

SUARA PEMILIH LUAR NEGERI UNTUK DAPIL JAKARTA II: TINJAUAN KEADILAN ELEKTORAL

Tjoki Aprianda Siregar

Konsulat Jenderal RI Noumea, Noumea, Kaledonia Baru

E-mail: tjaprisiregar@gmail.com

ABSTRAK

Tulisan ini didasarkan pada pengamatan penulis di sejumlah negara sebagai Diplomat RI. Rancangan pemberian suara pada pelaksanaan Pemilu RI di luar negeri masih belum menerapkan prinsip keadilan elektoral dengan baik, meskipun Indonesia telah menyelenggarakan 12 (dua belas) kali Pemilu, sekali di masa Orde Lama, 6 (enam) kali di masa Orde Baru, dan 5 (lima) kali di era Reformasi ini. Lemahnya keadilan elektoral itu dikeluhkan oleh masyarakat Indonesia di luar negeri, yang harus memilih calon-calon anggota legislatif (Caleg) dari Daerah Pemilihan (Dapil) Jakarta II, bukan Dapil daerah asal masing-masing di tanah air atau Dapil tersendiri di luar negeri. Dengan metode induktif, tulisan ini menyajikan argumen tentang lemahnya keadilan elektoral dalam pengelolaan Pemilu di luar negeri. Hasil penelitian menunjukkan bahwa keadilan elektoral bagi masyarakat Indonesia di luar negeri dalam pengertian mereka dapat memilih calon-calon anggota legislatif dari daerah pemilihan asal mereka atau dari komunitas mereka di luar negeri belum tercapai, dan diperlukan niat baik (*good will*) politik DPR, Pemerintah, dan KPU RI apabila penataan daerah pemilihan yang berkeadilan elektoral bagi masyarakat luar negeri dapat terwujud.

Kata Kunci: Suara Pemilih Luar Negeri, Caleg Dapil II DKI Jakarta, Tinjauan, Keadilan Elektoral

VOTERS ABROAD'S VOTES FOR THE JAKARTA II REGION'S CANDIDATES: ELECTORAL JUSTICE REVIEW

ABSTRACT

This article is based on the author's observation in a number of countries as an Indonesian diplomat. The design of voting in the conduct of the general election abroad has not yet adopted the principle of electoral justice well, even though Indonesia had already conducted 12 general elections, one in the Old Order era, 6 times in the New Order period, and 5 times in this Reform era. The lack of electoral justice has been criticized by the Indonesian communities abroad who must give their votes for the legislative candidates from the Jakarta II electoral region, not their respective regions of origin in Indonesia or their own electoral region abroad. By using inductive method, this article provides arguments on the lack of electoral justice found in the general elections abroad. The result of this research suggests the electoral justice for the Indonesian communities abroad for being able to vote for the candidates representing their respective regions of origin or their communities abroad has not been achieved. This requires a political good will from the Indonesian Parliament, the Government and the General Election Commission. This gesture is necessary should the electoral regions based on electoral justice be created

Keywords: Voters Abroad, Votes, The Jakarta II Region, Review, Electoral Justice

PENDAHULUAN

Pasal 28 Undang-Undang Dasar 1945 menjamin hak-hak politik warga negara, termasuk hak untuk memilih dalam pemilihan umum. Landasan hukum penyelenggaraan Pemilu diatur dalam Pasal 22 E Ayat (1) Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 yang menyatakan bahwa Pemilu dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.

Pemilu, baik untuk memilih presiden dan wakil presiden, anggota parlemen maupun kepala daerah, merupakan wujud pemenuhan hak-hak politik dan manifestasi pelaksanaan demokrasi hakiki warga negara. Cukup banyak definisi demokrasi yang disampaikan berbagai pengamat atau tokoh intelektual. Dalam kaitan ini penulis mengacu pada pemahaman demokrasi yang disampaikan Robert Dahl sebagai wujud “partisipasi efektif” (*effective participation*) anggota masyarakat (*members of a community, society or group of people*) (Dahl, 1971). Menurut Dahl, demokrasi eksis apabila ada “keterwakilan terpilih melalui pemilihan yang adil dan pemerintahan yang representatif”. Namun mewujudkan hal tersebut diperlukan terpenuhinya kriteria “seluruh anggota masyarakat memiliki peluang setara dan efektif untuk membuat pandangan mereka diketahui satu sama lain”.

Sementara itu mengenai sistem Pemilu, menurut Prof. Ramlan Surbakti (Pahlevi, 2015), terdapat sedikitnya dua fungsi. Pertama, sebagai prosedur dan mekanisme konversi suara pemilih (*votes*) menjadi kursi (*seats*) penyelenggara negara lembaga legislatif dan/atau lembaga eksekutif baik pada tingkat nasional maupun lokal. Kedua, sebagai instrumen untuk membangun sistem politik demokrasi, yaitu melalui konsekuensi setiap unsur sistem Pemilu terhadap berbagai aspek sistem politik demokrasi.

Sistem Pemilu yang dianut oleh Indonesia pada saat ini adalah sistem perwakilan proporsional terbuka (*open list representation*) yang berlaku sejak Pemilu 2004. Sistem ini memungkinkan pemilih memilih caleg yang familiar bagi mereka. Caleg suatu partai yang berada di nomor urut paling bawah pun berpeluang untuk terpilih apabila perolehan suaranya paling banyak dibandingkan caleg lainnya dari partai yang sama atau caleg-caleg dari partai lain dari Dapil yang sama. Sistem tersebut berbeda dengan sistem distrik yang berlaku pada Pemilu era Orde Baru dimana perolehan suara terbanyak suatu partai di suatu daerah pemilihan berimplikasi partai pemenang di Dapil tersebut dapat menempatkan para calegnya di DPR RI sesuai alokasi kursi dari nomor urut satu hingga nomor urut sesuai jumlah kursi hasil konversi jumlah perolehan suara partai berdasarkan rumus yang sudah ditetapkan sebelumnya. Perkembangan berikutnya menunjukkan bahwa beberapa tahun yang lalu sempat terjadi diskursus diantara pengamat dan politisi mengenai penerapan sistem perwakilan proporsional tertutup (*closed list representation*). Dalam sistem ini, pemilih

memilih partai politik berdasarkan nomor urut caleg. Apabila suatu partai di suatu daerah pemilihan mendapat dua kursi, maka calon terpilih adalah calon nomor urut 1 dan 2.

Dalam sejarahnya, praktik pelaksanaan Pemilu sebagai wujud demokrasi elektoral dimulai dengan gelombang pertama dengan diadopsinya pemberian hak untuk memilih bagi individu-individu untuk memimpin pemerintahan, seperti presiden dan wakil presiden, serta menjadi wakil-wakil mereka di kongres dan senat di Amerika Serikat (AS) pada tahun 1828 (Huntington, 1991). Demokrasi elektoral kemudian diterapkan di Perancis, Inggris, Kanada, Australia, Italia, Argentina dan beberapa negara lainnya sebelum tahun 1900. Setelah runtuhnya imperium Russia, Jerman dan Austria serta Kesultanan Ottoman di Turki pada tahun 1918, muncul 28 negara yang mengadopsi hak pilih untuk digunakan rakyat mereka untuk memilih partai politik dan pemimpin mereka melalui Pemilu. Pada gelombang berikutnya, demokrasi elektoral berkembang dengan semakin banyak negara yang menerapkan hak memilih bagi warga negara mereka pasca kemenangan Sekutu pada Perang Dunia II. Pada tahun 1962 terdapat 36 negara menerapkan demokrasi elektoral, meski kemudian menurun menjadi 30 negara pada pertengahan dasawarsa tahun 1970-an dengan munculnya kediktatoran di sebagian negara itu. Meskipun demikian, gelombang ketiga muncul pada tahun 1974 dengan berlangsung Revolusi Anyelir (*Carnation Revolution*) di Portugal dan transisi Spanyol dari kediktatoran menjadi monarki demokratis pada akhir 1970-an serta runtuhnya Uni Soviet dan Yugoslavia. Munculnya negara-negara baru pecahan Uni Soviet menjadikan jumlah negara yang mengadopsi demokrasi elektoral semakin bertambah signifikan.

Di tanah air, perwujudan demokrasi elektoral antara lain melalui perhelatan demokrasi lima tahunan yang akan berlangsung kembali di Indonesia pada 14 Februari 2024 melalui pemilihan umum (Pemilu) presiden dan wakil presiden, parlemen nasional, dan parlemen di tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Di tahun yang sama, akan berlangsung pula pemilihan kepala daerah (pilkada) secara serentak pada 27 November 2024. Masyarakat Indonesia yang telah memiliki hak pilih, baik di dalam maupun luar negeri, datang ke tempat-tempat pemilihan suara (TPS-TPS) dan memberikan suaranya. Mereka yang berdomisili di tanah air akan memilih calon-calon anggota legislatif (caleg) dari daerah pemilihan (Dapil) masing-masing sesuai daerah asal atau domisili sebagaimana tercantum di Kartu Tanda Penduduk (KTP) masing-masing. Sementara masyarakat Indonesia di luar negeri tidak memiliki pilihan lain selain harus memilih calon-calon dari Dapil DKI Jakarta II. Praktik ini telah berlangsung sejak Pemilu di masa Orde Baru dengan pemerintah dan penyelenggara Pemilu memasukkan masyarakat Indonesia di luar negeri ke dalam Dapil DKI

Jakarta II. Pertimbangannya sederhana, yakni karena pemilih luar negeri berada di bawah kewenangan Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia yang berkantor di Jakarta Pusat dan Jakarta Selatan, sehingga suara pemilih luar negeri diarahkan untuk memilih caleg-caleg dari Dapil DKI Jakarta II.

