

Ikhtiar Peningkatan Keterwakilan melalui Pembentukan Dapil Luar Negeri: Evaluasi terhadap Pemilu

Rahadian Diffaul Barraq Suwartono¹

Abstract

Approaching the 2023 Indonesian General Elections, the issue of establishing overseas electoral ballots is revolving. This issue has actually been proclaimed for a long time, at least since the filing for a judicial review of Law No. 8 of 2012 which was decided by the Constitutional Court in 2013. However, until now, this issue has not been fulfilled and a comprehensive discussion has not been held by the relevant parties. This article tries to examine the establishment of overseas electoral ballots as an effort to achieve representation for the Indonesian diaspora. This article is normative legal research enacted into two problem formulations, namely: How is the representation of Indonesian citizens abroad in the DPR so far? How can the formation of Overseas Ballots maximize the representation of Indonesian Citizens abroad in the DPR? The legal materials used are Indonesian Laws, Constitutional Court Decision Number 2/PUU-XI/2013, and several secondary legal sources in the form of books, previous research articles, and trusted web sources. This article concludes: the representation of the Indonesian diaspora has not been represented. The formation of Overseas Electoral Ballots must also be able to encourage the emergence of legislative candidates who are familiar to the people and understand the issues experienced by the Indonesian diaspora.

Keywords: *Overseas Ballots, General Election, Overseas General Election.*

Abstrak

Menjelang Pemilu 2023, isu pembentukan Dapil Luar Negeri kembali bergulir. Isu ini sebenarnya telah sejak lama dicanangkan, setidaknya sejak pengajuan pengujian materi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 yang diputus oleh Mahkamah Konstitusi pada 2013 silam. Namun, hingga saat ini, gagasan tersebut belum dipenuhi dan belum diadakan pembahasan yang komprehensif oleh para pihak terkait. Artikel ini mencoba mengkaji pembentukan Dapil Luar Negeri dilihat sebagai upaya pewujudan keterwakilan bagi diaspora Indonesia. Artikel ini merupakan penelitian hukum normatif yang disusun dalam dua rumusan masalah, yaitu: Bagaimana keterwakilan Warga Negara Indonesia di luar negeri pada DPR selama ini? Bagaimana pembentukan Dapil Luar Negeri dapat meningkatkan keterwakilan Warga Negara Indonesia di luar negeri pada DPR? Bahan hukum yang digunakan adalah peraturan perundang-undangan, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 2/PUU-XI/2013, dan beberapa sumber hukum sekunder berupa buku, artikel penelitian terdahulu, dan sumber-sumber laman terpercaya. Artikel ini menyimpulkan bahwa keterwakilan diaspora Indonesia selama ini belum terwakili. Pembentukan Dapil Luar Negeri juga harus dapat mendorong munculnya calon legislatif yang dekat dan memahami isu yang dialami oleh diaspora Indonesia.

Kata kunci: **Dapil Luar Negeri, Pemilu, Pemilu Luar Negeri.**

Pendahuluan

Pada tahun 2024, Indonesia kembali melaksanakan 'pesta demokrasi' yang menjadi ajang kontestasi politik nasional. Banyak kajian ilmiah dilakukan menyongsong Pemilihan Umum² (Pemilu) 2024. Namun, sedikit³ yang menyoroti bahwa pelaksanaannya bukan

¹Rahadian Diffaul Barraq Suwartono, Dosen Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia, E-mail: rdbsuwartono@uii.ac.id.

² "Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945". Lihat Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Pasal 1 angka 1.

³ Riset hukum mengenai pelaksanaan Pemilu di luar negeri masih jarang dilakukan. Beberapa riset yang mengkaji penyelenggaraan Pemilu di luar negeri lebih banyak menyoroti pada pemenuhan hak politik pemilih ketika sedang berada di luar negeri pada saat Pemilu nasional dilaksanakan. Lihat Wahyudi Hafizy, Penjaminan Hak Pilih Warga Negara di Luar Negeri: Kajian Instrumentasi Pemilu, Tesis, Program Pascasarjana Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2017; Wulan Pri Handini, "Mekanisme Pemungutan Suara Absentee: Upaya Perlindungan Hak Pemilih pada saat Pemungutan Suara", Jurnal Penelitian

hanya diselenggarakan di dalam negeri semata, tetapi juga dilaksanakan di luar negeri. Pemilu di luar negeri⁴ dilaksanakan untuk memfasilitasi para Pemilih yang sedang berada di luar wilayah kedaulatan Indonesia untuk juga menyalurkan hak suaranya.

Pelaksanaan Pemilu telah diatur di dalam konstitusi. Hak politik warga negara diatur pada Pasal 28 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Sedangkan secara lebih tegas, kewajiban pelaksanaan Pemilu diatur pada Pasal 22E UUD NRI 1945.⁵ Sedangkan pelaksanaan Pemilu di luar negeri diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Berdasarkan beberapa regulasi tersebut, secara garis besar, pelaksanaan Pemilu di Indonesia dilakukan setiap lima tahun sekali⁶ dan dilaksanakan baik bagi pemilih yang tinggal di dalam maupun luar negeri.⁷ Khusus bagi Pemilu di luar negeri, dilaksanakan hanya untuk melakukan pemungutan suara atas pasangan calon presiden dan wakil presiden serta anggota legislatif Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).⁸

Pelaksanaan Pemilu di luar negeri sebenarnya telah lama dilaksanakan. Setidaknya, menurut Siregar,⁹ pelaksanaan Pemilu langsung di luar wilayah Indonesia telah dilakukan sejak masa Orde Baru.¹⁰ Isu mengenai Pemilu luar negeri mulai kembali hangat ketika pada Pemilu 2019 dan 2024, Komisi Pemilihan Umum menarget partisipasi Pemilu luar negeri agar lebih dari angka 50 persen. Sebab, sebelumnya, partisipasi para Pemilih di luar negeri sangat rendah. Target ini tercapai pada Pemilu 2019, yang pada Pemilu sebelumnya hanya mencapai angka partisipasi tertinggi kurang dari 30 persen.¹¹ Kemudian, target ini dicanangkan kembali untuk dapat diraih dalam Pemilu 2024.

