerawanan pemungutan suara berupa 54 TPS PSU dan 4 TPS PSS. Selain itu, terdapat 12 kasus pelanggaran netralitas ASN di tujuh kabupaten/kota. Pemanfaatan IKP dilakukan melalui pemetaan kerawanan berbasis data IKP 2024 dan hasil pengawasan Pemilu 2024, identifikasi TPS rawan, serta penyusunan strategi mitigasi melalui imbauan, koordinasi lintas lembaga, patroli pengawasan, saran perbaikan, dan pengawasan partisipatif. Penelitian ini menyimpulkan bahwa IKP efektif sebagai instrumen awal pemetaan risiko dan perencanaan pengawasan, tetapi efektivitasnya sangat bergantung pada kualitas data, kapasitas analisis kontekstual Bawaslu, dan tindak lanjut kelembagaan dari pemangku kepentingan terkait.

Kata Kunci: Indeks Kerawanan Pemilu, Bawaslu, Pemetaan Risiko, Pengawasan Pemilu, Jawa Timur

Abstract

The Election Vulnerability Index (Indeks Kerawanan Pemilu/IKP) is a mapping and early warning instrument used by Bawaslu to identify potential vulnerabilities in electoral processes. This study aims to analyze how the East Java Provincial Bawaslu utilized the IKP as an instrument for mapping supervisory risks in the 2024 General Election and Simultaneous Regional Elections. This research employs a descriptive qualitative approach through literature study and document analysis of the 2024 Election Vulnerability Index, the 2024 Final Report of the Prevention and Community Participation Division of East Java Bawaslu, relevant regulations, and academic literature. The findings show that East Java obtained an IKP score of 14.74 and was categorized as a low-vulnerability province. However, this category does not indicate the absence of risk, as East Java Bawaslu identified 13 vulnerability indicators with the potential to recur in the 2024 regional elections. The main vulnerabilities were found in voter administration, including 169,300 voters registered in the Special Voter List, 80,932 ineligible voters still listed in the Permanent Voter List, 484,717 potential voters without electronic identity cards, 391 duplicate voters, as well as voting-related vulnerabilities involving 54 polling stations requiring revoting and 4 polling station requiring postponed voting. In addition, 12 cases of civil servant neutrality violations were recorded across seven regencies/cities. The utilization of the IKP was carried out through vulnerability mapping based on the 2024 IKP and 2024 election supervision data, the identification of vulnerable polling stations, and the formulation of mitigation strategies through formal warnings, inter-institutional coordination, supervisory patrols, corrective recommendations, and participatory supervision. This study concludes that the IKP is effective as an initial instrument for risk mapping and supervisory planning; however, its effectiveness depends on data quality, Bawaslu's contextual analytical capacity, and institutional follow-up by relevant stakeholders.

Keywords: Election Vulnerability Index, Bawaslu, Risk Mapping, Election Supervision, East Java

PENDAHULUAN

Pemilihan umum merupakan mekanisme fundamental dalam sistem demokrasi yang berfungsi sebagai sarana partisipasi politik warga negara dan mekanisme pergantian kepemimpinan secara damai. Norris (2013) menyatakan bahwa pemilu yang berintegritas adalah pemilu yang berlangsung sesuai dengan standar internasional dalam konteks *free and fair election*. Untuk mewujudkan pemilu yang berintegritas, diperlukan sistem pengawasan yang efektif dan berbasis pada pencegahan, bukan hanya penindakan. Integritas penyelenggaraan pemilu tidak hanya ditentukan oleh peraturan yang baik, tetapi juga oleh kapasitas lembaga pengawas dalam mendeteksi, mencegah, dan merespons potensi pelanggaran secara sistematis dan terukur.

Di Indonesia, fungsi pengawasan ini diamanatkan kepada Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) dimana memiliki peran strategis dalam menjaga integritas penyelenggaraan pemilu. Berdasarkan Pasal 94 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Bawaslu bertugas melakukan pencegahan pelanggaran dan sengketa pemilu melalui identifikasi dan pemetaan potensi kerawanan serta pelanggaran pemilu (BPK RI, 2017). Amanat ini menunjukkan bahwa pendekatan pencegahan menjadi prioritas dalam pengawasan pemilu Indonesia.

Salah satu instrumen strategis yang dikembangkan dan digunakan Bawaslu untuk melaksanakan mandat pencegahan tersebut adalah Indeks Kerawanan Pemilu (IKP). IKP pada hakikatnya adalah sistem peringatan dini (*early warning system*) berbasis data yang mengukur potensi kerawanan penyelenggaraan pemilu di setiap wilayah berdasarkan rekam jejak kejadian pelanggaran dan sengketa pada Pemilu dan Pemilihan sebelumnya. Data yang didapat kemudian disusun sejumlah indikator atau kejadian yang nantinya akan dilakukan pembobotan serta penyandingan dari satu daerah dengan daerah lainnya untuk menghasilkan indeks yang utuh. IKP disusun dengan tiga tujuan yaitu (1) Memetakan potensi kerawanan, (2) Melakukan proyeksi dan deteksi dini terhadap potensi pelanggaran Pemilu dan Pemilihan, (3) Menjadi basis untuk program pencegahan dan pengawasan tahapan Pemilu dan Pemilihan. IKP Pemilu dan Pemilihan Serentak 2024 dibangun dengan konstruksi yang terdiri dari 4 dimensi, 12 subdimensi, dan 61 indikator. Dimana dengan rincian yaitu dimensi Konteks Sosial Politik terdiri dari 3 subdimensi dengan 16 indikator, dimensi Penyelenggaraan Pemilu terdiri dari 5 subdimensi dengan 24 indikator, dimensi Kontestasi terdiri dari 2 subdimensi dengan 15 indikator, dan dimensi Partisipasi terdiri dari 2 subdimensi dengan 6 indikator (Bawaslu Provinsi Jawa Timur, 2025)

Jawa Timur merupakan provinsi dengan kompleksitas penyelenggaraan pemilu yang sangat tinggi, baik dari segi jumlah pemilih hingga heterogenitas sosial-politik. Dengan jumlah pemilih terdaftar yang mencapai puluhan juta jiwa dan tersebar di 38 kabupaten/kota, Jawa Timur menjadi salah satu medan penyelenggaraan pemilu terbesar di Indonesia. Berdasarkan IKP 2024, Jawa Timur memperoleh skor 14,74 dan masuk dalam kategori kerawanan rendah, menempati posisi ketiga dari delapan provinsi dengan kategori yang sama secara nasional (Bawaslu Provinsi Jawa Timur, 2025). Meski demikian, kategori rendah tidak berarti nihil tantangan, tetapi menjadi sebuah fakta yang justru menjadi inti dari penelitian ini.

Laporan Akhir Divisi Pencegahan dan Partisipasi Masyarakat (PPM) Bawaslu Provinsi Jawa Timur Tahun 2024 mencatat bahwa dari 61 indikator kerawanan dalam IKP 2024, terdapat 4 indikator yang berpotensi terulang pada Pemilihan 2024 berdasarkan data IKP, dan 8 indikator lainnya yang teridentifikasi berdasarkan data pengawasan penyelenggaraan Pemilu 2024, sehingga total terdapat 13 indikator kerawanan yang menjadi perhatian (Bawaslu Provinsi Jawa Timur, 2024). Data-data tersebut mencerminkan persoalan struktural yang serius, pada Pemilu 2024 di Jawa Timur, tercatat sebanyak 169.300 Pemilih masuk Daftar Pemilih Khusus (DPK), 80.932 Pemilih Tidak Memenuhi Syarat (TMS) masih terdaftar dalam DPT, dan 484.717 penduduk potensial belum

memiliki KTP-elektronik sehingga terancam kehilangan hak pilihnya. Di sisi pemungutan suara, terdapat 54 TPS yang harus menyelenggarakan Pemungutan Suara Ulang (PSU) dan 4 TPS yang melakukan Pemungutan Suara Susulan (PSS). Selain itu, tercatat pula 12 kasus pelanggaran netralitas ASN yang tersebar di 7 kabupaten/kota, yakni Ngawi, Pacitan, Pamekasan, Kabupaten Pasuruan, Sidoarjo, Bangkalan, dan Jember. Tidak hanya itu, Bawaslu Provinsi Jawa Timur juga mendapatkan data hasil pengawasan dalam penyelenggaraan Pemilu 2024 dimana terdapat 4 data mengenai permohonan perselisihan hasil Pemilu (PHPU) ke Mahkamah Konstitusi, juga ada 3 permohonan sengketa proses pada tahapan pencalonan (Bawaslu Provinsi Jawa Timur, 2025).

Rentetan data kerawanan di atas menunjukkan bahwa meskipun Jawa Timur memiliki skor IKP yang relatif rendah, tantangan pengawasan yang dihadapi tetap substansial dan memerlukan respons yang terstruktur. Pertanyaan krusial yang muncul adalah mengenai bagaimana IKP sesungguhnya dimanfaatkan oleh Bawaslu Jawa Timur dalam proses pemetaan risiko? Apakah IKP cukup mampu menangkap kompleksitas kerawanan yang ada, dan bagaimana temuan IKP diterjemahkan menjadi strategi pencegahan yang konkret dan terukur di lapangan?

Secara akademik, masalahnya bukan lagi apakah IKP berguna, melainkan bagaimana IKP dipakai. Sejumlah penelitian sebelumnya telah mengulas pengawasan partisipatif, penggunaan teknologi dalam pengawasan, problem SDM pengawas, integritas pemilu, dan tata kelola pemilu secara umum. Akan tetapi, kajian yang secara spesifik menelaah rantai operasional pemanfaatan IKP mulai dari kategorisasi risiko, translasi ke indikator kerawanan lokal, penentuan prioritas pengawasan, koordinasi kelembagaan, sampai desain pencegahan masih terbatas, terlebih untuk kasus Jawa Timur pada Pemilihan 2024. Kekosongan itu semakin nyata karena kebanyakan studi terdahulu cenderung berhenti pada pembahasan normatif kewenangan Bawaslu atau pentingnya partisipasi publik, belum menempatkan IKP sebagai teknologi governansi risiko dalam kerja pengawasan.

Berdasarkan latar tersebut, kontribusi penelitian ini terletak yaitu pada menjelaskan posisi IKP sebagai instrumen *electoral governance* yang menghubungkan data kerawanan dengan tindakan kelembagaan. Penelitian ini memperlihatkan bahwa status Jawa Timur dari rawan rendah ke rawan tinggi bukan anomali, melainkan petunjuk bahwa pengawasan pemilu membutuhkan pembacaan risiko yang dinamis menurut tahapan dan konteks kontestasi. Ketiga, penelitian ini menawarkan pembacaan kritis bahwa kualitas IKP tidak hanya diukur dari kecanggihan indeks, tetapi dari kemampuan indeks itu untuk mendorong akuntabilitas, koordinasi, dan ketepatan intervensi pengawasan. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis hal tersebut secara mendalam terhadap mekanisme pemanfaatan IKP oleh Bawaslu Jawa Timur pada Pemilihan 2024. Secara lebih spesifik, penelitian ini berupaya memetakan posisi kerawanan Jawa Timur dalam IKP 2024 secara komprehensif, menganalisis mekanisme operasional pemanfaatan IKP di level provinsi, serta mengidentifikasi implikasinya bagi strategi pencegahan dan pengawasan. Kontribusi penelitian ini adalah memperkaya literatur tentang *electoral risk management* berbasis data di Indonesia, sekaligus memberikan evaluasi empiris terhadap pemanfaatan IKP di tingkat provinsi, yang selama ini masih sangat jarang dikaji secara akademik.

