

Pemilu Indonesia di Luar Negeri sebagai  
Arena Aktivisme Perempuan Pekerja Migran Indonesia  
*Indonesian Overseas Elections as  
an Arena of Activism for Indonesian Women Migrant Workers*

Wahyu Susilo

Mahasiswa Pascasarjana Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik,  
Universitas Diponegoro, Semarang  
Jalan Imam Barjo S. H. Nomor 1, Semarang, Jawa Tengah, Indonesia

wahyususilo@students.undip.ac.id

Kronologi Naskah: diterima 19 Agustus 2024, direvisi 30 Desember 2024, diputuskan diterima 31 Desember 2024

**Abstract**

Although since the first Indonesian general election was held in 1955, it has guaranteed political rights, especially the right to vote, for Indonesian citizens who are abroad, but in the development of policies on elections in Indonesia there has been no adequate policy update. Women Indonesian migrant workers who are the face of the majority of Indonesian citizens abroad have not participated in the implementation of Indonesian elections abroad and also have not felt the direct benefits of organising Indonesian elections abroad. This research traces the emergence of overseas election monitoring activities and political education of Indonesian migrant workers. These initiatives have encouraged the political activism of Indonesian migrant workers to ensure that Indonesian elections abroad are more qualified, responsive to the migrant worker protection agenda and encourage the representation of migrant workers in legislative political representation contested in elections

Keywords: politic activism, parliament, overseas election, Indonesian women migrant workers

**Abstrak**

Meskipun sejak pemilihan umum Indonesia pertama kali digelar pada tahun 1955 telah menjamin hak politik, khususnya hak pilih, bagi warga negara Indonesia yang berada di luar negeri, namun dalam perkembangan kebijakan tentang pemilihan umum di Indonesia belum ada pembaruan kebijakan yang memadai. Para perempuan pekerja migran Indonesia yang merupakan wajah mayoritas warga negara Indonesia di luar negeri belum banyak yang berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemilu Indonesia di luar negeri dan juga belum merasakan manfaat langsung dari penyelenggaraan pemilu Indonesia di luar negeri. Riset ini menelusuri adanya kemunculan aktivitas pemantauan pemilu Indonesia di luar negeri dan pendidikan politik pekerja migran Indonesia. Inisiatif tersebut telah mendorong adanya aktivisme politik pekerja migran Indonesia untuk memastikan pemilu Indonesia di luar negeri lebih berkualitas, responsif pada agenda perlindungan pekerja migran dan mendorong adanya representasi pekerja migran dalam keterwakilan politik legislatif yang dikontestasikan dalam pemilu.

Kata kunci: aktivisme politik, parlemen, pemilu luar negeri, perempuan pekerja migran Indonesia

**Pendahuluan**

Aktivisme politik perempuan merupakan lahan kajian yang sudah banyak dilakukan dalam studi perpolitikan di Indonesia, baik dalam ranah ilmu sejarah, ilmu politik, serta studi feminisme dan kajian gender. Jika dalam kajian ilmu sejarah lebih banyak melacak jejak pergerakan perempuan Indonesia dalam periode politik tertentu, maka dalam studi politik, feminisme, dan kajian gender lebih berfokus pada aktivitas politik perempuan dalam bentuk partisipasi politik serta kepemimpinan politik dalam ranah politik formal/politik elektoral.

Sebelum masuk pada pembahasan mengenai aktivisme politik perempuan pekerja migran Indonesia, ada baiknya kita melakukan penelusuran sejarah pemilu. Kajian atas sejarah pemilihan umum di Indonesia banyak membahas sejak Pemilu 1955—sebagai bentuk pemilu yang bebas dan partisipatif. Beberapa perbandingan penyelenggaraan pemilu di era Orba menunjukkan adanya kontrol pemerintah dan militer (Feith 1957; Crouch 1978) serta konsolidasi politik yang memanfaatkan Golkar dan militer sebagai kekuatan politik di bawah rezim Presiden Soeharto (Reeve 1985). Pada tahun 1999, penyelenggaraan pemilu (setelah kejatuhan rezim Soeharto) memberikan sebuah

harapan optimis. Adanya perubahan konteks politik di era reformasi turut memasukkan isu partisipasi pemilih, pendidikan pemilih, pengaruh media, persoalan keterwakilan perempuan, hingga kritik atas korupsi dan politik uang (The Asia Foundation 2003; Muhtadi 2020; Aspinall, Edward, & Berenschot 2019).

Dalam satu dekade terakhir, tema-tema Pemilu dalam literatur ilmu politik juga semakin beragam antara lain mengenai pemilihan kepala daerah langsung, politik uang, dan keterwakilan perempuan (Sulistiyanto & Erb 2015). Pembahasan mengenai politik elektoral dalam kajian aktivisme politik perempuan, banyak berfokus pada kuota keterwakilan politik perempuan di parlemen dan birokrasi, kontestasi gagasan, serta figur perempuan dalam proses elektoral legislatif, eksekutif, serta kandidat perempuan dan dinasti politik dengan kecenderungan pembahasan di wilayah politik elite. Kajian mutakhir mengenai keterwakilan dan kepemimpinan perempuan dalam politik sebagai keluaran dari pemilu ada dalam buku yang disunting oleh Kurniawati Hastuti Dewi (2022) mengurai persoalan serta dilema kepemimpinan politik perempuan dalam jejaring dinasti politik dan oligarki lokal.

Pada masa transisi demokrasi di tahun penyelenggaraan Pemilu Indonesia 1999, muncul banyak program pendidikan politik (termasuk pendidikan pemilih) yang bertujuan memastikan partisipasi aktif masyarakat. Ini berbeda dengan situasi pada masa Orde Baru yang lebih bersifat mobilisasi massa. Berbagai respons politik dilakukan oleh perempuan baik secara individual maupun terorganisir lewat komunitas terhadap penyelenggaraan Pemilu 1999. Antusiasme partisipatif ini terlihat dari kemunculan kesadaran politik lewat partai, pencalonan anggota legislatif, serta penyelenggaraan pendidikan politik untuk perempuan. Namun, dalam prosesnya ternyata masih ditemukan banyak hambatan seperti kurangnya dukungan politis terhadap keterlibatan perempuan baik di partai maupun dalam proses pencalonan anggota legislatif perempuan (API 1999; Suryakusuma & Johnson 2001). Alih-alih menjadi subjek politik, perempuan dalam konteks ini lebih dianggap sebagai token dan objek politik.

Pada upaya lain, dilakukan pula penyelenggaraan pendidikan politik (terkait juga sebagai pemilih) oleh banyak organisasi perempuan. Tujuannya adalah untuk membuka ruang dialog antara perempuan sebagai subjek politik dengan partai terkait agenda kepentingan politik perempuan. Salah satunya yang dilakukan oleh Solidaritas Perempuan yang menyelenggarakan berbagai dialog politik perempuan,

termasuk agenda perlindungan perempuan pekerja migran (Ardiantoro 1999). Bentuk pendidikan politik ini juga diwujudkan oleh Koalisi Perempuan Indonesia yang berdiri sejak tahun 1998. Hingga saat ini, peran mereka masih konsisten dalam melahirkan kader-kader perempuan untuk masuk dalam partai, terlibat di ruang politik, serta aktif dalam proses penyelenggaraan pemilu. Koalisi Perempuan Indonesia juga memberikan perhatian pada agenda perlindungan perempuan pekerja migran. Bentuk-bentuk pendidikan politik ini juga menjadi bagian dari antusiasme keterlibatan politik bagi perempuan Indonesia setelah lama dibungkam (Mughtar 2016).

Berbagai upaya ini ternyata tidak mampu mendorong jumlah perempuan terpilih dalam parlemen secara signifikan tercatat hanya 9 persen perwakilan perempuan dari total anggota parlemen. Hal ini menunjukkan bahwa masih banyak catatan dari agenda politik perempuan Indonesia yang perlu diperhatikan. Namun demikian, tetap ada agenda yang berhasil diloloskan pada periode legislatif 1999—2024 yaitu dengan disahkannya UU Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga.

