

Urgensi Pembentukan Daerah Pemilihan Khusus Luar Negeri Dalam Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat

Eghilia Heavy Mourita
eghilia.heavy.mourita-2019@fh.unair.ac.id
Universitas Airlangga

How to cite:

Eghilia Heavy Mourita, 'Urgensi Pembentukan Daerah Pemilihan Khusus Luar Negeri Dalam Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat' (2024) Vol. 7 No. 4 Jurist-Diction

Histori artikel:

Submit 10 Juni 2024;
Diterima 16 September 2024;
Diterbitkan 30 Oktober 2024.

DOI:

10.20473/jd.v7i4.42781

p-ISSN: 2721-8392

e-ISSN: 2655-8297

**Abstract**

Since 1955 election, Indonesian election law has established the capital's electoral district as constituency for voters abroad. MK Decision No.2/PUU/XI/2013 rejected request of Indonesian citizens abroad to form external constituencies. This issue keep rising in discussions on the 2017 Election Bill until 2019 Election. Thus, this constituency has not been realized. This paper aims to analyze constitutional basis for establishing external constituencies and the model for that. This paper is normative legal research that emphasizes statutory, comparative, case, and conceptual approaches. The results of this study state that the legality of forming special electoral districts abroad is Article 22E paragraph (6) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia which reflects the principle of an open law policy. The foreign special electoral district model with regional/combined regional area coverage is considered the most suitable to be applied in the election of members of the DPR.

Keywords: Election System; External Constituencies; Opened Legal Policy.

Abstrak

Sejak penyelenggaraan pemilu tahun 1955, undang-undang pemilu Indonesia menetapkan dapil ibukota sebagai konstituensi bagi pemilih di luar negeri. Putusan MK No.2/PUU/XI/2013 menolak tuntutan WNI di luar negeri untuk membentuk dapil khusus luar negeri. Walaupun begitu, isu ini terus digencarkan dalam pembahasan RUU Pemilu Tahun 2017 hingga Pemilu 2019. Sehingga, dapil khusus ini masih belum direalisasikan. Maka, tulisan ini bertujuan untuk menganalisa landasan konstitusional pembentukan dapil khusus luar negeri dalam pemilu anggota DPR dan model pembentukan dapil khusus luar negeri dalam sistem pemilu anggota DPR. Tulisan ini merupakan penelitian hukum normatif yang menekankan pada pendekatan peraturan perundang-undangan, komparatif, kasus, dan konseptual. Hasil penelitian ini menyatakan bahwa legalitas pembentukan dapil khusus luar negeri adalah Pasal 22E ayat (6) UUD NRI Tahun 1945 yang mencerminkan prinsip kebijakan hukum terbuka. Model dapil khusus luar negeri dengan cakupan wilayah regional/gabungan wilayah regional dianggap paling cocok untuk diterapkan dalam pemilu anggota DPR.

Kata Kunci: Dapil Khusus Luar Negeri; Kebijakan Hukum Terbuka; Sistem Pemilihan Umum.

Copyright © 2024 Eghilia Heavy Mourita

Pendahuluan

Konstitusi menyatakan negara Indonesia sebagai negara hukum yang mengakui kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat. Rakyat memiliki kedaulatan, tanggung jawab, serta hak dan kewajiban untuk memilih pemimpin dan wakil yang akan mengisi jabatan dalam pemerintahan secara demokratis yang dilaksanakan melalui Pemilu. Dengan ini, setiap individu diberikan hak untuk turut serta dalam pemerintahan, baik dalam memilih maupun dipilih. Hak ini diakui dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan yang berkekuatan hukum mengikat, sehingga menjadi kewajiban dan tanggung jawab negara mengadakan penegakan dan perlindungan.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (yang selanjutnya disebut dengan UU Pemilu), “Pemilu” diartikan sebagai sarana kedaulatan rakyat untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, serta anggota DPR, DPD, dan DPRD berdasarkan asas dan prinsip pemilu yang bernafaskan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Pengaturan pemilu dalam undang-undang ini mencakup pelaksanaan pemilu baik di dalam maupun di luar negeri dengan mengingat prinsip kesetaraan warga negara dalam hukum dan pemerintahan. Namun, terdapat satu problematika yang dianggap menimbulkan ketidakadilan bagi penyelenggaraan pemilu di luar negeri, yakni kebijakan penggabungan konstituensi di luar negeri pada Dapil DKI Jakarta II sebagaimana diatur dalam Pasal 406 UU Pemilu. Berdasarkan kebijakan ini, pemungutan suara hingga penghitungan suara pemilu anggota DPR yang dilaksanakan di luar negeri akan diakumulasi dengan hasil pemilu di wilayah Dapil DKI Jakarta II lainnya, yakni Jakarta Pusat dan Jakarta Selatan. Untuk itu, wakil yang terpilih untuk dapil ini mewakili konstituen di luar negeri yang tersebar di berbagai negara, sekaligus mewakili konstituen di kedua wilayah Jakarta tersebut. Dengan ini, perwakilan dari dapil DKI Jakarta II dianggap tidak efektif dan wakil yang terpilih pun menjadi non-representatif. Buktinya, sejumlah WNI di Amerika dan beberapa negara lainnya mengalami kebingungan tentang dapil bagi mereka dan bahkan tidak mengetahui siapa caleg (DPR) yang dapat mereka pilih pada

pemilu tahun 2019.¹ Kebingungan ini dianggap sangat beralasan, mengingat tidak semua WNI di luar negeri berasal atau pernah berdomisili di wilayah cakupan dapil DKI Jakarta II tersebut. Terlebih lagi, tidak ada satupun wakil dari dapil ini yang dipilih dari WNI di luar negeri, sehingga hak untuk turut serta dalam pemerintahan tidak berlaku secara penuh, karena WNI di luar negeri hanya diberikan hak untuk memilih saja, dan tidak dapat berpartisipasi secara langsung sebagai wakil yang dipilih itu. Konsekuensinya, aspirasi dan kepentingan konstituen di luar negeri tak dapat terakomodir sepenuhnya, dikarenakan wakil yang tidak mengetahui secara langsung permasalahan dan kebutuhan spesifik WNI di luar negeri telah menjadi hambatan bagi proses pengambilan keputusan dan penetapan kebijakan. Wakil yang terpilih dari warga negara di dalam negeri ini memiliki kecenderungan untuk menyelesaikan masalah dan memenuhi kebutuhan yang dapat dilihat dan dirasakan langsung oleh yang bersangkutan. Alhasil, WNI di luar negeri merasa terabaikan karena wakil ini cenderung fokus pada konstituennya yang berada di dalam negeri.² Dengan inilah para WNI di luar negeri merasa berhak untuk mendapatkan dapil tersendiri, yang terpisah dari dapil ibukota.

Dapil merupakan salah satu elemen teknis pemilu yang penetapannya tidaklah kekal. Perkembangan zaman dan masyarakat yang dinamis menuntut pihak yang diberi wewenang dalam menyusun dan menetapkan dapil secara rutin melakukan evaluasi, penyesuaian, dan modifikasi dapil pemilu.³ Untuk itu, perubahan kebijakan dapil dapat saja dilakukan jika terjadi pertentangan terhadap prinsip-prinsip penyusunan dapil sebagaimana diatur dalam UU Pemilu.⁴ Perubahan atas kebijakan penggabungan dapil ini didukung dengan pertanyaan terhadap

¹ Vina Muhtadi, "Upaya Menaikkan Partisipasi Pemilih Luar Negeri dalam Pemilu" (*voaindonesia.com*, 2019) <<https://www.voaindonesia.com/a/upaya-menaikkan-partisipasi-pemilih-luar-negeri-dalam-pemilu-/4871689.html?msclkid=1346dc00bb9c11ecbdfafe3d091485c2>> diakses 8 April 2022.

