

Pemilu Luar Negeri: Di Mana Suara, Aspirasi, dan Representasi Perempuan Pekerja Migran?

Women Migrant Workers in Overseas Elections: Where Are Their Voices, Aspirations, and Representation?

Trisna Dwi Yuni Aresta¹ & Titi Anggraini²

Universitas Indonesia
Jalan Lingkar, Pondok Cina, Beji, Depok, Jawa Barat, 16424, Indonesia^{1&2}

trisna.dwi@ui.ac.id¹ & titianggraini@ui.ac.id²

Kronologi Naskah: diterima 2 Agustus 2024, direvisi 30 Desember 2024, diputuskan diterima 31 Desember 2024

Abstract

The Overseas General Election deliberately neglects justice for Indonesian Female Migrant Workers (*Perempuan Pekerja Migran Indonesia/PPMI*). Structural layers of neglect occur from the formulation of regulations to their implementation. The economic contributions made by PPMI fail to be recognized by the state, as reflected in the fulfillment of their political rights during the general election. This article discusses the lost voices, aspirations, and political representation of PPMI due to poor Electoral District (Dapil) arrangements. The data in this article was gathered from 2024 monitoring activities conducted by Migrant CARE, an independent election monitoring organisation. The data was analyzed using Nancy Fraser's political justice framework, which encompasses redistribution, recognition, and representation. The article identifies two interrelated issues: (1) problems in the arrangement of Electoral Districts for overseas elections that disrupt the connection between PPMI as constituents and both candidates and elected representatives; (2) the current Electoral District policies weaken state advocacy on issues faced by PPMI. This paper proposes and advocates for establishing a Special Overseas Electoral District to accommodate the voices, aspirations, and leadership of PPMI in politics in a meaningful way, thereby achieving representative political justice.

Keywords: PPMI, Overseas Election, Jakarta II Electoral District

Abstrak

Pemilihan Umum Luar Negeri dengan sengaja mengabaikan keadilan bagi Perempuan Pekerja Migran Indonesia (PPMI). Proses pengabaian secara struktural terjadi secara berlapis sejak penyusunan regulasi hingga pelaksanaannya. Kontribusi ekonomi yang diberikan oleh PPMI gagal direkognisi negara. Hal ini tercermin dalam pemenuhan hak politik mereka selama pemilihan umum. Artikel ini membahas mengenai suara, aspirasi, dan representasi politik PPMI yang hilang akibat penataan Daerah Pemilihan (Dapil) yang buruk. Data dalam artikel ini diperoleh dari hasil pemantauan di tahun 2024 yang dilakukan oleh Migrant CARE sebagai pemantau Pemilu independen. Data hasil pemantauan dianalisis dengan kerangka berpikir Nancy Fraser yakni mengenai keadilan politik melalui konsep redistribusi, rekognisi, dan representasi. Artikel ini menemukan bahwa beberapa persoalan yang saling berhubungan, yakni (1) terdapat masalah dalam penataan Dapil untuk Pemilu di luar negeri yang justru memutus hubungan antara PPMI sebagai konstituen dengan Caleg maupun wakil rakyat terpilih; (2) kebijakan penataan Dapil saat ini berdampak pada lemahnya advokasi persoalan yang dihadapi PPMI oleh negara. Tulisan ini menawarkan dan mendorong pembentukan Dapil Khusus Luar Negeri yang dapat mengakomodir suara, aspirasi, dan kepemimpinan PPMI dalam politik secara bermakna sehingga terwujudnya keadilan politik yang representatif.

Kata kunci: PPMI, Pemilu Luar Negeri, Dapil Jakarta II

Pendahuluan

Perempuan Pekerja Migran Indonesia (PPMI) selalu menduduki persentase tertinggi setiap tahunnya sebagai pekerja migran. Angkanya tidak pernah pasti karena data Pekerja Migran Indonesia (PMI) tidak pernah presisi. Hal ini disebabkan karena data PMI yang tercatat oleh pemerintah hanya: (1) mereka yang terdata secara legal sebagai PMI dan (2) mereka yang awalnya tidak terdata secara legal tetapi karena mengalami masalah hukum di negara tempat bekerja akhirnya menjadi

terdata. Selebihnya, masih banyak PMI yang tidak terdata. Hal ini merupakan bagian tersembunyi yang hanya terlihat sedikit di permukaan, seperti fenomena gunung es. Meski demikian, melansir data Kementerian Ketenagakerjaan, jumlah PPMI mencapai 67 persen dari keseluruhan total pekerja migran (Kementerian Ketenagakerjaan 2022). Pengabaian negara perihal satu data migrasi membuktikan bahwa pekerja migran sebagai entitas, kerap luput dalam proses politik. PPMI sejak masa Orde Baru dipolitisasi dalam satu semangat

kebangsaan semu yang diorganisir negara sebagai pahlawan devisa. Pada masa itu, terjadi feminisasi pekerja migran besar-besaran. Indonesia melakukan klaim diplomasi ke negara-negara penempatan perempuan pekerja migran secara semena-mena dengan menyatakan bahwa PPMI dianggap sebagai kelompok yang penurut, buta hak, dan tidak pernah melawan (Susilo 2020).

Bank Dunia menyebutkan lebih dari sembilan juta penduduk Indonesia menjadi pekerja migran di luar negeri atau setara dengan hampir 7 persen dari angkatan kerja Indonesia (World Bank 2017). Sumber yang sama menyatakan bahwa di kawasan Asia Timur, hanya China dan Filipina yang jumlah pekerja migrannya lebih banyak dari Indonesia. Hal ini menunjukkan bahwa Indonesia merupakan salah satu negara pengirim pekerja migran terbesar di Asia. Tidak dapat dipungkiri, migrasi tenaga kerja ke luar negeri memberikan kontribusi penting bagi perekonomian Indonesia, baik dalam hal pengiriman uang maupun kesempatan kerja. Indonesia memiliki surplus tenaga kerja, karena tidak mampu menampung sebagian besar penduduk usia kerjanya (Wisanggeni et al. 2024). Tingginya tingkat pengangguran terbuka dan terselubung serta rendahnya upah menjadi faktor pendorong utama migrasi tenaga kerja internasional (World Bank 2017). Akibatnya, migrasi tenaga kerja ke luar negeri menjadi tumpuan yang penting bagi Warga Negara Indonesia, termasuk perempuan, untuk memperoleh pekerjaan.

Persoalan perempuan pekerja migran tidak bisa dilepaskan dengan persoalan politik Pemilihan Umum (Pemilu) di luar negeri. Hal ini terbukti dengan minimnya perlindungan PPMI baik di level kebijakan maupun absennya kehadiran wakil rakyat dalam beberapa kasus pekerja migran perempuan. Pada kasus-kasus seperti Tindak Pidana Perdagangan Orang (TPPO), kekerasan seksual, hukuman mati, kehadiran wakil rakyat hampir nihil. Menurut pemaparan responden kami pada saat pemantauan, anggota legislatif terpilih hanya akan datang menemui mereka atau komunitas PPMI ketika menjelang Pemilu. Penyelesaian permasalahan PPMI selalu dibebankan pada Konsulat/Kedutaan/Perlindungan WNI Kementerian Luar Negeri dan tidak pada wakil rakyat yang dipilih dengan suara pekerja migran itu sendiri. Di satu sisi, memang pemerintah memiliki fungsi pelaksana untuk melakukan perlindungan pekerja migran. Namun, DPR memiliki tanggung jawab yang tidak kalah penting, yakni fungsi

pengawasan yang dapat dilakukan untuk mengawasi pelaksanaan Undang-Undang maupun Kebijakan Pemerintah, misalnya, terkait kasus Tindak Pidana Perdagangan Orang (TPPO) yang menjadi ancaman terbesar dalam migrasi. Sesungguhnya, DPR dapat mengawasi kinerja gugus tugas TPPO sebagai amanat dari Peraturan Presiden. Lebih jauh, kebijakan mengenai jaminan sosial yang memadai bagi pekerja migran juga belum tersuarakan oleh para wakil rakyat. Pelindungan terhadap PPMI gagal ditangkap dan dituangkan dalam skema legislasi yang seharusnya dapat diupayakan oleh wakil rakyatnya, terutama oleh perwakilan Dapil Jakarta I sebagai Daerah Pemilihan Luar Negeri.