Peran aktivisme politik perempuan Indonesia di era reformasi menjadi salah satu catatan sejarah yang cukup penting sebagai titik tolak perubahan nuansa dan partisipasi politik perempuan. Dorongan kuantitas sebagai bentuk aksi afirmatif dapat mendorong juga tujuan substantif yang mengartikulasi kepentingan perempuan Indonesia. Dorongan kuantitas ini merespons jumlah kuota perempuan dalam sistem elektoral dan kepartaian yang kurang memperhatikan suara perempuan sehingga akhirnya terakomodasi (International IDEA 1999). Sayangnya, tidak banyak ditemukan kajian komprehensif mengenai aspirasi politik kelompok akar rumput dalam kontestasi pemilu Indonesia. Terry Caraway dan Michele Ford (2019) dalam buku *Activists in Transition: Progressive Politics in Democratic Indonesia* (Dibley & Ford 2019), menulis mengenai aspirasi kaum buruh dan upayanya untuk bisa terlibat dalam politik elektoral. Ini menjadi tantangan bagi agenda perlindungan perempuan pekerja migran Indonesia yang masih termarginalkan.

Kajian tentang pemilu dan aspirasi perempuan pekerja migran juga jarang dilakukan. Di antara kelangkaan tersebut, Ayu Kusumastuti menulis tesis Ph.D. untuk University of Leeds berjudul *Political Transnationalism of Indonesian Female Domestic Migrant Workers*, yang memperkuat kajian keterlibatan politik perempuan pekerja migran. Pada artikel lain,

Ayu Kusumastuti (2023) juga melakukan pendalaman mengenai praktik politik pekerja migran Indonesia di Hong Kong baik dalam ranah elektoral dan non-elektoral dan bagaimana praktik politik tersebut memengaruhi kebijakan terkait pekerja migran. Kajian pada artikel ini menggunakan konsep politik transnasional dan remitansi politik.

Hal yang menarik dalam proses belajar mengenai aktivisme politik perempuan pekerja migran adalah melalui pengenalan dinamika penyelenggaraan pemilu luar negeri di berbagai negara. Kajian yang lebih komprehensif dapat kita temukan terkait dengan transnasional politik, artikulasi politik diaspora, serta kajian mengenai remitansi dan politik. Kajian-kajian ini melihat pekerja migran sebagai subjek politik, siasat politik pekerja migran, dan segala kerentanan pekerja migran yang dihadapinya. Hal ini bisa dilihat dari penyelenggaraan di beberapa negara Afrika (Aljazair, Maroko, dan Tunisia) yang menggunakan atau memanfaatkan partisipasi pemilih luar negeri dalam pemilunya untuk memobilisasi dukungan dan sumber daya, mengontrol, dan mengawasi warga negaranya yang ada di luar negeri (Brand 2010). Contoh lain adalah Filipina yang menggunakan remitansi sebagai alat ukur tindakan dan preferensi politik keluarga pekerja migran pada pemerintah yang berkuasa (Oh 2016).

Remitansi menjadi salah satu aspek penting dalam politik elektoral (O'Mahay 2013) karena dapat memberikan perubahan sistematis terhadap siklus politik. Remitansi juga dapat membuat warga pemilih otonom dan tidak tergantung pada negara sehingga dia bisa menghukum negara yang otoriter (Escriba-Folch, Sesequer, & Wright 2015) sehingga dapat memunculkan transisi demokrasi di negara tersebut. Lewat upaya ini, pekerja migran dapat menjadi aktor politik aktif sehingga partisipasinya sangat berpengaruh pada kondisi politik negara asalnya.

Penelusuran atas kajian ini berlanjut pada proses penyelenggaraan pemilu Indonesia di luar negeri. Jumlah kajian ini pun cukup sedikit ditemukan. Beberapa kajian ditulis oleh pemantau pemilu atau lembaga kajian pemilu seperti buku Demokrasi Pilu yang ditulis oleh Migrant CARE (2014) dan buku terjemahan *Perludem* (2016) yang berjudul *Memberikan Suara dari Luar Negeri: Buku Panduan International IDEA*. Penulis hanya menemukan satu tesis pascasarjana yang ditulis oleh Wahdy Hafizy (2017) untuk Departemen Politik dan Pemerintah. Universitas Gadjah Mada yang berjudul *Penjaminan Hak Pilih Warga Negara di Luar Negeri, Kajian Instrumentasi Pemilu*. Beberapa kajian

lain terkait penyelenggaraan pemilu Indonesia di luar negeri lebih banyak fokus pada aspek penyelenggaraan, partisipasi politik, dan aspek yuridis konstitusional. Fokus ini kemudian mulai mempertanyakan kualitas dan kuantitas partisipasi perempuan pekerja migran Indonesia sebagai pemilih. Secara umum, ditemukan bahwa figur politikus populer turut memengaruhi keterlibatan aktif para pekerja migran (Suryani & Anna 2017). Kenaikan partisipasi juga diikuti dengan kebijakan yang dianggap memudahkan pekerja migran Indonesia (Hasanah, Rizka, & Mui'in 2023). Namun, ditemukan bahwa kenaikan ini kurang signifikan mengingat masih ada kesulitan pekerja migran mengakses informasi, mendaftar sebagai pemilih, sosialisasi pemilu, dan keterbatasan waktu pemilu.

Keterbatasan literatur mengenai penyelenggaraan pemilu Indonesia di luar negeri ini menunjukkan sedikitnya akses dan perhatian terhadap warga negara Indonesia di luar negeri, khususnya pada perempuan pekerja migran. Pada wilayah konstitusional, hak politik para pekerja migran Indonesia (sebagai warga negara) telah terpenuhi dalam penyelenggaraan pemilu. Namun, dari beberapa temuan terlihat bahwa hak konstitusional tersebut belum maksimal diperoleh (Akmal & Syarrijal 2022; Sani 2015) karena belum semua pekerja migran Indonesia mendapatkan akses sebagai pemilih. Ada kelemahan representasi politik warga negara Indonesia di luar negeri (Siregar 2022) sehingga perlu instrumen tambahan yang lebih memperhatikan pemenuhan hak politik warga negara Indonesia di luar negeri, termasuk para pekerja migran.

Regulasi tentang penyelenggaraan pemilu pertama kali di Indonesia telah mengatur agar partisipasi warga negara Indonesia di luar negeri dimungkinkan dan difasilitasi oleh keberadaan Perwakilan RI di Luar Negeri. Hal ini telah diatur dalam UU Nomor 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Pasal 19, yang menjelaskan mengenai kepanitiaan untuk pemilihan luar negeri. Pada Pasal 23 ayat (2), secara khusus mengatur mekanisme jumlah anggota panitia pemilihan agar dapat dilakukan dengan sah. Sementara pada Pasal 30 ayat (4) menegaskan bahwa penduduk Indonesia di luar negeri memiliki hak untuk memilih dan mekanisme pemberitahuan pada panitia mengenai jumlah penduduk Indonesia di luar negeri merupakan tugas dari Menteri Luar Negeri. Pengaturan ini yang menjadi cikal bakal pembentukan penyelenggara pemilihan umum Panitia Pemilihan Luar Negeri dan

wilayah elektoral untuk para pemilih Indonesia di luar negeri—kemudian dikenal sebagai Daerah Pemilihan Jakarta II yang terdiri atas Jakarta Pusat, Jakarta Selatan, dan Luar Negeri.

Berlandaskan atas temuan-temuan ini, kajian mengenai aktivisme perempuan kelompok marginal (khususnya perempuan pekerja migran) dalam pemilu penting dilakukan untuk melihat proses dan keterlibatan politik kelompok perempuan marginal. Kita perlu belajar dari perbandingan tata kelola penyelenggaraan pemilu di luar negeri dan dukungan kebijakannya serta bagaimana masalah pekerja migran menjadi agenda politik kontestan pemilu (Bahagijo et al. 2022). Inilah alasan artikel ini dituliskan, untuk mengkaji secara spesifik aktivisme politik perempuan pekerja migran Indonesia dalam merespons penyelenggaraan pemilu Indonesia di luar negeri. Hal ini juga menjadi bagian dari mendesak agenda kepentingan politik bagi perempuan pekerja migran Indonesia—sebagai kelompok marginal yang sering kali diabaikan kepentingannya, termasuk dalam pemilu. Mereka juga merupakan warga negara Indonesia yang ada di luar negeri dan berada dalam wilayah elektoral pemilu Indonesia di luar negeri yang memiliki kekhususan dalam penyelenggaraannya.