Pelaksanaan Pemilu luar negeri juga dihantui potensi-potensi permasalahan bagi Pemilih. Oemar¹² menyatakan bahwa pelaksanaan Pemilu luar negeri 2024 masih dibayangi problema,¹³ seperti identitas Paspor Pemilih yang ditahan perusahaan/pemberi kerja, Pemilih yang menggunakan hak suara secara ganda, dan munculnya fenomena

Hukum De Jure, Vol. 19 No. 2, 2019. Sedangkan riset yang secara khusus membahas evaluasi pengaturan dan pelaksanaan Pemilu di luar negeri masih belum banyak.

4 Pemilu yang dilaksanakan bagi para Pemilih yang tinggal atau sedang berada di luar wilayah Republik Indonesia (negara lain). Diselenggarakan oleh Panitia Pemilihan Luar Negeri (PPLN) di bawah Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Kedutaan Besar Republik Indonesia di negara setempat.

5 Pasal 22E ayat (1) sampai (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

6 Pasal 22E ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

7 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Pasal 1 angka 32.

8 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Pasal 357.

9 Tjoki Aprianda Siregar, "Suara Pemilih Luar Negeri Untuk Dapil Jakarta II: Tinjauan Keadilan Elektoral", *Electoral Governance Jurnal Tata Kelola Pemilu Indonesia*, Vol. 4 No. 1, 2022.

10 Menurut penelusuran Gusti Raganata, Pemilu luar negeri pertama kali diselenggarakan pada Pemilu 1955. Lihat Gusti Raganata, "Challenges and Innovation of Indonesia Overseas Election in Tokyo", *Jurnal Politik*, Vol. 5 No. 1, 2019. hlm. 127.

11 "KPU: Partisipasi Pemilih di Luar Negeri di Atas 50 Persen" <https://news.detik.com/berita/d-4525931/kpu-partisipasi-pemilih-di-luar-negeri-di-atas-50-persen.>, diakses tanggal 27 Juni 2023.

12 Erwin Natosmal Oemar, Ketua Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu).

13 Pernyataan Erwin Natosmal Oemar ketika melakukan diskusi yang diselenggarakan oleh Perhimpunan Pelajar Indonesia (PPI) Italia, 20 Januari 2023. Lihat "Kendala Pemilu di Luar Negeri: Informasi Kepemiluan hingga Jarak dan Waktu Mencoblos", <https://politik.rmolid/read/2023/01/20/561010/kendala-pemilu-di-luar-negeri-informasi-kepemiluan-hingga-jarak-dan-waktu-mencoblos>, diakses tanggal 28 Juni 2023; "Diskusi Publik dengan PPI Italia, Ketua Bawaslu Jabarkan Potensi Masalah Pemilu di Luar Negeri", <https://www.bawaslu.go.id/id/berita/diskusi-publik-dengan-ppi-italia-ketua-bawaslu-jabarkan-potensi-masalah-pemilu-di-luar-negeri>, diakses tanggal 28 juni 2023.

'pindah pilih'. Selain itu pengalaman pelaksanaan Pemilu luar negeri 2019 pun masih sarat diwarnai kecurangan.¹⁴

Selain permasalahan teknis,¹⁵ terdapat juga permasalahan hukum dan evaluasi regulasi terhadap pelaksanaan Pemilu luar negeri. Misalnya saja penelitian oleh Siregar¹⁶ yang menyoroti mengenai protes dan kegundahan Pemilih di luar negeri atas diperlakukannya pemilihan ke dalam suara untuk Daerah Pemilihan (Dapil) DKI Jakarta II.¹⁷ Sehingga, Pemilih yang sebenarnya berasal dari berbagai daerah, mau tidak mau hanya dapat menyalurkan suara untuk calon legislatif Dapil DKI Jakarta II¹⁸ saja. Hal ini menjadi hambatan hukum (*legal barrier*)¹⁹ terhadap Pemilih di luar negeri untuk mengakses hak elektoral mereka.