Pada Pemilu Indonesia 1955, pemilu pertama yang digelar sejak Indonesia merdeka, Warga Negara Indonesia yang ada di luar negeri mendapatkan kesempatan untuk menjalankan hak pilihnya. Menurut *International Institute for Democracy and Electoral Assistance*, Indonesia telah menerapkan prinsip yang membolehkan pemberian suara dari luar negeri (*voting for abroad*) bersama 115 negara lainnya (Ellis et al. 2016). Sejak 1955 sampai 2019, tidak ada perubahan yang signifikan dan terlihat seperti hanya sekadar dilaksanakan. Hal ini terbukti dari tidak adanya upaya untuk merumuskan ulang proses penataan Dapil. Perbaikan yang dilakukan hanya perihal metode pemilihan di luar negeri. Hal ini berbanding terbalik dengan tingginya mobilitas dan migrasi warga negara ke luar negeri. Dalam konteks Indonesia, wajah terbesar pemilih dalam pemilu Indonesia di luar negeri adalah pekerja migran Indonesia yang didominasi oleh perempuan.

Sejak Pemilihan Umum di masa Orde Baru, penyelenggara pemilu memasukkan Warga Negara Indonesia yang berdomisili di luar negeri dalam naungan Dapil Jakarta II. Pertimbangan ini didasari bahwa pemilih luar negeri berada di bawah kewenangan Kementerian Luar Negeri yang berkantor di wilayah Jakarta Pusat dan Jakarta Selatan (Siregar 2022). Kebijakan ini belum diubah sampai saat ini, padahal permasalahan migrasi semakin kompleks dan pekerja migran semakin terputus serta berjarak dari keterwakilan elektoral yang seharusnya menjadi pendorong kuat untuk menyuarakan suara dan hak mereka. Tulisan ini ingin menunjukkan dampak dari kebijakan pemilihan umum di luar negeri khususnya mengenai kebijakan daerah pemilihan umum (Dapil) pada suara, aspirasi, dan representasi politik perempuan pekerja migran.

Metode

Artikel ini disusun berdasarkan data-data yang diperoleh dari proses pemantauan pemilihan umum di luar negeri 2024 secara partisipatoris yang dilakukan penulis secara langsung sebagai pemantau Pemilu independen yang telah disertifikasi oleh Bawaslu di bawah naungan Migrant CARE. Pemantauan yang dilakukan berfokus pada empat negara, yaitu Kuala Lumpur, Singapura, Hong Kong, dan Taiwan. Keberagaman hasil pantauan ini, sekaligus ingin melihat pengalaman perempuan dalam menyalurkan hak politiknya sebagai Warga Negara Indonesia di luar negeri. Penulis merupakan pemantau independen Pemilu Indonesia di luar negeri dalam naungan Migrant CARE yang telah tersertifikasi Bawaslu sejak 2009, 2014, 2019, dan 2024. Proses pemantauan yang kami lakukan, yaitu pada tahapan: (1) pra pemungutan suara dengan memeriksa akurasi Daftar Pemilih Tetap (DPT) pekerja migran; (2) pemungutan suara dengan datang ke lokasi pemantauan di empat negara; (3) tahap pasca pemungutan suara dengan mengadvokasi dan melacak temuan dugaan pelanggaran maupun pidana Pemilu hasil pantauan kami.

Data yang didapat secara kualitatif dianalisis dengan perspektif feminis dan menggunakan perspektif Nancy Fraser sebagai pisau analisis terhadap keadilan politik. Nancy Fraser menekankan mengenai pentingnya keadilan ekonomi, kultural, dan politik yaitu redistribusi, rekognisi, dan representasi (Mudzakkir 2022). Nancy Fraser seorang feminis kiri yang berhasil membangun formulasi teoretis untuk menjelaskan apa itu keadilan

melalui analisis dari sudut pandang ketidakadilan. Bagi Fraser, politik rekognisi berperan dalam menyokong keadilan, isu rekognisi juga berkelindan dengan pengalaman para pekerja migran yang kehilangan legitimasi politiknya. Berdasarkan hal tersebut, dimensi representasi politik menjadi penting dalam perumusan masalah dan pengambilan keputusannya (Fraser 2010). Berangkat dari ide tersebut, tulisan ini hendak menarasikan dan merefleksikan bagaimana PPMI terpinggirkan dalam ragam mekanisme politik. Hak konstitusional PPMI seharusnya dijamin tanpa memandang kelas atau status sosialnya. Namun kenyataannya, karena kondisi kewarganegaraannya yang berada di luar teritori wilayah suatu negara, hak ini kerap tercerabut.

Melalui pisau analisis keadilan politik feminis Fraser, tulisan ini hendak menunjukkan bagaimana suara, aspirasi, dan representasi politik PPMI terpinggirkan melalui kebijakan Daerah Pemilihan Jakarta II, yaitu Jakarta Pusat, Jakarta Selatan, dan Luar Negeri. Fraser yang tidak ingin terjebak pada dualisme rekognisi dan redistribusi, yakni pada dimensi ekonomi dan budaya saja, kemudian memperkenalkan politik representasi sebagai sebuah dimensi keadilan. Politik representasi ini kemudian yang dikembangkan bersamaan dengan politik rekognisi dan politik redistribusi. Fraser beranjak membahas perihal sebuah ‘bingkai’ yang dapat menghasilkan sebuah keadilan. Pengandaian ‘bingkai’ ini adalah negara bangsa (dalam pengertian Westphalian). Fraser menilai, ketidakadilan justru bersumber dari ‘bingkai’ ini sendiri (Mudzakkir 2022).

Tabel 1. Kerangka Analisa Keadilan Berdasarkan Konsep Fraser

Domain keadilan	Kondisi untuk paritas partisipasi	Bentuk diferensiasi sosial	Bentuk ketidakadilan	Penyembuhan
Ekonomi	Kondisi objektif	Kelas	Maldistribusi	Redistribusi
Budaya	Kondisi intersubjektif	Status	Misrekognisi	Rekognisi
Politik	Kondisi publik politis	Kewarganegaraan	Marginalisasi/ Misrepresentasi	Inklusi

Sumber: Mudzakkir (2022)

Teori ini akan dipakai sebagai pisau bedah untuk menganalisis bagaimana dampak kebijakan Dapil untuk pemilih luar negeri saat ini terhadap hak politik pekerja migran khususnya PPMI. Artikel ini juga akan mencoba menghitung kesesuaian kursi dengan jumlah penduduk sesuai Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang memperkuat urgensi pembentukan daerah pemilihan luar negeri tersendiri sebagai solusi representasi politik PPMI. Melalui pintu

awal daerah pemilihan khusus luar negeri, keterwakilan yang bermakna dari PPMI harus didorong karena PPMI sendiri yang benar-benar memahami masalah yang mereka hadapi.

Perjalanan Pemilu Indonesia di Luar Negeri

Pemilihan umum sebagai pelaksanaan demokrasi dan amanat konstitusi memberikan hak bagi warga

negara untuk memilih perwakilan lembaga eksekutif dan legislatifnya, termasuk bagi warganya yang berada di luar negeri. Ide dan argumen yang mendukung terlaksananya pemilihan umum di luar negeri berkaitan dengan satu prinsip demokrasi mengenai hak pilih universal. Gagasan pokoknya adalah setiap orang memiliki hak untuk mengikuti pemilihan langsung, organ-organ negara representatif karena kesetaraan formal-yudisial semua warga negara dijamin oleh undang-undang dan konstitusi (Ellis et al. 2016). Jaminan hak politik atas kondisi warga negara yang berada di luar negeri sama halnya dengan jaminan hak politik dalam kondisi-kondisi khusus lain, seperti sakit, akses disabilitas, maupun warga negara yang berada di lembaga pemasyarakatan.

Pada kerangka hukum internasional, hak politik pekerja migran telah diakui dalam Konvensi PBB Tahun 1990 tentang Perlindungan Hak-Hak Seluruh Pekerja Migran dan Anggota Keluarganya. Pada Pasal 31 dan 45 konvensi tersebut menjamin hak untuk berpartisipasi dalam urusan publik di negara asal, termasuk pemberian hak suara dan mencalonkan diri (Ellis et al. 2016). Kerangka hukum internasional maupun nasional telah menjamin pekerja migran dapat memberikan suaranya. Namun, yang menjadi persoalan serius adalah perihal bagaimana tata kelola sistem pemilihan umum luar negeri dapat berperspektif pekerja migran, yang secara demografi merupakan mayoritas pemilih luar negeri.

