



## ANTISIPASI POTENSI KERAWANAN PILKADA SERENTAK 2017 DI DAERAH KHUSUS

Dewi Sendhikasari D.\*) dan Novianto Murti Hantoro

### Abstrak

*Pilkada serentak kembali akan dilaksanakan pada bulan Februari 2017 di 101 daerah provinsi, kabupaten, dan kota. Pilkada serentak gelombang kedua tersebut diharapkan dapat berlangsung secara demokratis, tertib, aman, dan damai. Bawaslu telah meluncurkan Indeks Kerawanan Pilkada (IKP) 2017. Berdasarkan IKP tersebut, tiga provinsi yang merupakan daerah khusus dan daerah dengan otonomi khusus perlu mendapatkan perhatian karena mempunyai potensi kerawanan yang cukup tinggi. Potensi tersebut dilihat dari aspek penyelenggara, kontestasi, dan partisipasi. Seluruh pemangku kepentingan, baik pemerintah, penyelenggara, partai politik dan peserta, masyarakat, maupun aparat keamanan perlu bersinergi agar potensi kerawanan yang telah dipetakan dapat diantisipasi sehingga konflik, pelanggaran, kecurangan, dan kekerasan yang dikhawatirkan tidak terjadi.*

### Pendahuluan

Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah (Pilkada) serentak kembali akan dilaksanakan pada 15 Februari 2017 mendatang. Pilkada serentak tahun 2017, yang merupakan Pilkada serentak gelombang kedua, akan berlangsung di 101 daerah, yang terdiri dari 7 provinsi, 76 kabupaten, dan 18 kota. Ketujuh provinsi tersebut adalah Aceh, Bangka Belitung, DKI Jakarta, Banten, Gorontalo, Sulawesi Barat, dan Papua Barat.

Pilkada serentak tahun 2017 sudah selayaknya dapat terselenggara lebih baik dibandingkan gelombang pertama pada 2015. Hal ini mengingat beberapa pihak telah melakukan evaluasi terhadap pelaksanaan Pilkada 2015, diantaranya Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem). Perludem mengungkapkan

sejumlah catatan dalam penyelenggaraan Pilkada tahap pertama di tahun 2015.

Menurut peneliti Perludem, Heroik Pratama, beberapa persoalan diantaranya, *pertama*, masih dibebankannya anggaran Pilkada pada APBD yang dalam prakteknya masih menghambat pelaksanaan Pilkada di beberapa daerah. *Kedua*, proses pencalonan dalam Pilkada yang masih menjadi polemik karena berbagai gugatan dan sengketa pencalonan. *Ketiga*, pembiayaan 4 (empat) jenis kampanye masih banyak dikritik karena dianggap sebagai salah satu akar persoalan menurunnya tingkat partisipasi masyarakat. *Keempat*, dari segi pendaftaran pemilih terdapat pemberian hak politik yang berbeda antara Pilkada dengan Pilpres. *Kelima*, adanya ketentuan syarat selisih suara bagi setiap

\*) Peneliti Muda Kebijakan dan Administrasi Publik pada Bidang Politik Dalam Negeri, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI. Email: sendhik@gmail.com



calon kepala daerah yang ingin mengajukan permohonan sengketa ke Mahkamah Konstitusi.

Sejumlah catatan ini perlu dijadikan bahan evaluasi bagi pembuat kebijakan, penyelenggara, partai politik dan peserta, serta masyarakat pemilih untuk memperbaiki kualitas penyelenggaraan Pilkada 2017. Dari sisi regulasi, Pemerintah dan DPR telah melakukan penyempurnaan melalui Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

Liputan media massa nasional terhadap pelaksanaan Pilkada serentak kali ini lebih didominasi dan terfokus pada kontestasi di Jakarta. Hal ini dapat dimaklumi mengingat Jakarta merupakan ibukota negara dan pusat pemerintahan, serta menjadi barometer perpolitikan nasional. Bahkan untuk untuk menentukan bakal pasangan calon, hampir seluruh elite politik terlibat. Meskipun demikian, bukan berarti daerah-daerah lain yang juga melangsungkan Pilkada, dapat diabaikan. Negara perlu memperhatikan daerah yang memiliki potensi kerawanan yang tinggi.