² ASH, "Pemilih Luar Negeri Uji Aturan Dapil" (*hukumonline.com*, 2012) <<https://www.hukumonline.com/berita/a/pemilih-luar-negeri-uji-aturan-dapil-lt50cb4041603fe>> diakses 1 September 2022.

³ Pipit Rochijat Kartawidjaja, *Pendapilan* (Sindikasi Pemilu dan Demokrasi 2016).[h. 21].

⁴ Berdasarkan prinsip kesinambungan sebagaimana diatur dalam UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

eksistensi prinsip integralitas wilayah pada dapil DKI Jakarta II yang menyusupkan wilayah luar negeri dimana WNI berada sebagai cakupan wilayahnya. Kebijakan ini dinilai salah, sebab jika prinsip integralitas ini diperhatikan, wilayah cakupan dapil DKI Jakarta II tidak akan merambah konstituensi luar negeri yang jauh, tidak berbatasan, apalagi tidak menunjukkan keutuhan dan keterpaduan wilayah.⁵

Kebijakan penggabungan dapil ini telah ada sejak penyelenggaraan pemilu pertama kali pada tahun 1955. Barulah pada tahun 2013, sejumlah WNI yang berdomisili di luar negeri mengajukan uji materiil atas ketentuan dalam UU No. 8 Tahun 2012 yang mengatur kebijakan penggabungan dapil ini, hingga lahir Putusan MK No. 2/PUU-IX/2013 yang dengan tegas menolak tuntutan para pemohon untuk membentuk dapil khusus luar negeri. Namun, usaha ini terus berlanjut hingga tahun 2017, dimana pembahasan tentang dapil khusus luar negeri masuk sebagai agenda dalam proses pembentukan UU Pemilu. Namun tetap saja, usul ini tidak diakomodasi dan malah diberikan opsi lain berupa penambahan alokasi kursi kepada Dapil DKI Jakarta II. Tetapi 15 kursi tambahan itu diberikan kepada dapil lainnya.⁶

Dorongan atas pembentukan dapil khusus ini dapat saja terus digencarkan, mengingat keberadaan dapil khusus ini bukanlah sesuatu yang tidak mungkin dalam sistem pemilu suatu negara, terdapat lebih dari 10 (sepuluh) negara di dunia telah memiliki dapil luar negeri, seperti diantaranya Tunisia, Cape Verde, Perancis, Italia, Kroasia, Ekuador, Portugal, dan negara lainnya yang telah memberi ruang tersendiri bagi wakil konstituen di luar negeri dalam parlemen yang fokus memperjuangkan kepentingan dan aspirasi warga negara yang tinggal di luar negeri.⁷ Untuk itu, untuk mengetahui probabilitas pembentukan dapil khusus luar negeri dalam pemilu DPR

⁵ Penjelasan Pasal 185 huruf d Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

⁶ Iqbal Fadil, "15 Tambahan kursi, win-win solution pemerintah dan Pansus RUU Pemilu" (*merdeka.com*, 2017) <<https://www.merdeka.com/politik/15-tambahan-kursi-win-win-solution-pemerintah-dan-pansus-ruu-pemilu.html>> diakses 11 Januari 2023.

⁷ Amalia Salibi, "Diaspora Indonesia: Tiga Alasan WNI di Luar Negeri Berhak Miliki Dapil Sendiri – Rumah Pemilu" (*Rumah Pemilu*, 2017) <<https://rumahpemilu.org/diaspora-indonesia-tiga-alasan-wni-di-luar-negeri-berhak-miliki-dapil-sendiri/?msclkid=1dc9239ebb9e11ec-971622c02d219991>> diakses 8 April 2022.

RI yang diklaim sebagai kepentingan yang mendesak bagi pemenuhan hak WNI di luar negeri, perlu dilakukan analisis terhadap landasan konstitusional pembentukan dapil khusus luar negeri dan model pembentukan dapil khusus luar negeri dalam sistem pemilu anggota DPR RI.

Pengaturan Dapil dalam Pemilu Anggota DPR RI

Sistem pemilu dapat digambarkan sebagai sebuah bangunan yang kompleks dan terdiri atas 5 (lima) perangkat teknis yang diantaranya adalah; (1) jenis pencalonan kontestan, (2) pembagian dapil, (3) cara pemungutan suara, (4) cara penghitungan suara, dan (5) waktu penyelenggaraan pemilu.⁸ Daerah Pemilihan merupakan wilayah administrasi pemerintahan, gabungan wilayah administrasi pemerintahan, atau bagian wilayah administrasi pemerintahan yang dibentuk sebagai kesatuan wilayah berdasarkan jumlah penduduk untuk menentukan besaran pendistribusian/alokasi kursi yang dijadikan sebagai dasar pengajuan calon dan penetapan calon terpilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kab/Kota.⁹ Dalam perkembangannya, dasar penetapan dapil dalam pemilu legislatif di Indonesia mengalami 3 (tiga) kali perubahan.

Pertama, UU No. 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat hingga yang menjadi dasar penyelenggaraan pemilu tahun 1955, berturut-turut hingga yang terakhir dalam UU No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai dasar penyelenggaraan pemilu tahun 1999 menetapkan “Provinsi atau Daerah Tingkat I” sebagai dapil. Untuk itu, jumlah dapil adalah sama dengan jumlah provinsi yang ada saat itu. Kedua, sejak diundangkannya UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pasal 46 ayat (1) huruf a hingga Pasal 22 ayat (1) UU No. 10

⁸ Pipit R. Kartawidjaja dan Sidik Pramono, *Akal-Akalan Daerah Pemilihan* (Perludem 2007), [3].

⁹ Mohammad Syaiful Aris, *Pemilu dan Sistem Presidensiil Indonesia* (Setara Press 2022), [65].

Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menyatakan bahwa dasar penetapan dapil pemilu anggota DPR adalah Provinsi atau bagian-bagian Provinsi. Ketentuan ini menyebabkan peningkatan jumlah dapil yang pesat pada pemilu tahun 2004 dimana terdapat 69 (enam puluh sembilan) dan pada pemilu tahun 2009 terdapat 77 dapil bagi pemilu anggota DPR. Kemudian yang ketiga, ketentuan Pasal 22 ayat (1) UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mengubah dasar penetapan dapil, sehingga Provinsi, kabupaten/kota, atau gabungan kabupaten/kota dapat ditetapkan sebagai dapil bagi pemilu anggota DPR. Ketentuan ini tetap dipertahankan hingga saat ini, sebagaimana diatur dalam Pasal 187 ayat (1) UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Penggabungan Pemilu di Luar Negeri pada Dapil Ibukota Negara