Menurut Siregar, kebijakan ini sebenarnya diterapkan hanya karena alasan bahwa "pemilih luar negeri berada di bawah kewenangan Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia yang berkantor di Jakarta Pusat dan Jakarta Selatan" semata.²⁰ Praktik yang telah dilakukan sejak Orde Baru ini, menurut Siregar, menyebabkan tidak tercapai keadilan elektoral.²¹

Terkait isu ini, pada tahun 2012, sebenarnya pernah diajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi terkait permohonan pembuatan Dapil Luar Negeri. Permohonan ini ditolak oleh Mahkamah Konstitusi karena penentuan Dapil bukan bagian dari materi muatan konstitusi dan menjadi kewenangan Komisi Pemilihan Umum dan pembentuk undang-undang.²² Mahkamah Konstitusi mengakui, bahwa pembentukan Dapil Luar Negeri bukanlah tidak mungkin, meski tidak tersedianya Dapil Luar Negeri juga bukan merupakan pelanggaran atas konstitusi.²³

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 2/PUU-XI/2013 telah menyebutkan bahwa penetapan Dapil merupakan ranah *opened legal policy*,²⁴ sehingga tidak mustahil terwujud. Sebenarnya, pembentukan Dapil Luar Negeri sejak tahun 2012 telah mendapat dukungan. Sugiarto²⁵ misalnya yang menilai bahwa pembentukan Dapil Luar Negeri akan mendorong munculnya anggota legislatif yang konsen pada permasalahan Warga Negara

14 "Jawaban KPU Atas Beberapa Masalah Pemilu 2019 di Luar Negeri"
<https://nasional.sindonews.com/berita/1395855/12/jawaban-kpu-atas-beberapa-masalah-pemilu-2019-di-luar-negeri>, diakses tanggal 28 Juni 2023.

15 Dita Mira Dani, "Jaminan Konstitusional Hak Politik Warga Negara Indonesia di Luar Negeri dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2014. Lentera Hukum, Vol. 2 No. 3, 2015, hlm. 218.

16 Siregar, loc. cit., hlm. 52. Tjoki Aprianda Siregar adalah seorang diplomat yang telah ditugaskan ke beberapa negara. Artikel penelitiannya disusun dari pengalaman kerja selama bertugas tersebut.

17 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Pasal 406.

18 Dapil DKI Jakarta II terdiri atas Kota Jakarta Pusat ditambah luar negeri dan Kota Jakarta Selatan.

19 Istilah hambatan hukum (*legal barriers*) digunakan untuk merujuk peraturan hukum yang menghalangi akses terhadap suatu hak dengan tujuan tertentu.

20 Siregar, loc. cit.

21 Ibid. hlm. 69.

22 Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 2/PUU-XI/2013.

23 Ibid.

24 Eghilia Heavy Mourita, Urgensi Pembentukan Daerah Pemilihan Khusus Luar Negeri dalam Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Skripsi, Program Sarjana Fakultas Hukum, Universitas Airlangga, Surabaya, 2022.

25 Toto Sugiarto, Peneliti Senior Soegeng Sarjadi Syndicate. Soegeng Sarjadi Syndicate merupakan sebuah lembaga riset independen yang didirikan pada 2 Januari 2001 oleh Yayasan Soegeng Sarjadi. Soegeng Sarjadi Syndicate konsen pada isu politik, ekonomi, dan sosial).

Indonesia di luar negeri.²⁶ Sebab, selama ini, aspirasi dari Warga Negara Indonesia di luar negeri serasa belum terwakili oleh anggota legislatif dari Dapil DKI Jakarta II.²⁷

Melihat beberapa permasalahan yang dijabarkan di atas, serta mengingat momentum pelaksanaan Pemilu 2024 semakin dekat, maka disusunlah artikel penelitian ini sebagai sebuah evaluasi terhadap pelaksanaan Pemilu luar negeri. Penelitian ini mencoba menelaah kemungkinan opsi pembentukan Dapil Luar Negeri, mengingat jumlah Warga Negara Indonesia di luar negeri cukup besar.²⁸ Ide pembentukan Dapil Luar Negeri pada penelitian ini lebih diarahkan pada terpenuhinya keterwakilan bagi Pemilih luar negeri. Penelitian ini dengan penyusunan rumusan masalah dan menggunakan metode sebagai berikut:

Rumusan Masalah

- 1) Bagaimana keterwakilan Warga Negara Indonesia di luar negeri pada DPR selama ini?
- 2) Bagaimana pembentukan Dapil Luar Negeri dapat meningkatkan keterwakilan Warga Negara Indonesia di luar negeri pada DPR?

Metode Penelitian

Artikel penelitian ini disusun menggunakan metode penelitian hukum normatif.²⁹ Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan konseptual dan perundang-undangan. Pendekatan konseptual digunakan untuk menganalisis konsep pembentukan Dapil dalam Pemilu. Sedangkan pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menganalisis regulasi terkait pembentukan Dapil dan pelaksanaan Pemilu luar negeri. Sumber data yang digunakan adalah sumber-sumber hukum sebagai data dalam penelitian hukum.³⁰ Sumber hukum primer yang digunakan adalah peraturan perundang-undangan, khususnya Undang-Undang Pemilu,³¹ dan putusan pengadilan. Sedangkan sumber hukum sekunder yang ditekankan adalah buku maupun penelitian terdahulu mengenai pelaksanaan Pemilu luar negeri. Penelitian ini juga mengembangkan argumentasi evaluasi keadilan elektoral yang disampaikan oleh Siregar³² dengan lebih berfokus pada ikhtiar pembentukan Dapil Luar Negeri, khususnya sebagai evaluasi menjelang Pemilu 2023. Evaluasi yang dilakukan berbasis pada eksaminasi kembali Putusan Mahkamah Konstitusi

26 “Keuntungan Dapil Luar Negeri”, <https://nasional.sindonews.com/berita/701277/12/keuntungan-dapil-luar-negeri>, diakses pada 29 Juni 2023.

27 Pernyataan oleh Pemohon judicial review pada sidang Permohonan Nomor 2/PUU-XI/2012. “Pemilih Luar Negeri Uji Aturan Dapil”, <https://www.hukumonline.com/berita/a/pemilih-luar-negeri-uji-aturan-dapil-lt50cb4041603fe>, diakses tanggal 28 Juni 2023.