Berkaitan dengan hal tersebut, Bawaslu telah meluncurkan Indeks Kerawanan Pilkada (IKP) 2017 pada 29 Agustus 2016, sebagai berikut.

Tabel Indeks Kerawanan Pilkada (IKP) 2017 Tingkat Provinsi

No	PROPINSI	TOTAL IKP	Dimensi	Dimensi	Dimensi
			Penyelenggaraan	Kontestasi	Partisipasi
Peringkat IKP		Bobot AHP	Nilai Rata-Rata	Nilai Rata-Rata	Nilai Rata-Rata
Tertinggi - Terendah		Range 0-5	Range 0-5	Range 0-5	Range 0-5
1	Papua Barat	3,381	3,378	2,917	2,667
2	Provinsi Aceh	3,327	3,267	3,125	3,000
3	Banten	3,147	3,133	3,708	2,433
4	Provinsi Sulawesi Barat	2,367	2,556	2,083	2,233
5	DKI Jakarta	2,297	1,822	2,958	1,500
6	Provinsi Kep. Bangka Belitung	2,293	1,956	2,625	1,900
7	Gorontalo	2,015	1,556	2,083	2,067

Sumber: <http://ksp.go.id/menangkal-potensi-konflik-pilkada-serentak-2017/>

Dari tabel tersebut terlihat bahwa provinsi yang memiliki tingkat kerawanan Pilkada tertinggi yaitu Papua Barat, Aceh, dan Banten.

Pemetaan daerah rawan juga dilakukan oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) dan Badan Intelijen Negara (BIN). Polri menyatakan telah memetakan daerah rawan dan menurut Kapolri, Jenderal Polisi Tito Karnavian, Aceh merupakan salah satu provinsi yang masuk dalam kategori tersebut, sehingga memerlukan penjagaan ketat. Kepala BIN, Jenderal Budi Gunawan, mengatakan BIN telah bekerja sama

dengan penyelenggara untuk mengantisipasi potensi kerawanan pada penyelenggaraan Pilkada serentak 2017. Menurut analisis dan pemetaan BIN, daerah yang rawan konflik adalah Aceh, DKI Jakarta, dan Papua.

DKI Jakarta, Aceh, dan Papua Barat merupakan daerah khusus dan daerah dengan otonomi khusus. Tanpa bermaksud mengabaikan daerah-daerah lainnya, tulisan ini akan membahas mengenai Pilkada di ketiga daerah tersebut terkait dengan aturan khusus, potensi kerawanan, dan antisipasinya.

## Pengaturan Khusus Pilkada di Provinsi Aceh, DKI Jakarta, dan Papua Barat

Pilkada di ketiga provinsi tersebut mempunyai aturan khusus mengingat ketiganya mempunyai undang-undang tersendiri yang menjadi *lex specialis* dari Undang-Undang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Adapun kekhususan tersebut, antara lain di Aceh terdapat partai politik lokal dan adanya kewajiban bagi calon memiliki kemampuan membaca Al-Quran. Di DKI terdapat persyaratan perolehan suara lebih dari 50 persen untuk dapat ditetapkan sebagai pasangan calon terpilih, sehingga dimungkinkan adanya dua putaran. Sementara di Papua Barat terdapat syarat khusus calon kepala daerah harus orang asli Papua.

Komisi Pemilihan Umum (KPU) bahkan merasa perlu untuk menetapkan Peraturan KPU (PKPU) Nomor 6 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Aceh, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota di Wilayah Aceh, Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur pada Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Papua, dan Papua Barat. PKPU tersebut dibuat sebagai peraturan pelaksana dalam menyelenggarakan Pilkada di ketiga daerah khusus tersebut. Untuk Aceh disesuaikan dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh; DKI Jakarta disesuaikan dengan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia; dan untuk wilayah Papua dan Papua Barat disesuaikan dengan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008.