Setelah Indonesia merdeka, regulasi yang mengatur pemilu pertama kali diatur dalam UU No. 27 Tahun 1948 tentang Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemilihan Anggota-Anggotanya. Undang-undang ini menjelaskan mekanisme pemilihan anggota DPR, dimana daerah negara Indonesia dibagi dalam daerah-daerah pemilihan yang masing-masing memilih sejumlah anggota DPR yang seimbang dengan jumlah penduduk warga negaranya, dan pembagian daerah pemilihan ini didasarkan atas wilayah provinsi yang ada saat itu.¹⁰ Namun, undang-undang tidak mengatur hak bagi warga negara di luar negeri dalam pemilu anggota DPR. Hal ini ditunjukkan dari ketentuan Pasal 3 ayat (1) huruf a UU No. 27 Tahun 1948 yang menyatakan bahwa, “Pemilih dalam pemilu anggota DPR ialah WNI yang bertempat kedudukan dan kediaman didalam daerah Negara Indonesia.” Hak WNI di luar negeri untuk berpartisipasi dalam pesta demokrasi ini barulah diatur dalam UU No. 7 Tahun 1953 yang mencabut undang-undang sebelumnya, yang mana

¹⁰Pasal 2 ayat (4) jo. Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1948 tentang Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemilihan Anggota-Anggotanya.

dalam Pasal 30 ayat (4) menyatakan bahwa, “Penduduk warganegara Indonesia yang berada di luar negeri dianggap penduduk daerah-pemilihan, di mana berdiri gedung Kementerian Luar Negeri.” Untuk memahami maksud dari ketentuan ini, Pasal 21 ayat (3) PP No. 9 Tahun 1954 tentang Penyelenggaraan Undang-Undang Pemilihan Umum, menjelaskan secara garis besar bahwa maksud dari frasa “..., di mana berdiri gedung Kementerian Luar Negeri.” adalah ibukota negara, yang saat itu bernama Jakarta Raya.

Untuk itu, dapat dipahami bahwa sejak pemilu anggota DPR tahun 1955, konstituen luar negeri dianggap sebagai konstituen ibukota Jakarta. Sehingga hasil pemungutan dan penghitungan suara dari pemilih di luar negeri akan dimasukkan atau digabungkan dengan hasil pemungutan dan penghitungan suara pemilih di dapil Jakarta yang senyatanya merupakan penduduk wilayah tersebut. Kebijakan penggabungan dapil ini terus dipertahankan dalam pemilu pada periode-periode berikutnya, dengan berdasar pada Pasal 4 ayat (2) UU No. 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota Badan-Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat, Pasal 313 UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pasal 323 UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan terakhir dalam Pasal 406 UU Pemilu.

Dengan memperhatikan ketentuan penggabungan dapil yang pertama kali diatur dalam UU No. 7 Tahun 1953 dan selanjutnya dalam UU No. 15 Tahun 1969, tempat kedudukan Kementerian Luar Negeri atau Departemen Luar Negeri ditetapkan sebagai dapil bagi konstituen di luar negeri. Jadi, sebagaimana diatur dalam Pasal 2 UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, kedudukan kementerian adalah di ibukota negara Republik Indonesia. Jakarta ditetapkan sebagai ibukota negara secara *de facto* melalui praktik kebiasaan dan praktik pemerintahan yang dapat ditinjau dari aspek sejarahnya. Proklamasi kemerdekaan Indonesia pada 17 Agustus 1945 sekaligus menjadi momentum penetapan Jakarta

sebagai Ibukota Negara Republik Indonesia. Sedangkan, penetapan Jakarta sebagai ibukota secara de jure baru dilakukan pada tahun 1961, saat dikeluarkan Penetapan Presiden No. 2 Tahun 1961 tentang Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Jakarta Raya jo. UU PNPS No. 2 Tahun 1961 tentang Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Jakarta Raya. Jakarta sebagai Ibukota Negara Republik Indonesia merupakan pusat pemerintahan negara, simbol identitas bangsa, sekaligus menjadi pusat politik.¹¹ Sehingga disamping kedudukannya sebagai Daerah Tingkat I (Provinsi), Jakarta memiliki ciri tersendiri yang berbeda dengan Daerah Tingkat I lainnya, terutama dalam kedudukannya sebagai daerah khusus dalam penyelenggaraan pemerintahan Negara Republik Indonesia.¹²

Peletakan dapil bagi pemilih di luar negeri pada ibukota menjadi usaha untuk mendekatkan para WNI di luar negeri dengan wilayah NKRI. Disamping itu, kebijakan penggabungan dapil ini dianggap sebagai solusi yang simpel bagi proses administrasi pemilih di luar negeri yang sudah seharusnya terintegrasi antara KPU sebagai penyelenggara pemilu dan Kementerian Luar Negeri. KPU sebagai lembaga penyelenggara pemilu di Indonesia harus menghimpun data WNI yang bertempat tinggal di luar negeri dari pemerintah melalui Kementerian Luar Negeri sebagai bahan untuk menyusun dapil dan daftar pemilih sementara, serta digunakan sebagai pembanding daftar pemilih tetap pada Pemilu yang terakhir kali diselenggarakan. Dalam proses ini, antara KPU dan Pemerintah melalui Kementerian Luar Negeri akan melakukan konsolidasi dalam pemutakhiran data pemilih. Proses pemutakhiran data pemilih dan penyusunan daftar pemilih menjadi salah satu tahapan dalam proses penyelenggaraan pemilu. dengan masifnya jumlah WNI yang tinggal atau berdomisili di luar negeri, ditambah persebarannya yang sangat heterogen, opsi untuk menggabungkannya dalam dapil Ibukota akan

¹¹ Kementerian PPN/Bappenas, "Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Ibu Kota Negara" Naskah Akademik.

¹² Penjelasan umum dan penjelasan atas Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 1990 tentang Susunan Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia Jakarta, tentang arti dari sifat khusus.

mempermudah proses administrasi dalam penyelenggaraan pemilu yang berpangkal dari perwakilan Republik Indonesia di luar negeri yang terintegrasi di Kementerian Luar Negeri yang berkedudukan di ibukota negara.

Memang kebijakan penggabungan dapil ini selalu diiringi dengan kritik dan pandangan yang negatif. Sebab, kontribusi suara eksternal (dari pemilih di luar negeri) sangat berpengaruh bagi hasil pemilu di dapil DKI Jakarta II, karena jumlah pemilih di luar negeri yang relatif banyak, output berbeda akan dihasilkan jika pemilu dilakukan tanpa mengakomodir suara eksternal ini. Sehingga dalam kasus ini, legitimasi pemungutan suara eksternal dan penyelenggara pemilu yang demokratis menjadi dipertanyakan hingga memunculkan kubu pro dan kontra yang jelas terlihat dalam Putusan MK No. 2/PUU-XI/2013. Pelanggaran hak konstitusional menjadi dasar yang melatarbelakangi uji materiil terhadap ketentuan penggabungan dapil di ibukota negara. Para pemohon menganggap Pasal 22 ayat (1) dan (5) UU No. 8 Tahun 2012 bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 dengan mendalilkan beberapa alasan dan urgensi pembentukan dapil khusus luar negeri, diantaranya adalah sebagai berikut:

- 1) Penggabungan dapil bertentangan dengan prinsip persamaan hak warga negara dalam kedudukannya untuk diwakili dalam pemerintahan

Mengacu pada pengakuan negara atas prinsip persamaan hak warga negara dalam pemerintahan yang diatur dalam Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, ditambah lagi Indonesia telah meratifikasi Konvensi Hak-Hak Seluruh Pekerja Migran dan Anggota Keluarganya 1990 melalui UU No. 6 Tahun 2012, dimana dalam Pasal 41 Konvensi tersebut menegaskan hak para pekerja migran dalam berpartisipasi dalam pemerintahan untuk memilih maupun dipilih dalam pemilu. Pada poin ini, pemohon menekankan keterwakilan yang adil bagi WNI di luar negeri dalam pemerintahan oleh wakil yang duduk di kursi DPR yang tidak tercermin dengan baik dalam pembentukan dapil yang diatur dalam UU No. 8 Tahun 2012.