Pemilu Indonesia di luar negeri pertama kali digelar pada tahun 1955, di era Orde Lama saat Indonesia baru 10 tahun merdeka. Pemilu 1955 dilaksanakan pada masa Demokrasi Parlementer dan berlangsung dua kali, yaitu pada 29 September dan 15 Desember 1955. Pemungutan suara pertama untuk memilih anggota DPR dan berikutnya memilih anggota Dewan Konstituante. Pemilu 1955 diselenggarakan berdasarkan asas-asas dasar pemilihan berkala yang jujur, umum, dan berkesamaan, serta dengan pemungutan suara yang rahasia ataupun menurut cara yang juga menjamin kebebasan mengeluarkan suara. Hal itu sebagaimana dijamin dalam Pasal 35 Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia.

Pemilu Indonesia di luar negeri pada masa Orde Baru tercatat terselenggara sebanyak lima kali pada tahun 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997. Pemilu diselenggarakan berdasarkan asas pemilihan Langsung, Umum, Bebas, dan Rahasia (LUBER). Pemilu Indonesia di luar negeri selanjutnya terselenggara pada 1999 yang menandakan dimulainya demokratisasi Pemilu pada

masa reformasi. Pada Pemilu ini, telah menganut asas Pemilu Langsung, Umum, Bebas, Rahasia, Jujur, dan Adil (LUBER JURDIL). Pelaksanaan Pemilu 1999 dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) bentukan Presiden yang beranggotakan 48 orang dari unsur partai politik dan 5 orang dari wakil pemerintah (KPU Bau Bau Kota 2014).

Pada penyelenggaraan Pemilu 2004, terjadi perubahan yang cukup signifikan dikarenakan adanya perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Setidaknya ada tiga implikasi pada pelaksanaan Pemilu Indonesia di luar negeri, yaitu (1) ditetapkannya penyelenggara Pemilu di Indonesia yaitu Komisi Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri; (2) penyelenggaraan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan secara langsung oleh rakyat Indonesia; dan (3) penyelenggaraan Pemilu untuk Anggota Dewan Perwakilan Daerah.

Saat berlangsungnya Pemilu 2004, KPU telah menjadi lembaga negara yang mandiri sehingga perangkat kerja penyelenggaraan Pemilu di luar negeri dapat dibentuk secara lebih komprehensif dan memadai. UU Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, serta UU Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden menyebutkan bahwa penyelenggaraan Pemilu di luar negeri diselenggarakan oleh Panitia Pemilu Luar Negeri (PPLN) yang dibentuk oleh KPU. PPLN dibentuk KPU dan berkedudukan di Perwakilan RI, sedangkan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara Luar Negeri (KPPSLN) dibentuk PPLN yang berkedudukan di Tempat Pemungutan Suara Luar Negeri (TPSLN). Pada Pemilu 2004, mulai juga diakomodir metode pemungutan melalui pos apabila warga negara Indonesia tidak dapat memberikan suara di TPSLN.

Setelah Pemilu 2004, Pemilu 2009 adalah Pemilu luar negeri kedua dengan dua kali pemungutan suara yaitu Pemilu Anggota DPR pada 9 April 2009 dan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden pada 9 Juni 2009. Terdapat perbaikan dan perincian tugas PPLN dan KPPSLN termasuk persyaratan pendaftarannya yang lebih lengkap dan menyeluruh. Pada Pemilu 2009, juga terdapat satu metode baru pemungutan suara, yaitu *dropping box* atau *drop box* yang tersedia di wilayah Malaysia dan Timur Tengah. Melalui metode ini, diharapkan mampu memfasilitasi dan menjawab permasalahan akses kesulitan pengumpulan surat suara

akibat letak dan jarak geografis yang cukup jauh antara pemilih dan TPSLN. Metode ini sering disebut sebagai metode pengembangan lebih lanjut dari metode pos.

Selanjutnya, pada Pemilu luar negeri 2014 terdapat kebijakan baru berupa *early voting* yang berarti pemungutan suara di luar negeri berlangsung lebih dahulu daripada pemungutan suara di dalam negeri. Secara pengaturan, tidak ada perbedaan signifikan dengan penyelenggaraan sebelumnya. Hanya saja, waktu pemungutan suara di luar negeri dilakukan lebih awal daripada di dalam negeri. Namun, penghitungan suaranya tetap dilakukan secara bersamaan dengan jadwal di dalam negeri.

Dalam perkembangan selanjutnya, pada Pemilu tahun 2019 terjadi perubahan yang signifikan yang diakibatkan oleh adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 yang memutuskan bahwa pelaksanaan Pemilu dilaksanakan secara serentak untuk legislatif dan eksekutif. Artinya, pemungutan suara untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota, serta presiden dan wakil presiden dilakukan dalam satu waktu yang bersamaan. Tidak dilakukan dalam waktu yang berbeda seperti pada Pemilu 2004, 2009, dan 2014. Selain perubahan model keserentakan Pemilu, terkait metode pemungutan suara pemilu di luar negeri juga terjadi perubahan penamaan *drop box* menjadi Kotak Suara Keliling (KSK).

Pada Pemilu luar negeri tahun 2024, tidak ada perbaikan ataupun perubahan kebijakan dari Pemilu sebelumnya. Namun, ada Putusan Mahkamah Konstitusi yang diabaikan oleh KPU perihal penataan Dapil yang seharusnya dapat menjadi kesempatan untuk memberikan perbaikan lebih serius terkait representasi pemilih di luar negeri melalui pembentukan Dapil Khusus Luar Negeri. Daerah Pemilihan Jakarta II sudah tidak relevan karena tidak mungkin anggota DPR terpilih akan mengurus permasalahan mulai dari Sungai Ciliwung hingga persoalan warga negara Indonesia di seluruh dunia.

Di sisi lain, sebagai aktor penyelenggara Pemilu yang dinilai paling buruk dalam sejarah reformasi, KPU terkesan hanya tunduk pada partai besar dan bahkan berani terang-terangan mengesampingkan suara perempuan terutama pada pemenuhan kuota keterwakilan perempuan yang paling sedikit 30 persen dalam daftar calon anggota Pemilu DPR dan DPRD sebagaimana diperintahkan oleh Pasal 245 UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Akibat pengabaian KPU tersebut, Koalisi Masyarakat Peduli Keterwakilan Perempuan (KMPKP) mencatat terdapat

267 daftar calon tetap yang diajukan partai politik untuk Pemilu DPR Tahun 2024 yang tidak memenuhi keterwakilan perempuan paling sedikit 30 persen (MK RI 2024). Lebih memprihatinkan, pelaksanaan Pemilu luar negeri juga tidak lepas dari persoalan ketidakadilan yang akan dibahas pada bagian selanjutnya.

Pemilu luar negeri merupakan wadah yang sangat berarti bagi demokrasi Indonesia dan pembangunan demokrasi secara global. Di tengah kelesuan demokrasi yang sedang berlangsung di seluruh belahan dunia (Insdiyastutik 2020), Indonesia seharusnya dapat menjadi contoh untuk menyebarkan demokrasi melalui penyelenggaraan pemilu dengan konsep *one person one vote one value* (OPOVOV) terbesar di seluruh dunia. Menjalankan praktik demokrasi minimal berupa penyelenggaraan pemilu menjadi sangat penting bagi perempuan. Melalui skema OPOVOV tersebut, perempuan memiliki suara yang sama untuk memperjuangkan isu perempuan. Bagi PPMI, hal ini menjadi lebih krusial lagi karena berkaitan dengan pengalaman ketubuhan yang dialami mereka sebagai perempuan dan sebagai pekerja migran.

Sebagai jaminan akan terlaksananya representasi politik seperti yang dicita-citakan dalam teori keadilan Fraser, sebenarnya Indonesia telah memiliki instrumen berupa jaminan hak konstitusional warga negara yang tidak terbatas pada teritori Indonesia dalam pelaksanaan Pemilu Indonesia di luar negeri. Namun, penting untuk melihat pelaksanaannya, apakah PPMI sebagai warga negara yang telah berkontribusi nyata secara ekonomi, mampu terakomodir aspirasinya, atau justru terpinggirkan akibat pelaksanaan representasi politik yang kurang memadai.