Tulisan ini merupakan wujud kegundahan penulis sebagai diplomat yang telah memberikan pelayanan kepada masyarakat Indonesia di negara-negara tempat bertugas sejauh ini selama kurun waktu 27 tahun lebih. Di tiap kesempatan sosialisasi yang dilakukan Panitia Pemilihan Luar Negeri (PPLN) di daerah-daerah atau provinsi di Brunei Darussalam dan bahkan di hari pemungutan suara, penulis kerap menerima pertanyaan anggota masyarakat Indonesia mengenai pembenaran alasan yang melatarbelakangi ketentuan bahwa masyarakat Indonesia di luar negeri untuk memilih caleg dari Dapil DKI Jakarta II. Jumlah pemilih terdaftar di Brunei Darussalam adalah sekitar 55,000 orang, meski jumlah mereka yang datang ke 15 TPSLN di areal Kedutaan Besar RI di Bandar Seri Begawan hanya sekitar 5,000 orang atau kurang dari 10%-nya. Hal yang sama juga penulis alami ketika bertugas di Singapura. Jumlah pemilih terdaftar tercatat sekitar 120,000 orang namun yang muncul dan menggunakan hak pilih mereka sekitar separuhnya. Sementara ketika bertugas di Afrika Selatan, jumlah pemilih terdaftar relatif sedikit, hanya sekitar 120 orang.

Pengalaman penulis baik sebagai Sekretaris PPLN di Afrika Selatan pada Pemilu RI tahun 2004, Wakil Ketua PPLN di Brunei Darussalam pada Pemilu RI tahun 2009, maupun Anggota Panwaslu di Singapura pada Pemilu RI tahun 2019 menunjukkan pula cukup banyaknya pertanyaan dari para pemilih luar negeri mengenai kemungkinan mereka dapat memilih caleg-caleg dari Dapil asal mereka di tanah air atau berdasarkan domisili sebagaimana tercantum di KTP mereka.

Selanjutnya, seperti dimuat di media *online* VoA Indonesia edisi 2 Juni 2019 (Yoni, 2019), dan media Lelemuku edisi 7 Februari 2019 (lelemuku.com, 2019), beberapa anggota masyarakat Indonesia di luar negeri mempertanyakan pula sejauh mana kiranya mereka yang terpilih dari Dapil DKI Jakarta II memperjuangkan aspirasi mereka.

Sesungguhnya saat ini terdapat cukup banyak caleg potensial yang cakap, profesional dan berpengalaman diantara masyarakat Indonesia di luar negeri yang layak untuk dicalonkan dan dipilih apabila untuk mereka dibuatkan Dapil tersendiri. Di masyarakat Indonesia di luar negeri, telah ada yang namanya *Indonesian Diaspora Network (IDN) Global* sebagai jejaring komunikasi dan koordinasi masyarakat Indonesia di berbagai negara, dan sekitar 60 *chapters*-nya yang tersebar di berbagai belahan dunia. Selain itu terdapat pula persatuan-persatuan masyarakat Indonesia di negara-negara seperti Amerika Serikat (PERMIAS), Brunei Darussalam

(PERMAI – Persatuan Masyarakat Indonesia), dan Singapura, serta negara-negara lainnya. Perhimpunan Pelajar Indonesia (PPI) eksis pula di banyak negara di dunia.

Selanjutnya berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan, penulis menjadikan variabel-variabel fakta, tantangan-tantangan, masalah-masalah dalam tulisan ini sebagai bahan pertimbangan. Mengawali kerangka analisis pembahasan, penulis memandang perlu untuk menjabarkan terlebih dahulu pengertian daerah pemilihan atau Dapil. Sebagai salah satu kata kunci judul tulisan ini, Dapil merujuk pada pengertian “pengelompokan wilayah menjadi satu kesatuan konstituensi dimana peserta Pemilu dan/atau calon akan dipilih” (Handley dan Grofman, 2008). Sementara itu menurut Pramono Ubaid Tantowi, Anggota KPU RI, Dapil menjadi salah satu unsur penting dalam Pemilu karena menentukan sistem kePemiluan dan juga mempengaruhi stabilitas pemerintahan hasil Pemilu (Tenri, 2021). Oleh karena itu menurutnya Dapil sangat penting apabila muncul permasalahan, sehingga “penataan ulang (Dapil) harus dilakukan”. Fakta menunjukkan pentingnya Dapil, karena para calon anggota legislatif berkontestasi berdasarkan pembagian Dapil untuk mereka. Para calon tersebut dibatasi oleh arena-arena yang terbagi dalam Dapil, serta perebutan suara dan kursi ada di Dapil, sehingga penyelenggara Pemilu menghadapi tantangan untuk menjaga agar penDapilan dilakukan sesuai prinsip yang benar.

Penataan Dapil atau sering disebut “penDapilan” atau pembentukan/penataan Dapil (*districting*) senantiasa menjadi arena yang menarik untuk dikaji. Tidak hanya karena Dapil merupakan arena kompetisi sebenarnya dari partai politik peserta Pemilu atau para calon anggota legislatif, namun juga karena penDapilan meniscayakan “rekayasa” sebagai konsekuensi dari sistem Pemilu (beserta unsur-unsur di dalamnya) yang dianut oleh suatu negara (Kartawijaya dan Pramono, 2007; Reynolds, Reilly, dan Ellis, 2005). Dalam konteks Indonesia, masalah yang ditemui di lapangan adalah adakalanya proses dan hasil penDapilan kerap diabaikan, baik oleh peserta Pemilu, penyelenggara dan para pemangku kepentingan lain (Aji, 2019).

Selanjutnya dalam hal penDapilan ini, penulis akan menggunakan kerangka analisis dari sebagian prinsip-prinsip pembentukan Dapil yang relevan dari prinsip-prinsip yang dikemukakan oleh Dr. Lisa Handley dalam tulisannya berjudul “*Challenging Norms and Standard of Elections: Boundary Delimitation*” sebagaimana dipublikasikan oleh IFES pada tahun 2007 sebagai berikut:

1. Prinsip *impartiality*, yang berarti pembentukan Dapil harus non-partisan, independent dan professional;

2. Prinsip *equality* atau kesetaraan, yang bermakna pembentukan Dapil perlu diberi batasan dalam pengertian populasi Dapil harus setara mungkin memberi pemilih kesetaraan kekuatan suara;
3. Prinsip *representativeness* atau keterwakilan (konstituensi), dengan mempertimbangkan keberadaan komunitas yang kohesif, yang ditentukan oleh faktor-faktor batas administratif wilayah domisili, dan unsur geografis;
4. Prinsip *non-discrimination*, yang menekankan penghindaran diskriminasi ras, warna kulit, bahasa, agama atau status terkait; dan
5. Prinsip *transparency*, yakni proses pembentukan dan penetapan Dapil harus setransparan mungkin kepada publik.

Penulis juga membandingkannya dengan prinsip-prinsip penDapilan seperti disebutkan pada Pasal 185 Undang-Undang (UU) Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu sebagai berikut:

1. Prinsip kesetaraan nilai suara, yakni “harga” kursi di parlemen dari satu Dapil setara dengan “harga” kursi di parlemen dari Dapil lainnya;
2. Prinsip ketaatan pada sistem Pemilu yang proporsional, agar persentase jumlah kursi yang diperoleh setiap partai politik setara dengan persentase suara sah yang diperolehnya dalam Pemilu;
3. Prinsip proporsionalitas, dengan memperhatikan kesetaraan alokasi kursi antar Dapil untuk menjaga pertimbangan alokasi kursi setiap Dapil;
4. Prinsip integralitas wilayah, dengan memperhatikan keutuhan dan keterpaduan wilayah, kondisi geografis, sarana perhubungan dan aspek kemudahan transportasi;
5. Prinsip berada dalam cakupan wilayah yang sama, yang bermakna Dapil dapat terdiri dari satu, beberapa kecamatan dan/atau bagian kecamatan yang harus tercakup seluruhnya dalam suatu Dapil di provinsi;
6. Prinsip kesinambungan, dimana penyusunan atau pembentukan Dapil-Dapil memperhatikan penetapan Dapil-Dapil pada Pemilu terkini sebelumnya, kecuali terjadi perubahan jumlah penduduk yang mengakibatkan alokasi kursi dalam satu Dapil melebihi batas maksimal dan/atau kurang dari batas minimal, adanya pemekaran wilayah, dan Dapil yang disusun bertentangan dengan prinsip penataan Dapil yang berlaku dan diyakini.