- 2) Kebijakan penggabungan dapil menghambat kesempatan dalam pelaksanaan hak untuk secara kolektif membangun masyarakat, bangsa, dan negara

Dengan berpijak pada ketentuan Pasal 28C ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, kebijakan penggabungan dapil dalam UU No. 8 Tahun 2012 dianggap telah menggajal dan menghambat partisipasi aktif warga negara di luar negeri untuk menggunakan hak kolektif mereka guna membangun masyarakat, bangsa, dan negara Indonesia, akibat nihilnya saluran khusus yang dapat menjadi ruang partisipasi dan perjuangan kepentingannya. Konstituen di luar negeri memiliki posisi yang besar dalam pembangunan negara, tetapi tidak dibarengi dengan keberadaan wakil khusus di DPR.

- 3) Pentingnya Daerah Pemilihan Khusus Luar Negeri

Dapil DKI Jakarta II dianggap belum mampu mewujudkan keterwakilan yang efektif bagi konstituen di luar negeri. Kontribusi politik dari jumlah WNI di luar negeri yang besar berbanding terbalik dengan kecenderungan dan tingkat representasi anggota DPR dari dapil DKI Jakarta II yang condong pada konstituennya di dalam negeri sehingga memunculkan kondisi yang disebut “voters disenfranchisement” akibat ketiadaan wakil khusus bagi konstituensi luar negeri. Para pemohon juga menilai pengaturan dapil dalam UU No. 8 Tahun 2012 ditetapkan tanpa memperhatikan prinsip pembagian dapil dan alokasi kursi yang proporsional berdasarkan jumlah penduduk dengan prinsip kesetaraan, sehingga turut mengakibatkan kondisi over-representation dan under-representation di beberapa provinsi, sehingga menimbulkan Malapportionment yang menunjukkan disproporsionalitasan sistem pemilu.¹³ Keterwakilan yang tidak efektif membawa dampak berupa sikap apolitis dari para pemilih di luar negeri. Apalagi, voters turnout yang tercatat dalam penyelenggaraan pemilu di luar negeri selama ini tergolong rendah. Maka, dengan

¹³ Agus Effendi, “Studi Komparatif Pengaturan Sistem Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Di Indonesia” (2017) *10 FIAT JUSTISIA: Jurnal Ilmu Hukum* 295, [304].

membentuk dapil khusus luar negeri, penyelenggaraan pemilu dan representasi wakil bagi pemilih di luar negeri akan jauh lebih efektif dan efisien.

Dari dalil-dalil tersebut, dapat disimpulkan bahwa para pemilih diluar negeri menginginkan keberadaan wakil khusus dalam DPR, yang akan menjadi saluran atau jembatan bagi kepentingan dan aspirasi para seluruh warga negara di luar negeri. Sebab, sebagaimana WNI di dalam negeri, WNI di luar negeri juga membutuhkan perlindungan yang aktif, serta pelayanan yang berkualitas, responsif, cepat, tanggap, transparan, dan akuntabel yang dapat diwujudkan dengan menyediakan wakil yang representatif.

Berbanding terbalik dengan itu, pemerintah dan DPR berpendapat kontra akan pembentukan dapil khusus ini. Penetapan dapil dalam UU No. 8 Tahun 2012 sudah dianggap proporsional dan sesuai dengan prinsip-prinsip penyusunan dapil. Kebijakan penggabungan dapil ini tidaklah mengurangi fungsi keterwakilan dari wakil yang terpilih terhadap setiap WNI di luar negeri. Apalagi, praktik DPR ialah memiliki alat kelengkapan yang dibentuk atas pembidangan tugas tertentu, yakni berupa Komisi. Berdasarkan bidang cakupannya, Komisi akan menampung aspirasi yang akan diperjuangkan wakil oleh terkait. Dalam hal ini, Komisi I DPR memiliki lingkup tugas di bidang luar negeri dengan menjalin mitra bersama Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia.¹⁴

Penggabungan dapil merupakan upaya untuk mendekatkan konstituen luar negeri Indonesia dengan satuan wilayah NKRI. Jika dibentuk dapil yang terpisah dan tidak terintegrasi, malah akan memunculkan kesulitan dalam penyelenggaraan pemilu, terutama dalam tahap kampanye, sekalipun metode kampanye sudah sangat berkembang dengan melibatkan teknologi elektronik.¹⁵ Kemudian, voters turnout yang rendah karena alasan dari wakil yang tidak representatif tidaklah cukup dijadikan landasan untuk membentuk dapil khusus luar negeri. Rendahnya

¹⁴ Sekretariat Jenderal DPR RI, "Alat Kelengkapan Dewan - Dewan Perwakilan Rakyat" (*Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*) <<https://www.dpr.go.id/akd/index/id/Tentang-Komisi-I>> diakses 1 November 2022.

¹⁵ Pasal 275 UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum,

partisipasi ini malah menjadi alasan bagi pembentuk undang-undang untuk menggabungkan dapil tersebut.

Dalil dan bukti-bukti yang dinyatakan pemohon dirasa tidak cukup dijadikan dasar bagi pembentuk undang-undang untuk membentuk dapil khusus luar negeri dalam pemilu anggota DPR maupun bagi Mahkamah untuk menyatakan ketentuan penggabungan dapil tersebut inkonstitusional. Meskipun begitu, telah diakui bahwa pembentukan dapil khusus luar negeri bukanlah sesuatu yang tidak mungkin. Justru di masa yang akan datang, jika segala aspek sudah mendukung dan dirasa siap, mungkin Indonesia akan membentuk dapil bagi pemilih di luar negeri yang terpisah dari dapil ibukota negara.

Opened Legal Policy sebagai Dasar Pembentukan Dapil dalam Pemilu Anggota DPR RI

Sejak amandemen ketiga UUD NRI Tahun 1945, ketentuan yang mengatur Pemilu dijabarkan dalam Bab VIII B, Pasal 22E yang terdiri dari 6 (enam) ayat, yang secara garis besar mengatur prinsip penyelenggaraan pemilu, periode pelaksanaan pemilu, rezim pemilu, peserta pemilu, serta penyelenggara pemilu. Kemudian yang terakhir pada ayat (6) berbunyi, “Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.” Maka, ketentuan pemilu yang lebih lengkap dan rinci akan diatur dalam undang-undang tentang pemilu. Dengan ini, sesungguhnya pembentuk undang-undang dibebani kewajiban untuk membentuk undang-undang yang memuat materi tentang pemilu, sebagaimana yang telah diamanatkan secara eksplisit oleh konstitusi, maupun elemen-elemen lain diluar perintah konstitusi, yang secara umum diperlukan dalam proses penyelenggaraan pemilu.