Landasan Teori

Penelitian ini menggunakan dua landasan teori, yaitu *Electoral Risk Management* sebagai teori utama, serta *Electoral Governance* sebagai teori pendukung. Pemilihan kedua teori tersebut didasarkan pada karakter objek penelitian yang tidak hanya membahas Indeks Kerawanan Pemilu (IKP) sebagai produk data, tetapi juga menelaah bagaimana Bawaslu memanfaatkan data kerawanan untuk menentukan prioritas pengawasan, merumuskan strategi pencegahan, membangun koordinasi kelembagaan, serta menjaga integritas penyelenggaraan pemilu di Jawa Timur. Dalam konteks tersebut, IKP perlu dibaca sebagai instrumen tata kelola risiko elektoral, bukan sekadar daftar indikator kerawanan administratif. Laporan Bawaslu Provinsi Jawa Timur sendiri

menegaskan bahwa IKP digunakan untuk memetakan potensi kerawanan, melakukan proyeksi dan deteksi dini terhadap potensi pelanggaran, serta menjadi basis program pencegahan dan pengawasan tahapan Pemilu/Pemilihan.

Electoral Risk Management

Secara konseptual, ***Electoral Risk Management*** yang dikembangkan oleh International IDEA (2014) ini memandang pemilu sebagai proses politik yang mengandung berbagai potensi gangguan, baik yang bersumber dari aspek teknis penyelenggaraan, perilaku peserta pemilu, kapasitas institusi, konflik sosial-politik, maupun relasi antara negara dan warga. Risiko elektoral tidak dipahami semata sebagai peristiwa yang sudah terjadi, melainkan sebagai kemungkinan gangguan yang dapat diidentifikasi, diukur, diprioritaskan, dan dimitigasi sebelum merusak kualitas penyelenggaraan pemilu. International IDEA mengembangkan pendekatan ini melalui perangkat ***Electoral Risk Management Tool*** yang menekankan pentingnya identifikasi faktor risiko, analisis konteks, pemetaan wilayah atau tahapan rawan, serta penyusunan langkah pencegahan berbasis bukti.

Dalam penelitian ini, *electoral risk management* diposisikan sebagai teori utama karena paling dekat dengan fungsi IKP. IKP tidak hanya menyajikan angka atau kategori kerawanan, tetapi menyediakan perangkat awal bagi Bawaslu untuk membaca kemungkinan munculnya pelanggaran, sengketa, gangguan hak pilih, netralitas aparatur negara, politik uang, hoaks kampanye, hingga masalah teknis pemungutan dan penghitungan suara. Laporan Bawaslu Jawa Timur menunjukkan bahwa pemetaan kerawanan Pemilihan 2024 disusun berbasis IKP 2024, data hasil pengawasan Pemilu 2024, informasi mutakhir daerah, FGD, permohonan data kepada mitra strategis, dan analisis media. Ini memperlihatkan bahwa IKP bekerja sebagai instrumen *early warning system* yang kemudian diterjemahkan ke dalam strategi mitigasi.

Dalam kerangka *electoral risk management*, pemanfaatan IKP oleh Bawaslu Jawa Timur dapat dianalisis melalui empat tahapan. Pertama, **identifikasi risiko**, yaitu mengenali sumber kerawanan berdasarkan indikator IKP, data pengawasan Pemilu 2024, dan dinamika lokal. Kedua, **penilaian risiko**, yaitu menentukan kategori kerawanan rendah, sedang, atau tinggi berdasarkan kemungkinan keberulangan, tingkat keparahan, dan dampaknya terhadap proses pemilihan. Ketiga, **mitigasi risiko**, yaitu merancang pencegahan melalui imbauan, koordinasi, pengawasan melekat, patroli pengawasan, pengawasan partisipatif, serta pembukaan posko aduan masyarakat. Keempat, **komunikasi risiko**, yaitu menyampaikan peta kerawanan kepada pemangku kepentingan agar KPU, aparat keamanan, pemerintah daerah, kampus, media, organisasi masyarakat, dan warga dapat ikut mengantisipasi potensi gangguan pemilihan. Laporan Bawaslu Jawa Timur menunjukkan bahwa pemetaan TPS rawan dijadikan dasar patroli pengawasan, koordinasi dengan pemangku kepentingan, sosialisasi politik kepada masyarakat, kolaborasi dengan pemantau pemilihan, dan penyediaan posko pengaduan.

Dengan demikian, teori ini menjelaskan bahwa kualitas IKP tidak hanya ditentukan oleh ketepatan indikator, melainkan oleh kemampuan Bawaslu mengubah hasil pemetaan risiko menjadi tindakan pengawasan yang konkret. Apabila IKP berhenti sebagai dokumen kategorisasi, maka ia hanya menjadi produk administratif. Sebaliknya, apabila IKP digunakan untuk menentukan prioritas pengawasan, mengarahkan sumber daya, membangun koordinasi lintas lembaga, dan memperkuat deteksi dini, maka IKP menjadi instrumen tata kelola risiko elektoral. Oleh karena itu, *electoral risk management* menjadi teori utama dalam penelitian ini karena mampu menjelaskan hubungan antara data kerawanan, strategi pencegahan, dan kerja kelembagaan Bawaslu di Jawa Timur.

Electoral Governance

Teori kedua yang digunakan adalah **Electoral Governance**. Shaheen Mozaffar dan Andreas Schedler mendefinisikan *electoral governance* sebagai seperangkat aktivitas yang mencakup pembuatan aturan (*rule making*), pelaksanaan aturan (*rule application*), dan penyelesaian sengketa

atau penegakan aturan (*rule adjudication*) dalam proses elektoral. Konsep ini penting karena pemilu tidak hanya dilihat sebagai peristiwa pemungutan suara, tetapi sebagai rangkaian tata kelola kelembagaan yang menentukan apakah kompetisi politik berlangsung secara tertib, kredibel, dan dapat diterima oleh peserta maupun publik.

Dalam konteks penelitian ini, *electoral governance* digunakan untuk membaca posisi Bawaslu sebagai institusi pengawas yang berada dalam rantai tata kelola pemilu. Bawaslu tidak membuat seluruh aturan pemilu, tetapi memiliki kewenangan penting dalam pencegahan pelanggaran, pengawasan tahapan, penanganan dugaan pelanggaran, penyelesaian sengketa proses, dan pemberian rekomendasi kepada penyelenggara teknis. Karena itu, pemanfaatan IKP oleh Bawaslu Jawa Timur dapat ditempatkan pada ranah *rule application*, yaitu bagaimana aturan, indikator kerawanan, dan pengalaman pengawasan diterjemahkan menjadi tindakan kelembagaan. Laporan Bawaslu Jawa Timur menunjukkan bahwa bentuk pencegahan dilakukan melalui identifikasi kerawanan, penyusunan IKP, pemetaan TPS rawan, imbauan pada tahapan pemutakhiran daftar pemilih dan pungut-hitung, saran perbaikan, pembukaan posko aduan masyarakat, serta patroli pengawasan.

Relevansi teori ini terletak pada kemampuannya menjelaskan bahwa pemanfaatan IKP oleh Bawaslu bukan hanya soal membaca risiko, tetapi juga soal bagaimana lembaga pengawas mengelola aturan, informasi, sumber daya, dan hubungan antarlembaga. Ketika Bawaslu Jawa Timur menggunakan IKP untuk merancang langkah pencegahan, melakukan koordinasi dengan KPU dan pemangku kepentingan lain, serta menyusun strategi pengawasan tahapan pemutakhiran daftar pemilih dan pungut-hitung, maka Bawaslu sedang menjalankan fungsi *electoral governance*. Artinya, IKP menjadi bagian dari mekanisme tata kelola pemilu karena mengarahkan bagaimana pengawasan dilakukan secara lebih selektif, berbasis bukti, dan berorientasi pencegahan.

Dengan demikian, teori *electoral governance* berfungsi sebagai kerangka pendukung untuk menjelaskan posisi kelembagaan Bawaslu dalam mengoperasionalkan IKP. Jika *electoral risk management* menjelaskan logika risiko, maka *electoral governance* menjelaskan logika kelembagaan: siapa yang menggunakan data, dalam tahapan apa data digunakan, bagaimana rekomendasi dibuat, dan bagaimana pengawasan dijalankan dalam struktur penyelenggaraan pemilu. Kombinasi keduanya penting agar penelitian ini tidak jatuh pada pembahasan IKP sebagai angka semata, melainkan sebagai bagian dari praktik tata kelola pemilu di tingkat daerah.

Tinjauan Pustaka

Penelitian Ratnia Solihah, Arry Bainus, dan Iding Rosyidin yang berjudul "*Pentingnya Pengawasan Partisipatif dalam Mengawal Pemilihan Umum yang Berintegritas dan Demokratis*" menegaskan pentingnya pengawasan partisipatif untuk mewujudkan pemilu yang demokratis dan berintegritas, dengan titik tekan pada pelibatan warga sebagai penyangga mutu demokrasi. Studi ini penting sebagai basis normatif, tetapi belum menjelaskan bagaimana lembaga pengawas menerjemahkan data kerawanan menjadi desain pengawasan yang terfokus dan bertingkat.

Tulisan H.M. Wasikin Marzuki berjudul "*Problematika SDM Pengawas Pemilu dan Pentingnya Pengawas Partisipatif Menghadapi Pemilu Serentak Tahun 2024*" yang membahas mengenai problematika SDM pengawas pemilu berargumen bahwa ketidaksesuaian antara jumlah personel pengawas dan beratnya beban kerja menjadikan pengawasan partisipatif sebagai solusi kelembagaan. Kontribusinya terletak pada penjelasan keterbatasan kapasitas Bawaslu, tetapi artikel itu tidak mengelaborasi bagaimana indeks kerawanan dipakai untuk menstrukturkan prioritas ketika kapasitas organisasi terbatas.

Mudiyati Rahmatunnisa, dalam tulisan "*Mengapa Integritas Pemilu Penting*" ketika membahas integritas pemilu, menegaskan bahwa kredibilitas pemilu bergantung pada perbaikan sistem, *electoral governance*, dan penegakan hukum elektoral. Perspektif ini membantu menempatkan IKP dalam horizon integritas pemilu, tetapi masih berada pada level konseptual

umum dan belum menguji bagaimana institusi pengawas menggunakan indeks untuk kerja pencegahan di daerah tertentu.

Skripsi berjudul "*Penerapan Electoral Governance dalam Pengawasan Pemilu: Studi Penerapan Aplikasi Sistem Informasi Pengawasan Pemilu di Pilkada Kota Semarang Tahun 2020*" oleh Andika Prasetyo Saputra tentang penerapan *electoral governance* dalam penggunaan Siwaslu pada Pilkada Kota Semarang 2020 menunjukkan bahwa penggunaan teknologi pengawasan cukup baik ketika didukung regulasi, pelaksanaan kewenangan, dan tindak lanjut rekomendasi yang jelas. Meskipun sangat relevan untuk menunjukkan pentingnya teknologi pengawasan, fokusnya berada pada satu aplikasi dan satu kota, bukan pada pemanfaatan IKP sebagai basis pemetaan risiko tingkat provinsi.

METODE

Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan menggunakan metode studi literatur. Studi literatur merupakan metode yang digunakan untuk mengumpulkan data atau informasi dengan mengkaji berbagai sumber tertulis yang relevan dengan topik penelitian baik menggunakan buku, jurnal, artikel, laporan, dokumen resmi, dan sumber-sumber digital. Menurut Sugiyono (2018), studi literatur ini memungkinkan peneliti untuk mengidentifikasi, menganalisis, dan menginterpretasikan konsep yang relevan secara sistematis, hal ini guna memperoleh pemahaman yang mendalam mengenai objek penelitian. Pemilihan penelitian kualitatif didasarkan pada tujuan penelitian yang berupaya memahami secara mendalam bagaimana Indeks Kerawanan Pemilu (IKP) dimanfaatkan oleh Bawaslu Provinsi Jawa Timur sebagai instrumen pemetaan risiko pengawasan pada Pemilihan Tahun 2024. IKP tidak hanya dipahami sebagai data numerik atau indeks statistik, tetapi sebagai instrumen yang digunakan untuk membaca potensi kerawanan, menentukan prioritas pengawasan, menyusun strategi pencegahan, serta membangun koordinasi antar lembaga dalam penyelenggaraan Pemilihan 2024 di Jawa Timur.