PKPU Nomor 6 Tahun 2016 sempat dipermasalahkan terkait Pasal 12 yang menyebutkan salah satu syarat untuk dapat menjadi calon kepala dan wakil kepala daerah di Aceh harus orang Aceh. Aturan dianggap ini

bertentangan dengan Pasal 67 UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh yang menyebutkan untuk menjadi calon kepala dan wakil kepala daerah di Aceh adalah warga negara Republik Indonesia. Ketua KPU menjelaskan bahwa saat penyusunan PKPU, aturan tersebut dibuat karena ada qanun atau peraturan daerah di Aceh yang mengharuskan calon kepala daerah dan wakilnya harus orang Aceh. Ralat yang dilakukan KPU kemudian hanya terhadap Pasal 19 ayat (2) tentang jumlah dukungan pada persyaratan pencalonan bagi pasangan calon perseorangan untuk pemilihan bupati dan wakil bupati atau walikota dan wakil walikota di wilayah Aceh.

## Potensi Kerawanan dan Antisipasinya

Setelah sebelumnya meluncurkan IKP Pilkada serentak 2015, untuk Pilkada 2017 Bawaslu kembali meluncurkan IKP 2017. IKP ini disambut positif, karena menjadi petunjuk awal untuk proses identifikasi sekaligus pemetaan sejumlah kerawanan dan potensi pelanggaran dalam penyelenggaraan. Selain itu, IKP dapat menjadi sistem peringatan dini bagi semua pihak, baik penyelenggara, peserta, tim pemenang, dan masyarakat bahwa selain idealitas proses konsolidasi demokrasi di tingkat daerah, juga ada ancaman kerawanan yang harus diantisipasi sejak dini.

Menurut Ketua Bawaslu, Muhammad, IKP 2017 ini mengukur tiga aspek utama yang saling berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu yang demokratis, yaitu aspek penyelenggaraan, aspek kontestasi, dan aspek partisipasi. Dari ketiga aspek tersebut dirumuskan menjadi 10 variabel dan 31 indikator. Hasil pengukuran dan masing-masing aspek, variabel, dan indikator dari 101 daerah tersebut yang kemudian disusun menjadi IKP 2017. Pengukuran untuk menghasilkan skor akhir IKP menggunakan *Analytical Hierarchy Process* (AHP). Metode ini bekerja dengan cara membandingkan secara berpasangan (*pairwise comparison*) setiap wilayah (provinsi atau kabupaten/kota) satu per satu untuk tiap indikator.

Di Provinsi Papua Barat, aspek penyelenggaraan berada di angka 3,37 dengan variabel aspek integritas (4,00) dan profesionalitas penyelenggara pemilu (3,80) berbanding kekerasan terhadap penyelenggara (2,33). Di tingkat kabupaten/kota, empat daerah di Papua, yaitu Tolikara, Intan Jaya, Nduga, dan Lanny Jaya menjadi yang paling tinggi kerawannya dibandingkan daerah lain.

Artinya, integritas dan profesionalitas penyelenggara perlu mendapatkan perhatian yang lebih di Papua. Anggota Bawaslu Divisi Pengawasan, Daniel Zuchron, menyatakan bahwa tingginya tingkat kerawanan Pilkada di Papua Barat disebabkan keputusan dan tindakan penyelenggara. Tidak sedikit penyelenggara yang dikenai sanksi oleh DKPP. Dalam hal ini penyelenggara, khususnya KPU, perlu mengantisipasi dengan melakukan rekrutmen secara tepat dan melakukan bimbingan dan pengawasan secara lebih intensif.

Provinsi Aceh merupakan daerah yang akan menggelar Pilkada 2017 paling banyak, yaitu satu pemilihan gubernur dan 20 pemilihan bupati dan walikota. Berdasarkan tabel di atas, tingginya indeks kerawanan di Provinsi Aceh merata di semua dimensi/aspek, yaitu aspek penyelenggaraan, kontestasi, dan partisipasi.