Keberadaan Pasal 22E ayat (6) UUD NRI Tahun 1945 telah menunjukkan bahwa konstitusi memang tidak mengatur ataupun memberikan petunjuk yang spesifik mengenai penetapan, penyusunan, maupun pembentukan dapil dalam pemilu legislatif. Pengaturan akan hal-hal yang berhubungan dengan sistem pemilu, daerah pemilihan, syarat peserta, dan elemen-elemen teknis lain pada

umumnya didelegasikan kepada pembentuk undang-undang untuk menentukan dan menetapkan arah kebijakan hukum. Sehingga pengaturan pemilu dalam konstitusi difungsikan sebagai landasan hukum bagi pelaksanaan pemilu dalam merealisasikan dan merepresentasikan kedaulatan rakyat.¹⁶

Dalam membentuk norma undang-undang pemilu yang mencakup pembagian dan penetapan dapil dalam pemilu, pembentuk undang-undang menggunakan kebebasannya untuk menentukan kriteria, faktor, latarbelakang, hingga tatacara dan metode dalam membagi wilayah Indonesia kedalam dapil-dapil. Karena pada prinsipnya, tidak ada pendekatan independen dalam menetapkan batas pembentukan suatu dapil, sama halnya dengan desain sistem pemilu yang menunjukkan bahwa metode dan keputusan teknis yang mengiringnya pasti bersinggungan dengan konsekuensi politik dan kepentingan politik yang tidak luput solusi-solusi yang patut diduga menguntungkan golongan tertentu.¹⁷ Sehingga, kebijakan yang diambil dalam pengaturan dapil ini, begitupun norma undang-undang lain yang dibentuk atas kebijakan hukum terbuka membawa konsekuensi bahwa kebijakan tersebut dapat diubah sesuai dengan kondisi dan realitas yang berkembang, serta tuntutan dan kebutuhan masyarakat luas, terutama dalam hal timbul kerugian maupun rasa ketidakpuasan. Terlebih lagi, Nohlen menyatakan bahwa dapil tidak dapat ditetapkan menjadi kekal karena terdapat migrasi penduduk, pemekaran wilayah, prinsip keterwakilan, dan faktor-faktor lain yang mengharuskan pembentuk undang-undang dan penyelenggara pemilu untuk melakukan penyesuaian dan modifikasi dapil pemilu.¹⁸

Untuk itu, penetapan dapil seharusnya bersifat dinamis dan variatif, bergantung pada prinsip-prinsip umum yang disepakati oleh pembentuk undang-undang itu sendiri dalam proses pembentukannya, serta dengan memperhatikan situasi dan konfigurasi politik yang terjadi pada saat itu. Untuk itu, pembentukan

¹⁶ Mohammad Syaiful Aris (n 9).

¹⁷ Andrew Reynold, dkk., *Loc.Cit.*

¹⁸ Pipit Rochijat Kartawidjaja (n 3).

dan penetapan dapil pada hakikatnya merupakan kebijakan terbuka pembentuk undang-undang beserta penyelenggara pemilu (opened legal policy, optionally constitutional).¹⁹ Keberadaan open legal policy muncul sebagai jalan alternatif atau wadah bagi peraturan yang tidak mungkin diatur oleh konstitusi itu, karena senyatanya tidak semua aturan itu memiliki landasan.²⁰

Penerapan kebebasan dan keleluasaan ini tidak dapat dilaksanakan secara serta-merta. Terdapat batasan yang harus diperhatikan dalam membentuk kebijakan yang lahir dari opened legal policy, yakni, (1) tidak bertentangan dengan konstitusi, (2) tidak melampaui kewenangan, dan (3) tidak ditetapkan atas penyalahgunaan wewenang. Disamping itu, parameter berupa Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, Batang Tubuh UUD NRI Tahun 1945, dan Pancasila²¹ juga tidak dapat diabaikan.

Kemudian, Mardian Wibowo menetapkan 5 (lima) syarat bagi suatu norma yang dianggap sebagai kebijakan hukum terbuka, yaitu: (1) selaras (tidak bertentangan) dengan UUD NRI Tahun 1945, (2) berpedoman pada keadilan yang sesuai dengan pertimbangan moral, agama, keamanan, dan ketertiban umum, (3) menjamin hak warga negara, (4) logis dan legally acceptable, dan (5) valuable.²²

Tuntutan untuk membentuk dapil khusus luar negeri yang muncul akibat ketidakpuasan pengaturan dapil bagi pemilih di luar negeri dalam UU No. 8 Tahun 2012 menegaskan kembali makna open legal policy dalam pengaturan dapil pemilu. Dengan segala perdebatan yang diuraikan oleh Pemohon dan Termohon, secara umum jelas tergambar bahwa untuk memecahkan pertentangan ini, perlulah untuk kembali mengingat dan melihat ketentuan dalam konstitusi, yakni UUD NRI Tahun

¹⁹ Berdasarkan uraian dalam pertimbangan hukum oleh hakim MK dalam Putusan MK No. 6/PUU-XI/2013.

²⁰ *Ibid*, h. 12.

²¹ Radita Ajie, "Batasan Pilihan Kebijakan Pembentuk Undang-Undang (*Open Legal Policy*) Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Berdasarkan Tafsir Putusan Mahkamah Konstitusi" (2016) 13 *Legislasi Indonesia* 111, [117].

²² Mardian Wibowo, *Kebijakan Hukum Terbuka Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi konsep dan kajian dalam pembatasan kebebasan pembentuk undang-undang* (Rajawali Pers 2019), [101-102].

1945, yang jelas-jelas tidak memuat rincian pengaturan dapil. Pengaturan mengenai kombinasi suatu luasan wilayah tertentu dengan sifat dan jumlah penduduk yang ditetapkan sebagai dapil tidak ditetapkan oleh konstitusi. Maka dalam arti lain, konstitusi sebenarnya tidak pernah melarang ataupun mewajibkan dibentuknya dapil tertentu dalam pemilu di Indonesia, termasuk dapil khusus luar negeri.

Model Dapil bagi Pemilu di Luar Negeri

Dalam membahas model dapil khusus bagi pemilu di luar negeri, terdapat 3 (tiga) aspek yang perlu diuraikan, yakni:

1) Penerapan External Voting

Pemilu di luar negeri atau disebut dengan “external voting” atau “out-of-country-voting” merupakan hak setiap warga negara yang tinggal atau berdomisili di luar negeri untuk mengambil bagian dalam pemilu domestik negara. Sehingga external voting dapat didefinisikan sebagai pelaksanaan pemilu atau pemungutan suara di luar teritorial nasional negara yang bersangkutan, yang diterapkan untuk mencapai dua tujuan utama. Pertama, untuk memastikan terwujudnya hak-hak politik warga negara yang berada di luar negeri, atau dalam kata lain telah berlaku cara untuk memastikan bahwa hak kewarganegaraan telah dijamin pemenuhannya. Kedua, untuk meningkatkan partisipasi politik demi membangun kepercayaan dan keyakinan atas proses penyelenggaraan pemilu dan pemerintahan yang demokratis sebagai hasil dari pemilu tersebut. Alasan lain bagi negara untuk memberlakukan external voting adalah demi mendorong stabilisasi transfer keuangan oleh pekerja migran yang menjadi sumber penting bagi pendapatan negara dalam pengekspor tenaga kerja. Untuk itu, pemberian hak bagi pemilih di luar negeri ini merupakan kebijakan yang diambil dalam usaha menjalin hubungan yang lebih dekat dengan para pekerja migran atau WNI di luar negeri yang memi-

liki kedudukan penting dalam menyokong perekonomian negara.²³

External voting memang dapat diberlakukan untuk seluruh tipe atau tingkatan pemilu, baik pemilu subnasional, pemilu supranational serta referendum. Pemilu Subnasional merupakan pemilu yang diadakan di tingkat regional, provinsi, atau lokal. Hanya terdapat 24 (dua puluh empat) negara di dunia yang menerapkan external voting untuk jenis pemilu ini. Sedangkan pemilu supranasional diberlakukan untuk memilih anggota badan parlemen regional seperti Parlemen Uni Eropa dan Andean Parliaments²⁴. Sedangkan Referendum telah dilaksanakan oleh 73 (tujuh puluh tiga) negara di dunia, salah satunya Swiss yang dalam konstitusinya mengatur hak rakyat untuk ikut andil secara langsung dalam peraturan perundang-undangan negaranya.²⁵