Meski demikian, perlu disadari bahwa penggunaan metode studi literatur memiliki beberapa keterbatasan yang perlu dipertimbangkan secara kritis dalam proses penelitian. Pertama, keterbatasan data empiris menjadi tantangan utama. Kedua, validitas dan relevansi sumber juga menjadi tantangan tersendiri, terutama dalam menyeleksi sumber yang benar-benar kredibel dan sesuai dengan kebutuhan analisis. Ketiga, studi literatur juga memiliki keterbatasan dalam menangkap dinamika sosial yang terus berkembang dan secara *real time*. Keempat, risiko plagiarisme tidak langsung dapat terjadi apabila peneliti tidak secara hati-hati melakukan parafrase dan pencantuman sumber rujukan. Dalam studi literatur, integrasi akademik harus dijaga melalui pencatatan sumber yang tepat dan akurat.

Sumber Data

Penelitian ini menggunakan sumber data sekunder. Data sekunder merupakan sumber-sumber referensi yang telah tersedia dari beberapa jenis penelitian yang diperoleh melalui media atau dilakukan, diolah, serta dicatat oleh orang lain (Indrianto, Nur, dan Bambang Supomo, 2013:143). Terdapat beberapa sumber pada data sekunder yaitu melalui dokumen resmi, laporan penelitian, buku, jurnal, dokumentasi, dan lainnya. Penelitian ini menggunakan sumber data sekunder yang diperoleh melalui berbagai dokumen resmi, regulasi, laporan kelembagaan, buku, jurnal ilmiah, dan publikasi akademik yang relevan dengan penelitian. Data sekunder utama dalam penelitian ini adalah Laporan Akhir Pencegahan, Pengawasan, Pengawasan Partisipatif dan Hubungan Antar Lembaga dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2024 milik Bawaslu Provinsi Jawa Timur. Dokumen tersebut menjadi sumber utama karena memuat data empiris mengenai indikator kerawanan, kasus pelanggaran, pelaksanaan pengawasan partisipatif, serta strategi pencegahan yang dilakukan

Bawaslu Jawa Timur selama tahapan Pemilihan Tahun 2024. Selain itu, penelitian ini juga menggunakan Buku IKP Pemilu dan Pemilihan Serentak Tahun 2024 milik Bawaslu Republik Indonesia, peraturan Bawaslu, jurnal akademik terkait *electoral governance dan risk-based supervision*, serta berbagai sumber ilmiah lain yang relevan untuk memperkuat analisis penelitian. Penggunaan berbagai sumber data tersebut dimaksudkan untuk meningkatkan validitas dan kedalaman analisis mengenai pemanfaatan IKP sebagai instrumen pengawasan berbasis risiko.

Teknik Pengumpulan Data **Studi Pustaka (*Library Research*)**

Studi pustaka dilakukan dengan mengkaji berbagai literatur yang relevan dengan tema penelitian, khususnya mengenai pengawasan pemilu, *electoral governance, risk-based supervision*, manajemen risiko politik, dan Indeks Kerawanan Pemilu (IKP). Literatur yang digunakan meliputi buku akademik, jurnal ilmiah, peraturan perundang-undangan, laporan resmi Bawaslu, artikel ilmiah, serta dokumen kelembagaan lainnya yang berkaitan dengan pengawasan Pemilu dan Pemilihan Tahun 2024. Melalui studi pustaka, peneliti memperoleh landasan teoritis dan konseptual untuk memahami posisi IKP sebagai instrumen pemetaan risiko pengawasan. Selain itu, studi pustaka juga digunakan untuk mengidentifikasi perkembangan penelitian terdahulu, menemukan *research gap*, serta membangun kerangka analisis mengenai hubungan antara data kerawanan, strategi pengawasan, dan tata kelola pengawasan pemilu berbasis risiko. Dalam konteks penelitian ini, studi pustaka memiliki peran penting karena IKP merupakan instrumen yang berbasis data dan regulasi kelembagaan. Oleh sebab itu, pemahaman terhadap konsep, indikator, dimensi kerawanan, serta mekanisme penyusunan IKP memerlukan penelaahan mendalam terhadap berbagai sumber akademik dan dokumen resmi Bawaslu.

Dokumentasi (*Documentation*)

Teknik dokumentasi dilakukan dengan mengumpulkan dan menganalisis berbagai dokumen yang berkaitan dengan pelaksanaan pengawasan Pemilihan Tahun 2024 di Jawa Timur. Dokumen utama yang dianalisis dalam penelitian ini adalah Laporan Akhir Pencegahan, Pengawasan, Pengawasan Partisipatif dan Hubungan Antar Lembaga dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2024 milik Bawaslu Provinsi Jawa Timur. Dokumen tersebut memuat berbagai data penting mengenai hasil pemetaan kerawanan, indikator kerawanan yang berpotensi berulang, data pelanggaran netralitas ASN, pemilih DPK dan TMS, pelaksanaan PSU dan PSS, sengketa proses dan hasil pemilu, hingga strategi pencegahan dan pengawasan partisipatif yang dilakukan Bawaslu Jawa Timur. Selain itu, dokumentasi juga dilakukan terhadap Buku IKP Pemilu dan Pemilihan 2024 milik Bawaslu Republik Indonesia, berita pengawasan, serta dokumen regulasi terkait pengawasan pemilu. Melalui teknik dokumentasi, peneliti dapat menelusuri bagaimana data IKP digunakan sebagai dasar dalam menentukan prioritas pengawasan, distribusi sumber daya pengawasan, dan penyusunan strategi mitigasi risiko selama tahapan Pemilihan Tahun 2024.

Teknik Analisis Data **Reduksi Data (*Data Reduction*)**

Reduksi data merupakan proses pemilihan, penyederhanaan, pemfokusan, dan pengorganisasian data (Sirajuddin Saleh, 2017). Data diperoleh dari hasil studi pustaka, dokumentasi, dan wawancara. Pada tahap ini, peneliti menyeleksi data-data yang relevan dengan fokus penelitian, yaitu mengenai pemanfaatan IKP oleh Bawaslu Jawa Timur dalam pemetaan risiko pengawasan Pemilihan Tahun 2024. Data-data yang memiliki keterkaitan dengan indikator kerawanan, strategi pencegahan, pengawasan partisipatif, pemetaan TPS rawan, serta implementasi pengawasan berbasis risiko akan diprioritaskan untuk dianalisis lebih lanjut. Sementara data yang

tidak relevan dengan fokus penelitian akan disederhanakan atau dieliminasi agar analisis menjadi lebih terarah dan sistematis. Reduksi data juga dilakukan dengan mengelompokkan data berdasarkan tema-tema tertentu, seperti posisi kerawanan Jawa Timur dalam IKP 2024, mekanisme pemanfaatan IKP, strategi mitigasi pengawasan, serta implikasi IKP terhadap penguatan tata kelola pengawasan pemilu.

Penyajian Data (*Display Data*)

Tahap penyajian data dilakukan dengan menyusun data yang telah direduksi ke dalam bentuk uraian naratif, tabel, matriks, maupun kategorisasi tematik agar lebih mudah dipahami dan dianalisis. Menurut Miles dan Huberman (2014), penyajian data yang paling sering digunakan dalam penelitian kualitatif adalah dengan teks yang bersifat naratif. Selain menggunakan teks yang naratif, penyajian data dapat berupa matrik, *network*, dan chart. Dalam penelitian ini, penyajian data dilakukan dengan menggambarkan bagaimana IKP digunakan oleh Bawaslu Jawa Timur dalam membaca potensi kerawanan, menentukan wilayah prioritas pengawasan, serta menyusun strategi pencegahan pelanggaran Pemilu dan Pemilihan Tahun 2024. Penyajian data juga akan memuat analisis mengenai indikator kerawanan yang teridentifikasi, implementasi pengawasan partisipatif, serta bentuk koordinasi kelembagaan yang dilakukan Bawaslu Jawa Timur.

Penarikan Kesimpulan dan Verifikasi (*Conclusion Drawing/Verification*)

Tahap terakhir adalah penarikan kesimpulan dan verifikasi. Pada tahap ini, peneliti melakukan interpretasi terhadap seluruh data dan temuan penelitian untuk menjawab rumusan masalah penelitian. Kesimpulan disusun berdasarkan pola dan makna yang ditemukan dari hasil analisis data. Penarikan kesimpulan dilakukan secara bertahap selama proses penelitian berlangsung, kemudian diverifikasi kembali melalui pengecekan data, triangulasi sumber, dan konsistensi antar temuan agar hasil penelitian memiliki validitas yang kuat. Verifikasi juga dilakukan dengan membandingkan hasil data yang ada sehingga interpretasi yang dihasilkan tidak hanya bersifat subjektif, tetapi memiliki dasar empiris yang dapat dipertanggungjawabkan secara akademik. Melalui proses analisis tersebut, penelitian ini diharapkan mampu menghasilkan pemahaman yang komprehensif mengenai efektivitas pemanfaatan IKP sebagai instrumen pemetaan risiko pengawasan, sekaligus menjelaskan bagaimana IKP berkontribusi terhadap strategi pencegahan, pengawasan partisipatif, dan penguatan tata kelola pengawasan Pemilihan Tahun 2024 di Jawa Timur.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Posisi Kerawanan Jawa Timur dalam IKP 2024

Skor dan Kategorisasi IKP Jawa Timur

Dalam peta kerawanan nasional yang dihasilkan oleh Indeks Kerawanan Pemilu (IKP) Pemilu dan Pemilihan Serentak 2024 yang diterbitkan oleh Bawaslu RI, Jawa Timur mencatatkan skor 14,74 dan masuk dalam kategori kerawanan rendah. Posisi ini menempatkan Jawa Timur pada urutan ketiga dari delapan provinsi yang juga berada dalam kategori serupa secara nasional (Bawaslu Republik Indonesia, 2023). Angka ini secara teknis mengindikasikan bahwa risiko yang terukur berdasarkan rekam jejak penyelenggaraan pemilu sebelumnya di wilayah tersebut berada di bawah ambang kategori rawan sedang maupun tinggi. Kategorisasi kerawanan dalam IKP 2024 menggunakan metode statistik berdasarkan simpangan baku dari rerata nasional, dimana kategori rendah mencakup provinsi dengan skor di bawah satu simpangan baku dari rerata nasional, kategori sedang berada dalam rentang satu simpangan baku di bawah dan di atas rerata, serta kategori tinggi mencakup provinsi dengan skor lebih dari satu simpangan baku di atas rerata. Namun, pendekatan kategorisasi tersebut tidak dapat dibaca secara simplistik. Dalam kerangka konseptual IKP, kategori “rendah” bukan berarti nihil kerawanan, melainkan menunjukkan bahwa secara agregat tingkat

risiko berada di bawah ambang batas tertentu berdasarkan indikator kuantitatif yang telah dibobot. Artinya, terdapat kemungkinan bahwa kerawanan tetap hadir dalam bentuk yang lebih spesifik, sektoral, atau tersembunyi (*latent vulnerabilities*) dan kompleksitas tersendiri yang tidak sepenuhnya tertangkap oleh agregasi indeks.