28 Pada 2019 tercatat setidaknya terdapat 3.011.202 jiwa warga negara Indonesia yang berada di luar negeri. Angka ini belum termasuk warga negara Indonesia yang belum melakukan wajib lapor secara daring di laman Kementerian Luar Negeri. Lihat Direktorat Pelindungan WNI Kementerian Luar Negeri, Laporan Kinerja 2021 Direktorat Pelindungan WNI, 2022.

29 Bernard Arief Sidharta, ‘Penelitian Hukum Normatif: Analisis Penelitian Filosofikal Dan Dogmatikal’ terdapat dalam Sulistyowati Irianto dan Shidarta (ed), Metode Penelitian Hukum; Konstelasi dan Refleksi, Edisi Pertama, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, 2017.

30 Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum, Cetakan 14, Kencana, Jakarta, 2019.

31 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

32 Siregar, loc. cit.

Nomor 2/PUU-XI/2013 sebagai landasan 'pembuka peluang' pembentukan Dapil Luar Negeri, khususnya dalam Pemilu Luar Negeri. Data dari sumber hukum dan beberapa media maupun laman daring dikumpulkan dan diolah secara kualitatif untuk menjawab permasalahan penelitian yang dirumuskan.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Aspirasi Dapil Luar Negeri dalam Pengajuan Judicial Review Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 2/PUU-XI/2013 sebagai Evaluasi

Kritik terhadap penggunaan hasil suara Pemilih luar negeri untuk Dapil DKI Jakarta II kembali mencuat menjelang Pemilu 2024.³³ Kritik tersebut terpecah menjadi dua macam usulan: memberi fasilitas distribusi suara ke pelbagai Dapil kepada Pemilih di luar negeri sesuai dengan daerah asal mereka; atau membentuk Dapil Luar Negeri khusus. Keduanya memiliki poin yang sama, bahwa kebijakan mengarahkan hasil suara Pemilu luar negeri ke Dapil DKI Jakarta II dinilai sudah tidak relevan. Artikel ini berfokus pada usulan kedua untuk membentuk Dapil Luar Negeri secara khusus.

Awal aspirasi pembentukan Dapil DKI Jakarta II dapat dilacak kembali pada permohonan pengujian yang melahirkan Putusan Mahkamah Konstitusi Mahkamah Konstitusi Nomor 2/PUU-XI/2013. Para Pemohon pada saat itu mendalilkan bahwa:

...menempatkan pemilih luar negeri sebagai bagian dari pemilih Dapil II Jakarta secara terang-terangan telah merusak makna perwakilan individu – rakyat – prinsipal pemilik suara dalam keterwakilannya di DPR, kerana menempatkan pemilih luar negeri yang mayoritas bukan penduduk Jakarta, menjadi bagian dari perwakilan wilayah Jakarta.

Para Pemohon³⁴ berpandangan bahwa keterwakilan DPR pada dasarnya adalah keterwakilan rakyat. Keterwakilan Warga Negara Indonesia di luar negeri selama ini disamakan dengan keterwakilan aspirasi penduduk DKI Jakarta, padahal jelas-jelas keduanya memiliki kepentingan yang berbeda.³⁵ Para Pemohon juga menyatakan bahwa tidak tersedianya Dapil Luar Negeri juga berimbas pada partisipasi Pemilih di luar negeri.

Para Pemohon menilai ketentuan Pasal 22 ayat (1) dan Pasal 22 ayat (5) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bertentangan dengan konstitusi. Undang-undang *a quo* menyatakan bahwa "Daerah pemilihan anggota DPR adalah provinsi, kabupaten/kota, atau gabungan kabupaten/kota".³⁶ Sedangkan secara lengkapnya, daftar pembentukan Dapil diatur

33 "Prof Ramlan Surbakti Usul Pemilih Luar Negeri Tak Hanya Pilih Caleg Dapil DKI II", <https://kumparan.com/kumparannews/prof-ramlan-surbakti-usul-pemilih-luar-negeri-tak-hanya-pilih-caleg-dapil-dki-ii-1zURN6cGRWb/1>, diakses tanggal 29 Juni 2023.

34 Pemohon judicial review tersebut terdiri atas 31 orang Warga Negara Indonesia yang tinggal di luar negeri. Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 2/PUU-XI/2013.

35 Ibid.

36 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pasal 22 ayat (1).

dalam lampiran undang-undang *a quo*.³⁷ Pada lampiran tersebut, disebutkan bahwa Dapil DKI Jakarta II terdiri atas wilayah Kota Jakarta Pusat ditambah luar negeri dan Kota Jakarta Selatan.

Para Pemohon mendalilkan bahwa keputusan menyamakan Dapil bagi penduduk/Warga Negara Indonesia di luar negeri dengan penduduk Kota Jakarta Pusat tidak dapat diterima nalar. Sebab, penduduk/Warga Negara Indonesia yang tinggal di luar negeri lebih banyak dibandingkan dengan penduduk Jakarta Pusat sendiri. Para Pemohon menyatakan, “kontribusi jumlah penduduk yang cukup besar ini berbanding terbalik dengan keterwakilan dan perhatian anggota DPR RI yang berada di Dapil II DKI Jakarta.”³⁸

Pada penyampaian Duduk Perkara Permohonan, Para Pemohon menyebutkan bahwa pembentukan Dapil Luar Negeri telah banyak dipraktikkan oleh beberapa negara demokratis lain. Para Pemohon juga mencontohkan praktik baik (*good practice*) oleh Filipina yang telah menerapkan the Overseas Absentee Voting Law³⁹ pada 2003 untuk menjamin keterwakilan para Pemilih luar negerinya. Dalil-dalil tersebut dipergunakan untuk memperkuat argumentasi pentingnya pembentukan Dapil Luar Negeri yang terpisah dari Dapil DKI Jakarta II.