2) Pemilih/Konstituen di Luar Negeri

Untuk berpartisipasi dalam pemilu, warga negara di luar negeri haruslah terdaftar sebagai pemilih yang sah. UU Pemilu menjelaskan bahwa ‘Pemilih’ adalah Warga Negara Indonesia yang telah genap berusia 17 (tujuh belas) tahun atau lebih, sudah kawin, ataupun sudah pernah kawin. Sedangkan istilah “pemilih di luar negeri” dalam undang-undang ini terdapat dalam beberapa pasal, seperti dalam Pasal 211 dan Pasal 406, yang tidak menjelaskan konsepnya secara jelas. Untuk itu, konsep pemilih di luar negeri dapat dipahami dengan melihat ketentuan Pasal 1 angka 10 Peraturan KPU No. 28 Tahun 2013 tentang Pemungutan, Penghitungan, dan Rekapitulasi Suara Bagi Warga Negara Indonesia di Luar Negeri dalam Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Tahun 2014, yang mengartikan “Pemilih di Luar Negeri”

²³ *Ibid*, h. 398.

²⁴ Andean Group: Treaty Establishing the Andean Parliament” (1980) *19 International Legal Materials* 269 <<https://www.cambridge.org/core/journals/international-legal-materials/article/abs/andean-group-treaty-establishing-the-andean-parliament/BFED55F4C97831B-3541F15735504792C>> diakses 25 November 2022.

²⁵ Julijanti Wachjuni, “Masalah Referendum dalam Kaitannya dengan Pelaksanaan Pasal 37 Undang-Undang Dasar 1945” (Universitas Airlangga 1985), [1].

sebagai WNI di luar negeri yang telah genap berumur 17 (tujuh belas) tahun pada tanggal pemungutan suara, yakni 9 April 2014 atau belum genap 17 (tujuh belas) tahun tetapi sudah kawin atau sudah pernah kawin. Jadi sebagaimana konsep pemilih yang dikenal dalam UU Pemilu, perbedaannya hanya mengacu pada keberadaan WNI ini yang berada di luar negeri. Dan memang pada dasarnya, penetapan seseorang sebagai pemilih yang kepadanya diberikan hak suara atau hak politik dalam pemilu mensyaratkan kewarganegaraan dan usia dewasa sebagai syarat minimum yang wajib dipenuhi.²⁶

Seorang WNI yang tinggal di luar negeri harus terdaftar sebagai pemilih di luar negeri untuk dapat menggunakan hak pilihnya dengan memenuhi syarat yang telah ditentukan. Seperti dalam Pasal 5 ayat (2) Peraturan KPU No. 12 Tahun 2019 yang menetapkan 2 (dua) syarat lain disamping usia dan kewarganegaraan, yakni tidak sedang dicabut hak pilihnya atas suatu putusan pengadilan yang inkraht dan tidak sedang menjadi anggota TNI/POLRI.

Secara umum, kategori pemilih dalam external voting dapat diklasifikasikan kedalam 5 (lima) kelompok, diantaranya adalah:

- 1) Pekerja Migran;
- 2) Pengungsi dan Internally Displaced Persons (IDPs);
- 3) Individu dalam kelompok profesi tertentu;
- 4) Diaspora bukan warga negara; dan
- 5) Semua warga negara yang tinggal atau berdomisili di luar negeri, baik sementara maupun permanen.²⁷

Dari pengklasifikasian diatas, timbul pertanyaan mengenai bagaimana

²⁶ Adhy Aman dan Mette Bakken, *Out-of-Country Voting: Learning from Practice* (2021), [11].

²⁷ Massimo Tommasoll, "Migrants and external voting" (The Migration dan Development Series 2008) [4].

hak pilih diberikan oleh negara kepada seseorang yang bukan merupakan warga negaranya. Dalam hal ini, Grace menyatakan bahwa terdapat negara yang memberikan hak suara kepada orang-orang diluar warga negaranya.²⁸ Kebijakan ini sesungguhnya menekankan pada peran penting yang mungkin dimiliki seseorang atau komunitas dalam memajukan suatu negara, termasuk dalam kontribusinya terhadap pembangunan budaya dan ekonomi, sebagaimana yang diberlakukan negara Irak.²⁹

3) Model Daerah Pemilihan bagi External Voting

Kebijakan yang dipilih negara untuk menempatkan pemilih di luar negeri dalam suatu dapil tertentu akan membawa pengaruh terhadap politik domestik.³⁰ Dari sini, terdapat 4 (empat) skenario dalam mengatur partisipasi warga negara di luar negeri dalam pemilu, yakni:

- a. Tidak melibatkan partisipasi warga negara di luar negeri;
- b. Kembali ke negara asal untuk menggunakan hak suara (Return to Vote in Home District);
- c. Pemilu di luar negeri untuk dapil asas/domisili (Vote Abroad for Home District); dan
- d. Pemilu di luar negeri untuk memilih wakil secara langsung bagi dapilnya sendiri (Vote Abroad for Direct Representation).³¹

Sedangkan IDEA mengklasifikasikan model dapil untuk pemilih di luar negeri kedalam 2 (dua) model besar, yakni diantaranya:

- 1) Membentuk dapil khusus luar negeri yang terpisah untuk mengakomodir wakil bagi warga negara di luar negeri; dan
- 2) Memasukkan atau menggabungkan external voters dalam dapil internal/nasional yang meliputi³²:

²⁸ *Ibid*, h. 38.

²⁹ *Ibid*, h. 42.

³⁰ Aman dan Bakken (n 26).

³¹ Michael Collyer, "A geography of extra-territorial citizenship: Explanations of external voting †" (2014) 2 Migration Studies 55, [66].

³² Andrew Ellis and others, *Voting from Abroad - The International IDEA Handbook* (2007), [70].

- a. Dapil Asal Pemilih : Penyelenggaraan pemilu di luar negeri dilakukan untuk dapil asal/domisili pemilih. Sebagaimana diberlakukan Kanada. Saat mengajukan permohonan sebagai pemilih, warga negara di luar negeri harus mencantumkan alamat asal atau tempat tinggal di Kanada sebelum yang bersangkutan tinggal di luar negeri. Alamat inilah yang menjadi dasar penentuan dapil bagi pemilih yang bersangkutan.³³
- b. Dapil Ibukota Negara : Sebagaimana yang diberlakukan oleh Indonesia, suara pemilih di luar negeri akan diakumulasikan dengan suara pemilih di dapil yang melingkupi wilayah ibukota. Negara Polandia juga menempatkan pemilih di luar negerinya kedalam dapil ibukota negara, yakni Warsawa (dapil No. 4 Warsawa).³⁴

Dapil Khusus Luar Negeri dalam Sistem Pemilu Anggota DPR RI

Dengan pilihan beberapa model dapil sebagaimana yang telah dijelaskan pada bagian sebelumnya, pembentuk undang-undang diberikan kebebasan untuk memilih model yang paling sesuai dan dirasa cocok untuk diterapkan dalam sistem pemilu negaranya. Untuk itu, penempatan pemilih di luar negeri dalam suatu model dapil pasti diiringi dengan alasan dan pertimbangan yang matang, karena dapil sendiri merupakan perangkat teknis pemilu yang krusial dan sangat berpengaruh bagi keseluruhan sistem pemilu, suara dan alokasi kursi dalam parlemen, representasi politik, serta jumlah wakil rakyat yang pantas untuk mewakili kepentingannya.³⁵ Penentuan model dapil ini juga akan sangat menentukan sejauh mana external voters dapat mempengaruhi politik dalam negeri.³⁶

Sampai saat ini, banyak negara di dunia yang memilih untuk menempatkan pemilih di luar negeri dalam dapil khusus luar negeri, dengan memberikan tempat

³³ Commission of Canada Elections, "Registration and Voting Processes for Canadians Who Live Abroad – Elections Canada" (2021) <<https://www.elections.ca/content.aspx?section=vot&dir=reg/etr&document=index&lang=e>> diakses 27 November 2022.