Secara kritis, posisi Jawa Timur sebagai provinsi dengan jumlah pemilih besar, heterogenitas sosial-politik tinggi, serta intensitas kontestasi politik yang kompleks, seharusnya menjadikannya wilayah dengan potensi risiko yang dinamis. Jawa Timur dengan skor 14,74 yang dikategorikan rendah bukan berarti daerah ini bebas dari potensi gangguan penyelenggaraan pemilu. Skor rendah justru bisa menjadi titik buta bagi pengawas apabila dibaca secara literal, karena pengawasan berbasis risiko yang terlalu mengandalkan kategori agregat nasional berpotensi mengabaikan kerawanan lokal yang tidak tertangkap oleh indikator IKP yang bersifat umum. Laporan Akhir Divisi PPM Bawaslu Provinsi Jawa Timur menunjukkan bahwa dari 61 indikator yang ada dalam IKP 2024, Bawaslu Jawa Timur berhasil mengidentifikasi tidak kurang dari 13 indikator kerawanan yang dinilai berpotensi berulang pada Pemilihan 2024 (Bawaslu Provinsi Jawa Timur, 2025). Fakta ini secara tidak langsung menunjukkan bahwa skor rendah tidak selalu identik dengan minimnya tantangan pengawasan di lapangan. Dalam perspektif *electoral governance*, kondisi ini mengindikasikan bahwa IKP berfungsi lebih sebagai alat deteksi awal (*early warning system*) daripada alat diagnosis final terhadap kerawanan pemilu.

Fenomena ini relevan untuk dibaca melalui kacamata teori *Electoral Risk Management*. International IDEA (2014) menegaskan bahwa risiko elektoral tidak hanya hidup pada daerah-daerah dengan skor kerawanan tinggi, melainkan dapat muncul secara laten di wilayah yang secara agregat tampak aman, terutama apabila faktor kontekstual lokal tidak diintegrasikan ke dalam proses penilaian risiko. Dengan kata lain, kecanggihan sebuah indeks kerawanan pada akhirnya akan sangat ditentukan oleh kemampuan institusi pengawas dalam mengontekstualisasikan data tersebut sesuai dengan dinamika aktual di lapangan. Dalam hal ini, Bawaslu Jawa Timur patut diapresiasi karena tidak menerima angka 14,74 sebagai kesimpulan akhir, melainkan menjadikannya sebagai titik awal dari proses analisis yang lebih dalam dan berjenjang.

Analisis per Dimensi Kerawanan

Pemahaman terhadap posisi kerawanan Jawa Timur tidak cukup hanya berhenti pada skor total, melainkan perlu ditelusuri lebih jauh melalui analisis per dimensi untuk melihat di mana sesungguhnya konsentrasi risiko itu berada. IKP 2024 menempatkan Dimensi Penyelenggaraan Pemilu sebagai dimensi yang paling padat secara struktural, dengan 5 subdimensi dan 24 indikator di dalamnya. Dalam konteks Jawa Timur, dimensi inilah yang menghasilkan jumlah indikator kerawanan teridentifikasi terbesar, yakni 9 dari total 13 indikator yang menjadi perhatian Bawaslu. Hal ini tidak mengherankan mengingat kompleksitas penyelenggaraan teknis pemilu di Jawa Timur yang luar biasa besar, dengan puluhan juta pemilih tersebar di 38 kabupaten/kota dan ribuan TPS yang secara simultan menjalankan proses pemungutan dan penghitungan suara.

Berdasarkan Laporan Akhir Divisi PPM Bawaslu Provinsi Jawa Timur dalam pemetaan kerawanan Pemilihan Serentak Tahun 2024, teridentifikasi 13 indikator kerawanan yang berpotensi terjadi. Terdapat 4 indikator berbasis IKP Pemilu 2024 Provinsi Jawa Timur, yang berpotensi berulang pada Pemilihan 2024. Kemudian data 13 indikator kerawanan berdasarkan Laporan Akhir Pencegahan, Pengawasan, Pengawasan Partisipatif Dan Hubungan Antar Lembaga Dalam Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati Serta Walikota Dan Wakil Walikota Tahun 2024., yang telah dikelompokkan berdasarkan dimensinya.

Pada subdimensi Hak Memilih, tekanan kerawanan terlihat dari tiga indikator sekaligus yang terbukti bermasalah pada Pemilu 2024 dan dinilai berpotensi berulang. Pertama, terdapat persoalan pemilih yang memenuhi syarat namun tidak terdaftar dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT), yang dalam data Pemilu 2024 tercermin dari angka 169.300 pemilih yang masuk kategori Daftar Pemilih Khusus (DPK). Kedua, masalah sebaliknya juga terjadi secara bersamaan, yakni pemilih yang tidak

memenuhi syarat namun masih tercantum dalam DPT, dengan total 80.932 pemilih TMS yang ditemukan dalam data pasca penetapan DPT Pemilu 2024. Ketiga, terdapat masalah penduduk potensial yang belum memiliki KTP-elektronik sehingga terancam kehilangan hak pilihnya, dengan angka yang mencapai 484.717 jiwa yang tersebar hampir merata di 38 kabupaten/kota. Ketiganya membentuk sebuah gambaran yang menunjukkan bahwa tata kelola data pemilih di Jawa Timur masih menghadapi persoalan struktural yang serius, dan persoalan ini tidak akan terselesaikan hanya dengan pengawasan pada hari-H tanpa ada intervensi sistematis sejak tahap pemutakhiran daftar pemilih.

Pada subdimensi Pelaksanaan Pemungutan Suara, temuan yang paling menonjol adalah terjadinya 54 TPS yang harus menyelenggarakan Pemungutan Suara Ulang (PSU) pada Pemilu 2024, dengan berbagai penyebab mulai dari ketua KPSS yang mencoblos lebih dari satu kali, pemilih yang tidak mendapatkan surat suara lengkap, hingga penggunaan hak pilih lebih dari satu kali. Selain itu, terdapat pula 4 TPS di Kabupaten Sampang yang harus menyelenggarakan Pemungutan Suara Susulan (PSS) akibat adanya kelompok masyarakat yang menahan penyelenggaraan pemungutan suara sehingga distribusi formulir C Pemberitahuan terhambat. Kombinasi antara PSU dan PSS ini mengindikasikan bahwa persoalan integritas proses pemungutan suara di Jawa Timur tidak bisa dianggap sepele, karena setiap kejadian PSU dan PSS secara langsung berdampak pada potensi penurunan angka partisipasi pemilih dan menambah beban anggaran yang tidak kecil.

Sementara itu, pada subdimensi Ajudikasi dan Keberatan, data Pemilu 2024 mencatat adanya 34 keberatan yang disampaikan saksi selama proses rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara di tingkat provinsi. Keberatan-keberatan tersebut datang dari berbagai partai politik dan pasangan calon dengan isu yang beragam, mulai dari selisih jumlah surat suara yang digunakan, kesalahan pembacaan surat suara, hingga koreksi terkait hasil penghitungan suara. Di tingkat lebih tinggi, terdapat 4 permohonan Perselisihan Hasil Pemilihan Umum (PHPU) ke Mahkamah Konstitusi dan 3 permohonan sengketa proses pada tahapan pencalonan. Angka-angka ini menempatkan subdimensi ajudikasi dan keberatan sebagai area yang cukup aktif dalam peta kerawanan Jawa Timur, meski secara kategorisasi beberapa di antaranya masuk dalam kelas kerawanan rendah.

Pada Dimensi Konteks Sosial Politik, indikator yang mendominasi perhatian adalah persoalan netralitas ASN/TNI/Polri. Bawaslu Jawa Timur mencatat 12 kasus pelanggaran netralitas ASN selama Pemilu 2024, yang tersebar di 7 kabupaten/kota, yakni Ngawi, Pacitan, Pamekasan, Kabupaten Pasuruan, Sidoarjo, Bangkalan, dan Jember. Indikator ini dikategorikan sebagai rawan tinggi, didorong oleh dua faktor sekaligus: pertama, rekomendasi Bawaslu terkait ketidaknetralan ASN pada Pemilu 2024 telah ditindaklanjuti oleh KASN; dan kedua, konteks Pemilihan Gubernur 2024 menghadirkan faktor tambahan berupa potensi calon incumbent yang kembali maju, yang secara historis kerap menjadi pemicu pelanggaran netralitas ASN karena posisi mereka yang memiliki akses struktural terhadap birokrasi daerah. Dimensi ini menjadi perhatian serius karena dampak ketidaknetralan ASN tidak hanya merusak persaingan politik yang setara, tetapi juga berpotensi mendistorsi layanan publik dan menempatkan jabatan-jabatan pemerintahan sebagai kompensasi keterlibatan politik.

Pada Dimensi Kontestasi, satu indikator yang teridentifikasi adalah adanya materi kampanye hoaks di tempat umum, yang pada Pemilu 2024 muncul dalam bentuk sebuah laporan terkait video yang menyebut nama calon DPR RI dalam dugaan pembagian uang. Meskipun laporan ini tidak berhasil diregistrasi karena tidak memenuhi syarat formil dan materil, keberadaannya menandai bahwa ruang digital dan informasi selama masa kampanye tidak bebas dari risiko disinformasi. Indikator ini masuk kategori rawan rendah, namun dengan catatan penting bahwa tingkat literasi digital dan literasi politik masyarakat yang masih relatif rendah menjadi faktor yang bisa mengakselerasi dampak hoaks menjadi jauh lebih luas dari yang diperkirakan. Sementara itu, pada Dimensi Partisipasi, indikator politik uang tercatat dari satu laporan tentang video dugaan bagi-bagi

amplop berisi uang yang melibatkan nama calon legislatif, yang juga dikategorikan rawan rendah meski dampak sistemiknya terhadap kualitas demokrasi sangat signifikan.

Berdasarkan hasil di atas, Jawa Timur memang berada pada kategori kerawanan rendah dalam IKP 2024. Akan tetapi, kondisi tersebut tidak berarti bahwa penyelenggaraan pemilu bebas dari persoalan. Secara keseluruhan, 13 indikator kerawanan yang diidentifikasi Bawaslu Jawa Timur ini membentuk sebuah lanskap risiko yang tidak sederhana. Dari perspektif *severity* level, indikator-indikator tersebut tidak merata dalam hal tingkat keparahannya, beberapa dikategorikan rawan tinggi (netralitas ASN, PSU, PSS, komplain saksi saat penghitungan suara), sebagian rawan sedang (pemilih DPK), dan sisanya rawan rendah (pemilih ganda, penduduk non KTP-el, gugatan hasil pemilu, sengketa proses, hoaks kampanye, dan politik uang). Variasi kategorisasi ini justru menjadi penanda bahwa pemetaan kerawanan yang dilakukan Bawaslu Jawa Timur tidak bersifat seragam dan satu nada, melainkan mencerminkan gradasi risiko yang realistis sesuai dengan besaran data empiris yang tersedia. Indikator tersebut menunjukkan bahwa kerawanan pemilu di Jawa Timur lebih banyak berada pada aspek administratif, tata kelola pemilu, dan kualitas demokrasi prosedural. Kerawanan ini memang tidak selalu menghasilkan konflik terbuka, tetapi tetap berpotensi menurunkan legitimasi hasil pemilu apabila tidak diantisipasi secara serius. Yang patut menjadi catatan kritis adalah bahwa kategorisasi rawan rendah pada sejumlah indikator tidak serta-merta berarti intervensi pencegahan dapat dilonggarkan, karena dalam ekosistem pengawasan pemilu yang saling terhubung, sebuah indikator rawan rendah yang dibiarkan dapat menjadi pemicu eskalasi bagi indikator lain yang levelnya lebih tinggi. Oleh karena itu, keberadaan IKP tidak hanya penting sebagai alat pemetaan statistik, tetapi juga sebagai instrumen kebijakan dalam menentukan prioritas pengawasan, penguatan kapasitas penyelenggara, dan strategi pencegahan pelanggaran secara berkelanjutan.

Pemanfaatan IKP 2024 sebagai Instrumen Pemetaan Risiko

Secara kelembagaan, fungsi IKP dalam sistem pengawasan Bawaslu adalah sebagai dasar *early warning* dan prioritas pengawasan. Bawaslu RI menyatakan bahawa IKP menjadi basis program pencegahan, pengawasan tahapan, dan proyeksi deteksi dini terhadap potensi pelanggaran. IKP sendiri memiliki tiga fungsi utama dalam sistem pengawasan Bawaslu yaitu, pemetaan kerawanan, proyeksi dan deteksi dini, serta basis program pencegahan dan pengawasan (Bawaslu Provinsi Jawa Timur, 2025). Fungsi-fungsi ini mencerminkan transformasi pendekatan pengawasan dari reaktif menuju proaktif.