Para Pemohon menganggap pengaturan penggabungan para Pemilih luar negeri sebagai bagian dari Dapil DKI Jakarta II yang disebutkan dalam Lampiran Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merugikan hak konstitusional mereka. Menurut Pasal 22 ayat (5) undang-undang *a quo*, lampiran tersebut merupakan bagian tidak terpisahkan undang-undang tersebut. Hal inilah yang menjadi alasan permohonan pengujian tersebut muncul.

Meskipun keberadaan undang-undang *a quo* telah dicabut oleh Undang-Undang Pemilu,⁴⁰ tetapi aspirasi pembentukan Dapil Luar Negeri masih belum terwujud. Penentuan Dapil menurut Undang-Undang Pemilu saat ini menjadi salah satu dari tahapan dalam setiap pelaksanaan Pemilu.⁴¹ Menurut Lampiran⁴² dari Undang-Undang Pemilu, keterwakilan Pemilih luar negeri masih digabungkan dengan penduduk Kota Jakarta Pusat yang menjadi bagian Dapil DKI Jakarta II. Sehingga, aspirasi-aspirasi yang disampaikan oleh Para Pemohon dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 2/PUU-XI/2013 masih relevan untuk dipertimbangkan.

37 Ibid, Pasal 22 ayat (5).

38 Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 2/PUU-XI/2013.

39 Janvencius Valerius Nifowa'azaro Dachi, Rina Shahriyani Shahrullah, Elza Syarief, “Reviewing the Constitutional Rights on Democratic Election Practices in Indonesia and the Philippines”, Jurnal *Justicia Et Pax*, Vol. 39 No. 1, 2023.

40 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

41 Ibid, Pasal 167 ayat (4).

42 “Daerah pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan jumlah kursi setiap daerah pemilihan anggota DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tercantum dalam Lampiran III yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini”. Ibid, Pasal 187 ayat (5).

Ragam Isu dan Permasalahan Warga Negara Indonesia di Luar Negeri

Salah satu poin menarik dari dalil Para Pemohon dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 2/PUU-XI/2013 adalah 'kesesatan pikir' (*logical fallacies*) menyamakan keterwakilan aspirasi Pemilih luar negeri dengan penduduk Kota Jakarta Pusat dan Kota Jakarta Selatan. Apalagi, jika merujuk dari penelitian Siregar,⁴³ penetapan tersebut hanya berdasarkan alasan bahwa lokasi Kantor Kementerian Luar Negeri yang membawahi urusan Warga Negara Indonesia di luar negeri berada di wilayah Kota Jakarta Pusat dan Jakarta Selatan. Padahal, faktanya, ragam permasalahan Warga Negara Indonesia di luar negeri berbeda jauh dengan permasalahan yang dialami penduduk Kota Jakarta Pusat maupun Kota Jakarta Selatan.

Dalil Para Pemohon dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 2/PUU-XI/2013 yang menyebut 'terbaliknya' perbandingan jumlah penduduk dan keterwakilan antara Pemilih Kota Jakarta Pusat dan Pemilih luar negeri patut untuk direnungi kembali. Pasca ditolak Mahkamah Konstitusi pada 2013, keresahan Para Pemohon tersebut masih relevan hingga sekarang. Pada 2019, jumlah Warga Negara Indonesia yang tercatat oleh Kementerian Luar Negeri berjumlah 3.011.202 jiwa.⁴⁴ Sedangkan jumlah penduduk Kota Jakarta Pusat pada 2019 berjumlah 928.109 jiwa.⁴⁵ Perbandingan antara keduanya sangat jauh berbeda.

Selain jumlah penduduk yang lebih besar, para Pemilih luar negeri juga memiliki aspirasi atas ragam permasalahan yang bercorak berbeda dari permasalahan yang dialami oleh penduduk di dalam negeri. Permasalahan tersebut antara lain terkait perlindungan pekerja migran di luar negeri, perlindungan atas permasalahan hukum di luar negeri, hingga isu keamanan domestik hingga regional yang dapat pula mengancam Warga Negara Indonesia di luar negeri. Isu-isu ini menjadi bagian dari fungsi perlindungan yang diberikan oleh Kementerian Luar Negeri, yang dilaksanakan di bawah *monitoring* fungsi konsuler oleh Kedutaan Besar Republik Indonesia di tiap-tiap negara atau kawasan.⁴⁶

Pada isu keamanan misalnya, penduduk/Warga Negara Indonesia yang tinggal di luar negeri sangat terpengaruh dengan kondisi keamanan internal maupun regional negara tempat mereka tinggal. Isu keamanan ini berbeda dengan keamanan dalam negeri yang menjadi ruang yurisdiksi penuh Pemerintah Indonesia. Pemenuhan

43 Siregar, loc. cit.

44 Direktorat Pelindungan WNI Kementerian Luar Negeri, Laporan Kinerja 2021 Direktorat Pelindungan WNI, 2022. Angka ini dapat lebih besar, karena faktanya banyak Warga Negara Indonesia yang berada di luar negeri yang belum melapor ke Kementerian Luar Negeri sehingga tidak tercatat. Pada penelitian Tjoki Aprianda Siregar, disebutkan bahwa Kementerian Luar Negeri memperkirakan setidaknya terdapat sekitar 9 juta jiwa Warga Negara Indonesia yang berada di luar negeri, yang didominasi para pekerja migran. Lihat Siregar, op. cit. hlm. 60.