Aspek kontestasi berhubungan dengan pencalonan, kampanye, dan kontestan. Pada dimensi kontestasi dapat dilihat sekarang ini terdapat enam bakal pasangan calon, yaitu 1) Irwandi Yusuf, M. Sc dan Ir. Nova Iriansyah, M. T; 2) H. Zaini Abdullah dan Ir. H. Nasaruddin, MM; 3) Zakaria Saman dan H. T. Alaidinsyah, M. Eng; 4) Muzakir Manaf dan Ir. H. T. A. Khalid, MM; 5) H. Tarmizi A. Karim, M. Sc dan Ir. H. T. Machsalmi Ali, MM; dan 6) Ir. H. Abdullah Puteh, M. Si dan Sayed Mustafa Usab Al-Idroes, SE., M. Si. Perlu mendapat perhatian dari dimensi kontestasi ini, antara lain: gubernur dan wakil gubernur petahana kembali mencalonkan diri namun dengan pasangan yang berbeda. Kemudian terdapat dua mantan gubernur dan mantan pejabat gubernur. Dari jalur dukungan, ada yang melalui jalur perseorangan, partai lokal, dan partai nasional.

Aspek penyelenggaraan berkaitan dengan integritas penyelenggara, profesionalitas, dan kekerasan terhadap penyelenggara. Dalam konteks penyelenggara, pada tahap awal ini telah muncul permasalahan terkait infografis Bawaslu tentang Pilkada di Aceh. Dengan menggunakan kata 'Figur Potensial Pilkada Serentak 2016', infografis tersebut hanya menampilkan empat bakal calon gubernur. Apa yang dilakukan Bawaslu tersebut menuai protes karena dapat mencederai semangat netralitas penyelenggara.

Selain ketiga dimensi tersebut, ditambahkan pula dimensi keamanan daerah. Aspek keamanan daerah juga sangat penting dipetakan, terutama dalam melihat potensi kekerasan dalam Pilkada sebelumnya. Pemetaan daerah yang mempunyai riwayat kekerasan dalam Pilkada menjadi penting sebagai salah satu cara untuk mengantisipasi agar hal tersebut tidak terjadi lagi.

Sementara untuk DKI Jakarta, Ketua Bawaslu, Muhammad mengatakan, Jakarta rawan di bidang kepesertaannya. Indeks kerawanan Pilkada di DKI Jakarta dari aspek kontestasi berada di angka 2,95 atau termasuk rawan tinggi. Variabel kerawanan tertinggi di aspek ini adalah pada proses kampanye (4,33), pencalonan (3,50), dan peserta pemilu (3,00), yang berbanding terbalik dengan kekerabatan politik para calon yang ada di angka 1,00. Pada tahap pelaksanaan di awal ini, isu SARA menjadi potensi rawan yang perlu diperhatikan di DKI Jakarta.

Untuk menjaga keamanan Pilkada serentak gelombang kedua ini, Polri mendapatkan kucuran dana sebesar Rp 923 miliar untuk pengamanan. Dana tersebut diperoleh dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) di 101 wilayah yang mengadakan Pilkada. Namun sebaiknya masalah keamanan bukan hanya dibebankan menjadi tanggung jawab Polri saja, melainkan tanggung jawab semua pihak yang terlibat, baik penyelenggara, peserta, maupun masyarakat.

## Penutup

Pilkada serentak 2017 yang akan dilaksanakan di daerah khusus atau daerah dengan otonomi khusus, yaitu Aceh, DKI Jakarta, dan Papua Barat, perlu mendapatkan perhatian yang khusus pula. Hal ini mengingat di ketiga daerah tersebut terdapat peraturan khusus dan berdasarkan IKP 2017, ketiga daerah tersebut memiliki potensi kerawanan yang tinggi. Di Papua Barat, potensi kerawanan yang cukup tinggi terdapat pada aspek penyelenggaraan. Di Aceh, potensi kerawanan terdapat pada aspek penyelenggaraan, kontestasi, dan keamanan daerah. Sedangkan di Jakarta, potensi kerawanan terdapat pada aspek kontestasi.