## Metode Penelitian

Penelitian ini mengkaji tentang aktivisme politik pekerja migran perempuan Indonesia yang berada di luar negeri (khususnya di Malaysia dan Hong Kong) dan membandingkan dalam tiga kali penyelenggaraan Pemilu Indonesia di luar negeri (2014, 2019, dan 2024). Penelitian dilakukan dengan menggunakan metode penelitian kualitatif. Data-data kualitatif dikumpulkan melalui kajian kepustakaan dan observasi lapangan. Kajian kepustakaan dalam penelitian ini berasal dari pencarian mendalam atas berbagai jurnal ilmiah terbitan dalam negeri dan luar negeri. Pendekatan komparasi politik mengenai penyelenggaraan pemilu di luar negeri dari berbagai negara menjadi cara untuk menelusuri data yang dibutuhkan. Tinjauan literatur tersebut dilengkapi dengan studi dokumen (dari sumber-sumber primer) dan studi pustaka (dari sumber-sumber sekunder) terkait dengan data penyelenggaraan pemilu Indonesia di luar negeri yang bersumber dari penyelenggara pemilu, media massa, maupun organisasi pemantau pemilu.

Data observasi lapangan diperoleh dari catatan dan laporan pemantauan penyelenggaraan pemilu Indonesia di luar negeri sejak tahun 2009 sampai tahun

2024 yang dilakukan oleh Migrant CARE, dengan peran penulis sebagai pemantau pemilu. Sejak tahun 2009 hingga tahun 2024, Migrant CARE telah melakukan pemantauan penyelenggaraan pemilu Indonesia di Malaysia, Singapura, Hong Kong, dan Taiwan. Seluruh data yang ditemukan dianalisis untuk mencapai hasil yang komprehensif terkait perjalanan dan dukungan terhadap aktivisme politik perempuan pekerja migran di Indonesia.

## Kritik terhadap Penyelenggaraan Pemilu Indonesia di Luar Negeri yang Mengabaikan Aspirasi Pekerja Migran

Pada pendahuluan secara singkat dijelaskan bahwa sistem dan penyelenggaraan Pemilu 1999 berbeda dengan Pemilu di masa pemerintahan Orde Baru. Namun, perubahan tersebut belum dirasakan secara nyata oleh jutaan pekerja migran Indonesia yang berada di luar negeri. Secara resmi, pekerja migran Indonesia diakui sebagai pemilih dalam setiap pemilu. Namun kenyataannya, belum ada upaya yang serius untuk benar-benar menjangkau mereka sebagai pemilih yang aktif. Selain itu, belum ada juga ruang keterwakilan khusus bagi pekerja migran di parlemen yang bisa diwujudkan dalam pembentukan daerah pemilihan khusus luar negeri (Ardiantoro 1999). Hal ini terlihat dari penggabungan wilayah elektoral pekerja migran dengan Daerah Pemilihan Jakarta II yang terdiri atas Jakarta Pusat, Jakarta Selatan, dan Luar Negeri. Penyatuan wilayah elektoral ini sangat merugikan pekerja migran karena karakter kepentingan dan aspirasi pemilih luar negeri berbeda dengan karakter kepentingan dan aspirasi pemilih dari Jakarta Pusat dan Jakarta Selatan.

Pada masa menjelang penyelenggaraan Pemilu 2014, Migrant CARE menjadi ahli di Mahkamah Konstitusi untuk memberikan keterangan dan argumentasi mengenai pentingnya ada daerah pemilihan khusus luar negeri. Pada saat itu, Perludem bersama para penggerak diaspora Indonesia, termasuk pekerja migran, mengajukan uji materi Undang-Undang Pemilu serta Undang-Undang Susunan dan Kedudukan DPR sekaligus mengusulkan daerah pemilihan khusus yang terpisah dari daerah pemilihan DKI Jakarta II. Argumentasi para penggugat ini mendalilkan aspirasi mereka selama ini tidak terwakili oleh anggota DPR yang terpilih dan mereka membutuhkan representasi politik otentik yang mampu mengartikulasikan kepentingan politik mereka, seperti perlindungan pekerja migran serta gagasan tentang dwikewarganegaraan bagi

diaspora. Langkah hukum ini diajukan pada tanggal 12 Desember 2012 dan Mahkamah Konstitusi RI memutuskan untuk menolak permohonan pemohon meskipun sependapat bahwa dalam konteks pemilu, wilayah dalam negeri berbeda dengan wilayah luar negeri dan pembentukan daerah pemilihan luar negeri adalah ranah pembentuk hukum (Putusan MK Nomor 2/PUU-XI/2013).

Berkaca pada situasi tersebut, muncul dorongan yang lebih kuat untuk pemenuhan hak politik pekerja migran dalam pemilu. Hal ini sangat mendesak dilakukan karena kebijakan-kebijakan yang diproduksi akan sangat berpengaruh pada hajat hidup pekerja migran—berdasarkan kinerja legislatif dan eksekutif yang dipilih melalui mekanisme elektoral Pemilu (Susilo 2020). Banyaknya lembaga pemantau pemilu di Indonesia yang muncul di menjelang pemilu 1999 ternyata tidak juga memberikan perhatian pada proses penyelenggaraan pemilu Indonesia di luar negeri. Hal ini memperlihatkan bahwa hampir tidak ada perhatian publik mengenai penyelenggaraan pemilu Indonesia di luar negeri. Dalam buku *Panduan Parlemen Indonesia* yang diterbitkan oleh Almanak Parpol Indonesia, dicantumkan daftar lembaga pemantau pemilu dan semuanya berfokus pada penyelenggaraan pemilu Indonesia di dalam negeri (Suryakusuma 2001).

Upaya untuk mendorong agar agenda perlindungan pekerja migran Indonesia mendapatkan perhatian di pemilu 1999, dalam dialog politik dengan caleg perempuan yang diselenggarakan oleh Perserikatan Solidaritas Perempuan, para caleg perempuan selalu disodorkan pertanyaan terkait komitmennya pada masalah perempuan pekerja migran. Dialog ini diselenggarakan di kota-kota besar di Sumatra, Jawa, dan Sulawesi yang melibatkan anggota dari Perserikatan Solidaritas Perempuan (dalam Laporan Penyelenggaraan Dialog Politik Perempuan untuk Pemilu 1999 Solidaritas Perempuan Jakarta). Pada upaya lain, Almanak Parpol Indonesia mendokumentasikan pertanyaan dari semua partai politik yang terlibat pada Pemilu 1999 terkait visi dan misi serta program terkait dengan perlindungan pekerja migran Indonesia. Upaya yang dilakukan oleh Solidaritas Perempuan dan Almanak Parpol Indonesia menunjukkan bahwa agenda perlindungan pekerja migran Indonesia hampir sama sekali tidak muncul dalam agenda politik pemilu 1999 baik yang diusung partai politik maupun calon legislatif (API 1999).

Aktivisme perempuan pekerja migran Indonesia di luar negeri sudah mulai tumbuh sejak awal dekade

1990-an, terutama di Hong Kong. Mereka tergabung dalam organisasi bernama Indonesian Migrant Workers Union dan Asosiasi Tenaga Kerja Indonesia di Hong Kong. Organisasi ini menjadi cikal bakal terbentuknya kolektif perempuan pekerja migran bernama Indonesia Group yang didukung pembentukannya oleh Asian Migrant Centre. Untuk pertama kalinya, pada Desember 1994, dalam sebuah forum Asian Women's Tribunal di Chulalongkorn University, Bangkok, Tina seorang perempuan pekerja migran Indonesia memberi kesaksian mengenai kerentanannya sebagai pekerja di Arab Saudi dan Hong Kong. Tina adalah salah satu penggerak Indonesia Group (Matsui 2002). Dalam perkembangannya, organisasi pekerja migran Indonesia di Hong Kong menjalin kerja sama dengan para aktivis advokasi pekerja migran Indonesia untuk mendorong lahirnya regulasi perlindungan pekerja migran. Organisasi ini juga melakukan kampanye agar pemerintah Indonesia meratifikasi Konvensi Internasional mengenai perlindungan hak-hak seluruh pekerja migran dan anggota keluarganya (Ford & Susilo 2010).

Untuk mendukung advokasi dan kampanye tersebut, Indonesian Migrant Workers Union memproduksi film dokumenter berjudul *2,5 Billions Dollars for the State*. Film ini menggambarkan bahwa jerih payah pekerja migran Indonesia berupa kiriman remitansi sebesar USD 2,5 miliar (saat film ini dibuat tahun 2000) tidak dihargai oleh negara. Saat itu, pemerintah dan parlemen belum mengambil inisiatif untuk menyusun regulasi perlindungan pekerja migran. Di dalam film ini terekam dokumentasi audiensi delegasi pekerja migran Indonesia dari Hong Kong dengan Wakil Ketua DPR RI Bidang Kesra Muhaimin Iskandar untuk mendesak DPR RI segera membahas RUU tentang Perlindungan Pekerja Migran Indonesia.