Prinsip Penataan Daerah Pemilihan

International IDEA melalui Buku *Electoral Justice: The International IDEA Handbook* mendefinisikan keadilan elektoral sebagai mekanisme yang ada pada suatu negara tertentu, komunitas lokal, regional maupun internasional untuk menjamin bahwa setiap tindakan, prosedur, dan keputusan yang terkait dengan proses Pemilu sesuai dengan kerangka hukum untuk melindungi atau memulihkan hak pilih, dan memungkinkan warganya meyakini bahwa hak pilih mereka terjamin dan tidak dilanggar, untuk mengajukan pengaduan, mengikuti persidangan, dan mendapatkan suatu keputusan yang adil (IDEA 2010). Untuk menyokong terlaksananya keadilan elektoral ini, salah satunya adalah melalui penataan daerah pemilihan yang baik.

International IDEA menyebut bahwa tujuan pemungutan suara dan pembentukan Dapil Khusus Luar Negeri adalah dalam rangka untuk terwujudnya prinsip hak pilih universal, khususnya yang terkait dengan prinsip-prinsip hak suara demokratis lainnya; terpeliharanya supremasi hukum; peningkatan nyata dalam partisipasi politik; peningkatan legitimasi sistem demokrasi; dan kontribusi efektif bagi konsolidasi demokrasi (Ellis et al. 2016). Penataan Dapil pada pokoknya adalah upaya untuk meniscayakan 'rekayasa' sebagai konsekuensi dari sistem Pemilu yang dianut oleh suatu negara (Perludem 2007). Terdapat lima prinsip pembentukan daerah pemilihan yang diungkapkan oleh Lisa Handley (2007) sebagai berikut, *pertama*, prinsip imparialitas, yang diartikan bahwa pembentukan daerah pemilihan harus non-partisan, independen, dan profesional; *kedua*, prinsip kesetaraan yang dimaknai pembentukan Dapil perlu diberikan batasan dalam pengertian populasi harus setara dalam upaya memberikan pemilih kesetaraan kekuatan suara; *ketiga*, prinsip keterwakilan yang diartikan ada pertimbangan keberadaan sebuah komunitas yang kohesif yang ditentukan oleh faktor-faktor batas administratif sebuah wilayah domisili maupun unsur geografis; *keempat*, prinsip non-diskriminasi yang memberikan penekanan untuk menghindari diskriminasi ras, warna kulit, bahasa, agama, atau status terkait; dan *kelima*, prinsip transparansi yang berarti prinsip pembentukan Dapil harus dilakukan dengan transparan agar publik bisa mengetahui (Handley 2007).

Selain prinsip pembentukan Dapil yang ditawarkan oleh Handley (2007), ada prinsip yang didasarkan pada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang dimuat pada Pasal 185, yaitu (1) prinsip kesetaraan nilai suara, yakni "harga" kursi di parlemen dari satu Dapil setara dengan "harga" kursi di parlemen dari Dapil lainnya; (2) prinsip ketaatan pada sistem Pemilu yang proporsional, agar persentase jumlah kursi yang diperoleh setiap partai politik setara dengan persentase suara sah yang diperolehnya dalam Pemilu; (3) prinsip proporsionalitas, dengan memperhatikan kesetaraan alokasi kursi antar Dapil untuk menjaga pertimbangan alokasi kursi setiap Dapil; (4) prinsip integralitas wilayah, dengan memperhatikan keutuhan dan keterpaduan wilayah, kondisi geografis, sarana perhubungan, dan aspek kemudahan transportasi; (5) prinsip berada dalam cakupan wilayah yang sama, yang bermakna Dapil dapat terdiri dari satu, beberapa kecamatan dan/atau bagian kecamatan yang harus tercakup seluruhnya dalam suatu Dapil di

provinsi; (6) prinsip kesinambungan, yaitu penyusunan atau pembentukan Dapil memperhatikan penetapan Dapil pada Pemilu terkini sebelumnya, kecuali terjadi perubahan jumlah penduduk yang mengakibatkan alokasi kursi dalam satu Dapil melebihi batas maksimal dan/atau kurang dari batas minimal, adanya pemekaran wilayah, dan Dapil yang disusun bertentangan dengan prinsip penataan Dapil yang berlaku dan diyakini.

Apabila dilihat dari beberapa prinsip pengaturan daerah pemilihan dari Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, sebenarnya pengaturan Dapil luar negeri di Indonesia tidak memenuhi sejumlah prinsip yang ada di atas. Perihal kesetaraan nilai suara dan aspek proporsionalitas, Dapil Jakarta II yang terdiri dari Jakarta Pusat dengan 1.049.314, Jakarta Selatan 2.235.606 (BPS 2024) menunjukkan jumlah penduduk yang fantastis. Selain itu, ada wilayah diaspora di luar negeri yang tercakup dalam Dapil Jakarta II dengan jumlah penduduknya menurut data agregat yang terdokumentasi sejumlah 4.694.484 (KPU 2024b).

Masih dalam perspektif pekerja migran, Data World Bank (2017) mengatakan setidaknya ada sembilan juta Pekerja Migran Indonesia (PMI) yang tersebar di seluruh dunia. Tentunya ini belum termasuk penduduk Indonesia yang sedang mengenyam pendidikan yang jumlahnya selalu meningkat. Penentuan Dapil yang ditentukan berdasarkan jumlah penduduk tentu memengaruhi alokasi kursi parlemen. Dapil Jakarta II dengan cakupan tiga wilayah ini dialokasikan sejumlah 7 kursi. Sementara itu, Dapil Jakarta I yang hanya memuat Jakarta Timur dengan total penduduk di tahun 2023 sebesar 3.066.074 (BPS 2024) mendapatkan alokasi 6 kursi menurut Peraturan KPU Nomor 6 Tahun 2023. Berdasarkan data tersebut, maka secara nyata telah terjadi ketidakadilan representasi terhadap warga negara Indonesia di luar negeri yang menjadi bagian dari Dapil Jakarta II apabila dibandingkan dengan warga negara Indonesia yang menjadi bagian dari Dapil Jakarta I.

Pastinya, besaran penduduk akan berkorelasi dengan besaran Daftar Pemilih Tetap (DPT) yang ditetapkan oleh KPU. Dapil Jakarta II memiliki DPT total adalah 4.346.875 jiwa dengan rincian Jakarta Pusat 830.352; Jakarta Selatan 1.766.049 (KPU 2024a); serta Luar Negeri 1.750.474 jiwa (KPU 2024b). Penulis menyoroti adanya penurunan DPT yang ditetapkan untuk luar negeri yang semula pada tahun 2019 adalah 2.049.791 (KPU 2019) menjadi 1.766.049 pada tahun 2024. Situasi ini menunjukkan ada masalah yang serius

perihal pendataan yang dilakukan oleh pemerintah sebagai penyedia satu data migrasi dan KPU sebagai aktor penyelenggara Pemilu.

Melihat dari prinsip integralitas wilayah, cakupan wilayah yang sama Dapil Jakarta II sama sekali tidak mencerminkan prinsip ini. Permasalahan di luar negeri serta di Jakarta Pusat dan Jakarta Selatan tentu mempunyai kompleksitas yang jauh berbeda. Ada masalah kemacetan, polusi udara, tarif transportasi publik yang sering kali menjadi fokus permasalahan di Jakarta yang tidak ditanggung atau menjadi bagian masalah dari Warga Negara Indonesia (WNI) di luar negeri. Sementara itu, PPMI sebagai WNI yang tinggal di luar negeri merasakan permasalahan hak atas kerja layak, bayang-bayang TPPO, dan kekerasan seksual yang makin diperparah dengan hilangnya representasi politik. Tak heran, pengabaian pada prinsip ini berdampak pada hilangnya aspirasi PPMI sebagai mayoritas penduduk luar negeri. Melalui penataan Dapil yang buruk, representasi politik dalam keadilan menurut Fraser akan sukar tercapai. Fraser memberi penekanan bahwa konsep representasi kerap dimaknai hanya sebuah prosedur yang menghasilkan keputusan politik sementara aspek keanggotaannya terabaikan (Fraser 2010). Kesalahan dalam penataan Dapil membuat PPMI terpinggirkan dan termarginalisasi dalam memberikan representasi partisipasi politik secara bermakna.