45 Sedangkan jumlah penduduk Jakarta Selatan pada 2019 adalah 2.264.699 jiwa. "Jumlah Penduduk Menurut Kabupaten/Kota di Provinsi DKI Jakarta (Jawa), 2017-2019", <https://jakarta.bps.go.id/indicator/12/1270/2/jumlah-penduduk-menurut-kabupaten-kota-di-provinsi-dki-jakarta-.html>, diakses tanggal 30 Juni 2023.

46 Bergantung pada misi diplomatik yang diemban oleh kantor Kedutaan Besar Republik Indonesia dan penugasan Duta Besar yang ditunjuk oleh Presiden. Ada kalanya satu kantor Kedutaan Besar dan Duta Besar merangkap untuk lebih dari satu negara. Misal Kedutaan Besar Republik Indonesia di Moskow untuk Federasi Rusia merangkap Republik Belarus.

keamanan bagi Warga Negara Indonesia di luar negeri memerlukan sejumlah urusan diplomatik dan melibatkan rangkaian mekanisme dan penghormatan atas perjanjian internasional yang ada. Selain itu, Pemerintah Indonesia juga tidak bisa mencampuri kebijakan negara lain, dengan mendasarkan pada penghormatan atas prinsip non-intervensi yang dijunjung dalam hubungan antar negara di dunia.

Permasalahan menjelang Pemilu 2023, Warga Negara Indonesia yang tinggal di Federasi Rusia dan Ukraina pun mau tidak mau terdampak dengan situasi keamanan akibat Konflik Ukraina-Rusia.⁴⁷ Meskipun secara langsung tidak dapat mengintervensi, Pemerintah Indonesia tetap memiliki kewajiban untuk memenuhi perlindungan atas para Warga Negara Indonesia yang tinggal di wilayah Federasi Rusia dan Ukraina sebagai pemenuhan amanat konstitusi.⁴⁸ Terlebih ketika intensitas dalam negeri di Federasi Rusia turut ikut memanas⁴⁹ mengakibatkan serangkaian restriksi dari Pemerintah Federasi Rusia yang mengancam keselamatan Warga Negara Indonesia. Padahal, jumlah Pemilih luar negeri dalam Pemilu 2023 di wilayah Federasi Rusia saja mencapai kurang lebih 1.127 orang yang tersebar di pelbagai negara bagian.⁵⁰

Warga Negara Indonesia di luar negeri pun berisiko untuk berhadapan dengan hukum domestik di negara tempat ia tinggal. Kasus paling familier adalah banyaknya pekerja migran Indonesia yang terancam hukuman pidana domestik negara lain, seperti Arab Saudi misalnya.⁵¹ Pendekatan yang dilakukan atas isu tersebut pasti berbeda dengan permasalahan hukum yang dialami penduduk di dalam negeri. Diperlukan serangkaian langkah diplomasi dan pengawasan yang semua ditumpukan pada Kementerian Luar Negeri melalui Kedutaan Besar Republik Indonesia di sana.

Dapil Luar Negeri untuk Memperkuat Penjaringan Aspirasi di DPR

Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 2/PUU-XI/2013 menyebutkan bahwa pembentukan Dapil Luar Negeri tidaklah mustahil untuk dilakukan. Pun demikian terdapat 'kritikan' dari Mahkamah Konstitusi yang mempertanyakan apakah keterwakilan jumlah Warga Negara Indonesia di luar negeri yang begitu besar dan tersebar di penjuru dunia dapat digeneralisasi dan diakomodasi oleh satu Dapil Luar Negeri. Hakim Mahkamah Konstitusi juga menyatakan bahwa:⁵²

47 "Konflik Rusia-Ukraina", https://www.kemlu.go.id/portal/id/read/4317/halaman_list_lainnya/konflik-rusia-ukraina, diakses tanggal 28 Juni 2023.

48 Pembukaan UUD NRI 1945 menyebutkan salah satu tujuan kemerdekaan Republik Indonesia adalah "... untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia..."

49 "Wagner rebel chief halts tank advance on Moscow 'to stop bloodshed'", <https://www.theguardian.com/world/2023/jun/24/rebel-chief-halts-tank-advance-moscow-yevgeny-prigozhin-putin>, diakses tanggal 28 Juni 2023.

50 Daftar Pemilih Sementara Luar Negeri PPLN Moskow Pemilihan Umum Tahun 2024.

51 Ali Ismail Shaleh dan Raihana Nasution, "Perlindungan Hukum Tenaga Kerja Migran Indonesia di Arab Saudi sebagai Negara Non International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families", *Jurnal Yustisiabel*, Vol. 4 No. 1, 2020; Witri Elvianti dan Jihan Djafar Sidik, "The Consignment of Indonesian Migrant Workers in Saudi Arabia and Its Resilience: Examining the Impacts of Indonesia's Moratorium Policy (2011-2015)", *Andalas Journal of International Studies*, Vol. 7 No.1, 2018.

52 Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 2/PUU-XI/2013.