Tidak seluruh prinsip penDapilan sesuai ketentuan dalam Pasal 185 tersebut dapat diadopsi untuk mengkaji praktik pelaksanaan Pemilu di luar negeri selama ini. Hal ini dikarenakan meski sesuai dengan kondisi pelaksanaan Pemilu di dalam negeri, tidak semua prinsip penDapilan dapat diterapkan pada situasi Pemilu Indonesia di luar negeri. Karenanya penulis cenderung akan menggunakan prinsip-prinsip pembentukan Dapil seperti dikemukakan oleh Dr. Lisa Handley.

Selain Dapil, untuk meletakkan fundamental yang kuat dari tulisan ini, penulis menganggap pula krusial untuk memahami pengertian keadilan elektoral yang merupakan kata kunci lain dari judul tulisan ini. Keadilan elektoral didefinisikan, antara lain, sebagai “serangkaian perangkat dan mekanisme yang dirancang untuk menjunjung tinggi prinsip-prinsip pemilihan yang bebas, adil dan sah sekaligus untuk menjamin penyaluran hak-hak politik elektoral seluruh rakyat” (*means and mechanisms designed to uphold the principles of free, fair and legitimate elections, as well as to safeguard the political-electoral rights of all people*) (*The General Secretariat of the Organization of American States, 2015*).

Sementara itu *International IDEA* mendefinisikan keadilan Pemilu atau elektoral sebagai cara dan mekanisme yang tersedia di suatu negara tertentu, komunitas lokal, di tingkat regional atau internasional untuk menjamin bahwa setiap tindakan, prosedur, dan keputusan terkait dengan proses Pemilu telah sesuai dengan kerangka hukum, melindungi atau memulihkan hak pilih, dan memungkinkan warga meyakini bahwa hak pilih mereka terjamin atau sebaliknya, dilanggar, untuk mengajukan pengaduan, mengikuti persidangan, dan mendapatkan keputusan (*International IDEA, 2010*).

Pada hakikatnya keadilan elektoral merupakan keadilan politik yang sangat penting untuk menjamin terpenuhinya hak-hak sipil dan politik warga suatu negara, dimana hak sipil dan politik merupakan hak dasar dari hak-hak asasi manusia yang ada dan harus dipenuhi sebelum seseorang dapat mengakses hak-hak sosial dan ekonominya.

Sebagai bahan pertimbangan lainnya untuk dibahas, terdapat dua hal teknis di lapangan pada saat pelaksanaan Pemilu yang perlu diperhatikan, yakni ketentuan KPU RI untuk menempelkan pengumuman para caleg Dapil di TPS-TPS, termasuk TPSLN-TPSLN, dan konsekuensi adanya lembar surat suara tambahan berisi nama-nama, foto-foto serta logo dan nama partai politik asal para caleg dari Dapil-Dapil di luar lembar surat suara berisi nama-nama, foto-foto serta logo dan nama partai politik asal caleg dari Dapil DKI Jakarta II apabila ada WNI di luar negeri menginginkan memilih caleg dari Dapil di daerah asal masing-masing di Indonesia.

Kemudian di bagian berikutnya tulisan ini akan dibahas pula isu demokrasi elektoral, keterwakilan masyarakat Indonesia di luar negeri melalui para anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dari Dapil DKI Jakarta II yang terpilih sebagai hasil Pemilu, relasi pemilih di luar negeri dengan para calon anggota legislatif dari Dapil DKI Jakarta II, seberapa jauh para pemilih di luar negeri mengetahui atau mengenal calon-calon dari Dapil DKI Jakarta II, serta apabila program-program yang ditawarkan oleh para calon dan latar belakang ideologi para calon dapat diterima atau tidak oleh para pemilih.

METODE PENELITIAN

Tulisan ini dihasilkan dari penelitian cukup panjang secara partisipatoris, yang penulis lakukan secara tidak langsung selama melaksanakan tugas. Penulis melakukan pengamatan dan penelitian mengenai penyelenggaraan Pemilu RI di negara-negara tempat bertugas khususnya dan luar negeri umumnya, pendapat atau aspirasi yang berkembang diantara pemilih luar negeri, pandangan pengamat dan pemangku kepentingan lainnya, ekpektasi atau harapan pemilih luar negeri terhadap penyelenggaraan Pemilu, fenomena perhimpunan masyarakat diaspora, termasuk intelektual dan pelajar/mahasiswa sebagai “kekuatan baru” masyarakat Indonesia di luar negeri, dan lain-lain, untuk kemudian semuanya diurai dari tinjauan aspek keadilan elektoral yang bersifat umum sehingga dari tulisan ini dapat muncul sejumlah kesimpulan dan saran yang tepat yang diharapkan dapat dipertimbangkan dengan positif oleh pihak-pihak yang relevan.

Penulis juga menggunakan alur deskriptif dengan mengulas perkembangan yang terjadi pada Pemilu di luar negeri semasa penugasan penulis, interaksi penulis dengan masyarakat Indonesia di negara-negara tempat bertugas, termasuk pandangan yang penulis terima dari mereka terhadap pelaksanaan Pemilu RI di luar negeri.

Fakta-fakta yang ditemukan penulis di lapangan membuat penulis kemudian memahami bahwa ketentuan untuk memilih caleg dari Dapil DKI Jakarta II tidak memenuhi rasa keadilan masyarakat Indonesia di luar negeri, dan jawaban bahwa Dapil DKI Jakarta II itu merujuk pada Dapil dimana Jakarta Pusat berada dan kantor Kementerian Luar Negeri berlokasi tidak akan memuaskan para pemilih luar negeri. Karenanya disamping menggunakan pendekatan kualitatif dalam penulisan ini, penulis mencoba menawarkan modalitas yang mungkin dapat dipertimbangkan oleh pihak-pihak yang berkepentingan sekiranya kepada masyarakat Indonesia di luar negeri diskenariokan Dapil tersendiri di luar Dapil DKI Jakarta II. Dalam kaitan ini penulis akan merinci secara kuantitatif dengan memperhitungkan jumlah pemilih luar negeri dengan “rumus” sesuai ketentuan sebagaimana termuat dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu mengenai jumlah kursi atau anggota legislatif dari “daerah pemilihan luar negeri”.

Di bagian akhir tulisan akan dielaborasi lebih jauh gagasan daerah pemilihan bagi warga negara Indonesia dan pengkaderan atau pencalonan mereka yang berdomisili di luar negeri sebagai calon-calon anggota legislatif oleh partai-partai politik di Indonesia.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Esensi Keadilan Elektoral dan Demokrasi Elektoral

Keadilan menjadi salah satu asas Pemilu yang penting, sehingga penyelenggara Pemilu harus melaksanakan Pemilu sesuai dengan asas tersebut semaksimal mungkin (Desverose dan Priyatmoko, 2019). Selama ini sudah banyak upaya yang dilakukan oleh negara dan berbagai lembaga untuk menjamin pelaksanaan Pemilu yang adil bagi semua pihak. Upaya untuk mewujudkan Pemilu yang inklusif pun banyak dilakukan.

Keadilan Pemilu atau keadilan elektoral merupakan instrumen penting untuk menegakkan hukum dan menjamin sepenuhnya penerapan prinsip demokrasi melalui penyelenggaraan Pemilu. Keadilan elektoral juga dijunjung tinggi untuk mencegah kemungkinan adanya ketidakberesan pada Pemilu, sebagai *benchmark* (tolok ukur) membenahi ketidakberesan tersebut apabila muncul, dan sebagai acuan bagi pengawas Pemilu dan penegak hukum dalam memberikan sanksi kepada pelaku pelanggaran. Konsep keadilan elektoral tidak hanya sebatas pada penegakan hukum, namun juga menjadi faktor yang perlu diperhatikan dalam merancang dan melaksanakan seluruh proses Pemilu, termasuk penentuan daerah pemilihan atau pendapilan sebelum Pemilu dilaksanakan.

Apabila merunut kepada dua dekade pertama abad ke-21, perkembangan pelaksanaan demokrasi elektoral yang berkeadilan atau adanya *sense of electoral justice* di sejumlah negara mulai menghadapi tantangan sebagaimana diungkapkan oleh *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA) dalam laporannya yang dirilis pada tahun 2022 berjudul “*The State of Democracy in Asia and the Pacific 2021, The Report*”. Sejumlah negara di Asia Pasifik menurut *International IDEA* berada dalam status “*alert*” (siaga). Mulai terjadi “erosi demokrasi” (*erosion of democracy*) sejak tahun 2020, dengan munculnya fenomena militarisasi politik, bangkitnya etnonasionalisme dan polarisasi tajam di masyarakat yang mengancam khasanah keragaman bangsa di India, Sri Lanka, Filipina, dan Indonesia.

Elemen penting dalam pelaksanaan demokrasi elektoral antara lain adalah sistem elektoral. André Blais dan Louis Massicote dalam tulisannya di *European Journal of Political Research* yang berjudul “*Electoral Formulas: A Macroscopic Perspective*” (1997), menterjemahkan sistem elektoral sebagai “definisi mengenai bagaimana penggunaan hak suara dan (penghitungan) kursi (parlemen) dialokasikan” (*how votes are cast and seats are allocated*). Menurut Blais dan Massicote, tipologi sistem elektoral berdasarkan rumus elektoral terkait hasil penghitungan suara sehingga dapat menentukan alokasi perolehan kursi (di parlemen, yang merujuk pada jumlah kursi di tiap distrik, atau dari hasil penghitungan suara di TPS-TPS “.