Pertama, fungsi pemetaan kerawanan memungkinkan Bawaslu untuk mengidentifikasi wilayah dengan tingkat kerawanan berbeda. Meskipun Jawa Timur secara keseluruhan masuk kategori rendah, analisis per kabupaten/kota dapat mengidentifikasi wilayah yang memerlukan perhatian lebih. Pemetaan ini menjadi dasar alokasi sumber daya pengawasan yang lebih efisien.

Kedua, fungsi proyeksi dan deteksi dini memberikan informasi prediktif tentang potensi pelanggaran sebelum terjadi. Dengan mengidentifikasi 13 indikator kerawanan di Jawa Timur, Bawaslu dapat merancang strategi pencegahan yang spesifik dan terukur. Pendekatan ini sejalan dengan konsep *electoral risk management* yang menekankan pentingnya antisipasi risiko (International IDEA, 2014).

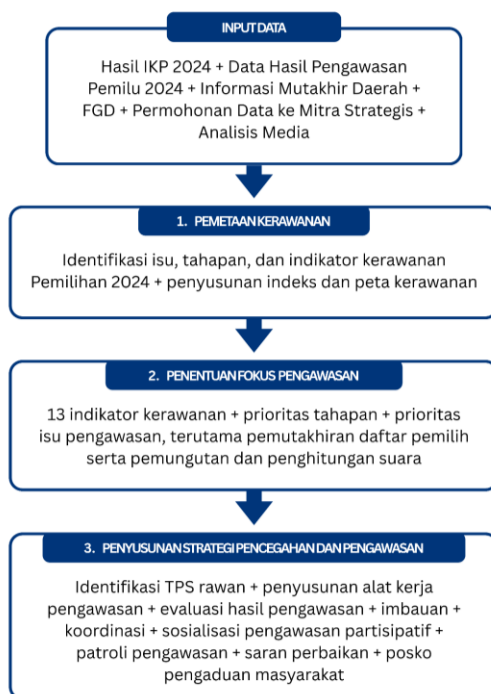
Ketiga, fungsi sebagai basis program pencegahan dan pengawasan menjadikan IKP sebagai rujukan dalam perencanaan strategis Bawaslu. Program pengawasan dirancang dengan mempertimbangkan profil kerawanan yang teridentifikasi, sehingga intervensi menjadi lebih terarah dan efektif.

Dalam dokumen pemetaan kerawanan pilkada 2024, Bawaslu juga secara eksplisit menyebut bahwa pemetaan itu merupakan tindak lanjut dari kajian dan riset IKP Pemilu dan Pemilihan Serentak 2024 yang diluncurkan pada 2022 dan diperdalam lagi pada 2023 untuk agenda

pengecehan. Ini berarti IKP bekerja sebagai *policy baseline* yang terus diperbarui, bukan laporan satu kali.

Mekanisme Pemanfaatan IKP di Jawa Timur

Alur Mekanisme Pemanfaatan IKP di Jawa Timur



Gambar 1. Alur Mekanisme Pemanfaatan IKP di Jawa Timur

Sumber: Diolah oleh Peneliti dari Bawaslu Provinsi Jawa Timur (2025) LAPKIR PPM Tahun 2024

Mekanisme pemanfaatan IKP oleh Bawaslu Provinsi Jawa Timur dapat dibaca melalui tiga alur utama, yaitu pemetaan kerawanan, penentuan fokus pengawasan, dan penyusunan strategi pencegahan. Dalam LAPKIR PPM (Bawaslu Provinsi Jawa Timur, 2025), pemetaan kerawanan Pemilihan 2024 disebut sebagai turunan dari IKP yang digunakan untuk menyusun langkah antisipasi agar potensi pelanggaran dapat dihindari. Pemetaan tersebut disusun berdasarkan informasi mutakhir, hasil IKP 2024, data hasil pengawasan Pemilu 2024, FGD, permohonan data kepada mitra strategis, serta analisis media. Dengan demikian, IKP tidak digunakan secara tunggal, tetapi dikombinasikan dengan data pengawasan aktual agar lebih sesuai dengan konteks Jawa Timur.

Alur berikutnya adalah penurunan hasil pemetaan ke dalam fokus pengawasan. Bawaslu Jawa Timur menyebut bahwa pemetaan kerawanan dilakukan dengan dua basis, yaitu data IKP 2024 dan data hasil pengawasan penyelenggaraan Pemilu 2024, serta informasi mutakhir mengenai isu dan tahapan yang berkembang di daerah. Dari proses tersebut, Bawaslu Jawa Timur mengidentifikasi 13 indikator kerawanan yang berpotensi terjadi pada Pemilihan 2024. Temuan ini menunjukkan bahwa IKP berfungsi sebagai dasar awal untuk menentukan isu, tahapan, dan indikator yang perlu mendapat perhatian lebih dalam pengawasan, terutama pada tahapan pemutakhiran daftar pemilih serta pemungutan dan penghitungan suara.

Pemanfaatan IKP kemudian dioperasionalkan melalui kegiatan pencegahan dan pengawasan. Dalam perencanaan kegiatan Divisi PPM, Bawaslu Jawa Timur menetapkan fokus utama berupa penyusunan indeks dan peta kerawanan Pemilihan 2024, identifikasi TPS rawan, penyusunan alat kerja pengawasan pada tahapan daftar pemilih serta pemungutan dan penghitungan suara, serta evaluasi hasil pengawasan. Selain itu, laporan juga mencatat bahwa bentuk pencegahan dilakukan

melalui imbauan, koordinasi dengan pemangku kepentingan, sosialisasi pengawasan partisipatif, kerja sama penguatan pencegahan, pengawasan langsung dan melekat, uji petik, patroli pengawasan, saran perbaikan, serta pembukaan posko pengaduan masyarakat. Dengan demikian, mekanisme pemanfaatan IKP di Jawa Timur tidak berhenti pada penyusunan peta kerawanan, tetapi diterjemahkan menjadi prioritas pengawasan dan langkah mitigasi yang lebih operasional.

Implikasi IKP 2024 Terhadap Strategi Pencegahan dan Pengawasan

Pemanfaatan Indeks Kerawanan Pemilu (IKP) 2024 oleh Bawaslu Provinsi Jawa Timur tidak berhenti pada fungsi identifikasi atau pemetaan kerawanan semata, tetapi berkembang menjadi dasar strategis dalam penyusunan pola pencegahan dan pengawasan Pemilihan 2024 secara lebih terukur, sistematis, dan berbasis risiko. Dalam konteks ini, IKP tidak lagi dipahami sebagai sekadar instrumen statistik administratif, melainkan sebagai perangkat *electoral risk management* yang membantu Bawaslu membaca potensi gangguan demokrasi sejak dini. Hal tersebut sejalan dengan pendekatan *Electoral Risk Management* dari International IDEA yang menempatkan pemetaan risiko sebagai dasar utama dalam menentukan prioritas pengawasan, mitigasi kerawanan, serta desain intervensi kelembagaan sebelum pelanggaran terjadi.

Implikasi pertama dari penggunaan IKP 2024 terlihat pada strategi pencegahan adalah terjadinya pergeseran orientasi pengawasan dari pendekatan umum menuju pendekatan berbasis prioritas risiko. Sebelum adanya pemetaan berbasis IKP, pola pengawasan cenderung dilakukan secara umum dan tersebar merata tanpa mempertimbangkan tingkat risiko tiap wilayah maupun tahapan. Namun melalui IKP, Bawaslu Jawa Timur mampu mengidentifikasi titik-titik rawan yang memerlukan perhatian khusus berdasarkan indikator kerawanan yang memiliki kemungkinan tinggi untuk terulang. Dalam Laporan Akhir Divisi Pencegahan dan Partisipasi Masyarakat Bawaslu Jawa Timur Tahun 2024 dijelaskan bahwa fokus pengawasan diarahkan pada 13 indikator kerawanan terutama pada tahapan pemutakhiran data pemilih, pemungutan dan penghitungan suara, netralitas ASN, serta potensi sengketa proses dan hasil pemilu yang menjadi perhatian utama pada Pemilihan 2024. Strategi tersebut menunjukkan bahwa IKP telah berfungsi sebagai alat prioritas pengawasan sehingga sumber daya pengawasan yang terbatas dapat difokuskan pada wilayah dan tahapan dengan risiko paling tinggi.

Secara empiris, implikasi tersebut dapat dilihat dari langkah Bawaslu Jawa Timur dalam melakukan identifikasi TPS rawan dan patroli pengawasan secara lebih spesifik. Berdasarkan laporan Bawaslu Jawa Timur, pemetaan TPS rawan dilakukan untuk mendeteksi potensi gangguan seperti pemilih tidak memenuhi syarat yang masih masuk daftar pemilih, pemilih ganda, pemilih belum melakukan perekaman KTP-elektronik, hingga potensi penyalahgunaan hak pilih. Melalui pendekatan ini, pengawasan tidak lagi dilakukan secara seragam, tetapi berbasis pada data kerawanan aktual di lapangan. Hal ini penting karena salah satu kelemahan pengawasan pemilu di Indonesia selama ini adalah keterbatasan kapasitas pengawas dibanding luas wilayah dan jumlah TPS yang sangat besar. Oleh karena itu, IKP membantu Bawaslu menyusun skala prioritas pengawasan agar lebih efisien dan tepat sasaran.

Implikasi kedua adalah penguatan pendekatan kolaboratif dalam pengawasan. IKP 2024 mendorong Bawaslu Jawa Timur untuk tidak bekerja secara sendiri dalam mitigasi kerawanan, melainkan membangun kerja sama lintas lembaga sebagai bagian dari strategi pencegahan. Dalam laporan Bawaslu Jawa Timur dijelaskan bahwa langkah mitigasi dilakukan melalui koordinasi dengan KPU, pemerintah daerah, aparat keamanan, perguruan tinggi, organisasi masyarakat, masyarakat sipil, serta penguatan pengawasan partisipatif masyarakat. Strategi ini menunjukkan bahwa kerawanan pemilu dipahami sebagai persoalan multidimensional yang tidak dapat diselesaikan hanya melalui pendekatan administratif kelembagaan. Sebagai contoh, persoalan pemilih potensial non-KTP elektronik yang mencapai ratusan ribu tidak mungkin ditangani hanya oleh Bawaslu tanpa dukungan pemerintah daerah dan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil.

Dalam perspektif *electoral governance*, koordinasi tersebut menjadi penting karena kualitas pengawasan pemilu tidak hanya ditentukan oleh kekuatan regulasi, tetapi juga oleh efektivitas relasi antar aktor dalam menjaga integritas pemilu. IKP dalam konteks ini berfungsi sebagai “bahasa bersama” yang mempertemukan berbagai pemangku kepentingan untuk membaca risiko yang sama dan menyusun respons kolektif. Hal tersebut terlihat dari berbagai kegiatan koordinasi, supervisi, sosialisasi, rapat evaluasi, pembentukan posko aduan masyarakat, hingga penandatanganan kerja sama dengan perguruan tinggi yang dilakukan Bawaslu Jawa Timur sepanjang tahapan Pemilihan 2024. Strategi ini sekaligus menunjukkan adanya perluasan model pengawasan dari pendekatan *state-centered* menuju *collaborative electoral oversight*.