Seandainya pun aspirasi, masalah, atau kepentingan para Pemohon dan/atau WNI yang tinggal di luar negeri tidak dibahas atau tidak tersuarakan di DPR, menurut Mahkamah hal tersebut menunjukkan adanya kebuntuan komunikasi, dan bukan semata-mata diakibatkan oleh tidak adanya daerah pemilihan luar negeri. Perbaikan terhadap komunikasi (politik) dapat dilakukan dengan memperbaiki mekanisme komunikasi antara anggota DPR dan warga negara yang ada di luar negeri.

Mahkamah Konstitusi tetap mengakui bahwa pembentukan Dapil merupakan suatu *open legal policies*. Sehingga wacana pembentukan Dapil Luar Negeri masih banyak dikaji pasca putusan tahun 2013 *a quo*. Siregar⁵³ dan Mourita⁵⁴ dalam penelitian mereka tahun 2022 pun masih menjadikan pembentukan Dapil Luar Negeri sebagai salah satu opsi untuk meningkatkan keadilan elektoral bagi Pemilih luar negeri. Terlebih, keberadaan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang diuji oleh Putusan mahkamah Konstitusi Nomor 2/PUU-IX/2013 telah dicabut oleh Undang-Undang Pemilu.⁵⁵ Maka, pembentukan Dapil Luar Negeri pada Pemilu berikutnya tidak tertutup kemungkinannya.

Problema penjarangan aspirasi hendaknya menjadi perhatian serius dalam pertimbangan pembentukan Dapil Luar Negeri. Terlebih banyak pihak⁵⁶ menilai tidak terwakilnya aspirasi Warga Negara Indonesia di luar negeri menjadi salah satu penyebab rendahnya minat Pemilih luar negeri untuk menggunakan hak suaranya. Selain itu, masalah rendahnya koneksitas antara diaspora Indonesia⁵⁷ dan calon legislatif dari Dapil DKI Jakarta II masih tetap berlanjut.⁵⁸

Pemahaman dan tingkat penguasaan keilmuan terhadap problema-problema yang dialami Warga Negara Indonesia di luar negeri ternyata menjadi faktor penentu bagi para Pemilih luar negeri.⁵⁹ Sehingga, pembentukan Dapil Luar Negeri harus dibangun dengan tujuan meningkatkan kedekatan dan komunikasi antara Pemilih luar negeri dengan para calon legislatifnya. Pembentukan Dapil Luar Negeri harus diproyeksikan ke depan mendorong muncul dan terpilihnya anggota legislatif yang dekat, pernah menjadi, atau setidaknya memahami permasalahan para Warga Negara Indonesia di luar negeri.

53 Siregar, op. cit. hlm. 63.

54 Maourita, op. cit.

55 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

56 Beberapa wawancara yang dilakukan Peneliti kepada beberapa Warga Negara Indonesia yang tinggal di luar negeri. Lihat juga Siregar, op. cit.

57 Warga Negara Indonesia di luar negeri ditambah dengan keturunan Warga Negara Indonesia di luar negeri.

58 Siregar, loc. cit.

59 Sri Endah Pujiatin, "Indonesian Voting from Abroad: Highly Educated Citizen Participation in the 2019 Election at Tokyo Polling Station", *The Journal of Indonesia Sustainable Development Planning*, Vol. 2 No. 1, 2021.

Penutup

Pembentukan Dapil Luar Negeri, meskipun telah menjadi wacana lama, namun belum terlaksana bahkan belum ditanggapi serius oleh Pemerintah maupun Pembentuk Undang-Undang. Selama ini, hasil suara dari para Pemilih luar negeri dalam Pemilu untuk anggota DPR diarahkan ke Dapil DKI Jakarta II. Kebijakan ini dianggap tidak tepat dan merugikan keterwakilan Warga Negara Indonesia di luar negeri. Ragam isu dan permasalahan Warga Negara Indonesia di luar negeri juga berbeda dengan permasalahan penduduk di dalam negeri. Sehingga, peletakan Pemilih luar negeri ke dalam wilayah Dapil DKI Jakarta II dianggap belum dapat memenuhi keterwakilan Warga Negara Indonesia di luar negeri.

Pada Putusan Nomor 2/PUU-IX/2013 Mahkamah Konstitusi telah mengakui bahwa pembentukan Dapil Luar Negeri merupakan *open legal policies* sehingga tidak mustahil di kemudian hari dapat dibentuk. Pada putusan *a quo*, Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa akar masalah tidak terwakilinya aspirasi Warga Negara Indonesia di luar negeri adalah kebuntuan komunikasi. Sehingga, pembentukan Dapil Luar Negeri harus dapat mendorong lahirnya calon legislatif yang dekat dan memahami permasalahan yang dihadapi oleh Warga Negara Indonesia di luar negeri.

Penelitian ini merekomendasikan kepada pembentuk undang-undang, Komisi Pemilihan Umum, dan pemerintah untuk dapat membahas pembentukan Dapil Luar Negeri. Pembahasan ini harus melibatkan unsur diaspora Indonesia yang telah terwadahi dalam banyak perkumpulan, termasuk PPI Dunia, untuk memberikan pandangan dan aspirasinya.

Daftar Pustaka

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 117.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 2/PUU-XI/2013 mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Buku

Irianto, Sulistyowati, dan Shidarta (ed), *Metode Penelitian Hukum; Konstelasi dan Refleksi*, Edisi Pertama, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, 2017.

Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Cetakan 14, Kencana, Jakarta, 2019.