Ketika kita berbicara mengenai rumus elektoral, khususnya mengenai hasil penghitungan suara dan alokasi perolehan suara, praktik yang lazim di KPU RI sebagai *electoral management body* (EMB) atau badan pengelola Pemilu di Indonesia adalah penentuan atau penataan daerah pemilihan (Dapil) dan jumlah atau alokasi kursi untuk tiap Dapil. Penataan Dapil merupakan salah satu kegiatan penting yang perlu dilakukan oleh KPU RI bersama-sama KPUD provinsi dan KPUD kabupaten/kota terkait. Pada Pemilu 2014, KPU RI menetapkan 77 Dapil bagi para calon anggota legislatif (caleg) DPR RI, 259 Dapil bagi para caleg DPRD provinsi, dan 2117 bagi para caleg Dapil DPRD kabupaten/kota dari partai-partai politik peserta Pemilu (*detiknews*, detik.com, 2013, 14 Maret 2013). Pada Pemilu 2019, KPU RI menetapkan 80 Dapil bagi para calon anggota legislatif (caleg) DPR RI, 272 Dapil bagi para caleg DPRD provinsi, dan 2206 bagi para caleg Dapil DPRD kabupaten/kota (Wiwoho, 2018). Untuk Pemilu 2024, KPU RI telah menetapkan 80 Dapil bagi para calon anggota legislatif (caleg) DPR RI, 272 Dapil bagi para caleg DPRD provinsi, dan belum menentukan jumlah Dapil bagi para caleg Dapil DPRD kabupaten/kota (Basyari, 2022).

Perkembangan terkini adalah rapat paripurna ke-6 persidangan V DPR RI tahun sidang 2021-2022 tanggal 30 Juni 2022 mengesahkan tiga rancangan undang-undang pembentukan daerah otonomi baru di Papua menjadi undang-undang, yang menandai terbentuknya tiga provinsi baru, yakni Papua Selatan, Papua Tengah, dan Papua Pegunungan Tengah (Muarabagja, 2022). Keberadaan tiga provinsi baru ini membawa konsekuensi perlunya peninjauan kembali oleh KPU RI terhadap Dapil-Dapil di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat. KPU RI perlu pula melakukan peninjauan terhadap penentuan jumlah Dapil di DPRD kabupaten/kota di kedua provinsi itu.

Selanjutnya berdasarkan hasil penelitian, satu atau dua pakar mempersepsikan keadilan elektoral atau *electoral justice* dalam konteks penataan daerah pemilihan secara berbeda. Namun demikian, “benang merah” yang dapat ditarik dari situasi tidak adanya pilihan bagi masyarakat Indonesia di luar negeri pada saat ini selain memilih caleg-caleg dari Dapil DKI Jakarta II akan penulis bahas dari perspektif urgensi penataan Dapil dalam proses demokrasi elektoral, serta bagian selanjutnya tulisan ini dengan mengacu pada variabel-variabel pemahaman seandainya penyelenggaraan Pemilu terwujud dengan keadilan elektoral telah tercapai, dengan pemilih dan peserta Pemilu terlindungi haknya, serta masyarakat Indonesia di luar negeri dimungkinkan memilih caleg-caleg dari Dapil daerah asal masing-masing atau seandainya mereka bisa memiliki Dapil tersendiri dan memilih diantara mereka sebagai caleg atau wakil mereka sebagai wujud keadilan elektoral bagi mereka.

Urgensi Penataan Dapil Luar Negeri Demi Keadilan Elektoral

Penataan Dapil merupakan urgensi dalam proses demokrasi elektoral, karena perubahan jumlah penduduk di Dapil-Dapil merupakan keniscayaan, karena ada diantara penduduk yang meninggal, memasuki usia yang sesuai ketentuan memungkinkan menggunakan hak pilih, atau karena pindah berdomisili ke Dapil lain. Urgensi juga muncul apabila pada satu atau lebih Dapil yang bertetangga terjadi pemekaran wilayah atau bencana alam.

Penataan Dapil juga menjadi urgensi sekiranya terdapat Dapil pada Pemilu sebelumnya yang telah ditentukan namun kemudian diketahui ternyata bertentangan dengan prinsip-prinsip penataan Dapil (Pasal 185 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu). Prinsip-prinsip dimaksud meliputi kesetaraan nilai suara, ketaatan pada sistem Pemilu yang proporsional, proporsionalitas, integralitas wilayah, berada dalam cakupan wilayah yang sama, kohesivitas, dan kesinambungan.

Penataan Dapil di Indonesia dilakukan pula berdasarkan ketentuan Pasal 192 ayat (4), Pasal 194 ayat (5), dan Pasal 195 ayat (1) UU Nomor 7 Tahun 2017. Rangkuman ketentuan pasal-pasal tersebut mengatur Dapil dan jumlah kursi setiap Dapil, yang kemudian dirinci ke dalam jumlah kursi anggota DPRD dan penetapan Dapil oleh KPU RI.

Data WNI yang ada pada Perwakilan-perwakilan Republik Indonesia di berbagai negara merupakan data mereka pada saat melapor diri ke Perwakilan RI di negara domisili masing-masing. Faktanya tidak semua WNI datang ke Perwakilan RI untuk melapor diri sehingga keberadaan mereka tidak diketahui oleh Perwakilan RI. Mereka mungkin sudah diminta untuk segera mulai bekerja oleh perusahaan atau tempatnya bekerja atau mulai mengikuti perkuliahan bagi mereka yang melanjutkan studi sehingga tidak dapat menyempatkan diri ke Perwakilan RI atau tidak mengetahui bahwa di negara mereka berdomisili terdapat Perwakilan RI. Kemungkinan lainnya adalah mereka mungkin menganggap kurang perlu melapor diri karena sebab-sebab tertentu.

Mereka yang tidak melapor diri ke Perwakilan RI lebih besar daripada yang melapor diri, sehingga data pemilih terdaftar di luar negeri berdasarkan total DPTLN dari sekitar 130 Perwakilan RI di luar negeri pada Pemilu tahun 2019 yang berjumlah 2.058.191 jiwa belum merupakan angka riil total jumlah WNI di luar negeri pada tahun itu. Kongres *Indonesian Diaspora Network* pada tahun 2015 memperkirakan jumlah WNI di luar negeri sekitar 8 juta jiwa (*Indonesia Diaspora Network Global*, 2017). Sementara Direktorat Perlindungan WNI Kementerian Luar Negeri RI menyebut total jumlah WNI yang terdaftar pada seluruh Perwakilan RI per Mei 2022 adalah 3.011.202 orang (Nurrahman, 2022).

Jumlah sebenarnya WNI di luar negeri menurut Judha Nugraha, Direktur Perlindungan WNI, Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia,

diperkirakan bisa mencapai hingga sekitar 9 juta orang dan mayoritas merupakan pekerja migran. Negara-negara yang diketahui terdapat banyak masyarakat Indonesianya antara lain Malaysia, Arab Saudi, Singapura, Brunei Darussalam dan Amerika Serikat. Selain itu terdapat pula masyarakat Indonesia di Taiwan tercatat cukup banyak.

Gambar 1.
Infografik 2019: Pemilih pada Pemilu 2019 dalam Angka



Sumber: Kompas.com (2019, 10 April)

Masalah Ketentuan Memilih Caleg-caleg dari Dapil Jakarta II

Sebagaimana dikemukakan terdahulu, terdapat sejumlah WNI di luar negeri yang mengkritisi mengapa caleg-caleg yang harus dipilih adalah satu diantara caleg-caleg Dapil Jakarta II, padahal mereka berasal dari berbagai daerah di Indonesia. Mereka juga mempertanyakan sekiranya ada jaminan caleg-caleg yang terpilih nantinya memperhatikan dan memperjuangkan aspirasi mereka.

Masyarakat Indonesia di luar negeri berasal dari berbagai daerah atau provinsi. Latar belakang masyarakat Indonesia di Singapura, misalnya, menunjukkan sebagian besar berasal dari Jawa Timur, Nusa Tenggara Barat (NTB), Jawa Tengah dan Jawa Barat. Konsentrasi populasi WNI di luar negeri sebagian besar terdapat di Malaysia, Arab Saudi, Taiwan, Singapura, Brunei Darussalam, dan Amerika Serikat. Apabila hal yang dipertanyakan WNI di luar negeri dan diharapkan agar mereka dapat memilih caleg-caleg dari Dapil-Dapil di provinsi asal mereka, konsekuensinya akan sangat tidak *feasible* dan menguras waktu bagi PPLN di berbagai negara untuk mengidentifikasi provinsi asal masing-masing WNI. Selain itu PPLN perlu meminta lembar surat suara berisi nama-nama, foto-foto dan partai politik asal caleg Dapil provinsi asal mereka, yang

belum tentu perlu jumlah banyak, atau mungkin hanya dua atau bahkan hanya satu lembar surat suara dari Dapil tertentu.