³⁴ Komisi Pemilu Nasional Polandia, "Wyniki wyborów 2019 do Parlamentu Europejskiego" (2019) <<https://pe2019.pkw.gov.pl/pe2019/pl/wyniki/pl>> diakses 27 November 2022.

³⁵ Pipit R. Kartawidjaja dan Sidik Pramono (n 8).

³⁶ Ellis and others (n 32).

bagi wakilnya untuk duduk dalam parlemen, termasuk negara Cape Verde/Cabo Verde yang membentuk menetapkan 3 (tiga) dapil khusus luar negeri sebagaimana diatur dalam Electoral Law for Elections to the National Assembly No. 116/IV/1994, dimana setiap dapil akan diwakili oleh 2 (dua) orang wakil, yakni: 1) Dapil Amerika, 2) Dapil Afrika, dan 3) Dapil Eropa + rest of the world.³⁷ Langkah ini merupakan realisasi atas perintah konstitusi, dimana Article 141:1-2 Constitution of The Republic of Cabo Verde memerintahkan pembentukan daerah pemilihan diluar teritori nasional dengan mengalokasikan 6 kursi untuknya.³⁸ Negara memberikan kesempatan kepada konstituen di luar negeri untuk mencalonkan diri dalam pemilu legislatif, namun tidak diperkenankan untuk pemilu Presiden dan Wakil Presiden.³⁹

Selaras dengan negara ini, Tunisia dalam konstitusinya juga mengatur hak suara dan perwakilan untuk warga negara Tunisia yang tinggal di luar negeri, tepatnya dalam Bab III Pasal 55 Tunisia's Constitution of 2014. Disamping hak untuk menggunakan suaranya dalam memilih wakil rakyat, warga negara di luar negeri juga diperkenankan untuk mengajukan diri sebagai wakil yang duduk dalam parlemen.⁴⁰ Untuk itu, berdasarkan Decree Law No. 27/2011 on the Election of the National Constituent Assembly Tunisia menetapkan 6 (enam) dapil khusus luar negeri yang akan diisi oleh 18 kursi perwakilan. Keenam dapil tersebut diantaranya adalah dapil Perancis I, Perancis II, Jerman, Italia, dapil gabungan wilayah Amerika Utara dan rest of Europe, serta dapil Arab World/Gulf Countries.⁴¹ Metode yang diterapkan Tunisia untuk menentukan cakupan dapil adalah dengan memperhatikan jumlah dan persebaran warga negara di luar negeri dalam suatu negara atau wilayah regional. Untuk itu, cakupan wilayah baik berupa negara, wilayah regional, maupun gabungan wilayah regional dapat ditetapkan sebagai dapil.

³⁷ Edalina Sanches, *Parliamentary Elections under Covid-19: The Case of Cabo Verde* (International IDEA 2021) <<https://www.researchgate.net/publication/355741336>>, [6].

³⁸ Cabo Verde's Constitution 2010 (4th ed.) 2010 [1].

³⁹ *ibid*, h. 201

⁴⁰ National Constituent Assembly (Tunisia), "Tunisia's Constitution of 2014 (Translated by UNDP and reviewed by International IDEA)".

⁴¹ Daniel Tavana dan Alex Russell, Tunisia 's Parliamentary & Presidential Elections (The Project on Middle East Democracy (POMED) 2014, [4].

Sedangkan bagi negara Italia, pembentukan dapil khusus ini merupakan perintah dari Pasal 48 Constitution of The Italian Republic (amandemen tahun 2000) yang mengamanatkan kepada pembentuk undang-undang untuk menetapkan persyaratan bagi warga negara di luar negeri dalam menggunakan hak suaranya dan membentuk konstituensi luar negeri sekaligus menentukan jumlahnya.⁴² Untuk itu, dibentuk UU No. 459 tanggal 27 Desember 2001 untuk menetapkan aturan pelaksanaan hak pilih warga negara Italia di luar negeri. Pasal 6 ayat (1) undang-undang ini menetapkan 4 (empat) dapil khusus luar negeri untuk: 1) Eropa (termasuk teritorial Asia dari Federasi Rusia dan Turki), 2) Amerika Selatan, 3) Amerika Utara dan Amerika Tengah, dan 4) Rest of the world (wilayah Afrika, Asia, Oceania, dan Antartika).⁴³

Jika ketiga negara tersebut membentuk dapil khusus luar negeri atas amanat konstitusi. Negara Portugal berinisiatif dalam mengakui hak warga negaranya di luar negeri dengan memberikannya dapil khusus. Constitution of the Portuguese Republic memberikan kebebasan kepada pembentuk undang-undang untuk memilih sistem dapil plurinomial ataupun uninomial.⁴⁴ Maka dalam Undang-Undang Pemilu, Lei Eleitoral da Assembleia da República No. 14/79 sebagaimana terakhir diubah pada tahun 2020, Pasal 12 ayat (4) mengatur 2 (dua) dapil khusus luar negeri bagi warganya di luar negeri, yakni dapil Eropa dan dapil seluruh dunia yang masing-masing mendapatkan 2 (dua) kursi.⁴⁵ Kemudian, Pasal 149 ayat (2) Konstitusi Portugal mengatur cara pengalokasian kursi dalam parlemen, bahwa jumlah kursi yang dibagikan ke setiap dapil akan ditentukan berdasarkan jumlah warga negara yang memiliki hak suara. Sistem ini juga diberlakukan dalam pembentukan dapil khusus luar negerinya.⁴⁶

⁴² Article 48 Constitution of the Italian Republic 2000.

⁴³ Aman dan Bakken (n 26).

⁴⁴ Article 149 Constitution of the Portuguese Republic (seventh revision 2005) 2005.

⁴⁵ Article 12 paragraph 4 of Lei Eleitoral da Assembleia da República No. 14/79 (Undang-Undang Pemilu Portugal) 2020.

⁴⁶ Constitution of the Portuguese Republic (seventh revision 2005).