Dampak Kebijakan Pemilu dan Penentuan Dapil

Beberapa dekade terakhir, isu terkait hak politik pekerja migran mendapatkan perhatian dan relevansinya dalam agenda akademis maupun politik internasional (Akmal & Madda 2022). Perlu dicatat dalam perjuangan politik, suara pekerja migran datang dari belahan Eropa pada tahun 1977 mengenai status hukum pekerja migran. Instrumen ini menjadi dasar kebijakan pertama secara internasional. Instrumen ini secara spesifik mengakui hak politik pekerja migran dan hak mereka untuk memberikan suara dan mencalonkan diri dalam sebuah perhelatan pemilihan umum di negaranya (Ellis et al. 2016). Pencapaian besar selanjutnya di bidang pengakuan hak politik pekerja migran adalah terbitnya Konvensi Internasional tentang Perlindungan Hak-Hak Seluruh Pekerja Migran dan Anggota Keluarganya. Konvensi ini diadopsi pada Desember 1990 oleh Majelis Umum PBB yang mulai berlaku pada Juli 2003.

Diberlakukannya konvensi ini sekaligus menandai bahwa ada upaya yang lebih serius terkait penciptaan instrumen hukum internasional untuk mengakui hak

politik pekerja migran. Tuntutan internasional ini juga bisa dimaknai sebagai tuntutan hak asasi manusia yang terus meluas saat itu. Konvensi ini juga mengakui perihal hak untuk berpartisipasi dalam urusan publik di negara asal yang termasuk dalam hak pemberian suara dan mencalonkan diri dalam pemilihan umum negara asal. Dalam konteks Indonesia, pemenuhan hak politik warga negara di luar negeri sejatinya secara eksplisit telah dijamin dalam Pasal 27 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Pasal tersebut mengatur bahwa "Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya."

Gerakan demokratisasi global atas tuntutan jaminan hak suara pekerja migran setidaknya dapat dilihat dalam dua hal, *pertama*, pekerja migran dapat memelihara dan memperkuat rasa kepemilikan sebagai komunitas politik negara asal. *Kedua*, pekerja migran juga dapat mengusung upaya gerak resiprokal yang disebut Fraser sebagai rekognisi, redistribusi, dan khususnya representasi politik (Mudzakkir 2022). Hasil dari dua kegiatan tersebut adalah terjalannya hubungan antar konstituen dan yang mewakili sebagai representasi aktif dalam perumusan kebijakan politik kenegaraan, yang tentunya mempunyai perspektif pada pekerja migran khususnya PPMI.

Pelaksanaan Pemilihan Umum Indonesia di Luar Negeri terkesan hanya mendasarkan pada prinsip asal terselenggara tanpa melihat apakah pelaksanaan dan dampak keterwakilannya memadai atau tidak. Hal ini berdampak pada perspektif pemilih yang mayoritas adalah PPMI. Mengacu pada wawancara acak yang kami lakukan pada PPMI, terungkap bahwa mereka sama sekali tidak mengetahui rekam jejak calonnya dan dimungkinkan memilih secara acak.

"Saya banyak yang tidak kenal calonnya mbak, lihat nanti saja di surat suara, tapi *kalo* artis yang nyalon saya tahu ada beberapa" (S 2024, Wawancara 14 Februari).

Peluang ini justru ditangkap oleh selebritas yang mencalonkan diri menjadi Calon Legislatif (Caleg) Dapil Jakarta II. Pada Pemilu 2024, ada Uya Kuya dan Once Mekel yang berhasil menjadi pemegang suara tertinggi di luar negeri. Pada pemantauan yang kami lakukan, untuk mendulang suara, Uya Kuya datang pada saat pemungutan suara di Kuala Lumpur yang menjadi DPT terbanyak sehingga menimbulkan kerumunan yang luar biasa. Kami mengartikan fenomena ini sebagai sebuah pelanggaran tindak pidana Pemilu dan kami laporkan ke Bawaslu RI, tetapi laporan kami tidak diregistrasi.

Selain itu, keterputusan hubungan antar konstituen dengan daftar calon juga membuat tingginya politik uang dan perdagangan suara yang terjadi di beberapa wilayah. Terutama di Kuala Lumpur, para calo partai politik maupun Caleg menggunakan politik uang yang menihilkan dialog dan lebih mengutamakan mobilisasi suara pada saat hari pemungutan. Kondisi Pemilu Kuala Lumpur dengan *crowd situation* yang tidak memadai mengakibatkan lemahnya pengawasan. Hal ini membuat para calo yang mayoritas adalah laki-laki dapat dengan mudah menjalankan misinya, yaitu dengan memberikan sebuah kartu nama salah satu Caleg yang akan ditukar dengan uang 100 ringgit dengan imbalan video bukti pencoblosan. Lemahnya pengawasan bersambut dengan ragam kecurangan membuat Pemilu luar negeri di Kuala Lumpur akhirnya diputuskan pemungutan suara ulang. Hal ini terjadi pasca dugaan pemalsuan dan manipulasi data yang dilakukan oleh aktor penyelenggara Pemilu ke seluruh anggota PPLN yang diputus bersalah oleh Pengadilan Negeri Jakarta Pusat (Helmi 2024).

Ada masalah serius terkait aspirasi PPMI yang tidak didengar atau bahkan dianggap bukan menjadi fokus kerja kandidat terpilih pasca Pemilu. Keterputusan suara antar konstituen dan yang mewakili ditunjukkan dengan bagaimana PPMI selalu menghadapi dan mengadvokasi kasusnya sendiri, utamanya ketika berhadapan dengan kebijakan dan kondisi kerja di negara tujuan. Pada tahun 2012, PPMI menggelar aksi besar-besaran di Hong Kong bersama solidaritas pekerja lintas negara untuk memprotes kondisi kerja yang kurang layak, jam kerja yang tinggi, dan upah murah. Eni Lestari, salah satu kawan baik Migrant CARE yang bekerja di Hong Kong, memimpin aksi di bawah naungan Badan Koordinasi Migran Asia mengungkapkan bahwa Pemerintah Hong Kong dengan sengaja tidak memberikan manfaat yang sama untuk pekerja migran Asia.

Permasalahan berlanjut dengan adanya temuan investigasi yang menyebutkan bahwa kondisi kerja tidak layak masih dialami PPMI Hong Kong di tahun 2017. Temuan tersebut menyebutkan bahwa banyak PPMI yang masih hidup di bawah standar hidup layak, tidur di dalam lemari, dan tidak memiliki ruang privasi yang diakibatkan mahalnya harga properti di Hong Kong (Bess 2017). Keberulangan kondisi keterpurukan PPMI, seolah menunjukkan apa yang dikatakan Fraser terkait tidak tercapainya keadilan politik secara nyata yang menimbulkan misrepresentasi dan mengakibatkan kondisi yang tidak inklusif. Keterputusan representasi politik nyata terlihat ketika PPMI berjuang dengan

semangat kebangsaannya sendiri sebagai warga Indonesia di hadapan pemerintah Hong Kong sebagai negara tujuan yang tidak memberikan haknya secara layak. Padahal seharusnya, wakil rakyat yang dipilih PPMI setiap lima tahun sekali mempunyai tanggung jawab yang besar untuk menjadi representasi politik sehingga tuntutan PPMI dapat lebih terdengar melalui skema *Government to Government*.

Pembentukan Dapil Khusus Luar Negeri: Sebuah Tawaran

Ada tujuh prinsip dalam pembentukan Dapil dalam penentuannya antara lain, prinsip kesetaraan nilai suara, ketaatan pada sistem Pemilu yang proporsional, proporsionalitas, integrasi wilayah, berada dalam cakupan wilayah yang sama, kohesivitas, dan kesinambungan. Prinsip ini tertera dalam Pasal 185 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Dapil DKI Jakarta II patut dilihat lagi sebagai hasil penentuan daerah pemilihan yang tidak sesuai dengan prinsip-prinsip di atas. Dapil DKI Jakarta II meliputi Jakarta Pusat, Jakarta Selatan, dan Luar Negeri. Sejauh ini, keterwakilan yang representatif menjadi poin penting yang dapat diupayakan konstituen untuk menagih janji pada para legislator yang terpilih berdasarkan masing-masing daerah pemilihannya, namun tentu ini tidak dapat dilakukan para PPMI.