Implikasi ketiga adalah meningkatnya penggunaan teknologi dan instrumen digital dalam mendukung strategi pengawasan berbasis risiko. Bawaslu Jawa Timur memanfaatkan berbagai sistem digital seperti Sistem Pengawasan Pemilihan (Siwaslih), Form Pencegahan Online, Sistem Pengawasan Melekat (Siwaskat), dan Rumah Data sebagai bagian dari penguatan pengawasan berbasis data. Penggunaan teknologi tersebut memperlihatkan bahwa IKP tidak berdiri sendiri sebagai dokumen indeks, tetapi diintegrasikan dengan sistem pengumpulan dan pengolahan data pengawasan secara real time. Dengan adanya integrasi tersebut, Bawaslu dapat mempercepat deteksi potensi pelanggaran, memperkuat dokumentasi hasil pengawasan, serta mempermudah konsolidasi data antarwilayah. Namun demikian, efektivitas inovasi ini tetap bergantung pada kapasitas SDM pengawas dalam mengelola dan menganalisis data secara tepat.

Di sisi lain, IKP juga berimplikasi pada penguatan strategi pengawasan partisipatif. Keterbatasan jumlah pengawas dibandingkan dengan luasnya wilayah dan kompleksitas tahapan pemilu mendorong Bawaslu untuk melibatkan masyarakat sebagai bagian dari sistem pengawasan. Pemetaan kerawanan mendorong keterlibatan mahasiswa, organisasi masyarakat, komunitas digital, dan perguruan tinggi dalam mengawal tahapan pemilu melalui berbagai program sosialisasi dan kolaborasi pengawasan partisipatif yang dilakukan Bawaslu Jawa Timur. Program seperti pendidikan pengawas partisipatif, forum warga, hingga kerja sama dengan perguruan tinggi menjadi strategi yang tidak hanya memperluas jangkauan pengawasan, tetapi juga meningkatkan kesadaran publik terhadap potensi pelanggaran. Hal ini menunjukkan bahwa pengawasan pemilu modern tidak hanya bergantung pada pengawas formal, tetapi juga membutuhkan keterlibatan masyarakat sebagai bentuk akuntabilitas demokrasi.

Namun demikian, terdapat sejumlah catatan kritis terhadap implikasi IKP dalam strategi pencegahan dan pengawasan. Pertama, masih terdapat kesenjangan antara hasil pemetaan risiko dengan implementasi di lapangan. Kedua, ketergantungan pada data historis dalam IKP berpotensi mengabaikan dinamika baru yang muncul dalam kontestasi politik, seperti disinformasi digital atau mobilisasi politik berbasis identitas yang semakin kompleks. Selain itu, efektivitas IKP juga sangat dipengaruhi oleh kualitas koordinasi antar lembaga. Dalam praktiknya, tidak semua rekomendasi atau temuan pengawasan dapat ditindaklanjuti secara optimal oleh pihak terkait. Tanpa adanya komitmen bersama antar aktor penyelenggara pemilu, IKP berpotensi hanya menjadi dokumen administratif yang tidak sepenuhnya terimplementasi.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa IKP 2024 memiliki implikasi signifikan terhadap strategi pencegahan dan pengawasan pemilu di Jawa Timur, khususnya dalam mendorong pendekatan berbasis risiko, kolaboratif, dan berbasis data. Namun, efektivitasnya tidak hanya ditentukan oleh kualitas indeks itu sendiri, melainkan oleh kemampuan Bawaslu dalam menerjemahkan data kerawanan menjadi tindakan yang konkret, adaptif, dan berkelanjutan. Oleh karena itu, penguatan kapasitas analisis, peningkatan koordinasi lintas lembaga, serta integrasi data yang lebih dinamis menjadi kunci dalam mengoptimalkan peran IKP sebagai instrumen pengawasan pemilu di masa mendatang.

Analisis dan Interpretasi Hasil

Temuan penelitian ini menunjukkan bahwa pemanfaatan IKP oleh Bawaslu Provinsi Jawa Timur tidak cukup dibaca dari skor akhir kerawanan. Buku IKP Pemilu dan Pemilihan Serentak 2024 (Bawaslu Republik Indonesia, 2023) menjelaskan bahwa IKP disusun untuk memetakan kerawanan, menjadi instrumen proyeksi dan deteksi dini, serta menjadi dasar program pencegahan dan pengawasan Bawaslu. Dengan demikian, skor IKP seharusnya dipahami sebagai pintu masuk untuk membaca risiko, bukan sebagai kesimpulan akhir bahwa suatu daerah sepenuhnya aman atau tidak aman.

Dalam konteks Jawa Timur, pembacaan tersebut menjadi penting karena data menunjukkan bahwa Jawa Timur memperoleh skor **14,74** dan masuk kategori kerawanan rendah, tetapi Bawaslu Jawa Timur tetap mengidentifikasi sejumlah indikator kerawanan yang berpotensi berulang dalam Pemilihan 2024. Hal ini sesuai dengan logika IKP yang menggunakan kategori rendah, sedang, dan tinggi untuk membantu Bawaslu dan pemangku kepentingan mengambil intervensi terukur terhadap kerawanan pemilu di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota.

Dalam kerangka *Electoral Risk Management*, IKP dapat dibaca sebagai instrumen awal untuk mengidentifikasi risiko, menilai bobot risiko, dan menentukan langkah mitigasi. Buku IKP menjelaskan bahwa IKP 2024 disusun berbasis data kejadian di lapangan dengan pendekatan *data driven*, sehingga hasil indeks sangat ditentukan oleh data yang dialami provinsi dan kabupaten/kota. Karena itu, pemanfaatan IKP oleh Bawaslu Jawa Timur menjadi penting ketika data indeks tersebut tidak berhenti sebagai angka agregat, tetapi diturunkan menjadi pemetaan isu, tahapan, dan titik pengawasan yang lebih konkret.

Data LAPKIR PPM menunjukkan bahwa Bawaslu Jawa Timur mengidentifikasi 13 indikator kerawanan yang bersumber dari IKP 2024 dan penyelenggaraan Pemilu 2024. Indikator tersebut mencakup dimensi konteks sosial politik, penyelenggaraan pemilu, kontestasi, dan partisipasi, dengan subdimensi seperti penyelenggara negara, hak pilih, pelaksanaan pemungutan suara, ajudikasi dan keberatan, kampanye, serta partisipasi pemilih. Data ini memperlihatkan bahwa kategori “rawan rendah” pada level provinsi tetap dapat menyimpan risiko yang spesifik pada level indikator dan tahapan.

Kerawanan paling dominan dalam kasus Jawa Timur terlihat pada dimensi penyelenggaraan pemilu, terutama subdimensi hak memilih dan pelaksanaan pemungutan suara. Dalam LAPKIR PPM, Bawaslu mencatat **169.300 Pemilih DPK, 80.932 Pemilih TMS, 484.717 Pemilih Potensial Non-KTP elektronik, 391 Pemilih ganda, 54 TPS PSU, dan 4 TPS pemungutan suara susulan**. Data ini menunjukkan bahwa titik rawan utama Jawa Timur tidak terutama berbentuk konflik terbuka, tetapi lebih banyak berada pada kualitas administrasi pemilih dan prosedur teknis pemungutan suara.

Dalam kerangka *Electoral Risk Management*, persoalan daftar pemilih dapat dipahami sebagai risiko elektoral karena dapat mengganggu perlindungan hak pilih dan memunculkan masalah lanjutan pada tahapan pemungutan suara. LAPKIR PPM menyebutkan bahwa Pemilih DPK berpengaruh pada ketersediaan surat suara di TPS, dan cadangan surat suara sebesar 2% tidak otomatis menjawab kebutuhan seluruh Pemilih DPK apabila pengelolaan data pemilih tidak mampu mengantisipasi persoalan tersebut. Oleh karena itu, isu daftar pemilih tidak dapat diperlakukan sebagai persoalan administratif biasa, melainkan harus dibaca sebagai risiko pengawasan yang membutuhkan antisipasi sejak tahap pematangan data.

Risiko daftar pemilih juga terlihat dari data Pemilih TMS. LAPKIR PPM mencatat 80.932 Pemilih TMS dalam DPT, yang terdiri dari pemilih meninggal, anggota TNI, anggota Polri, pemilih di bawah umur, dan pemilih ganda. Data tersebut memperlihatkan bahwa persoalan daftar pemilih memiliki dua sisi risiko sekaligus yaitu, pemilih memenuhi syarat dapat tidak terlayani, sementara pemilih tidak memenuhi syarat dapat tetap tercatat dalam DPT.

Risiko pada tahapan pemungutan suara terlihat dari data 54 TPS PSU. LAPKIR PPM menjelaskan bahwa PSU terjadi karena sejumlah peristiwa, seperti ketua KPPS mencoblos surat suara lebih dari satu kali, pemilih dalam DPT tidak mendapatkan surat suara lengkap, penggunaan

Form C Pemberitahuan oleh orang lain, penggunaan hak pilih lebih dari satu kali, dan Pemilih DPK memilih di TPS lain. Data ini memperlihatkan bahwa kesalahan teknis pada hari pemungutan suara dapat berubah menjadi risiko politik karena berhubungan langsung dengan keabsahan prosedur dan penerimaan hasil.

Pada dimensi konteks sosial politik, netralitas ASN/TNI/Polri menjadi indikator yang perlu mendapat perhatian serius. LAPKIR PPM mencatat 12 kasus pelanggaran netralitas ASN di Ngawi, Pacitan, Pamekasan, Kabupaten Pasuruan, Sidoarjo, Bangkalan, dan Jember. Laporan tersebut juga menyatakan bahwa indikator ini masuk kategori rawan tinggi karena rekomendasi Bawaslu ditindaklanjuti oleh KASN dan isu ini masuk kategori rawan pada IKP Pemilu 2024.

Dalam kerangka *Electoral Governance*, pemanfaatan IKP oleh Bawaslu Jawa Timur dapat dipahami sebagai upaya menghubungkan data kerawanan dengan tindakan kelembagaan. Buku IKP menjelaskan bahwa tata kelola pemilu menurut Mozaffar dan Schedler mencakup aktivitas yang saling terkait, yaitu pembuatan aturan, pelaksanaan aturan, dan adjudikasi aturan dalam pemilu. Dengan kerangka ini, IKP tidak hanya berfungsi sebagai data teknis, tetapi juga sebagai instrumen yang membantu Bawaslu menentukan bagaimana pengawasan dijalankan, tahapan mana yang diprioritaskan, dan aktor mana yang perlu dilibatkan.

Bukti bahwa IKP digunakan sebagai bagian dari tata kelola pengawasan terlihat dari bentuk pencegahan yang dilakukan Bawaslu Jawa Timur. LAPKIR PPM menyebut bahwa Bawaslu melakukan identifikasi kerawanan, menyusun IKP, memetakan TPS rawan, membuat imbauan pada tahapan pemutakhiran daftar pemilih serta pemungutan dan penghitungan suara, menyampaikan saran perbaikan atau rekomendasi, membuka Posko Aduan Masyarakat, dan melakukan Patroli Pengawasan. Dengan demikian, IKP dipakai untuk mengarahkan tindakan pencegahan, bukan sekadar menjadi dokumen pemetaan.

Pemanfaatan IKP juga tampak dalam penggunaan instrumen pengawasan berbasis data. LAPKIR PPM menjelaskan bahwa Bawaslu menggunakan Siwaslih sebagai alat bantu pengawasan pemungutan, penghitungan, dan rekapitulasi suara secara daring; Form Pencegahan Online untuk merekam aktivitas pencegahan; Siwaskat sebagai cadangan data pengawasan penghitungan suara; serta Rumah Data sebagai alat bantu penyimpanan dokumen hasil pencegahan dan pengawasan. Instrumen-instrumen tersebut menunjukkan bahwa pemetaan risiko mulai dikaitkan dengan kebutuhan dokumentasi, pelaporan, dan konsolidasi data pengawasan.