Kondisi inilah yang memunculkan kesadaran di kalangan pekerja migran dan aktivis pembela pekerja migran untuk melakukan advokasi kebijakan perlindungan pekerja migran mulai dari tahapan pemilu yang memilih eksekutif dan legislatif (Yazid 2013). Secara provokatif, pada saat deklarasi pendirian Federasi Organisasi Buruh Migran Indonesia pada tanggal 23 Februari 2003 muncul seruan boikot pemilu 2004 jika pemilu tidak bermanfaat bagi pekerja migran Indonesia. Seruan ini merupakan ekspresi kekecewaan terhadap lambatnya proses legislasi perlindungan pekerja migran.

Pada akhir masa jabatan DPR RI periode 1999--2004, tepatnya di bulan September 2004, lahirlah UU Nomor

39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri. Alih-alih menjadi payung perlindungan bagi pekerja migran Indonesia, UU ini dinilai buruk oleh para pekerja migran dan aktivis pembela pekerja migran karena lebih banyak mengatur soal penempatan pekerja migran oleh perusahaan penerah tenaga kerja dan sangat minim dimensi perlindungan hak asasi pekerja migran (Hidayah et al. 2013).

Menjelang penyelenggaraan Pemilu 2004, Migrant CARE melakukan refleksi mengenai penyelenggaraan pemilu 1999, kinerja parlemen periode 1999—2004, dan dampaknya pada nasib pekerja migran Indonesia. Refleksi dalam bentuk artikel berjudul *Buruh Migran Indonesia dan Pemilu 2004* diterbitkan di *Harian Kompas* pada tanggal 25 Februari 2004. Artikel ini mengevaluasi penyelenggaraan pemilu 1999, yang meski dianggap lebih demokratis, tetapi belum secara signifikan mengadopsi hak politik pekerja migran Indonesia (Susilo 2004). Keberadaan warga negara Indonesia di luar negeri hanya sebagai partisipan pelengkap dalam pemilu. Selama ini, perolehan suara pemilih di luar negeri disalurkan untuk daerah pemilihan Jakarta II.

Ada beberapa hal yang harus dikritisi dalam pemilu Indonesia di luar negeri. Pertama, tidak pernah terjadi proses pendaftaran pemilih secara maksimal sehingga persentase partisipasi pemilu di luar negeri sangat kecil dari jumlah sebenarnya. Jumlah terbesar warga Indonesia yang ada di luar negeri adalah kaum pekerja migran Indonesia, setelah itu mahasiswa, dan diplomat serta keluarganya. Jika dibandingkan dengan jumlah warga negara Indonesia yang berada di luar negeri, DPTLN yang ditetapkan KPU dalam setiap Pemilu tidak pernah melampaui angka 30 persen dari total jumlah warga negara Indonesia yang ada di luar negeri.

Kedua, pemilu tidak memperhitungkan keterwakilan dan aspirasi warga Indonesia di luar negeri. Dalam sistem pemilu yang lama, tidak pernah ada representasi dari sektor pekerja migran dan warga negara Indonesia yang bekerja di luar negeri. Sementara itu, wakil DPR yang mewakili daerah pemilihan Jakarta tidak memiliki sensitivitas mengenai masalah pekerja migran. Ternyata dalam sistem pemilu yang baru, juga tidak ada perubahan signifikan mengenai keterwakilan politik warga negara Indonesia yang ada di luar negeri. Realitas ini memperlihatkan betapa warga negara Indonesia yang ada di luar negeri (yang mayoritas adalah pekerja migran Indonesia) masih dipinggirkan secara politis. Padahal dengan kerentanan yang mereka miliki,

misalnya kekerasan yang dialami oleh pekerja migran atau diskriminasi yang dialami oleh mahasiswa dan warga negara Indonesia di luar negeri, saluran artikulasi politik untuk kebijakan yang protektif menjadi penting bagi mereka.

Dalam perspektif perbandingan politik, kita bisa belajar dari sistem pemilu di Filipina. Indonesia dan Filipina termasuk negara dengan jumlah pekerja migran yang banyak dan menerima aliran remitansi yang signifikan bagi pertumbuhan ekonomi. Di Filipina, sistem pemilunya telah mengakomodir kepentingan dan hak politik para pekerja migrannya. Filipina telah memperkenalkan regulasi yang menjamin hak-hak politik pekerja migrannya dengan menetapkan *Republic Act Nomor 9189 (An Act Providing For a System of Overseas Absentee Voting by Qualified Citizens of the Philippines Abroad, Appropriating Funds Therefore, and for Other Purposes)*. Regulasi yang dikeluarkan pada 13 Februari 2003 ini mengatur pelaksanaan pemilu Filipina bagi buruh migran dan warga negara Filipina yang ada di luar negeri (Rojas 2005). Pembelajaran dari pengalaman penyelenggaraan pemilu Filipina di luar negeri, seharusnya mendorong kehadiran landasan hukum untuk mengakomodasi kepentingan dan hak pekerja migran Indonesia.

Peraturan tentang penyelenggaraan pemilu Indonesia di luar negeri hanya mengenai penyelenggara dan pengawas pemilu *ad hoc*, metode pemungutan suara, dan penetapan waktu pemilu pendahuluan. Secara substantif, belum ada kebijakan untuk memberi pengakuan atas hak representatif warga negara Indonesia di luar negeri untuk mendapatkan afirmasi politik dalam bentuk daerah pemilihan luar negeri.

Sejak Pemilu 2004, terjadi perubahan mendasar sistem pemilu di Indonesia. Jika pada pemilu sebelumnya sistemnya menggunakan proporsional tertutup, maka pada tahun 2004 menggunakan proporsional terbuka. Dengan demikian, semakin memudahkan pemilih mengenali calon legislatif yang bertarung di daerah pemilihannya. Perubahan ini sebenarnya membuka ruang dan peluang yang lebar bagi partisipasi politik pekerja migran Indonesia dalam Pemilu. Ini termasuk memudahkan mereka mengenali representasi pekerja migran (dan warga negara Indonesia yang berada di luar negeri) dalam parlemen di Indonesia. Namun demikian, belum ada kemajuan yang signifikan yang berupaya mendorong partisipasi pekerja migran Indonesia dalam Pemilu, selain sebagai pemilih. Hingga saat ini, belum ada landasan hukum yang mengakui adanya mekanisme keterwakilan khusus warga negara Indonesia di luar

negeri dalam parlemen. Mekanisme inilah yang bisa membuka ruang bagi pekerja migran Indonesia (yang merupakan mayoritas warga negara Indonesia di luar negeri) memaksimalkan hak politiknya, bukan hanya hak memilih tetapi hak dipilih sebagai kandidat.

Menurut catatan IDEA, organisasi global pemantau pemilu, Indonesia termasuk negara yang mengakomodasi partisipasi pemilih di luar negeri untuk menjalankan hak politiknya. Namun, ini belum termasuk mengalokasikan afirmasi representasi politik untuk warga negaranya yang ada di luar negeri. Sebagai perbandingan, setidaknya ada 11 negara yang memberikan representasi migran di parlemen. Negara-negara tersebut sebagian besar adalah negara yang banyak warga negaranya bekerja di luar negeri, seperti Aljazair, Angola, Cape Verde, Kolombia, Kroasia, Ekuador, Mozambik, dan Panama. Sisanya adalah negara yang memiliki diaspora dan kematangan politik yang tinggi, yaitu Prancis, Italia, dan Portugal (IDEA 2016).

Filipina juga menjadi negara yang mengakomodasi kepentingan sektoral dalam kepartaian (*party-list system*) yang memungkinkan aspirasi politik pekerja migran disalurkan melalui partai politik pekerja migran atau partai politik sekawan yang memiliki kedekatan isu dengan pekerja migran. Dalam pemilu Filipina pada 2016, setidaknya ada lima partai sektoral yang memperjuangkan secara khusus aspirasi pekerja migran, yaitu Acts OFW Party-list, Amepa OFW-Party-list, Gabriela Party-list, Migrante Party-list, dan OFWFC Party-list. Mereka berhasil mengirimkan tiga wakilnya menduduki kursi parlemen, yakni dari Acts OFW Party-list dan Gabriela Party-list COMELEC 2016).

Sementara di Indonesia, selama ini keterwakilan elektoral pekerja migran berada di Dapil Jakarta II yang wilayahnya meliputi Jakarta Pusat, Jakarta Selatan, dan Luar Negeri. Dalam pemilu 2004 hingga pemilu 2024, sebagian besar calon legislatif yang bertarung di daerah pemilihan Jakarta II tidak memiliki rekam jejak aktivitas terkait dengan upaya mendorong perlindungan pekerja migran (Migrant CARE 2009). Hal ini yang membuat kita perlu mendorong kebijakan yang lebih berpihak pada para pekerja migran Indonesia agar terakomodir hak politiknya.