Kesalahan penataan Dapil mengakibatkan hilangnya ketertarikan politik PPMI sebagai WNI yang mempunyai hak politik yang sama. Ada masalah representasi politik yang tidak jelas pada PPMI yang berujung pada menurunnya partisipasi politiknya (Yoni 2019). Setidaknya ada dua pandangan yang paling mutakhir perihal penataan Dapil. Pertama, PPMI kebanyakan berasal dari daerah, seperti Jawa Barat, Jawa Timur, Jawa Tengah, NTT, NTB, dan lain-lain merasa bahwa PPMI tidak pantas memilih Calon Anggota Legislatif Dapil Jakarta II. Mereka menyatakan bahwa suaranya harus disalurkan untuk daerahnya karena PPMI berasal dari daerah tersebut dan Caleg yang dipilihnya diharapkan dapat membangun daerahnya. Kedua, penataan Dapil khusus luar negeri yang secara serius mengalokasikan kursinya dan perhatiannya pada mayoritas pemilih khususnya PPMI.

Permohonan untuk memiliki Dapil Khusus Luar Negeri pernah dimohonkan ke Mahkamah Konstitusi (MK) pada tahun 2013 lalu oleh Indonesian Diaspora Network. Permohonan tersebut ditolak dan dinyatakan sebagai kebijakan hukum yang terbuka oleh pembentuk undang-undang (*open legal policy*). Dalam

Amar Putusan MK Nomor 2/PUU-XI/2013, Mahkamah Konstitusi menyebutkan bahwa "Konsep pembentukan Dapil yang tidak mengakomodasi Dapil luar negeri merupakan kebijakan hukum yang bersifat terbuka yang tidak bertentangan dengan UUD 1945." Meskipun permohonan ditolak oleh mahkamah, namun putusan yang dikeluarkan tersebut masih membuka peluang untuk melakukan advokasi selanjutnya melalui jalur legislatif atau pembentuk undang-undang (*legislative review*).

Kebijakan hukum pembentuk undang-undang kembali pada dua konsep. *Pertama*, apakah Dapil untuk representasi pekerja migran kembali pada daerah masing-masing tempat PPMI tinggal, atau *kedua*, dengan memberikan alokasi kursi khusus melalui Dapil

husus luar negeri. Konsep yang disebutkan pertama mengandung konsekuensi tidak *feasible* atau tidak layak atau memadai, serta memerlukan tenaga dan waktu bagi PPLN untuk melakukan identifikasi maupun penyebaran suara asal provinsi masing-masing pekerja migran. Konsekuensi ini memuat naiknya jumlah anggaran untuk pencetakan surat suara, koordinasi, dan potensi *human error* yang tinggi. Dalam artikel ini, penulis mengajukan beberapa argumen mengenai pentingnya mempertimbangkan konsep yang kedua yaitu penataan Dapil khusus luar negeri.

Pengalokasian kursi khusus luar negeri ini secara konsep telah dianut di berbagai negara. Berikut negara-negara yang memiliki representasi politik dalam badan legislatif bagi pemilih luar negeri:

Tabel 2. Data Kursi Dapil Luar Negeri di Beberapa Negara

No.	Negara	Kursi Dapil Luar Negeri	Total Kursi
1.	Aljazair	8	389
2.	Angola	3	220
3.	Cape Verde	6	72
4.	Ekuador	6	130
5.	Italia	12	630
6.	Kolumbia	1	166
7.	Kroasia	6	152
8.	Mozambik	2	250
9.	Panama	6	130
10.	Portugal	4	230
11.	Prancis	12	331

Sumber: IDEA (2010)

Dipaparkan oleh Pemohon dalam Putusan MK Nomor 2/PUU-XI/2013 bahwa Filipina dengan karakteristik yang hampir mirip dengan Indonesia yang mempunyai pekerja migran yang sangat besar, sejak Pemilu 2004 telah menyediakan keterwakilan khusus di parlemen mereka untuk para warga negaranya yang berada di luar negeri. Profil negara dengan 7 juta orang Filipina yang berada di luar negeri melatarbelakangi lahirnya *the Overseas Absentee Voting Law* (Republic Act (RA) Nomor 9189), yang disahkan pada 17 Februari 2003. Melalui representasi politik yang memadai ini, ada beberapa pelajaran yang dapat kita ambil dari Filipina dalam merekognisi pekerja migrannya. *Pertama*, adanya perlindungan pra keberangkatan dengan skema pendidikan komunitas. *Kedua*, dukungan selama bekerja mulai dari akses bantuan hukum, asuransi, dan pelatihan di negara tujuan. *Ketiga*, pemberdayaan saat kembali dengan memaksimalkan akses ekonomi

sampai keterlibatan pekerja migran dalam pembuatan kebijakan (ILO 2006).

Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 80/PUU-XX/2022 telah memerintahkan untuk dilakukannya tata ulang atas besaran alokasi kursi di tiap daerah pemilihan serta menghapus Lampiran III dan IV mengenai desain Dapil dari Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017. Mahkamah Konstitusi memutuskan untuk mengembalikan sepenuhnya kewenangan pembentukan daerah pemilihan yang sebelumnya dibentuk oleh pembentuk undang-undang yakni DPR dan Pemerintah yang menjadi sepenuhnya sebagai bagian dari tahapan Pemilu yang merupakan kewenangan KPU.

Akan tetapi, sangat disesalkan pada Pemilu Serentak Tahun 2024 ini, Putusan Mahkamah Konstitusi untuk menata ulang Dapil tersebut tidak dijalankan oleh

KPU karena banyaknya penolakan dari partai politik yang ada di DPR (Perludem 2023). Padahal jelas dalam putusannya Mahkamah menyatakan desain Dapil dalam Lampiran Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Ini berarti, pada Pemilu 2024, dengan daerah pemilihan yang masih sama, masih terjadi peminggiran dan pengabaian suara PPMI sebagai warga negara. Penataan Dapil sangat penting mengingat wilayah ibu kota beserta alasan kantor Kementerian Luar Negeri yang berada di wilayah Jakarta Pusat dan Jakarta Selatan tidak lagi relevan, logis, dan realistis untuk digunakan dikarenakan perpindahan ibu kota ke Ibu Kota Nusantara (IKN) yang terletak di Kalimantan Timur.

Urgensi pembentukan Dapil Khusus Luar Negeri telah sangat mendesak pasca disahkannya perpindahan ibu kota dan pengesahannya tidak dapat ditunda lebih lama lagi. KPU harus segera melaksanakan Putusan MK Nomor 80/PUU-XX/2022 sebagai konsekuensi tidak berlakunya penataan Dapil yang ada pada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017. Pengabaian pada putusan MK berarti juga pengabaian pada konstitusi yang berakibat pada terancamnya konstitusionalitas penyelenggaraan Pemilu beserta pemenuhan hak politik warga negara yang terdampak atas putusan tersebut. Penyusunan Dapil mutlak memenuhi prinsip daulat rakyat dan pemilu yang jujur, adil, langsung, umum, bebas, dan rahasia (Perludem 2023).

Penyelenggara Pemilu selanjutnya harus segera menuntaskan hal-hal yang tidak KPU lakukan dalam penataan Dapil umum khususnya untuk Dapil luar negeri. Dapil Jakarta II selama ini sangat tidak representatif dan tidak berpihak pada pekerja migran yang berstatus sebagai warga negara meskipun berada di luar teritori. Penataan Dapil berupa pembaruan adanya daerah pemilihan luar negeri merupakan jawaban atas ketiadaan representasi politik bagi perempuan pekerja migran untuk mengakomodir keadilan seperti yang ditawarkan Fraser. Penataan Dapil merupakan salah satu dari tiga komponen utama dari sistem Pemilu selain dari elektoral formula dan metode pemberian suara (Sprague 1968) sehingga menjadi bagian yang tidak bisa dipisahkan dari hak politik.