Namun, efektivitas IKP tetap bergantung pada kemampuan Bawaslu memperbarui dan mengkontekstualisasikan data. Buku IKP menyebut bahwa IKP 2024 masih memetakan peristiwa dalam rentang 2017-2020, sehingga Bawaslu perlu mendalami kembali kondisi IKP berdasarkan tahapan yang sedang berlangsung untuk melakukan antisipasi dan mitigasi. Karena itu, langkah Bawaslu Jawa Timur yang menggunakan data penyelenggaraan Pemilu 2024 sebagai bahan pembaruan pemetaan merupakan langkah yang penting agar analisis risiko tidak berhenti pada data historis.

Dengan demikian, interpretasi utama dari penelitian ini adalah bahwa IKP efektif sebagai instrumen awal pemetaan risiko, tetapi tidak cukup jika hanya dibaca sebagai skor. Data Jawa Timur menunjukkan bahwa skor rawan rendah tetap dapat memuat kerawanan spesifik pada level indikator, terutama daftar pemilih, PSU, netralitas ASN, dan potensi sengketa. Karena itu, nilai penting IKP terletak pada kemampuan Bawaslu mengubah data kerawanan menjadi prioritas pengawasan, strategi mitigasi, dan koordinasi kelembagaan.

Secara kritis, penelitian ini juga menunjukkan bahwa IKP tidak boleh diperlakukan sebagai instrumen yang selesai pada tahap publikasi indeks. Buku IKP sendiri menegaskan bahwa IKP ditujukan untuk memperkuat pemetaan, deteksi dini, dan penyusunan strategi pencegahan serta pengawasan berdasarkan daerah yang rawan dan aspek pengawasan yang perlu difokuskan. Oleh sebab itu, dalam konteks Jawa Timur, IKP paling tepat dipahami sebagai basis awal pengambilan

keputusan pengawasan, bukan sebagai ukuran tunggal untuk menentukan aman atau tidaknya Pemilihan 2024.

Implikasi terhadap Tata Kelola Pengawasan Pemilu Berbasis Risiko

Pemanfaatan IKP oleh Bawaslu Jawa Timur menunjukkan bahwa pengawasan pemilu mulai diarahkan pada model pengawasan berbasis risiko. Hal ini terlihat dari cara Bawaslu tidak hanya menyusun IKP, tetapi juga melakukan identifikasi kerawanan, pemetaan TPS rawan, penyampaian imbauan, saran perbaikan, pembukaan Posko Aduan Masyarakat, dan Patroli Pengawasan. Dalam kerangka *Electoral Risk Management*, pola ini menunjukkan bahwa IKP digunakan sebagai dasar awal untuk membaca potensi masalah, menentukan fokus pengawasan, dan menyusun langkah pencegahan sebelum pelanggaran berkembang menjadi persoalan yang lebih luas.

Implikasi berikutnya terlihat pada tata kelola kelembagaan. IKP tidak hanya menjadi instrumen internal Bawaslu, tetapi juga digunakan sebagai rujukan bagi pemangku kepentingan lain. Dalam *LAPKIR PPM*, peluncuran pemetaan kerawanan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Tahun 2024 ditujukan kepada stakeholder seperti media, aparat penegak hukum, pemerintah daerah, KPU, dan peserta pemilihan; hasilnya disebut menjadi rujukan stakeholder dalam menyusun langkah dan kebijakan, misalnya KPU, Kepolisian, DP3AK, dan Bakesbangpol. Dalam kerangka *Electoral Governance*, hal ini menunjukkan bahwa pemanfaatan IKP tidak hanya berkaitan dengan pembacaan risiko, tetapi juga dengan bagaimana data kerawanan dipakai untuk membangun koordinasi antar lembaga dalam pengawasan pemilu.

Namun, pemanfaatan IKP tetap memiliki batas. IKP dapat membantu memetakan risiko dan menyusun prioritas pengawasan, tetapi penyelesaian setiap kerawanan tetap bergantung pada kapasitas tindak lanjut Bawaslu dan respons lembaga terkait. Persoalan daftar pemilih, misalnya, membutuhkan koordinasi dengan KPU dan Dukcapil, sementara persoalan netralitas ASN membutuhkan tindak lanjut kelembagaan di luar Bawaslu. Karena itu, IKP tidak dapat dipahami sebagai instrumen yang otomatis menyelesaikan masalah, melainkan sebagai dasar awal bagi pengambilan keputusan pengawasan yang lebih terarah.

Dengan demikian, kontribusi utama IKP dalam konteks Jawa Timur adalah menyediakan basis data untuk membaca kerawanan, menentukan fokus pengawasan, dan menghubungkan kerja pencegahan Bawaslu dengan kebutuhan koordinasi antar lembaga. Agar tidak berhenti sebagai dokumen administratif, hasil IKP perlu terus diperbarui dengan data pengawasan aktual, seperti yang dilakukan Bawaslu Jawa Timur melalui pemetaan berbasis IKP 2024, data hasil pengawasan Pemilu 2024, FGD, permohonan data kepada mitra strategis, dan analisis media.

Refleksi Teoritis

Keterbatasan Pendekatan Teknokratis dalam *Electoral Risk Management*

Secara teoretis, pengalaman Jawa Timur menggarisbawahi keterbatasan pendekatan **teknokratis** dalam manajemen risiko elektoral yang terlalu mengandalkan kuantifikasi dan kategorisasi statistik. IKP pada dasarnya adalah instrumen teknokratis yang berupaya mereduksi kompleksitas risiko elektoral menjadi angka-angka yang terukur dan dapat dibandingkan antar wilayah. Pendekatan ini memiliki kelebihan dalam hal objektivitas, transparansi, dan kemudahan komunikasi. Namun, ia juga memiliki kelemahan yaitu, **reifikasi risiko** (memperlakukan risiko sebagai entitas objektif yang terpisah dari konteks sosial-politiknya) dan **depolitisasi pengawasan** (mengurangi persoalan politik menjadi persoalan teknis-administratif semata).

Norris (2014) dalam kerangka *Why Electoral Integrity Matters* mengingatkan bahwa integritas pemilu tidak dapat diukur semata-mata melalui indikator kuantitatif, karena pemilu pada dasarnya adalah proses politik yang sarat dengan kontestasi kepentingan, asimetri kekuasaan, dan dinamika sosial yang tidak sepenuhnya tertangkap oleh angka statistik. Dalam konteks ini, IKP perlu

dipahami bukan sebagai **peta objektif realitas**, melainkan sebagai **representasi parsial** yang memerlukan kontekstualisasi dan interpretasi kritis oleh pengawas yang memahami dinamika lokal.

Pengalaman Jawa Timur menunjukkan bahwa Bawaslu Provinsi telah melakukan kontekstualisasi tersebut dengan baik, terbukti dari tidak hanya mengandalkan data IKP tetapi juga mengintegrasikannya dengan data pengawasan Pemilu 2024, analisis media, FGD dengan Bawaslu Kabupaten/Kota, dan informasi terbaru dari daerah. Pendekatan *hybrid* ini yang mengombinasikan pendekatan teknokratis berbasis data dengan pendekatan interpretatif berbasis pengetahuan kontekstual menunjukkan bahwa efektivitas *Electoral Risk Management* tidak terletak pada kecanggihan metodologi indeks semata, melainkan pada kapasitas institusional pengawas dalam menggunakan indeks sebagai titik awal dialog dan analisis yang lebih mendalam.

Temuan ini juga mengkonfirmasi argumen International IDEA (2014) bahwa *electoral risk management* bukanlah proses linear dari identifikasi menuju mitigasi, melainkan proses adaptif dan berulang yang memerlukan pembelajaran berkelanjutan, penyesuaian strategi berdasarkan umpan balik lapangan, dan fleksibilitas dalam merespons dinamika yang terus berubah. Dalam bahasa praktis, ini berarti IKP tidak boleh diperlakukan sebagai dokumen final, melainkan sebagai **living document** yang terus diperbarui dan diperkaya dengan data dan pembelajaran baru.

Kontribusi Penelitian

Penelitian ini memberikan kontribusi pada setidaknya tiga ranah yang saling berkaitan yaitu secara teoritis, metodologis, dan kebijakan praktis. Secara teoritis, penelitian ini memperkaya wacana *electoral risk management* dalam konteks negara berkembang dengan menunjukkan bahwa instrumen pemetaan risiko seperti IKP tidak bekerja dalam ruang hampa, melainkan sangat bergantung pada kapasitas interpretasi kelembagaan dan kualitas tata kelola pemilu secara keseluruhan. Selama ini, sebagian besar literatur tentang *electoral risk management* yang dikembangkan oleh lembaga seperti International IDEA cenderung dirumuskan dalam konteks negara-negara dengan kapasitas kelembagaan yang relatif mapan. Penelitian ini menunjukkan bahwa dalam konteks Indonesia, dan secara spesifik Jawa Timur, penerapan pendekatan tersebut menghadapi tantangan kontekstual yang tidak cukup diakomodasi oleh kerangka baku, terutama menyangkut keterbatasan mekanisme akuntabilitas horizontal dan heterogenitas dinamika lokal yang sangat tinggi.

Secara teoritis, penelitian ini juga berkontribusi dalam memperluas aplikasi teori *electoral governance* yang dikembangkan Mozaffar dan Schedler. Jika selama ini teori tersebut lebih banyak digunakan untuk membaca kapasitas lembaga penyelenggara pemilu secara umum, penelitian ini menunjukkan relevansinya dalam menganalisis posisi lembaga pengawas dalam hal ini Bawaslu Provinsi Jawa Timur sebagai aktor yang menjalankan fungsi *rule application* secara spesifik melalui instrumen berbasis data. Perluasan aplikasi ini penting karena memperlihatkan bahwa *electoral governance* bukan sekadar soal aturan formal, melainkan juga soal bagaimana data kerawanan diterjemahkan menjadi tindakan kelembagaan yang konkret dan terukur.

Pada lapisan metodologis, penelitian ini memperlihatkan nilai pendekatan hybrid dalam pemetaan risiko pemilu, yakni mengombinasikan data IKP yang bersifat historis dengan data pengawasan aktual dari lapangan. Temuan bahwa dari 13 indikator kerawanan yang diidentifikasi Bawaslu Jawa Timur, hanya 4 yang bersumber dari data IKP sementara 9 lainnya berasal dari data pengawasan Pemilu 2024, secara tidak langsung membuktikan bahwa pendekatan berbasis indeks tunggal memiliki keterbatasan inheren yang perlu dilengkapi dengan mekanisme pengumpulan data kontekstual yang dinamis. Ini merupakan temuan metodologis yang relevan tidak hanya bagi Bawaslu, tetapi juga bagi lembaga pengawas pemilu di negara-negara lain yang sedang mengembangkan instrumen serupa.

Pada lapisan kebijakan, penelitian ini memberikan evaluasi empiris terhadap pemanfaatan IKP di tingkat provinsi yang selama ini masih jarang dikaji secara akademik. Sebagian besar kajian

yang ada tentang IKP berhenti pada pembahasan normatif tentang manfaatnya sebagai instrumen deteksi dini, tanpa menelusuri secara mendalam bagaimana IKP benar-benar dioperasionalkan dalam praktik pengawasan di lapangan. Penelitian ini mengisi kekosongan tersebut dengan memetakan rantai operasional pemanfaatan IKP mulai dari penerimaan hasil IKP nasional, proses validasi melalui FGD, identifikasi TPS rawan, hingga penyusunan strategi mitigasi lintas lembaga. Dalam ranah praktik pengawasan, penelitian ini mendokumentasikan inovasi metodologis Bawaslu Jawa Timur dalam pemanfaatan IKP, khususnya pendekatan dua jalur (berbasis IKP dan berbasis data pengawasan pemilu) dan mekanisme FGD yang melibatkan seluruh Bawaslu Kabupaten/Kota yang dapat dijadikan model atau referensi terbaik (*best practice*) bagi Bawaslu provinsi lain dalam mengoperasionalkan IKP. Dengan demikian, penelitian ini tidak hanya berhenti pada pertanyaan apakah IKP berguna, tetapi menjawab pertanyaan yang jauh lebih relevan secara praktis, yaitu bagaimana IKP digunakan dan apa yang sesungguhnya menentukan efektivitasnya.