### **Migrant CARE dan Aktivisme Perempuan Pekerja Migran dalam Merespons Penyelenggaraan Pemilu Indonesia di Luar Negeri**

Berdasarkan pengalaman advokasi kebijakan legislasi mengenai pekerja migran di parlemen dan

evaluasi kritis penyelenggaraan pemilu Indonesia di luar negeri pada pemilu 1999 dan 2004, maka Migrant CARE menjelang pemilu 2009 menyiapkan diri untuk menjadi pemantau pemilu khususnya untuk penyelenggaraan pemilu Indonesia di luar negeri. Pilihan ini diputuskan untuk mendorong agar pekerja migran mendapatkan hak politiknya sebagai pemilih dan mendesakkan agenda perlindungan pekerja migran menjadi tema yang diperbincangkan dan diperjuangkan oleh kontestan pemilu. Beberapa catatan kritis Migrant CARE mengenai penyelenggaraan pemilu Indonesia tahun 2009 dituliskan dalam web blog buruhmigranberpolitik.blogspot.com dan secara lengkap dituangkan dalam buku Demokrasi Pulu (Hidayah et al. 2013).

Menurut Konvensi Internasional tahun 1990 mengenai Perlindungan Hak Pekerja Migran dan Anggota Keluarganya yang telah diratifikasi oleh pemerintah Indonesia melalui UU Nomor 6 Tahun 2012, disebutkan bahwa salah satu hak dasar yang dimiliki oleh pekerja migran adalah hak politik dalam pemilu negara asal. Bahkan Pasal 41 ayat (1) mengatur mengenai hak partisipasi pekerja migran dan anggota keluarganya dalam kaitannya dengan partisipasi politik, hak memilih, dan hak dipilih.

Sejak Pemilu tahun 2009 hingga tahun 2024, Migrant CARE selain melakukan pemantauan pemilu pada saat pemungutan suara, juga dilakukan program pendidikan pemilih, dialog politik, dan pemantauan rekam jejak calon legislatif yang berkontestasi di Daerah Pemilihan Jakarta II (Migrant CARE 2009). Migrant CARE tercatat sebagai pemantau pemilu resmi oleh KPU dan Bawaslu dengan wilayah pemantauan negara-negara tujuan pekerja migran Indonesia. Sejak tahun 2009, Migrant CARE telah melakukan pemantauan di negara Malaysia, Singapura, dan Hong Kong. Pada tahun 2024, selain di tiga negara tersebut, Migrant CARE juga menambahkan negara Taiwan untuk dipantau.

Uraian mengenai proses dan hasil pemantauan pemilu Indonesia di luar negeri pada bagian ini didasarkan pada hasil laporan pemantauan pemilu Indonesia yang dilakukan Migrant CARE pada tahun 2014 (Migrant Care 2019), 2019, dan 2024 (Migrant Care 2024). Untuk menjalankan program tersebut, Migrant CARE menyusun modul pendidikan politik dan pemantauan pemilu Indonesia di luar negeri yang selalu diperbaharui dalam setiap penyelenggaraan pemilu. Modul ini menjadi pegangan bagi pekerja migran Indonesia di luar negeri yang terlibat dalam pemantauan penyelenggaraan pemilu (Migrant Care 2014).

Pemantauan pemilu Indonesia di luar negeri dilakukan Migrant Care ke negara-negara tujuan pekerja migran bekerja melalui kerja sama dengan organisasi pekerja migran Indonesia yang ada di negara tersebut. Di Hong Kong, kerja sama dilakukan dengan IMWU, ATKI, SBMI HK, dan KOTKIHO. Sementara, di Singapura bekerja sama dengan Indonesian Family Network dan Himpunan Penata Laksana Rumah Tangga Indonesia Singapura. Di Malaysia, kerja sama dilakukan dengan PERTIMIG (Persatuan PRT Migran Indonesia Malaysia) dan beberapa organisasi primordial kedaerahan yang menjamur di Malaysia. Sementara itu, di Taiwan bekerja sama dengan organisasi PRT Migran Indonesia GANAS. Tumbuhnya organisasi pekerja migran Indonesia di negara tujuan ini seiring dengan munculnya kesadaran politik akan hak pekerja migran dan tuntutan perlindungan. Selain itu, interaksi dengan organisasi pekerja migran negara lain dan dukungan NGO dan serikat buruh juga mempercepat proses politisasi organisasi pekerja migran (Bastide 2023).

Dalam melakukan pemantauan pada saat hari pemungutan suara, Migrant CARE merekrut dan mendidik para relawan pemantau pemilu dari organisasi-organisasi tersebut. Sebagian besar adalah perempuan yang bekerja sebagai pekerja rumah tangga migran. Sebelum memantau tahapan pemungutan suara, mereka mengikuti pembekalan mengenai tata cara penyelenggaraan pemilu Indonesia di luar negeri dan kekhususannya, metode pemantauan pemungutan suara, dan tata cara pelaporan. Mereka kemudian diterjunkan pada hari pemungutan suara yang ditetapkan. Selama ini, KPU RI selalu menetapkan hari pemungutan suara di luar negeri lebih awal daripada hari pemungutan pemilu yang berlangsung di tanah air. Dengan keterlibatan aktif para perempuan pekerja migran yang lebih mengerti lapangan, hasil pemantauan penyelenggaraan pemilu Indonesia di luar negeri dapat memperlihatkan kerumitan dan masalah-masalah yang terkandung dalam penyelenggaraan pemilu Indonesia di luar negeri.

Tumbuhnya kesadaran akan pentingnya hak politik pekerja migran Indonesia serta pemantauan penyelenggaraan pemilu Indonesia di luar negeri, telah berkontribusi terhadap beberapa identifikasi potensi pelanggaran dan kecurangan pemilu Indonesia yang diselenggarakan di luar negeri. Akses para pekerja migran Indonesia ke media sosial (Facebook, Instagram, Tiktok, dan Twitter) juga menjadi media artikulasi untuk menyampaikan persoalan-persoalan yang terjadi dalam penyelenggaraan pemilu Indonesia di

luar negeri. Beberapa temuan kunci dari pemantauan penyelenggaraan pemilu Indonesia di luar negeri bisa diidentifikasi berkat keterlibatan aktif perempuan pekerja migran Indonesia yang telah berpengalaman berkali-kali menjalani pemilu di luar negeri (baik terdaftar sebagai pemilih atau tidak terdaftar).

Berdasarkan hasil pemantauan Migrant CARE dalam setiap penyelenggaraan pemilu Indonesia di luar negeri, akurasi, dan rendahnya Data Pemilih Tetap Luar Negeri (DPTLN) menjadi masalah utama yang tak pernah diselesaikan dalam penyelenggaraan pemilu Indonesia. Jika mengacu pada data mobilitas warga negara Indonesia yang ada di luar negeri yang memang beragam (Rochim 2020), angka DPTLN yang ditetapkan setiap pemilu tidak pernah melewati angka 30 persen dari total warga negara Indonesia yang ada di luar negeri. Oleh karena itu, kemungkinan warga negara Indonesia (khususnya pekerja migran Indonesia) tidak tercatat sebagai pemilih dalam DPTLN sangat besar.

Setiap penyelenggaraan pemilu, jumlah DPT dalam negeri selalu meningkat, namun hal tersebut tidak tercermin dalam jumlah DPTLN. Dari tabulasi data DPT yang diolah dari KPU RI sejak tahun 2009 hingga 2024, diperoleh fakta bahwa tidak pernah ada peningkatan data yang signifikan dari DPTLN bahkan terjadi kemerosotan pada DPTLN 2024 dibanding dengan DPTLN 2014 dan 2019. Pada tahun 2009 DPTLN berjumlah 1.509.892, tahun 2014 berjumlah 2.025.000, tahun 2019 berjumlah 2.058.329, dan pada tahun 2024 jumlah DPTLN merosot drastis menjadi 1.750.474. (KPU 2024).