Lebih jauh, penataan Dapil juga mendapatkan momentumnya sejalan dengan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2025--2045 dalam UU Nomor 59 Tahun 2024 yang menyebutkan bahwa pembangunan demokrasi Indonesia diarahkan pada terwujudnya demokrasi substansial yang mengemban amanat rakyat. Demokrasi substansial akan

dilaksanakan melalui arah kebijakan sebagai berikut: (i) penguatan lembaga demokrasi melalui perbaikan kualitas penyelenggaraan Pemilu seperti melakukan kodifikasi Undang-Undang mengenai Pemilihan Umum dan Undang-Undang mengenai Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, peran partai politik yang akuntabel melalui revisi Undang-Undang mengenai Partai Politik, lembaga perwakilan yang responsif, serta media dan pers yang berkualitas; (ii) peningkatan kualitas kesetaraan dan kebebasan dalam masyarakat; (iii) pengarusutamaan internalisasi Pancasila dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara; (iv) penguatan inklusivitas dan pencegahan pemanfaatan politik identitas; (v) penguatan komunikasi publik yang merata, adil, berdaulat, dan akuntabel untuk meningkatkan kepercayaan dan partisipasi masyarakat; serta (vi) peningkatan partisipasi aktif masyarakat dalam penyusunan kebijakan, pelaksanaan, dan pengawasan pembangunan, di antaranya melalui perluasan dan perlindungan ruang sipil untuk memperkuat keberlanjutan peran masyarakat sipil dalam advokasi, pemberdayaan, dan kontrol sosial.

Adanya mandat untuk melakukan kodifikasi Undang-Undang mengenai Pemilihan Umum dan Undang-Undang mengenai Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota seperti termaktub dalam UU Nomor 59 Tahun 2024 tersebut harus menjadi medium yang dimanfaatkan oleh pembuat undang-undang untuk merealisasikan gagasan Dapil luar negeri serta mekanisme pemungutan suara yang lebih inklusif dan kredibel bagi semua warga negara Indonesia di luar negeri, termasuk memastikan adanya tata kelola Pemilu di luar negeri yang tidak rentan terhadap kecurangan ataupun manipulasi.

Pilihan atas sistem Pemilu juga tidak boleh meninggalkan pemenuhan dan perlindungan hak konstitusional warga negara di luar negeri. Pertimbangan Hukum Putusan MK Nomor 114/PUU-XX/2022 mengatur bahwa dalam hal ini, jika ke depan akan dilakukan perbaikan terhadap sistem yang berlaku saat ini, pembentuk undang-undang harus mempertimbangkan beberapa hal, antara lain (1) tidak terlalu sering melakukan perubahan sehingga dapat diwujudkan kepastian dan kemapanan atas pilihan suatu sistem pemilihan umum; (2) kemungkinan untuk melakukan perubahan harus tetap ditempatkan dalam rangka menyempurnakan sistem pemilihan umum yang sedang berlaku terutama untuk menutup kelemahan yang ditemukan dalam penyelenggaraan pemilihan umum; (3) kemungkinan perubahan harus dilakukan

lebih awal sebelum tahapan penyelenggaraan Pemilu dimulai sehingga tersedia waktu yang cukup untuk melakukan simulasi sebelum perubahan benar-benar efektif dilaksanakan; (4) kemungkinan perubahan tetap harus menjaga keseimbangan dan ketersambungan antara peran partai politik sebagaimana termaktub dalam Pasal 22E ayat (3) UUD 1945 dan prinsip kedaulatan rakyat sebagaimana termaktub dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945; dan (5) apabila dilakukan perubahan tetap melibatkan semua kalangan yang memiliki perhatian terhadap penyelenggaraan pemilihan umum dengan menerapkan prinsip partisipasi publik yang bermakna (*meaningful participation*).

Oleh karena itu, perubahan undang-undang pemilu maupun upaya mewujudkan Dapil Khusus Luar Negeri tetap harus melalui proses partisipatoris dan tidak meninggalkan pemangku kepentingan yang berkepentingan langsung atas hal tersebut. Pembentuk undang-undang mesti menjamin pelibatan perwakilan organisasi pekerja migran serta organisasi masyarakat sipil peduli pemenuhan dan perlindungan hak pekerja migran dalam proses pembentukan undang-undang pemilu.

Selain pembentukan dapil khusus luar negeri yang berdiri sendiri dan terpisah dari Dapil Jakarta II atau Dapil lain di dalam negeri, perbaikan kualitas pemilu di luar negeri juga harus dilakukan dengan adanya pengaturan pemutakhiran data pemilih yang dilakukan KPU secara berkelanjutan (*continuous list*) serta melibatkan instansi lain yang memiliki akses data WNI yang ada di luar negeri maupun data keluar masuk dan pergerakan WNI ke luar negeri. Pemilih di luar negeri yang terdaftar untuk menggunakan hak pilih via pos haruslah ditentukan berdasarkan permintaan langsung dari pemilih atau berdasarkan permintaan (*by request*), bukan diputuskan sepihak oleh PPLN seperti terjadi pada Pemilu di Kuala Lumpur tahun 2024 yang berdampak pada ketidakakuratan dan manipulasi data sehingga direkomendasikan pemungutan suara ulang. Untuk itu, KPU mesti membuka kanal khusus untuk memudahkan pendaftaran pengguna hak pilih via pos disertai sosialisasi dan diseminasi informasi secara luas dan masif. Pemilih yang tidak mendaftar, didata sebagai pengguna hak pilih di TPSLN.

Sebagai inovasi dan pengembangan layanan hak pilih, KPU dapat secara serius mengembangkan pemungutan suara di luar negeri menggunakan metode *e-voting* atau pemungutan suara secara elektronik. Penerapan *e-voting* juga harus disertai pemenuhan syarat kumulatif sebagaimana termuat dalam Putusan

MK Nomor 147/PUU-VII/2009, yaitu (1) tidak melanggar asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil; (2) negara yang menerapkan metode *e-voting* juga harus sudah siap dari sisi teknologi, pembiayaan, sumber daya manusia, maupun perangkat lunaknya; dan (3) kesiapan masyarakat di negara yang bersangkutan serta persyaratan lain yang diperlukan.

Penutup

PPMI tidak menerima keadilan elektoral dalam skema pemilihan umum di Indonesia. Hingga saat ini, UU Pemilu di Indonesia belum mengakomodasi Daerah Pemilihan (Dapil) khusus untuk warga negara Indonesia di luar negeri yang jumlahnya semakin meningkat. Dalam arti sempitnya 'di mana lagi negara menjamin hak politik pekerja migran yang mayoritas adalah perempuan selain dalam agenda lima tahunan berupa Pemilu?' Agenda politik lima tahunan ini nampaknya memang sejak lama meninggalkan pekerja migran, namun pelaksanaan tahun ini paling buruk dalam sejarah reformasi. Bukan hanya sengaja ditinggalkan, namun suaranya kerap dimanipulasi dan digunakan sebagai transaksi dalam politik.

Representasi politik yang memadai untuk menyokong keadilan bagi warga negara niscaya inklusif dan mengikutsertakan perempuan pekerja migran sebagai subjek aktif kewargaan. Keringnya perspektif feminis dan keberpihakan pada pekerja migran tidak hanya memberikan kerugian pada pekerja migran itu sendiri, namun juga pada kualitas demokrasi substantif. Pemenuhan perspektif dalam penyelenggaraan Pemilu dapat berupa mengikutsertakan perempuan pekerja migran sebagai KPPSLN maupun sebagai PPLN. Minimnya partisipasi mereka sebagai penyelenggara justru dapat dipandang sebagai upaya peminggiran karena mayoritas pemilih luar negeri adalah perempuan pekerja migran

Sudah terlalu lama negara melalui kebijakannya meninggalkan PPMI. Upaya pemenuhan hak politik PPMI menjadi tidak memadai akibat skema penataan Dapil yang buruk dan serampangan dalam mengakomodir aspirasi warga negara Indonesia di luar negeri. Hal tersebut berarti sudah sangat lama terjadi keterputusan representasi politik pekerja migran dalam menyalurkan suara dan aspirasinya. PPMI sebagai objek yang paling rentan dalam skema migrasi seharusnya diberikan hak untuk bisa bersuara lantang agar pelindungannya di luar negeri maupun dalam negeri dapat dipenuhi secara optimal.