KESIMPULAN

Berdasarkan analisis yang dilakukan, penelitian ini menghasilkan tiga kesimpulan utama.

Pertama, posisi Jawa Timur dalam IKP 2024 dengan skor 14,74 dan kategori kerawanan rendah tidak boleh dibaca sebagai tidak adanya tantangan pengawasan. Skor rendah dalam indeks justru menyimpan potensi jebakan analitis, karena dapat menciptakan kesan bahwa wilayah dengan kategorisasi tersebut tidak memerlukan perhatian pengawasan yang intensif. Data empiris dari Bawaslu Jawa Timur dari 61 indikator IKP, tidak kurang dari 13 di antaranya diidentifikasi berpotensi berulang pada Pemilihan 2024, dengan beberapa masuk kategori rawan tinggi seperti pelanggaran netralitas ASN, Pemungutan Suara Ulang (PSU), Pemungutan Suara Susulan (PSS), dan komplain saksi saat penghitungan suara. Kondisi ini bukan hal yang aneh, tetapi menunjukkan bahwa penilaian secara umum di tingkat provinsi belum mampu menggambarkan secara penuh kompleksitas risiko yang terjadi di setiap dimensi, subdimensi, tahapan, dan wilayah secara lebih rinci. Jawa Timur dengan 38 kabupaten/kota, puluhan juta pemilih, dan heterogenitas sosial-politik yang sangat tinggi merupakan medan kontestasi yang tidak bisa diringkas hanya dalam satu angka indeks.

Kedua, mekanisme pemanfaatan IKP oleh Bawaslu Jawa Timur menunjukkan pola yang relatif terstruktur. Proses pemanfaatan berlangsung melalui empat tahapan yang saling berurutan yaitu mulai dari internalisasi hasil IKP nasional oleh Divisi PPM, validasi dan kontekstualisasi melalui *Focus Group Discussion* (FGD) yang melibatkan seluruh Bawaslu Kabupaten/Kota, identifikasi TPS rawan rawan sebagai instrumen pelengkap, dan penyusunan strategi mitigasi serta program pencegahan yang disesuaikan dengan jenis kerawanan yang ditemukan. Pemanfaatan IKP tidak dilakukan secara mekanis, melainkan dikombinasikan dengan data empiris penyelenggaraan Pemilu 2024 melalui pendekatan dua jalur yang menghasilkan pemetaan yang lebih akurat dan kontekstual yaitu analisis media, dan informasi terbaru dari daerah.

Ketiga, implikasi pemanfaatan IKP terhadap strategi pencegahan dan pengawasan terlihat nyata dalam tiga hal pokok. Terjadi pergeseran orientasi dari pengawasan seragam menuju pengawasan berdiferensiasi berbasis risiko, yang memungkinkan alokasi sumber daya yang terbatas secara lebih efisien dan tepat sasaran. IKP juga mendorong penguatan pendekatan kolaboratif dengan melibatkan KPU, pemerintah daerah, aparat keamanan, perguruan tinggi, dan organisasi masyarakat sebagai bagian dari ekosistem pengawasan yang lebih luas. Selain itu, IKP mendorong integrasi teknologi pengawasan seperti Siwaslih, Siwaskat, dan Rumah Data dalam mendukung pengawasan berbasis data secara *real time*. Namun demikian, ketiga implikasi ini masih menghadapi hambatan struktural yang serius. Kesenjangan antara hasil pemetaan risiko dan implementasi mitigasi di lapangan tetap menjadi persoalan yang belum tuntas.

Secara keseluruhan dapat disimpulkan bahwa IKP efektif sebagai instrumen *early warning system* dan basis perencanaan pengawasan, namun efektivitasnya sangat bersyarat. Ia tidak bekerja

secara otomatis hanya karena ada indeks yang tersusun rapi. Efektivitasnya sangat ditentukan oleh tiga faktor: kualitas kapasitas analisis kontekstual pengawas yang menggunakannya, kekuatan koordinasi lintas kelembagaan yang menindaklanjutinya, dan komitmen politik dari seluruh pemangku kepentingan untuk bertindak berdasarkan hasil pemetaan risiko yang telah dilakukan. Tanpa ketiga faktor tersebut, IKP berisiko bergeser menjadi dokumen administratif yang kaya data namun miskin dampak. Dalam konteks Jawa Timur, ketiga faktor itu ada, namun belum sepenuhnya optimal, dan itulah ruang perbaikan yang paling mendesak untuk diperkuat ke depannya.

Keterbatasan Penelitian dan Rekomendasi untuk Penelitian Lanjutan

Penelitian ini memiliki beberapa keterbatasan yang perlu disadari agar tidak menimbulkan kesan seolah seluruh keadaan telah tergambarkan secara sempurna. Keterbatasan pertama terletak pada penggunaan metode studi literatur dan dokumentasi sebagai pendekatan utama, meskipun dilengkapi dengan wawancara. Pendekatan ini memiliki keterbatasan inheren dalam menangkap dinamika informal yang sering kali justru sangat menentukan bagaimana sebuah instrumen kebijakan seperti IKP benar-benar digunakan di lapangan. Keterbatasan kedua berkaitan dengan cakupan data yang digunakan. Penelitian ini sangat mengandalkan Laporan Akhir Divisi PPM Bawaslu Provinsi Jawa Timur sebagai sumber data empiris utama dan Buku IKP Pemilu dan Pemilihan Serentak Tahun 2024 milik Bawaslu Republik Indonesia sebagai pendukung. Meskipun dokumen tersebut merupakan sumber yang otoritatif dan relevan, penggunaan sumber tunggal yang bersifat internal selalu mengandung risiko bias kelembagaan, Triangulasi dengan data dari sumber independen, seperti laporan pemantau pemilu eksternal atau data dari peserta pemilu dan masyarakat sipil, akan memperkuat validitas temuan secara signifikan. Keterbatasan ketiga adalah cakupan geografis yang terbatas pada satu provinsi. Meskipun Jawa Timur merupakan provinsi dengan kompleksitas pemilu yang sangat tinggi dan representatif sebagai kasus studi, generalisasi temuan ke konteks provinsi lain harus dilakukan dengan sangat hati-hati. Karakteristik sosial-politik, kapasitas kelembagaan Bawaslu, dan dinamika koordinasi lintas lembaga di tiap provinsi sangat beragam sehingga temuan yang berlaku di Jawa Timur belum tentu relevan untuk daerah dengan profil yang berbeda.

Untuk penelitian lanjutan, pertama diperlukan studi komparatif lintas provinsi yang membandingkan mekanisme pemanfaatan IKP di provinsi dengan kategori kerawanan berbeda mulai rendah, sedang, dan tinggi. Studi semacam ini akan memberikan gambaran yang jauh lebih komprehensif tentang efektivitas IKP sebagai sistem nasional, bukan hanya sebagai instrumen lokal. Kedua, mengingat semakin besarnya ancaman disinformasi digital dan politik identitas berbasis media sosial dalam kontestasi pemilu kontemporer, penelitian lanjutan perlu menggali sejauh mana konstruksi IKP mampu mengakomodasi *emerging risks* yang bersifat digital dan non-struktural. Ketiga, penelitian tentang efektivitas mekanisme tindak lanjut rekomendasi Bawaslu oleh lembaga-lembaga mitra strategis juga sangat mendesak untuk dilakukan. Penelitian ini secara konsisten menemukan bahwa hambatan terbesar pemanfaatan IKP bukan terletak pada kualitas indeksnya, melainkan pada lemahnya mekanisme akuntabilitas horizontal yang memastikan rekomendasi pengawasan benar-benar ditindaklanjuti. Penelitian yang secara khusus memetakan pola respons lembaga-lembaga mitra terhadap rekomendasi Bawaslu akan memberikan kontribusi penting bagi penguatan arsitektur tata kelola pemilu di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Bawaslu Provinsi Jawa Timur. (2025). Laporan Akhir Pencegahan, Pengawasan, Pengawasan Partisipatif Dan Hubungan Antar Lembaga Dalam Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati Serta Walikota Dan Wakil Walikota Tahun 2024.
- Bawaslu Republik Indonesia. (2023). Indeks Kerawanan Pemilu dan Pemilihan Serentak Tahun 2024. Jakarta: Bawaslu Republik Indonesia.

- BPK RI. (2017). Undang-Undang (UU) Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum. Diakses dari <https://peraturan.bpk.go.id/details/37644/uu-no-7-tahun-2017>
- Catt, H., Ellis, A., Maley, M., Wall, A., & Wolf, P. (2014). Electoral Management Design, Revised Edition. International IDEA (p. 5). IDEA.
- Diniyanto, A., & Sutrisno, W. (2023). Pengawasan Pemilihan Umum di Era Post-Truth: Problem, Tantangan, dan Strategi. *Jurnal Adhyasta Pemilu (JAP)*, 5(1), 44-58. Diakses dari <https://www.semanticscholar.org/reader/b412879dbcf30aed017e0ea4860cc5cb49f9d39d>
- Milles, Matthew B & Huberman, A. Michael. (2014). Analisis Data Kualitatif. Buku Sumber Tentang Metode-Metode Baru. Alih Bahasa: Tjetjep Rohendi Rohidi. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia Press.
- Mozaffar, S., & Schedler, A. (2002). The Comparative Study of Electoral Governance Introduction. *International Political Science Review*, 23(1).
- Norris, P. (2013). The New Research Agenda Studying Electoral Integrity. *Electoral Studies*, 32(4), 563-575. Diakses dari <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2013.07.015>
- Rahmatunnisa, M. (2017). Mengapa Integritas Pemilu Penting. *Jurnal Bawaslu*, 3(1), 1-11. Diakses dari <https://www.bawaslu.go.id/id/publikasi/jurnal-bawaslu-vol-3-no-1-mengapa-integritas-pemilu-penting>
- Sirajuddin, Saleh. (2017). Analisis Data Kualitatif. Bandung: Penerbit Pustaka Ramadhan.
- Sugiyono. (2018). Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D. Bandung: Alfabeta.
- Saputra, A. P. (2020). Penerapan Electoral Governance dalam Pengawasan Pemilu: Studi Penerapan Aplikasi Sistem Informasi Pengawasan Pemilu di Pilkada Kota Semarang Tahun 2020 [Skripsi]. UIN Walisongo Semarang. Diakses dari https://eprints.walisongo.ac.id/id/eprint/21018/1/1806016087_Andika%20Prasetyo%20Saputra_FULL%20SKRIPSI%20-%20Andika%20Saputra.pdf
- Solihah, R., Bainus, A., & Rosyidin, I. (2018). Pentingnya Pengawasan Partisipatif dalam Mengawal Pemilihan Umum yang Berintegritas dan Demokratis. *Jurnal Wacana Politik*, 3(1). Diakses dari <https://jurnal.unpad.ac.id/wacanapolitik/article/view/16082>
- Wasikin Marzuki, H. M. (2022). Problematika SDM Pengawas Pemilu dan Pentingnya Pengawas Partisipatif Menghadapi Pemilu Serentak Tahun 2024. *Jurnal Keadilan Pemilu*, 2(1), 57-66. Diakses dari https://www.researchgate.net/publication/362079374_PROBLEMATIKA_SDM_PENGAWAS_PEMILU_DAN_PENTINGNYA_PENGAWAS_PARTISIPATIF_MENGHADAPI_PEMILU_SERENTAK_TAHUN_2024
- Badan Pengawas Pemilihan Umum. (2022, 16 December). Luncurkan Indeks Kerawanan Pemilu 2024, Bawaslu Harap Semua Daerah Tetap Kondusif. Diakses dari <https://bawaslu.go.id/id/berita/luncurkan-indeks-kerawanan-pemilu-2024-bawaslu-harap-semua-daerah-tetap-kondusif>