Rendahnya angka DPT Luar Negeri disebabkan oleh tiga faktor. Pertama, tidak maksimalnya sosialisasi tentang pentingnya menggunakan hak pilih terhadap warga negara Indonesia di luar negeri oleh penyelenggara pemilu. Kedua, tidak adanya proses pendataan yang akurat dan komprehensif. Ketiga, tidak adanya basis data yang valid dan memadai mengenai keberadaan dan jumlah warga negara Indonesia di luar negeri sehingga penyelenggara pemilu tidak memiliki acuan untuk mengakurasi DPTLN. Dengan penetapan DPTLN yang tidak mencerminkan realitas dan akurasi jumlah warga negara Indonesia di luar negeri, muncul masalah pada distribusi logistik pemilu serta membengkaknya jumlah pemilih tidak terdaftar pada DPTLN yang hadir pada hari pemungutan suara di TPSLN.

Menurut ketentuan KPU RI, penyelenggaraan pemilu Indonesia di luar negeri memiliki perbedaan yang



diselenggarakan di dalam negeri. Jika di dalam negeri hanya menggunakan metode pemungutan suara secara langsung melalui tempat pemungutan suara (TPS), maka di luar negeri menggunakan tiga metode pemungutan suara, yaitu memberikan suara di TPS, di kotak suara keliling, dan melalui metode pos. Aturan terbaru mengenai tata cara pemungutan suara pemilu Indonesia di luar negeri tertuang dalam Peraturan KPU Nomor 25 Tahun 2023 yang mengatur pasal-pasal khusus mengenai hal-hal teknis terkait pemungutan suara di luar negeri. Tiga metode pemungutan suara tersebut memiliki kompleksitas permasalahan dalam distribusi logistik dan penentuan dengan metode apa calon pemilih ditetapkan. Ini juga berimplikasi pada kerumitan cara pemantauan dan pengawasan pemungutan suara terutama pada metode kotak suara keliling dan metode pos.

Selain itu, jika pemilu di dalam negeri, hari pemungutan suara ditetapkan berlangsung serentak pada hari yang sama, maka penyelenggaraan pemilu Indonesia di luar negeri menggunakan metode pemilihan pendahuluan (*early voting*). Durasi waktu yang ditetapkan biasanya di antara satu minggu sebelum hari pemungutan suara serentak di Indonesia, berlangsung dalam waktu satu hari penuh sesuai ketentuan. Di negara-negara yang mayoritas pemilihnya adalah pekerja migran Indonesia, hari pemungutan suara biasanya diselenggarakan pada akhir pekan, hari Sabtu atau Minggu dengan menyesuaikan kondisi setempat. Pada Pemilu 2024, KPU menetapkan hari-hari pemungutan suara di luar negeri melalui Keputusan KPU Nomor 122 Tahun 2024.

Menurut pemantauan Migrant CARE di sepanjang tahun 2009 hingga 2024, metode pemungutan suara dengan menggunakan Pos/Surat adalah metode yang paling banyak digunakan untuk pemilih luar negeri dengan proporsi 40 persen dari DPT Luar Negeri, metode Kotak Suara Keliling proporsinya 35 persen, sedangkan yang menggunakan TPS Luar Negeri hanya sekitar 25 persen. Bahkan di tahun 2024 ini, persentase pemilih menggunakan metode TPS kemungkinan makin mengecil karena adanya pemungutan suara ulang di Kuala Lumpur dan pelarangan otoritas Hong Kong untuk adanya TPSLN di luar wilayah akreditasi KJRI Hong Kong dalam Pemilu Indonesia tahun 2024.

Di Malaysia, Hong Kong, Singapura, dan Taiwan misalnya, keleluasaan mereka menjadi pemilih terbatas dengan jam kerja/jam libur serta izin dari majikan. Dari hasil pemantauan Migrant CARE yang bekerja sama dengan relawan perempuan pekerja migran yang

sebagian besar direkrut dari organisasi pekerja migran banyak pekerja migran Indonesia di pemungutan suara pendahuluan di Hong Kong, Malaysia, dan Singapura tidak bisa menjalankan hak pilihnya karena antrean yang mengular sementara layanan di TPS lamban sehingga mereka harus pulang karena harus kembali bekerja. Hambatan lain yang dihadapi adalah penahanan dokumen oleh agen atau majikan sehingga mereka tidak bisa memenuhi persyaratan kelengkapan dokumen. Ada pula yang tidak bisa memilih karena ternyata namanya tidak terdaftar dalam DPTLN.

Masalah lain yang muncul dalam penyelenggaraan Pemilu RI di luar negeri adalah tidak tersedianya instrumen pengawasan dan pemantauan proses pemungutan suara melalui proses Kotak Suara Keliling dan Pos/Surat. Dua mekanisme khusus untuk pemilih luar negeri ini tetap perlu diperhatikan untuk menjamin proses pemungutan suara yang bersandar pada prinsip LUBER (langsung, umum, bebas dan rahasia) serta JURDIL (jujur dan adil). Kompleksitas masalah inilah yang kemudian menimbulkan ketegangan yang berujung kecurigaan ketika beredar kabar adanya surat suara yang telah dicoblos di Malaysia dan Taiwan. Karena wilayah yurisdiksinya berada di luar negeri, maka ada keterbatasan ketika penyelenggara Pemilu dan aparat penegak hukum Indonesia ingin melakukan penyelidikan, penyidikan, ataupun investigasi. Ditambah lagi dengan adanya kabar-kabar bohong (*hoax*) yang beredar mengiringi penyelenggaraan pemungutan suara pendahuluan di luar negeri.

Temuan mengenai kompleksitas penyelenggaraan pemilu Indonesia di luar negeri merupakan kontribusi dari proses pemantauan pemilu yang dilakukan oleh relawan perempuan pekerja migran yang selama masa kerja di luar negeri mengalami beberapa kali pemilu. Pengalaman terdaftar atau tidak terdaftar sebagai pemilih pemilu Indonesia di luar negeri telah memberi pengetahuan mengenai kerumitan menjadi pemilih dalam pemilu Indonesia di luar negeri. Dengan akses media sosial dan arus komunikasi (lewat aplikasi perpesanan), perempuan pekerja migran Indonesia bisa menerima laporan pengaduan dari para pekerja migran lainnya mengenai pemilu. Mereka juga bisa memproduksi konten mengenai masalah-masalah terkait dugaan kecurangan dan pelanggaran pemilu Indonesia di luar negeri.

Catatan dan rekomendasi Migrant CARE mengenai masalah-masalah yang ditemukan dalam penyelenggaraan pemilu Indonesia di luar negeri sejak tahun 2009 sampai 2019 telah dilaporkan ke KPU RI dan

Bawaslu RI. Laporan ini juga menjadi bahan utama dari Bawaslu RI untuk menyusun Indeks Kerawanan Pemilu di Luar Negeri yang diluncurkan pada bulan Agustus 2023 (Wahyu, Johan et al. 2023). Namun demikian, tanpa ada upaya KPU RI untuk menindaklanjutinya, maka penyelenggaraan pemilu Indonesia di luar negeri pada tahun 2024 tetap mengulangi kesalahan yang sama, bahkan ditemukan masalah-masalah baru.

Selain untuk memastikan agar penyelenggaraan pemilu Indonesia di luar negeri berlangsung sesuai asas LUBER, JURDIL, dan inklusif, diharapkan setiap pekerja migran mendapatkan hak politiknya, Migrant CARE juga mendorong masuknya agenda perlindungan pekerja migran Indonesia dalam perbincangan program dalam kontestasi pemilu. Dalam setiap pemilu, Migrant CARE juga mempertemukan caleg-caleg perempuan potensial dengan para aktivis perempuan pekerja migran baik yang sedang bekerja maupun yang sudah pulang ke kampung halaman. Proses itu dilakukan melalui forum dialog politik kandidat untuk menguji tawaran agenda perlindungan pekerja migran dari kandidat dan para aktivis perempuan pekerja migran Indonesia yang meresponsnya dengan pengalaman konkret di lapangan.

Inisiatif serupa ini juga diselenggarakan oleh aktivis perempuan pekerja migran di Hong Kong. Untuk pertama kali dalam Pemilu 2014, organisasi pekerja migran Indonesia di Hong Kong menggelar Debat Politik Pemilu 2014 untuk menguji visi dan misi para kandidat mengenai agenda perlindungan pekerja migran Indonesia. Debat ini diselenggarakan di lapangan Victoria Park, Hong Kong dan dihadiri ribuan pekerja migran Indonesia. Debat ini diselenggarakan pada tanggal 22 Juni 2014 menghadirkan para juru kampanye capres dan aktivis pekerja migran (Wibisono 2014).