Meski mungkin terdapat jumlah WNI pemilih terdaftar yang berasal dari Jawa Timur atau NTB yang cukup banyak di suatu negara, bukan berarti hanya lembar surat suara dari Dapil provinsi-provinsi tersebut yang diupayakan didatangkan dari Pusat oleh PPLN, namun juga lembar surat suara dari Dapil provinsi lain yang WNI lainnya terdaftar sebagai pemilih di wilayah kerja PPLN atau negara yang sama. Hal ini untuk menjamin kesempatan yang setara bagi para pemilih dari provinsi asal mereka meski jumlah WNI dari provinsi tersebut relatif jauh lebih sedikit. Karenanya kemungkinan memenuhi harapan para WNI agar mereka dapat menggunakan hak pilih mereka sepertinya rumit, sulit dipenuhi atau tidak *feasible*.

Hal yang juga perlu dipertimbangkan adalah pemuatan pengumuman caleg-caleg dari Dapil lain di provinsi asal WNI selain Dapil Jakarta II. Sebagaimana telah dikemukakan di bagian terdahulu tulisan ini pula, pemuatan pengumuman nama-nama caleg di TPSLN-TPSLN merupakan salah satu ketentuan KPU RI. Memperhatikan pengamatan penulis sebagai pegawai Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia mengenai keterbatasan areal Perwakilan RI di berbagai negara atau wilayah di dunia, dimana TPSLN-TPSLN tersebut akan didirikan, dan dengan memperhatikan regulasi di banyak negara yang tidak memperbolehkan aktivitas Pemilu negara asing dilakukan di wilayah negara mereka kecuali di areal perwakilan negara asing itu, pemuatan atau penempelan lembar pengumuman tersebut diantisipasi akan sangat memakan tempat. Karenanya seperti halnya kemungkinan mendatangkan lembar-lembar surat suara dari Dapil-Dapil selain lembar surat suara Dapil Jakarta II, kemungkinan mendatangkan atau memuat lembar pengumuman nama-nama caleg Dapil lain dan informasi terkait di luar lembar pengumuman nama-nama caleg Dapil Jakarta II dan informasi lainnya juga tidak *feasible* atau sulit dipenuhi.

Masalah lain adalah penerapan sistem perwakilan proporsional terbuka yang meski memungkinkan para pemilih di luar negeri untuk memilih calon-calonnya secara langsung, namun umumnya caleg dari Dapil DKI Jakarta II umumnya tidak mereka ketahui kinerja atau *track record*-nya. Karena itu, mereka mungkin akan memilih secara acak (*random*), atau memilih caleg selebritis yang mereka ketahui seandainya terdapat caleg artis dari partai tertentu di Dapil DKI Jakarta II tersebut.

Rendahnya Partisipasi Pemilih Luar Negeri dan Minimnya Pengetahuan Pemilih Mengenai Caleg

Menurut Hasyim Asy'ari, Ketua KPU RI, tingkat partisipasi pemilih luar negeri pada Pemilu legislatif (pileg) tahun 2019 sekitar 50-an % (*kumparanNEWS*, 2019). Meskipun tingkat partisipasi pemilih luar negeri tersebut jauh lebih tinggi dari tingkat partisipasi pemilih luar negeri pada Pemilu sebelumnya (tahun 2014) yang kurang dari 30%, namun tingkat partisipasi pemilih luar negeri itu masih sangat jauh dari tingkat partisipasi pemilih secara nasional sebesar 81,9% pada Pemilu tahun yang sama (Mubtadi, V., 2019).

Dino Patti Djalal, mantan Wakil Menteri Luar Negeri dan Dubes RI untuk Amerika Serikat, serta organisasi yang didirikannya, *Foreign Policy Community of Indonesia* (FPCI), berupaya mendorong meningkatnya tingkat partisipasi pemilih luar negeri pada pileg tahun 2019 dengan menyelenggarakan program “*Know Your Caleg*” (KYC) pada Maret 2014. Menurutnya, pengetahuan pemilih luar negeri umumnya rendah. Diamatinya koneksitas antara diaspora Indonesia dan calegnya dari Dapil DKI Jakarta II yang lemah. “... diaspora banyak yang tidak tahu siapa wakilnya di DPR RI, dan diaspora Indonesia juga merasa secara fisik dan politik jauh dari wakil-wakilnya di DPR RI ...”.

Memperhatikan minimnya pengetahuan para pemilih diaspora Indonesia mengenai calon-calon wakilnya di DPR RI, melalui program KYC dan platform daring yang didirikannya di situs ‘*calegdiaspora.com*’, Dino Djalal mengharapkan para pemilih dapat mengecek profil para calegserta mengetahui visi dan misi mereka melalui sejumlah isu yang menjadi perhatian banyak masyarakat diaspora Indonesia. Namun disesalkan oleh Dino Djalal bahwa tidak semua profil caleg Dapil DKI Jakarta II tersedia di situs daring tersebut. FPCI pimpinan Dino Djalal telah menghubungi 105 orang dalam program KYC, namun tidak semuanya menanggapi serius. Namun dari jumlah itu, hanya 39 orang sungguh-sungguh ingin menyapa, menjelaskan diri dan menjelaskan diri dan visi misinya kepada masyarakat diaspora. Menurut Dino Djalal, hal tersebut menunjukkan “tidak semua caleg benar-benar peduli dengan diaspora” (Mubtadi, V., 2019).

Hal lainnya yang membuat masyarakat diaspora Indonesia kecewa berdasarkan pengamatan Dino Patti Djalal adalah hampir tidak ada satu pun anggota DPR dari Dapil DKI Jakarta II yang mengusung isu dwi-kewarganegaraan yang menjadi sorotan sebagian masyarakat diaspora Indonesia dan belum adanya lembaga atau badan pemerintah di Indonesia yang khusus menangani atau memperhatikan kesejahteraan masyarakat diaspora Indonesia, sedangkan tugas dan fungsi Badan Perlindungan Pekerja Migran Indonesia (BP2MI) hanya para pekerja migran Indonesia (Augesti, 2019).

Presiden *Indonesia Diaspora Network*, Mohammad Al Arief, mengamini yang disampaikan Dino Patti Djalal tersebut. Menurut Al Arief, pembentukan Dapil tersendiri bagi masyarakat diaspora Indonesia merupakan bagian dari “penuntutan hak”, karena para anggota DPR RI wakil-wakil Dapil DKI Jakarta II tidak memiliki keterkaitan dengan para WNI di luar negeri. Al Arief menambahkan bahwa apabila dibentuk Dapil tersendiri bagi para WNI di luar negeri, mereka “tidak semakin apolitis” (atau tidak peduli dengan keadaan di tanah air) (Beritasatu.com, 2013).

Kemungkinan Pembentukan Dapil Tersendiri bagi Masyarakat Indonesia di Luar Negeri

Hal yang mungkin dapat diusulkan untuk diujicobakan diwujudkan oleh DPR RI, dalam hal ini Komisi II, Pemerintah dan KPU RI adalah pembentukan Dapil tersendiri bagi masyarakat Indonesia di luar negeri. Dapil ini bisa masuk ke dalam Dapil bagian Dapil Provinsi DKI Jakarta atau apabila nantinya akan ada Dapil-Dapil bagian dari Dapil Provinsi Ibukota Negara Nusantara. Pertimbangannya adalah total jumlah WNI terdaftar di seluruh Perwakilan RI di luar negeri sekitar 3 juta orang lebih berdasarkan informasi yang dirilis oleh Direktorat Perlindungan WNI, Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia pada bulan Juli 2022, dan keberadaan jejaring *Indonesian Diaspora Network (IDN) Global* dengan para pengurusnya para profesional dari berbagai bidang keahlian atau kepakaran yang berpengalaman.

Jumlah penduduk DKI Jakarta menurut data Badan Pusat Statistik (BPS) Provinsi DKI Jakarta pada tahun 2021 adalah 10.609.681 jiwa (BPS DKI Jakarta, 2021). Merujuk pada Pasal 188 ayat (2) huruf g Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, jumlah kursi DPRD pada Provinsi DKI Jakarta adalah 100 kursi. Namun jumlah anggota DPRD Provinsi DKI Jakarta pada saat ini adalah 106 orang, sebenarnya melebihi. Mereka adalah anggota legislatif daerah hasil Pemilu 2019 dari 3 Dapil, yakni Dapil Jakarta I yang meliputi wilayah kota Jakarta Timur, Dapil Jakarta II yang mencakup wilayah kota Jakarta Pusat, Jakarta Selatan dan Luar Negeri, serta Dapil Jakarta III yang cakupannya adalah wilayah kota Jakarta Utara, Jakarta Barat dan Kepulauan Seribu.