Keterputusan saluran aspirasi dan representasi PPMI dalam proses Pemilu dan politik telah terbukti secara nyata melalui hasil pemantauan yang dilakukan oleh Migrant CARE, khususnya dalam penyelenggaraan Pemilu Serentak Tahun 2024. Pemilu Indonesia masih mendiskriminasi dan memarginalisasi PPMI serta menempatkannya sebagai warga negara pada kelas yang paling bawah.

Untuk itu, sebagai upaya keluar dari lorong gelap marginalisasi PPMI dalam konteks praktik demokrasi elektoral, KPU sebagai aktor penyelenggara Pemilu harus segera menjalankan amanat Mahkamah Konstitusi sebagaimana terdapat dalam Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013 dan Putusan MK Nomor 80/PUU-XX/2022. Putusan MK Nomor 80/PUU-XX/2022 tegas menyatakan bahwa Lampiran III dan IV dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum inkonstitusional. Untuk itu, penataan Dapil harus dilakukan segera dengan salah satu agenda utamanya adalah adanya Dapil Khusus Luar Negeri.

Dapil khusus untuk warga negara Indonesia yang ada di luar negeri menandakan telah terpenuhinya prinsip penataan Dapil, terlaksananya representasi politik yang memadai bagi PPMI, sekaligus jaminan terpenuhinya hak konstitusional hak politik PPMI sebagai warga negara Indonesia yang bersamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan sebagaimana mandat Pasal 27 ayat (1) UUD NKRI Tahun 1945.

Penataan Dapil dan pemberian alokasi kursi khusus melalui Dapil Khusus Luar Negeri selain menjadi agenda representasi politik PPMI, juga mampu menjadi wahana politis bagi PPMI dalam rangka memperkuat kepemimpinan perempuan di tingkat legislatif. Ini penting diperhatikan oleh pemerintah dan pembuat kebijakan sebagai saran dan rekomendasi kebijakan pemilu Indonesia di luar negeri mendatang. Melalui kebijakan tersebut, harapan untuk memiliki lebih banyak Eni Lestari lain dalam barisan PPMI yang dapat secara lebih bermakna mengungkapkan aspirasinya sekaligus menjadi representasi politik bagi PPMI di tingkat legislatif, tidak lagi menjadi sesuatu yang mustahil untuk diwujudkan. Dapil Khusus Luar Negeri akan menjadi arena politik baru yang tidak hanya meramaikan selebrasi demokrasi lewat Pemilu, tetapi sekaligus juga mengajarkan bagaimana demokrasi dan suara yang bermakna itu disalurkan. Melalui jalan inilah, representasi politik PPMI dalam kerangka keadilan menurut Fraser dapat terlaksana secara memadai.

Daftar Pustaka

- Akmal, D. & Madda, S. M. 2022. Hak Politik Pekerja Migran Indonesia: Dinamika Permasalahan dalam Pengimplementasian Hak Konstitusional. *Jurnal Hukum dan Kemanusiaan*, 16(1).
- Bess, G. 2017. "Hasil Investigasi: Banyak Buruh Migran di Hong Kong Dipaksa Tidur di Lemari", *VICE*, diakses pada Agustus 2024, di <https://www.vice.com/id/article/hasil-investigasi-buruh-migran-di-hong-kong-dipaksa-tidur-di-lemari/>.
- BPS. 2024. "Jumlah Penduduk Menurut Kabupaten/Kota di Provinsi DKI Jakarta—Tabel Statistik", BPS Jakarta, diakses pada 14 September 2024, di <https://jakarta.bps.go.id/id/statistics-table/2/MTI3MCMY/jumlah-penduduk-menurut-kabupaten-kota-di-provinsi-dki-jakarta.html>.
- Ellis, A. et al. 2016. *Memberikan Suara dari Luar Negeri (Buku Panduan International IDEA)*. Perlumem: Jakarta.
- Fraser, N. 2010. *Scale of Justice: Reimagining Political Space in a Globalizing World*. Columbia University Press: Columbia.
- Handley, L. 2007. *Challenging the Norms and Standards of Election Administration: Boundary Delimitation*. IFES: United States.
- Helmi, I. 2024. "7 PPLN Kuala Lumpur Divonis 4 Bulan Penjara dengan Masa Percobaan 1 Tahun, Ini Hal yang Meringankan", *Kompas*, diakses pada Agustus 2024, di <https://www.kompas.tv/nasional/494683/7-ppln-kuala-lumpur-divonis-4-bulan-penjara-dengan-masa-percobaan-1-tahun-ini-hal-yang-meringankan?page=all>.
- IDEA. 2010. *Electoral justice: An Overview of the International IDEA Handbook*. International IDEA: Sweden.
- ILO. 2006. *Penerapan Perundangan Indonesia untuk Melindungi dan Memberdayakan Pekerja Migran Indonesia: Beberapa Pelajaran dari Filipina*. ILO: Jakarta.
- Insdiyastutik, S. 2020. *Disensus: Demokrasi sebagai Perselisihan Menurut Jacques Ranciere*. Kompas Gramedia: Jakarta.
- Kementerian Ketenagakerjaan. 2022. *Panduan Teknis Penyelenggaraan Layanan dan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia yang Responsif Gender*. Kementerian Ketenagakerjaan: Jakarta.
- KPU. 2019. "Dataset: Rekapitulasi Daftar Pemilih Tetap Luar Negeri Pemilu Tahun 2019", *Open Data Komisi Pemilihan Umum*, diakses pada Agustus 2024, di <https://opendata.kpu.go.id/>.
- KPU. 2024a. "Dataset: Rekapitulasi Daftar Pemilih Tetap (DPT) Dalam Negeri Pemilu Tahun 2024", *Open Data Komisi Pemilihan Umum*, diakses pada September 2024, di <https://opendata.kpu.go.id/dataset/3af73316d-6f826961c-613979c81-8e311>.
- KPU. 2024b. "Dataset: Rekapitulasi Daftar Pemilih Tetap Luar Negeri Pemilu Tahun 2024", *Open Data Komisi Pemilihan Umum*, diakses pada September 2024, di <https://opendata.kpu.go.id/dataset/2d4e925bf-6d45a3365-818fd62d3-56ded>.
- KPU. Bau Bau Kota. 2014. "Pemilu 1999", diakses pada Desember 2024, di <http://www.kpu-baubaukota.go.id/pemilu-1999.html>.
- Mudzakkir, A. 2022. *Feminisme Kritis: Gender dan Kapitalisme dalam Pemikiran Nancy Fraser*. Gramedia: Jakarta.

- Mahkamah Konstitusi. 2024. "Pelaksanaan dan Pengabaian Syarat 30% Keterwakilan Perempuan bagi Parpol dalam Pemilu 2024." 24 . <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=20999&menu=2>.
- Perludem. 2007. *Akal-Akalan Daerah Pemilihan*. Perludem: Jakarta.
- Perludem. 2023. "Membaca Kembali Putusan MK 80/2022 tentang Dapil"; *Perludem*, diakses pada September 2024, di <https://perludem.org/2023/01/23/membaca-kembali-putusan-mk-80-2022-tentang-dapil-oleh-khoirunnisa-nur-agustyati/>.
- Sprague, J. 1968. "The Political Consequences of Electoral Laws". *American Political Science Review*, 62(2), hlm. 606—607. <https://doi.org/10.1017/S0003055400280830>.
- Siregar, T. A. 2022. "Suara Pemilih Luar Negeri Untuk Dapil Jakarta II: Tinjauan Keadilan Elektoral". *Electoral Governance Jurnal Tata Kelola Pemilu Indonesia*, 4(1).
- Susilo, W. 2020. *Pekerja Migran Indonesia: Realitas Kerentanan dan Tuntutan Perlindungan*. Migrant CARE: Jakarta.
- World Bank. 2017. *Pekerja Global Indonesia: Antara Peluang dan Resiko*. Bank Dunia: Indonesia.
- Wisanggeni, S. et al. 2024. "Generasi Z Lebih Susah Cari Kerja"; *Kompas*, diakses pada Agustus 2024, di <https://www.kompas.id/baca/investigasi/2024/05/13/generasi-z-lebih-susah-cari-kerja-1>.
- Yoni, M. 2019. "Pemilih Luar Negeri: Mengapa Kami Wakili Jakarta?"; *VOA Indonesia*, diakses pada September 2024, di. <https://www.voaindonesia.com/a/suara-pemilih-luar-negeri-untuk-dki-jakarta/4765165.html>.