Pada tahun 2019, organisasi pekerja migran Indonesia di Hong Kong konsisten mengedepankan isu agenda perlindungan pekerja migran Indonesia untuk didesakkan dalam Pemilu 2019. Mereka memanfaatkan ruang demokrasi yang relatif terbuka di Hong Kong sehingga memungkinkan adanya aktivis politik pekerja migran di Hong Kong (Santosa 2023). Ruang demokrasi yang terbuka ini belum bisa dinikmati oleh pekerja migran Indonesia di Malaysia, Singapura, apalagi di Arab Saudi.

Namun, situasi tersebut berubah ketika pengaruh Tiongkok daratan di Hong Kong makin kuat. Ruang demokrasi semakin surut bahkan ketika ada aksi

pro-demokrasi di Hong Kong, terjadi represi dan penangkapan pada aktivis pro-demokrasi. Ini berdampak kuat pada aktivisme politik pekerja migran Indonesia di Hong Kong pada pemilu 2024. Otoritas Hong Kong melarang penyelenggaraan pemungutan suara terbuka melalui TPS yang bisa diikuti puluhan hingga ratusan ribu pekerja migran (Muliawati 2023). Hingga akhirnya penyelenggaraan pemilu Indonesia di Hong Kong 95 persen menggunakan metode pos, sementara 5 persen hanya menggunakan TPS langsung di Konsulat Jenderal Republik Indonesia (KJRI) Hong Kong.

Migrant CARE juga terlibat aktif dalam mendorong dan mempromosikan caleg-caleg perempuan lintas dapil dan lintas partai yang memiliki kepedulian pada agenda perlindungan pekerja migran. Mereka inilah yang kemudian menjadi anggota parlemen akselerator yang aktif memperjuangkan legislasi yang melindungi pekerja migran, misalnya UU Nomor 21 Tahun 2007 tentang Tindak Pidana Perdagangan Orang dan UU Nomor 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia. Caleg-caleg perempuan yang kemudian menjadi mitra kerja Migrant CARE untuk mendorong agenda perlindungan pekerja migran di parlemen, antara lain Eva Kusuma Sundari (PDIP), Nihayatul Waforoh (PKB), Latifah Iskandar (PAN), Nova Riyanti Yusuf (Partai Demokrat), dan Okky Asokawati (PPP kemudian pindah Partai NasDem). Jejaring yang dibangun antara anggota parlemen dan aktivis pekerja migran Indonesia ini memperlihatkan kuatnya tali mandat konstituensi sejak masa kandidasi semasa pemilu hingga mengawal kinerjanya sepanjang masa kerjanya di parlemen. Ini menjadi modalitas untuk memastikan adanya kebijakan perlindungan pekerja migran dan upaya-upaya memastikan kebijakan tersebut diimplementasikan (Sherlock 2020).

Dalam Pemilu 2014, 2019, dan 2024, Migrant CARE selalu menggelar Dialog Caleg untuk Agenda Perlindungan Pekerja Migran untuk level DPR RI Daerah Pemilihan Jakarta II yang meliputi Jakarta Pusat, Jakarta Selatan, dan Luar Negeri. Selain itu, secara spesifik di level DPRD kabupaten, Migrant CARE juga menggelar Dialog Caleg untuk Agenda Perlindungan Pekerja Migran untuk wilayah-wilayah basis pekerja migran, khususnya di Indramayu, Wonosobo, Kebumen, Banyuwangi, Jember, Lombok Utara, dan Lembata. Di wilayah ini, Migrant CARE bekerja sama dengan komunitas membangun inisiatif Desa Peduli Buruh Migran.

Hadirnya upaya pelibatan langsung perempuan pekerja migran dalam pemantauan pemilu Indonesia

ke luar negeri secara langsung maupun tidak langsung telah mendorong munculnya aktivisme politik perempuan pekerja migran Indonesia, sebagai bentuk respons atas penyelenggaraan pemilu Indonesia di luar negeri. Dalam perkembangannya, beberapa aktivis perempuan pekerja migran Indonesia yang pernah terlibat menjadi relawan pemantau pemilu Migrant CARE, dalam pemilu berikutnya menjadi bagian dari penyelenggara pemilu Indonesia di luar negeri, misalnya menjadi relawan PPLN, petugas TPSLN, ataupun Panwas LN. Jika awalnya beberapa aktivis perempuan pekerja migran baru terlibat sebagai relawan pemantau pemilu, pada tahap selanjutnya sebagian dari mereka kemudian menjadi bagian dari penyelenggara pemilu Indonesia di luar negeri, misalnya dengan menjadi bagian dari KPPSLN ataupun Panwaslu luar negeri. Dengan pengalaman dan pengetahuan mengenai kebijakan pekerja migran serta interaksi politik yang terbangun selama proses pemantauan pemilu, mereka juga makin konsisten menjadi tulang punggung organisasi untuk menggerakkan advokasi kebijakan terkait perlindungan pekerja migran.

Ketika pemilu 2014 melahirkan fenomena relawan politik, para aktivis perempuan pekerja migran juga mewarnai kelahiran relawan politik bukan hanya sebagai pengikut tetapi juga mendorong mereka menjadi relawan politik mengusung agenda perlindungan pekerja migran. Hal ini berlangsung sampai pada pemilu 2024. Dengan mengusung agenda utama perlindungan pekerja migran, keterlibatan aktivis perempuan pekerja migran dalam kerja politik partisan menjadi relawan politik, menunjukkan bahwa aktivisme politik penting untuk dilakukan. Tujuannya agar agenda kepentingan perempuan pekerja migran Indonesia dapat didengarkan dan terwujud dalam kebijakan serta implementasi yang berpihak pada persoalan dan pengalaman mereka. Untuk mencapai hal tersebut, kita harus selalu konsisten dalam komitmen pengawasan dan mendorong para perempuan pekerja migran untuk terlibat sebagai representasi diri mereka dalam ajang politik Indonesia.

## Penutup

Dalam studi tentang politik di Indonesia, kajian tentang pemilu merupakan kajian yang sering dilakukan, bahkan hingga kini masih terus dilakukan mengikuti perkembangan demokrasi di Indonesia. Namun, dalam kajian yang lebih spesifik seperti aktivisme politik perempuan pekerja migran terkait penyelenggaraan pemilu Indonesia di luar negeri masih belum banyak

dilakukan. Penelitian ini memberikan sumbangsih atas kajian terkait kompleksitas penyelenggaraan pemilu Indonesia di luar negeri dan respons politik perempuan pekerja migran yang selama ini dimarginalisasi dalam semua lini kebijakan publik.

Pendekatan tinjauan literatur dinamika politik penyelenggaraan pemilu luar negeri yang melibatkan pekerja migran sebagai pemilih, data hasil pemantauan pemilu Indonesia di luar negeri, serta pengalaman keterlibatan perempuan pekerja migran Indonesia dalam pemilu menunjukkan kenyataan bahwa penyelenggaraan pemilu Indonesia di luar negeri dari tahun ke tahun tidak ada perubahan peraturan penyelenggaraan yang signifikan. Temuan ini juga menunjukkan bahwa peraturan yang dibuat masih belum menjangkau masyarakat pemilih mayoritas perempuan pekerja migran, serta belum membuka afirmasi keterwakilan khusus parlemen dari konstituen pemilih luar negeri dalam bentuk daerah pemilihan khusus luar negeri.

Di antara keterbatasan dan sempitnya ruang partisipasi perempuan pekerja migran dalam penyelenggaraan pemilu Indonesia di luar negeri, telah muncul aktivitas politik perempuan pekerja migran Indonesia. Aktivisme tersebut diartikulasikan dalam banyak praktik politik terkait penyelenggaraan penuh misalnya terlibat dalam pemantauan pemilu di luar negeri, menjadi relawan, atau mengajukan tuntutan perlindungan pekerja migran melalui dialog dengan kontestan atau mengkritisi visi dan misi kontestan. Beberapa hambatan muncul melalui ruang representasi yang terbatas, dominasi kuasa politik dan uang dalam penentuan calon legislatif, serta belum adanya kebijakan afirmasi khusus mengenai keterwakilan pemilih luar negeri dalam parlemen. Hal ini membatasi kesempatan bagi para aktivis perempuan pekerja migran mengajukan diri sebagai kandidat untuk berkompetisi dalam pemilu legislatif.

Dari seluruh temuan dalam penelitian ini, penulis sampai pada kesimpulan bahwa penting untuk memperjuangkan penyelenggaraan pemilu Indonesia di luar negeri lebih berkualitas. Hal ini dapat dilakukan dengan memaksimalkan partisipasi bermakna perempuan pekerja migran dan mendorong afirmasi khusus representasi warga negara Indonesia di luar negeri, daerah pemilihan khusus luar negeri sehingga dapat menjadi aspirasi dari aktivisme perempuan pekerja migran Indonesia dalam penyelenggaraan pemilu Indonesia di luar negeri. Dengan demikian, dapat tercapai tujuan perjuangan yang berpihak secara

politis dan mendengarkan suara dari pengalaman perempuan pekerja migran Indonesia.