Gambar 2.
Jumlah Kursi Dalam Pemilu Anggota DPRD Provinsi

JUMLAH KURSI DALAM PEMILU ANGGOTA DPRD PROVINSI			
	JUMLAH PENDUDUK PROVINSI	JUMLAH KURSI	KETENTUAN DALAM UU PEMILU
(Vide Pasal 188 ayat 2 UU No. 7 Tahun 2017)	Sampai dengan 1.000.000	35	Pasal 188 ayat 2 huruf a
	1.000.000 - 3.000.000	45	Pasal 188 ayat 2 huruf b
	3.000.000 - 5.000.000	55	Pasal 188 ayat 2 huruf c
	5.000.000 - 7.000.000	65	Pasal 188 ayat 2 huruf d
	7.000.000 - 9.000.000	75	Pasal 188 ayat 2 huruf e
	9.000.000 - 11.000.000	85	Pasal 188 ayat 2 huruf f
	11.000.000 - 20.000.000	100	Pasal 188 ayat 2 huruf g
	Lebih dari 20.000.000	120	Pasal 188 ayat 2 huruf h

Sumber: Materi paparan Idham Holik, Komisioner KPU RI, berjudul “*Kebijakan Strategis Manajemen Penyelenggaraan Pemilu & Pemilihan Serentak Tahun 2024*” yang disampaikan pada salah satu sesi Madrasah Pemilu (MALU), 16 Juli 2022, yang diselenggarakan oleh Lingkar Studi Demokrasi dan Pemilu (LSDP).

Memperhatikan bahwa jumlah penduduk Jakarta yang tercatat terkini berdasarkan data BPS Provinsi DKI Jakarta sekitar 10,6 juta (termasuk 7.761.598 jiwa WNI yang terdaftar di PPS-PPS di seluruh wilayah DKI Jakarta pada Pemilu 2019 berdasarkan data KPU RI) dan jumlah WNI di seluruh dunia sekitar 3 juta orang lebih, maka jumlah WNI di Dapil I, II dan III Provinsi DKI Jakarta diperkirakan sekitar 14 juta jiwa.

Gambar 3.
Jumlah Pemilih Pada Pemilihan Presiden Provinsi DKI Jakarta Tahun 2014 dan 2019



Sumber: Komisi Pemilihan Umum (KPU)

Sekiranya “direkayasakan” satu Dapil tersendiri untuk masyarakat Indonesia di luar negeri terlepas dari Dapil Jakarta II, untuk mengetahui jumlah alokasi kursi bagi para caleg Dapil WNI di luar negeri tersebut adalah pertama-tama dengan menghitung persentase jumlah WNI terdaftar di PPLN-PPLN di luar negeri pada tahun 2019 itu (plus jumlah WNI di bawah umur yang tinggal di negeri orang), kemudian dibagi total jumlah penduduk Jakarta ditambah sekitar 3 juta lebih WNI di luar negeri misalnya, dari sekitar 14 juta jiwa dikali 100%. Hasilnya adalah sekitar 27.58%. Selanjutnya dikalikan dengan jumlah alokasi kursi 100 bagi DPRD Provinsi DKI Jakarta, sehingga didapat alokasi jumlah 26-27 kursi anggota dari Dapil khusus atau tersendiri bagi masyarakat Indonesia di luar negeri. Apabila total populasi WNI di luar negeri, dari yang melapor diri atau tercatat di seluruh Perwakilan RI di luar negeri sekitar 3 juta lebih orang, maka setiap anggota DPRD Provinsi DKI Jakarta ini akan mewakili sekitar 153.846 orang WNI di luar negeri. Perhitungan tersebut masih secara sederhana apabila Dapil bagi masyarakat Indonesia di luar negeri ditentukan hanya satu Dapil. Tentunya “harga” kursi di DPRD Provinsi DKI Jakarta dari Dapil masyarakat Indonesia di luar negeri harus setara dengan “harga” kursi dari Dapil lainnya di Jakarta.

Hal selanjutnya yang perlu mendapat pertimbangan adalah kemungkinan penentuan Dapil “direkayasakan” lebih dari satu bagi masyarakat Indonesia di luar negeri selain ide penentuan hanya satu Dapil sebagaimana diuraikan sebelum ini. Mencermati negara-negara dengan konsentrasi populasi WNI yang cukup banyak terdapat di negara-negara tertentu dibandingkan yang lainnya, maka awalnya mungkin kita akan terprovokasi akan terpikir Dapil untuk masyarakat Indonesia di Arab Saudi dapat dijadikan satu, Malaysia juga dapat dijadikan satu, masyarakat Indonesia di Singapura dialokasikan ke dalam satu Dapil, Brunei juga satu, Tiongkok, termasuk Taiwan juga dijadikan satu Dapil, dan Amerika Serikat dan Kanada dijadikan satu Dapil, Australia satu Dapil dan Selandia Baru satu Dapil. Namun hal tersebut akan membawa konsekuensi akan tercipta 5 hingga 10 atau lebih Dapil. Karenanya perlu menerapkan prinsip (Dapil) “berada dalam cakupan wilayah yang sama” sesuai ketentuan Pasal 185 Undang-Undang (UU) Nomor 7 Tahun 2017. Secara geografis, wilayah negara-negara Malaysia, Singapura, dan Darussalam bertetangga. Bersama-sama dengan Filipina, Thailand, dan negara-negara Asia Tenggara lainnya, masyarakat Indonesia yang berdomisili di kawasan itu dapat dimasukkan kedalam Dapil Asia Tenggara, misalnya. Demikian pula dengan masyarakat Indonesia di Tiongkok, termasuk Taiwan, Korea Selatan dan Jepang yang secara geografis berada di dalam cakupan kawasan yang sama (Asia Timur) dapat menjadi Dapil Asia Timur. Arab Saudi dan negara-negara Timur Tengah di sekitar Jazirah Arab bisa saja dijadikan satu Dapil, yakni Dapil Jazirah Arab, dan seterusnya.

Hal Keterwakilan

Hal yang lain yang perlu dipertimbangkan adalah terkait *representativeness* atau keterwakilan konstituensi sekiranya anggota-anggota terpilih DPR RI dari Dapil Jakarta II mewakili masyarakat Indonesia di luar negeri. Sistem perwakilan representasi terbuka yang berlaku saat ini memungkinkan pemilih luar negeri memilih caleg mana pun dari partai mana pun dari Dapil DKI Jakarta II. Sistem ini sesungguhnya penulis anggap cukup demokratis. Namun dalam konteks penggunaan hak suara oleh pemilih luar negeri, mereka bisa saja memilih sembarang caleg dari partai politik preferensinya atau hanya mencontreng atau memilih tanda gambar partai pilihannya. Namun ketidaktahuan pemilih luar negeri umumnya kepada caleg Dapil DKI Jakarta II akan membawa konsekuensi terpilihnya calon dengan nomor urut 1 atau nomor urut paling atas atau calon berlatar belakang profesi artis meski tidak di nomor urut atas sebagai anggota DPR RI.

Visi dan misi dan/atau program yang akan dijalankan caleg Dapil DKI Jakarta II belum tentu memuat visi, misi dan/atau program mereka terhadap kepentingan masyarakat Indonesia di luar negeri yang menjadi konstituen mereka. Sebaliknya, visi, misi dan/atau program para caleg tersebut belum tentu menjadi perhatian pemilih luar negeri.

Dibutuhkan penilaian pemilih atau masyarakat Indonesia di berbagai negara terhadap pengalaman dan kiprah atau sepak terjang “wakil-wakil” Dapil mereka di DPR RI. Untuk mengetahui hal-hal tersebut, keberadaan IDN Global dan 60 *Chapters*-nya melalui kongres yang diadakannya, eksistensi Perhimpinan Pelajar-pelajar Indonesia (PPI) dan asosiasi masyarakat Indonesia lainnya di luar negeri sebenarnya dapat dimanfaatkan. Mempertimbangkan IDN Global dan 60 *Chapters*-nya, PPI dan asosiasi masyarakat Indonesia pada saat ini merupakan wujud representasi wakil-wakil masyarakat Indonesia di luar negeri, salah satu agenda kongres dan/atau pertemuan reguler mereka yang akan datang dapat saja mengenai evaluasi kinerja anggota-anggota DPR RI dari Dapil DKI Jakarta II. Observasi penulis menunjukkan isu tersebut tampaknya belum menjadi hal yang *urgent* bagi IDN Global karena tidak diagendakan dalam 6 kali kongres sebelumnya. Tidak diagendakannya isu ini mungkin saja karena mereka yang kerap bersuara mempertanyakan kinerja anggota-anggota DPR RI dari Dapil DKI Jakarta II kemungkinan tidak termasuk kedalam delegasi yang mengikuti kongres berkala IDN Global.

Masyarakat Indonesia di luar negeri atau diaspora Indonesia bukannya tidak pernah berupaya memperjuangkan untuk memiliki Dapil sendiri dan bukan Dapil DKI Jakarta II. Namun permohonan mereka kepada Mahkamah Konstitusi (MK) RI untuk memiliki Dapil sendiri, yakni Dapil luar negeri, ditolak pada tahun 2013 (Mubtadi, V., 2019). Dalam amar putusannya, Majelis Hakim MK RI saat itu menyebutkan bahwa

“konsep pembentukan Dapil yang tidak mengakomodasi Dapil luar negeri merupakan kebijakan hukum yang bersifat terbuka yang tidak bertentangan dengan UUD 1945” [Hukumonline.com (2013) dan Argawati, U. (2013)]. Disebutkan pula bahwa “dalil para pemohon bahwa para pemilih di luar negeri memiliki kepentingan yang berbeda dengan para pemilih di Dapil DKI Jakarta II, sehingga diperlukan Dapil khusus luar negeri, tidak cukup memberikan keyakinan”. Majelis Hakim MK menambahkan bahwa “aspirasi, masalah, atau kepentingan para pemohon (WNI) yang tinggal di luar negeri tidak tersuarakan di DPR, hal tersebut menunjukkan adanya kebuntuan komunikasi dan bukan diakibatkan oleh tidak adanya Dapil khusus luar negeri”.