Artikel Jurnal

Dachi, Janvencius Valerius Nifowa'azaro, Rina Shahriyani Shahrullah, dan Elza Syarief, "Reviewing the Constitutional Rights on Democratic Election Practices in Indonesia and the Philippines", *Jurnal Justicia Et Pax*, Vol. 39 No. 1, 2023.

Elvianti, Witri, dan Jihan Djafar Sidik, "The Consignment of Indonesian Migrant Workers in Saudi Arabia and Its Resilience: Examining the Impacts of Indonesia's Moratorium Policy (2011-2015)", *Andalas Journal of International Studies*, Vol. 7 No.1, 2018.

Handini, Wulan Pri, "Mekanisme Pemungutan Suara Absentee: Upaya Perlindungan Hak Pemilih pada saat Pemungutan Suara", *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, Vol. 19 No. 2, 2019.

Pujiatin, Sri Endah, "Indonesian Voting from Abroad: Highly Educated Citizen Participation in the 2019 Election at Tokyo Polling Station", *The Journal of Indonesia Sustainable Development Planning*, Vol. 2 No. 1, 2021.

Raganata, Gusti, "Challenges and Innovation of Indonesia Overseas Election in Tokyo", *Jurnal Politik*, Vol. 5 No. 1, 2019.

Shaleh, Ali Ismail, dan Raihana Nasution, "Perlindungan Hukum Tenaga Kerja Migran Indonesia di Arab Saudi sebagai Negara Non Internasional Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families", *Jurnal Yustisiabel*, Vol. 4 No. 1, 2020

Siregar, Tjoki Aprianda, "Suara Pemilih Luar Negeri Untuk Dapil Jakarta II: Tinjauan Keadilan Elektoral", *Electoral Governance Jurnal Tata Kelola Pemilu Indonesia*, Vol. 4 No. 1, 2022.

Hasil Penelitian/Tugas Akhir

Hafizy, Wahyudi, *Penjaminan Hak Pilih Warga Negara di Luar Negeri: Kajian Instrumentasi Pemilu*, Tesis, Program Pascasarjana Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2017.

Mourita, Eghilia Heavy, *Urgensi Pembentukan Daerah Pemilihan Khusus Luar Negeri dalam Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*, Skripsi, Program Sarjana Fakultas Hukum, Universitas Airlangga, Surabaya, 2022.

Laporan

Direktorat Pelindungan WNI Kementerian Luar Negeri, *Laporan Kinerja 2021 Direktorat Pelindungan WNI*, 2022.

Internet

"KPU: Partisipasi Pemilih di Luar Negeri di Atas 50 Persen"
<https://news.detik.com/berita/d-4525931/kpu-partisipasi-pemilih-di-luar-negeri-di-atas-50-persen>., diakses tanggal 27 Juni 2023.

“Diskusi Publik dengan PPI Italia, Ketua Bawaslu Jabarkan Potensi Masalah Pemilu di Luar Negeri”, <https://www.bawaslu.go.id/id/berita/diskusi-publik-dengan-ppi-italia-ketua-bawaslu-jabarkan-potensi-masalah-pemilu-di-luar-negeri>, diakses tanggal 28 juni 2023.

“Jawaban KPU Atas Beberapa Masalah Pemilu 2019 di Luar Negeri” <https://nasional.sindonews.com/berita/1395855/12/jawaban-kpu-atas-beberapa-masalah-pemilu-2019-di-luar-negeri>, diakses tanggal 28 Juni 2023.

“Jumlah Penduduk Menurut Kabupaten/Kota di Provinsi DKI Jakarta (Jiwa), 2017-2019”, <https://jakarta.bps.go.id/indicator/12/1270/2/jumlah-penduduk-menurut-kabupaten-kota-di-provinsi-dki-jakarta-.html>, diakses tanggal 30 Juni 2023.

“Kendala Pemilu di Luar Negeri: Informasi Kepemiluan hingga Jarak dan Waktu Mencoblos”, <https://politik.rmol.id/read/2023/01/20/561010/kendala-pemilu-di-luar-negeri-informasi-kepemiluan-hingga-jarak-dan-waktu-mencoblos>, diakses tanggal 28 Juni 2023.

“Keuntungan Dapil Luar Negeri”, <https://nasional.sindonews.com/berita/701277/12/keuntungan-dapil-luar-negeri>, diakses pada 29 Juni 2023.

“Konflik Rusia-Ukraina”, https://www.kemlu.go.id/portal/id/read/4317/halaman_list_lainnya/konflik-rusia-ukraina, diakses tanggal 28 Juni 2023.

“Pemilih Luar Negeri Uji Aturan Dapil”, <https://www.hukumonline.com/berita/a/pemilih-luar-negeri-uji-aturan-dapil-lt50cb4041603fe>, diakses tanggal 28 Juni 2023.

“Prof Ramlan Surbakti Usul Pemilih Luar Negeri Tak Hanya Pilih Caleg Dapil DKI II”, <https://kumparan.com/kumparannews/prof-ramlan-surbakti-usul-pemilih-luar-negeri-tak-hanya-pilih-caleg-dapil-dki-ii-1zURN6cGRWb/1>, diakses tanggal 29 Juni 2023.

“Wagner rebel chief halts tank advance on Moscow ‘to stop bloodshed’”, <https://www.theguardian.com/world/2023/jun/24/rebel-chief-halts-tank-advance-moscow-yevgeny-prigozhin-putin>, diakses tanggal 28 Juni 2023.