IKP yang dikeluarkan oleh Bawaslu tersebut dapat digunakan sebagai pemetaan dan deteksi dini bagi semua pihak untuk melakukan langkah-langkah antisipasi. Seluruh pemangku kepentingan, baik pemerintah, penyelenggara, partai politik, peserta dan pendukungnya, masyarakat, maupun aparat keamanan perlu bersinergi agar potensi kerawanan yang telah dipetakan dapat diantisipasi sehingga dapat mencegah konflik, pelanggaran, kecurangan, dan kekerasan yang dikhawatirkan terjadi. Pada akhirnya Pilkada serentak 2017 diharapkan dapat berlangsung secara demokratis dan aman, serta menghasilkan pemimpin daerah yang amanah, berkualitas, dan mampu menyejahterakan masyarakat di daerahnya.

## Referensi

- “Abu Doto-Nasaruddin Protes Infografis Bawaslu Pilkada Aceh”, <http://klikkabar.com/2016/08/30/abu-doto-nasaruddin-protos-infografis-bawaslu-pilkada-aceh/>, diakses 20 Oktober 2016.
- “Bawaslu Luncurkan Indeks Kerawanan Pilkada Serentak 2017”, <http://news.okezone.com/read/2016/08/29/337/1475808/bawaslu-luncurkan-indeks-kerawanan-pilkada-serentak-2017>, diakses 20 Oktober 2016.
- “Dana Pengamanan Pilkada 2017 Capai 923 Miliar”, <http://pilkada.liputan6.com/read/2630518/dana-pengamanan-pilkada-2017-capai-rp-923-miliar>, diakses 20 Oktober 2016.
- “Hasil Pemetaan BIN Aceh Masuk Daerah Rawan Konflik Pilkada”, <http://mediaaceh.co/news/hasil-pemetaan-bin-aceh-masuk-daerah-rawan-konflik-pilkada-12488>, diakses 20 Oktober 2016.
- “Ini 101 Daerah yang Gelar Pilkada Serentak 2017”, <http://pilkada.liputan6.com/read/2436435/ini-101-daerah-yang-gelar-pilkada-serentak-2017>, diakses 20 Oktober 2016.
- “Ini Evaluasi Pilkada Serentak 2015 Versi Perludem”, <http://www.beritasatu.com/nasional/342901-ini-evaluasi-pilkada-serentak-2015-versi-perludem.html>, diakses 20 Oktober 2016.
- “KPU RI Meralat PKPU Nomor 6 Tahun 2016 Dilakukan pada Pasal 19 ayat (2)”, <http://kpu.maroskab.go.id/2016/08/kpu-ri-meralat-pkpu-nomor-6-tahun-2016-di-lakukan-pada-pasal-19-ayat-2.html>, diakses 20 Oktober 2016.
- “Menangkal Potensi Konflik Pilkada Serentak 2017”, <http://ksp.go.id/menangkal-potensi-konflik-pilkada-serentak-2017/>, diakses 20 Oktober 2016.
- “Papua Barat dan Aceh Daerah Paling Rawan di Pilkada Serentak 2017”, <http://nasional.kompas.com/read/2016/08/29/13442691/papua.barat.dan.aceh.daerah.paling.rawan.di.pilkada.serentak.2017>, diakses 20 Oktober 2016.
- “Pilkada Serentak, Kapolri Sebut Aceh Provinsi Rawan”, <http://pilkada.liputan6.com/read/2609055/pilkada-serentak-kapolri-sebut-aceh-provinsi-rawan>, diakses 20 Oktober 2016.
- “PKPU Batasi Hak Warga di Aceh”, <http://www.rumahpemilu.org/in/read/11709/PKPU-Batasi-Hak-Warga-di-Aceh>, diakses 20 Oktober 2016.
- “Tingkat Kerawanan Pilkada Papua Barat Paling Tinggi”, <http://www.cnnindonesia.com/politik/20160829141514-32-154513/tingkat-kerawanan-pilkada-papua-barat-paling-tinggi/>, diakses 20 Oktober 2016.
- “Mencermati Indeks Kerawanan Pilkada Serentak”, <http://www.otda.kemendagri.go.id/index.php/berita-210/2300-mencermati-indeks-kerawanan-pilkada-serentak>, diakses 20 Oktober 2016.