Menanggapi putusan MK RI tersebut, Veri Junaidi, selaku kuasa hukum para pemohon mengaku menerima alasan Mahkamah bahwa pembentukan suatu Dapil merupakan kewenangan pembuat UU (DPR RI dan Pemerintah). Pihaknya sudah menduga dari awal bahwa permohonan ini akan ditolak. Soalnya, permohonan sebelumnya soal Dapil sudah ditolak, karena dianggap sebagai kebijakan hukum terbuka. Lebih jauh Veri mengakui bahwa pasal 22E UUD 1945 yang diajukan pengujiannya oleh para pemohon ke MK RI memang tidak mengatur soal Dapil. Akan tetapi, pihaknya melihat hal ini soal persamaan hak dan perlakuan yang sama (keadilan) di hadapan hukum [Hukumonline.com (2013) dan Argawati, U. (2013)].

Meskipun putusan Mahkamah Konstitusi RI bersifat final atau tidak dapat lagi dilakukan upaya hukum bagi masyarakat Indonesia di luar negeri atau masyarakat diaspora untuk menuntut memiliki Dapil sendiri, bukan berarti peluang ke arah pembentukan Dapil sendiri bagi mereka benar-benar sudah tertutup. Pasca keputusan penolakan Mahkamah Konstitusi RI tahun 2013 tersebut, masih dimungkinkan sekiranya di kemudian hari DPR RI, Pemerintah dan KPU RI sepakat untuk mengadakan legislasi atau undang-undang mengenai hal tersebut. Dalam kaitan ini, IDN Global dan 60 *Chapters*-nya, PPI, dan asosiasi-asosiasi masyarakat Indonesia lainnya sebagai representasi wakil-wakil masyarakat diaspora Indonesia perlu melakukan upaya gencar untuk melakukan pendekatan kepada partai-partai politik, Pemerintah dan KPU RI.

Selanjutnya mengenai Dapil tersendiri bagi masyarakat Indonesia di luar negeri, apabila terwujud, *IDN Global* atau 60 *chapters*-nya plus persatuan masyarakat Indonesia dan PPI merupakan jejaring terbuka (*open networks*) yang mungkin diantara pengurusnya ada yang sudah, berminat atau bersedia menjadi kader-kader partai politik tertentu. Karenanya ide menciptakan Dapil khusus untuk masyarakat Indonesia di luar negeri dengan caleg-caleg di Dapil dimaksud berasal dari wakil-wakil mereka tidak berlebihan.

DPR RI, khususnya Komisi II, Pemerintah dan KPU RI sudah waktunya memberi perhatian terhadap isu Dapil tersendiri atau khusus bagi masyarakat Indonesia di luar negeri ini. Keberadaan anggota-anggota terpilih DPR RI dari Dapil khusus, misalnya dari wakil-wakil IDN Global atau *chapters*-nya, atau dapat pula dari luar kepengurusan struktur jejaring kerja sama masyarakat diaspora Indonesia, diharapkan dapat menjawab pertanyaan-pertanyaan atau “tuntutan” sejumlah anggota masyarakat Indonesia di luar negeri terhadap adanya keadilan elektoral.

Ide pembentukan Dapil khusus atau tersendiri bagi masyarakat diaspora atau masyarakat Indonesia di luar negeri kiranya perlu dipertimbangkan untuk mulai dibahas oleh DPR RI periode saat ini, Pemerintah dan KPU RI, meski mungkin baru bisa diterapkan paling cepat pada Pemilu 2029 nanti. Masyarakat diaspora Indonesia masih dapat terus memperjuangkan ide Dapil tersendiri ini di masa depan.

Mengenai kepedulian anggota DPR RI terhadap perlunya Dapil tersendiri bagi masyarakat Indonesia di luar negeri, penulis menyayangkan bahwa sejauh ini hanya seorang anggota DPR RI dari Dapil DKI Jakarta II dari Fraksi Golkar, yakni Christina Aryani yang memberikan perhatian dan pendapat mengenai perlunya Dapil tersendiri bagi masyarakat Indonesia di luar negeri. Yang bersangkutan dalam wawancaranya dengan media *Voice of America* (VoA) mengatakan perlunya ada perubahan, antara lain melalui revisi UU Pemilu (UU Nomor 7 Tahun 2017) di DPR RI serta menggalang cukup banyak kekuatan politik dan argumentasi sehingga wacana ini (*baca*: Dapil tersendiri bagi masyarakat Indonesia di luar negeri) dapat terealisasi.

Penulis selaku praktisi hubungan luar negeri dan bertugas 4 kali penempatan pada Perwakilan RI di luar negeri mengamati pula bahwa tampaknya hanya Christina Aryani satu-satunya anggota DPR RI yang paling intens melakukan kunjungan ke sejumlah negara atau wilayah di Dunia untuk bertatap muka dengan konstituennya, warga Indonesia di luar negeri.

Isu terkait lainnya namun juga penting diperhatikan adalah upaya menguatkan argumen perlunya Dapil tersendiri bagi masyarakat Indonesia di luar negeri adalah isu partisipasi pemilih di luar negeri pada Pemilu yang selama ini cenderung rendah (sekitar 30%-35% total pemilih di DPTLN) yang perlu didorong untuk ditingkatkan. Menanggapi *concern* atau keprihatinan sebagian masyarakat Indonesia di luar negeri terkait masalah jarak antara *locus* domisili dan bekerja mereka yang jauh dari TPSLN-TPSLN di Perwakilan RI misalnya, alternatif solusinya antara lain mungkin melalui penerapan *e-voting*. Hal ini bukan tidak mungkin dapat diwujudkan, mengingat umumnya literasi digital mereka yang tinggal di luar negeri cukup baik, rata-rata menggunakan telepon genggam (*handphones*) dan jangkauan jaringan internet di negara-negara yang

tercatat sebagai *locus* bekerja atau berdomisili dari banyak warga Indonesia umumnya cukup baik. Karenanya opsi pemberian suara melalui *e-voting* layak untuk dipertimbangkan bagi masyarakat Indonesia di luar negeri, khususnya yang bertempat tinggal, studi atau bekerja yang jaraknya sangat jauh dari Perwakilan RI meski masih berada di satu negara. Pemungutan suara melalui *e-voting* dapat menjadi alternatif selain pemberian suara langsung melalui TPSLN-TPSLN yang berada di areal Perwakilan RI, melalui pos atau kotak suara keliling (KSK). Untuk keperluan pengamanan pemberian suara melalui *e-voting*, KPU RI dapat membuat *username* dan *password* serta mengirimkannya kepada para pemilih yang memilih akan menggunakan metode *e-voting* dan sebelumnya telah memberitahukan kepada PPLN akan memakai metode dimaksud.

KESIMPULAN

Dari pembahasan di atas, dapat disimpulkan sebagai berikut: *Pertama*, keadilan elektoral bagi masyarakat Indonesia di luar negeri dalam pengertian mereka dapat memilih calon-calon anggota legislatif dari daerah pemilihan di daerah asal mereka di tanah air atau memilih dari mereka yang berdomisili di luar negeri belum tercapai. Karenanya diperlukan “rekayasa” penDapilan yang lebih adil bagi mereka. *Kedua*, keputusan Mahkamah Konstitusi RI pada tahun 2013 yang menolak permohonan wakil-wakil masyarakat diaspora Indonesia untuk memiliki Dapil sendiri memang bersifat final, namun bukan berarti opsi bagi masyarakat diaspora Indonesia untuk memiliki Dapil sendiri sudah tidak ada. Diperlukan niat baik (*good will*) politik DPR, Pemerintah dan KPU RI apabila ingin melakukan penataan daerah pemilihan yang berkeadilan elektoral bagi seluruh masyarakat Indonesia, termasuk masyarakat Indonesia di mancanegara, dengan mempertimbangkan secara positif diadakannya daerah pemilihan tersendiri bagi mereka. Dalam kaitan ini, kelompok-kelompok masyarakat di luar negeri perlu dengan gencar melakukan pendekatan kepada partai-partai politik, Pemerintah dan KPU RI guna mendorong ketiga pihak tersebut mempertimbangkan secara positif membuat legislasi yang memungkinkan terbentuknya Dapil tersendiri bagi mereka. *Ketiga*, munculnya *Indonesian Diaspora Network* (IDN) Global melalui kongres pertamanya pada tahun 2012 dan berkembangnya *chapters* IDN, serta eksistensi persatuan masyarakat Indonesia dan PPI di banyak negara merupakan wujud jejaring keberadaan masyarakat Indonesia di luar negeri, yang dapat menjadi kekuatan tawar yang dapat diandalkan bagi masyarakat Indonesia di luar negeri dalam upaya memperjuangkan Dapil tersendiri bagi mereka.