## Daftar Pustaka

- Akmal, D. U., & Mada, S. M. 2022. "Hak Politik Pekerja Migran Indonesia: Dinamika Permasalahan dalam Mengimplementasikan Hak Konstitusional", *ADLIYA: Jurnal Hukum dan Kemanusiaan*, 16(1), hlm. 1—20.
- API. 1999. *Almanak Parpol Indonesia*. Yayasan API: Jakarta.
- Ardiantoro, J. et al. 1999. *Transisi Demokrasi, Evaluasi Kritis Penyelenggaraan Pemilu 1999*. KIPP: Jakarta.
- Aspinall, E. & Brenschot, W. 2019. *Democracy for Sale, Election, Clientelism and the State in Indonesia*. Cornell University Press: Ithaca.
- Bastide, L. 2023. *Re-politicising Transnationalism: Migrant Women and Migrant Politics between Indonesia, Malaysia, and Singapore*. Asian Research Institute: Singapore.
- Brand, L. A. 2010. "Authoritarian States and Voting from Abroad: North African Experiences", *Comparative Politics*, 43(1), hlm. 81—99.
- COMELEC, 2016. Election Result in the Philippines, COMELEC: Manila
- Crouch, H. 1978. *The Army and Politics in Indonesia*. Cornell University Press: Ithaca.
- Dewi, K. H. 2022. *Gender and Politics in Post Reformasi Indonesia: Women Leaders within Local Oligarchy Networks*. BRIN dan Springer: Jakarta.
- Dibley, T. dan Ford, M. 2019. *Activists in Transition: Progressive Politics in Democratic Indonesia*. Cornell University Press: Ithaca.
- Escribà-Folch, A., Meseguer, C., & Wright, J. 2015. "Remittances and Democratization", *International Studies Quarterly*, 59(3), hlm. 571—586.
- Feith, H. 1957. *The Indonesian Election 1955*. Cornell University Press: Ithaca.
- Ford, M. & Susilo, W. 2010, Organizing for Migrant Workers, INSIDE Indonesia, April 2010.
- Hafizy, W. 2017. *Penjaminan Hak Pilih Warga Negara di Luar Negeri*. Tesis Program Pascasarjana Departemen Politik dan Pemerintahan. FISIPOL UGM: Yogyakarta.
- Hasanah, S., Rizka, R., & Mu'in, F. 2023. "Partisipasi Politik Pekerja Migran Indonesia pada Pemilu 2019", *Journal of Government and Politics (JGOP)*, 5(2), hlm. 155—165.
- Hidayah, A. et al. 2013. *Seluruh Kebijakan (Minus) Perlindungan Buruh Migran Indonesia*, Migrant CARE: Jakarta.
- Hidayah, A. & Susilo, W. 2014. *Demokrasi Pulu: Potret Penyelenggaraan Pemilu RI 2009 di Luar Negeri*. Migrant CARE: Jakarta.
- International IDEA. 1999. *Perempuan di Parlemen: Bukan Sekedar Jumlah*. International IDEA dan Yayasan Jurnal Perempuan: Jakarta.
- International IDEA. 2016. *Memberikan Suara dari Luar Negeri, Buku Panduan International IDEA*. International IDEA dan PERLUDEM: Jakarta.
- KPU.go.id. 2024. Diakses di: <https://opendata.kpu.go.id/> diakses pada 10 Desember 2024.
- Kusumastuti, A. 2023. "Do Indonesian Migrant Domestic Workers Engage With Homeland Politics?", *Global: Jurnal Politik Internasional*, 25(2), hlm. 164—199.
- Matsui, Y. 2002, *Perempuan Asia: Dari Penderitaan Menjadi Kekuatan*, Yayasan Obor: Jakarta.
- Muchtar, Y. 2016. *Tumbuhnya Gerakan Perempuan Indonesia pada Masa Negara Orde Baru*. KAPAL Perempuan: Jakarta.
- Muhtadi, B. 2020. *Kuasa Uang, Politik Uang dalam Pemilu Pasca-Orde Baru*. Kepustakaan Populer Gramedia: Jakarta.
- Muliawati, Anggi. 2023. "KPU Bakal Sediakan 4 TPS di Hong Kong, Imbas Kebijakan Pemerintah China". *Detik.com*. <https://news.detik.com/pemilu/d-7111171/kpu-bakal-sediakan-4-tps-di-hong-kong-imb-kebijakan-pemerintah-china>
- Migrant Care. (2014). *Modul Pendidikan Bagi Politik Buruh Migran*, Migrant CARE. <https://migrantcare.net/wp-content/uploads/downloads/2014/03/Modul-Pendidikan-politik-bagi-buruh-migran.pdf>
- Migrant CARE. 2019. "LAPORAN PEMANTAUAN PEMUNGUTAN SUARA PENDAHULUAN PEMILU SERENTAK 2019 DI LUAR NEGERI (Malaysia, Singapura, dan Hong Kong)" [https://migrantcare.net/wp-content/uploads/2019/04/2019\\_Laporan-Pemantauan-Pemilu-2019-Migrant-CARE-FIN-.pdf](https://migrantcare.net/wp-content/uploads/2019/04/2019_Laporan-Pemantauan-Pemilu-2019-Migrant-CARE-FIN-.pdf) Diakses pada Desember 2024.
- Migrant Care. 2024. "Laporan Pemantauan Migrant CARE mengenai Pemilu Indonesia di Malaysia, Singapura, Hong Kong dan Taiwan tahun 2024" (Draft catatan penulis)
- Oh, Y. A. 2016. "Migrant Remittances and Electoral Accountability: The Case of the Philippines: The Case of the Philippines", *The Korean Journal of International Studies*, 14(2), hlm. 339—367.
- Reeve, D. 1985. *Golkar of Indonesia, An Alternative to the Political Party*. Oxford University Press: Oxford.
- Rojas, H. S. 2003, *Overseas Absentee Voting, The Philippine Experience*, Center for Migrant Advocacy: Quezon City.
- Rochim, Abdul. 2020. "Ironis, Data Pekerja Migran di BP2MI, Kemlu, dan Kemenaker Berbeda". *SINDONews.com* <https://sin.do/u/ioshttps://nasional.sindonews.com/read/96062/15/ironis-data-pekerja-migran-di-bp2mi-kemlu-dan-kemenaker-berbeda-1594307234>
- Sherlock, S. 2020, *Alliances of Instrumental Advantage: Supporting Women's Agency in Civil Society Organisations in Indonesia*, *Journal Politics and Governance*, Volume 8, Issues 2020.
- Siregar, T. A. S. 2022. "Suara Pemilih Luar Negeri untuk Dapil Jakarta II: Tinjauan Keadilan Elektoral", *Jurnal KPU*, 4(1).
- Sulistyanto, P. & Erb, M. 2015. *Deepening, Democracy in Indonesia? Direct Elections for Local Leaders*. ISEAS: Singapore.

- Suryakusuma, J. 2001. *Panduan Parlemen Indonesia*. Yayasan API: Jakarta
- Suryakusuma, J. & Johnson, P. 2001. Creating Indonesia Baru: The Political Parties and Views of Women in Contemporary Indonesia. *2<sup>nd</sup> International Symposium of Journal Antropologi Indonesia*.
- Suryani, S., & Azmi, A. S. 2017. "Partisipasi Politik Buruh Migran Indonesia di Malaysia pada Pemilu 2009 dan 2014", *Jurnal Review Politik*, 7(2), hlm. 291—31.
- Susilo, W. 2004. Buruh Migran Indonesia dan Pemilu 2004. *Harian Kompas*, 25 Februari 2004.
- The Asia Foundation. 2003. *Demokrasi di Indonesia, Sebuah Survey Pemilih Indonesia*. The Asia Foundation: Jakarta.
- Wibisono, Kunto. 2014. "Buruh migran selenggarakan debat pilpres di Hongkong". *Antara New*, diakses di: <https://www.antarane.ws.com/berita/441289/buruh-migran-selenggarakan-debat-pilpres-di-hongkong>, pada 15 November 2024.
- Yazid, S. 2013. *Indonesia's Civil Society in the Age of Democratization, NGO Responses on the Issue of Labor Migration*. NOMOS: Dortmund.