Keempat, meningkatnya tingkat partisipasi pemilih luar negeri dari Pemilu tahun 2014 (kurang dari 30%) ke Pemilu tahun 2019 (di atas 60%) mengindikasikan semakin tingginya kesadaran politik masyarakat

Indonesia di luar negeri. Relatif kecilnya respons caleg dari Dapil DKI Jakarta II yang merespons permintaan FPCI untuk melengkapi profil serta menguraikan visi dan misinya menunjukkan hanya sebagian kecil dari para caleg yang benar-benar peduli dengan diaspora Indonesia dan karenanya memperkuat argumen perlunya Dapil sendiri bagi masyarakat diaspora Indonesia. *Kelima*, untuk mendorong peningkatan partisipasi pemilih di luar negeri pada Pemilu Indonesia yang selama ini rendah, dan guna mendukung argumen perlunya Dapil tersendiri bagi masyarakat diaspora Indonesia, pemanfaatan teknologi digital atau informatika oleh pemilih luar negeri yang lokasi tempat tinggalnya jauh dari TPSLN namun umumnya telah memiliki jaringan *wifi* yang cukup baik, pemberian suara mereka secara elektronik atau *e-voting* dapat menjadi alternatif yang layak untuk dipertimbangkan oleh KPU RI, Pemerintah dan DPR RI untuk dilaksanakan.

DAFTAR PUSTAKA

- Aji, S.P. (2020), Evaluasi Pembentukan Dapil Pemilu 2019: Pengukuran Prinsip Kesetaraan Nilai Suara, Proporsionalitas dan Tingkat Kompetisi Partai Politik. *Journal KPU RI*.
- Argawati, U. (2013). *MK Tolak Permintaan Dapil Khusus bagi WNI di Luar Negeri*. Mahkamah Konstitusi RI.
- Augusti, A. (2019), *Wawancara Khusus Dino Patti Djalal: Suara Diaspora Bukan Bonus Semata*, liputan6.com, <https://www.liputan6.com/global/read/3928223/wawancara-khusus-dino-patti-djalal-suara-diaspora-bukan-bonus-semata>
- Basyari, I. (2022, 4 Juli), *Jumlah Dapil dan Kursi DPR di Pemilu 2024 akan Bertambah*, Kompas.com, <https://www.kompas.id/baca/polhuk/2022/07/04/jumlah-Dapil-dan-kursi-dpr-di-Pemilu-2024-akan-bertambah>
- Beritasatu.com (2013), *Komunitas Diaspora Ingin Dapil Khusus Luar Negeri*, Beritasatu News, <https://www.beritasatu.com/news/98828/komunitas-diaspora-ingin-Dapil-khusus-luar-negeri>
- Blaise, A. & Massicote, L. (1997), Electoral Formulas: A Macroscopic Perspective, *European Journal of Political Research*, 32, 107-129
- BPS DKI Jakarta (2021), *Jumlah Penduduk Provinsi DKI Jakarta Menurut Kelompok Umur dan Jenis Kelamin 2019-2021*, <https://jakarta.bps.go.id/indicator/12/111/1/jumlah-penduduk-provinsi-dki-jakarta-menurut-kelompok-umur-dan%20jenis-kelamin.html>
- Dahl, R.A. (1971), *Polyarchy: Participation and Opposition*, Yale University Press, New Haven

- Desverose, N. dan Priyatmoko (2019), Keadilan Elektoral bagi Pemilih Penyandang Disabilitas Mental pada Pemilu Serentak 2019 di Surabaya. *Journal Politik Indonesia* Vol. 6 No. 2.
- Handley, L. (2007), *Challenging the Norms and Standards of Election Administration: Boundary Delimitation*, The International Foundation for Electoral Systems (IFES) & USAID
- Handley, L. dan Bernard Grofman, eds. (2008), *Redistricting in Comparative Perspective*, New York-Oxford, Oxford University Press
- Holik, I., Komisioner KPU RI (2022, 16 Juli), “*Kebijakan Strategis Manajemen Penyelenggaraan Pemilu & Pemilihan Serentak Tahun 2024*”, disampaikan pada salah satu sesi Madrasah Pemilu (MALU) secara daring yang diselenggarakan oleh Lingkar Studi Demokrasi dan Pemilu (LSDP)
- Hukumonline.com (2013), *MK Tolak Tuntutan Dapil Khusus Luar Negeri*, <https://www.hukumonline.com/berita/a/mk-tolak-tuntutan-Dapil-khusus-luar-negeri-lt523ad555c5a3e?page=all>
- Huntington, S. (1991), *The Third Wave, Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press
- Indonesian Diaspora Network Global (2017), *Kongres IDN Global*, Diasporaindonesia.org
- International IDEA (2010), *Electoral Justice: An Overview of the International IDEA Handbook*, <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/chapters/electoral-justice-handbook/electoral-justice-handbook-overview.pdf>
- International IDEA (2022), *The State of Democracy in Asia and the Pacific 2021, The Report*, <https://www.idea.int/gsod/asia-pacific-report>
- Kartawijaya, P.R. dan Pramono S. (2007), *Akal-Akalan Daerah Pemilihan, Perludem*
- Kompas.com (2019, 10 April), Infografik 2019: Pemilih pada Pemilu 2019 dalam Angka, [kompas.com, https://nasional.kompas.com/read/2019/04/10/10334961/infografik-2019-pemilih-pada-Pemilu-2019-dalam-angka](https://nasional.kompas.com/read/2019/04/10/10334961/infografik-2019-pemilih-pada-Pemilu-2019-dalam-angka)
- KPU RI (2019), *Jumlah Pemilih Presiden Tahun 2019 di DKI Jakarta*, <https://statistik.jakarta.go.id/jumlah-pemilih-presiden-tahun-2019-di-dki-jakarta/>
- KumparanNEWS (2019, 26 April), *KPU Sebut Partisipasi Pemilih Luar Negeri Sekitar 50 Persen*, <https://kumparan.com/kumparannews/kpu-sebut-partisipasi-pemilih-luar-negeri-sekitar-50-persen-1qxfFnFo1rH>
- Lelemuku.com (2019, 7 Februari), *Pemilih Luar Negeri Pertanyakan Alasan Memilih Wakil dari Jakarta*, <https://www.lelemuku.id/2019/02/pemilih-luar-negeri-pertanyakan-alasan.html>

- Mubtadi, V. (2019, 11 April), *Upaya Meningkatkan Partisipasi Pemilih Luar Negeri dalam Pemilu*, VoA, <https://www.voaindonesia.com/a/upaya-menaikkan-partisipasi-pemilih-luar-negeri-dalam-Pemilu/4871689.html>
- Muarabagja, M.H. (2022, 4 Juli), *Pemekaran Papua, Ini Rincian 3 Provinsi Baru*, Tempo.com, <https://nasional.tempo.co/read/1608348/pemekaran-papua-ini-rincian-3-provinsi-baru>
- Nurrahman, A. (2022, 13 Juli), *Kemenlu Catat Ada 9 Juta WNI di Luar Negeri*, Validnews.id, <https://www.validnews.id/nasional/kemenlu-catat-ada-9-juta-wni-di-luar-negeri>
- Pahlevi, I. (2015), *Sistem Pemilu di Indonesia, Antara Proporsional dan Mayoritarian*, Pengantar: Prof. Ramlan Surbakti, Ph.D, P3DI Setjen DPR Republik Indonesia dan Azza Grafika
- Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 12 Tahun 2018 tentang Penyusunan Daftar Pemilih di Luar Negeri dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum
- Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 12 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 12 Tahun 2018 tentang Penyusunan Daftar Pemilih di Luar Negeri dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum
- Peraturan Bersama Ketua Komisi Pemilihan Umum dan Menteri Luar Negeri Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2008 Nomor 03 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum Tahun 2009 bagi Warga Negara Indonesia di Luar Negeri
- Reynolds, A., Reilly, B., dan Ellis, A. (2005), *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*, ed. Reynolds, A., International IDEA
- Tenri, Humas KPU RI (2021), *Menata Dapil Sesuai Prinsipnya*, Komisi Pemilihan Umum Kota Blitar, <https://kpu.blitarkota.go.id/detailpost/menata-Dapil-sesuai-prinsipnya>
- The General Secretariat of the Organization of American States* (2015), *Observing Electoral Justice Systems: A Manual for OAS Electoral Observation Missions*, GS/OAS, <http://www.oas.org/es/sap/deco/Pubs/Manuales/Observing-Electoral-Justice-Systems-a-Manual-for-OAS-Electoral-Observation--Missions.pdf>
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

- Wiwoho, B. (2018, 19 April), *KPU Tetapkan Jumlah Dapil dan Kursi Pemilu 2019*, CNN Indonesia, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20180418181605-32-291797/kpu-tetapkan-jumlah-Dapil-dan-kursi-Pemilu-2019>
- Yoni, M. (2019, 2 Juni), *Pemilih Luar Negeri: Mengapa Kami Wakil Jakarta?*, VoA Indonesia, <https://www.voaindonesia.com/a/suara-pemilih-luar-negeri-untuk-dki-jakarta/4765165.html>