Keempat negara tersebut memang memiliki jumlah dan sebaran warga negara di luar negeri yang relatif tinggi. Arus emigrasi yang tinggi dan faktor ekonomi menjadi pemicu atas masifnya jumlah warga negara yang tinggal di luar negeri. Kondisi inilah yang mendorong pemerintah masing-masing negara untuk mengadakan perlindungan atas hak warga negara, yang umumnya telah ditetapkan oleh konstitusi dan konvensi internasional tentang HAM sebagai suatu kewajiban. Disamping untuk memenuhi misi tersebut. Inisiatif dalam pembentukan dapil khusus bagi konstituen luar negeri dapat muncul akibat kesadaran negara atas pengaruh dan kontribusi warga negara di luar negeri bagi negara, terutama dalam bidang ekonomi. Maka, dengan menelaah pembentukan dapil khusus luar negeri dalam sistem pemilu negara Cape Verde, Tunisia, Italia, dan Portugal, sesungguhnya terdapat 4 (empat) dasar atau alasan pembentukan dapil khusus, yakni: (1) Amanat/perintah konstitusi, (2) Besarnya jumlah warga negara di luar negeri, (3) Perlindungan atas hak warga negara di luar negeri, dan (4) Pengakuan atas pengaruh dan kontribusi warga negara di luar negeri bagi negara.

Selayaknya Portugal, konstitusi Indonesia memberikan kebebasan atau keleluasaan kepada pembentuk undang-undang untuk menentukan arah kebijakan dapil. Namun, kewenangan pembentuk undang-undang dalam membentuk dan menetapkan dapil dalam pemilu DPR, berdasarkan Putusan MK No. 80/PUU-XX/2022 tertanggal 20 Desember 2022, Mahkamah Konstitusi berpendirian untuk mengalihkan wewenang ini, yang semula berdasarkan Pasal 187 ayat (5) UU Pemilu dimiliki oleh DPR dialihkan/diberikan kepada KPU, dengan menyatakan ketentuan tersebut bertentangan dengan Pasal 22E ayat (1) dan ayat (5) UUD NRI Tahun 1945.⁴⁷ UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa KPU merupakan penyelenggara pemilu. Dalam hal ini, sebagai suatu lembaga yang diberi wewenang demikian, KPU menetapkan Peraturan KPU untuk setiap tahapan pemilu. Disinilah PKU

⁴⁷ Pertimbangan Hukum dalam Putusan MK Nomor 80/PUU-XX/2022 tentang Pengujian Undang Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum terhadap Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

mengeluarkan suatu legal policy/politik hukum yang menurut Sudarto merupakan telah dikehendaki sebagai bentuk ekspresi atas cita-cita bangsa.⁴⁸ Jadi, sejauh ini dapat disimpulkan bahwa pembentukan dapil khusus dalam pemilu anggota DPR bagi konstituen Indonesia di luar negeri bukanlah sesuatu yang tidak mungkin, sebagaimana pernyataan DPR dan Pemerintah dalam menanggapi pengujian UU No. 8 Tahun 2012 yang lalu. Untuk itu, dengan memperhatikan keempat dasar atau alasan pembentukan dapil khusus luar negeri, sekiranya dapil khusus dalam pemilu anggota DPR RI dapat dirumuskan atas beberapa alasan berikut:

- a. Opened Legal Policy berdasarkan UUD NRI Tahun 1945: Pembentuk undang-undang menetapkan prinsip penyusunan dapil pemilu legislatif

Konstitusi tidak pernah memberi arahan, pedoman, dan syarat yang spesifik penetapan dan penyusunan dapil. Maka, dalam menyusun UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, pembentuk undang-undang dengan berpedoman pada opened legal policy telah menetapkan 7 (tujuh) prinsip penyusunan dapil dalam pemilu legislatif yang diatur dalam Pasal 185, antara lain: (1) Prinsip Kesetaraan Nilai Suara (one person-one vote-one value/OPOVOV), (2) Prinsip Ketaatan pada Sistem Pemilu yang Proporsional, (3) Prinsip proporsionalitas, (4) Prinsip Integritas Wilayah, (5) Prinsip Berada dalam Cakupan Wilayah yang Sama, (6) Prinsip Kohesivitas, dan (7) Prinsip Kesenambungan.

Untuk membuktikan urgensi pembentukan dapil khusus luar negeri, perlu dilakukan analisis terhadap penyusunan dapil DKI Jakarta II yang mencakup konstituensi di luar negeri untuk mengetahui apakah kebijakan penggabungan dapil ini telah sesuai atau benar-benar berlandaskan prinsip penyusunan dapil dalam UU Pemilu tersebut. Penggabungan konstituensi di luar negeri pada dapil DKI Jakarta II yang turut mencakup konstituensi

⁴⁸ Norman Serikat Putra Jaya, *Politik Hukum* (Badan Penyediaan Bahan Kuli-ah Program Studi Magister Kenotariatan UNDIP Semarang 2007), [13].

Jakarta Pusat dan Jakarta Selatan dirasa telah menyalahi prinsip kesetaraan, integralitas wilayah, kohesivitas, dan kesinambungan dalam penyusunan dapil.

Bahwa, penyusunan dan penetapan dapil pemilu DPR semestinya mengacu pada jumlah penduduk sebagaimana ditekankan dalam prinsip kesetaraan. Dengan menggunakan prinsip ini, alokasi kursi di suatu dapil harus sebanding dengan jumlah penduduk di area cakupan dapil yang bersangkutan. Saat ini, dapil DKI Jakarta II mendapatkan alokasi 7 (tujuh) kursi, sehingga ada 7 (tujuh) wakil yang secara bersama-sama harus mewakili kepentingan dan aspirasi konstituen di luar negeri yang jumlahnya diperkirakan melebihi 3 juta orang (banyak yang belum tercatat) dan konstituen di Jakarta Pusat dan Jakarta Selatan yang jumlahnya dibawah 3 juta orang. Dari 7 (tujuh) wakil yang ada, tidak ada segmentasi mengenai wakil-wakil mana saja yang fokus pada konstituen di dalam maupun di luar negeri. Akibatnya, kepentingan dan aspirasi WNI di luar negeri menjadi kurang diperhatikan karena seluruh wakil dari dapil ini secara *de facto* berada di wilayah NKRI (Jakarta) dan cenderung akan terfokus pada permasalahan yang dialami konstituen dalam negerinya, yang secara nyata terlihat langsung dan dapat saja dirasakan secara langsung oleh wakil-wakil ini. Kemudian, jumlah konstituen luar negeri yang jumlahnya melebihi konstituen Jakarta Pusat dan Jakarta Selatan dinilai lebih dari cukup untuk mendudukkan beberapa *political trustee* di DPR.⁴⁹

Selanjutnya, perlu dipertanyakan mengenai integralitas wilayah cakupan dapil DKI Jakarta II yang juga mencakup wilayah luar negeri ini. Dalam Putusan MK No. 2/PUU-XI/2013, Mahkamah dalam pertimbangannya menyatakan bahwa wilayah cakupan suatu dapil tidak harus dibatasi

⁴⁹ Berdasarkan pendapat ahli yang dihadirkan Pemohon dalam Permohonan Pengujian UU No. 8 Tahun 2012 terhadap UUD NRI Tahun 1945 yang telah diputus dengan Putusan MK No. 6/PUU-XI/2013.

wilayah administrasi yang berada dalam bingkai wilayah NKRI, sehingga konsep dapil memiliki makna yang fleksibel atau dapat diartikan sebagai suatu ‘wilayah imajiner’. Konsekuensinya, suatu wilayah yang didalamnya telah terkumpul sejumlah pemilih yang memenuhi syarat sebagai pemilih, yang jumlahnya cukup untuk dihargai atau dinilai dengan sejumlah kursi wakil rakyat, maka wilayah ini sudah dapat disebut sebagai dapil. Maka, dengan konsep wilayah imajiner ini, cakupan wilayah dapil dapat berupa wilayah yang secara *de facto* maupun *de jure* merupakan wilayah NKRI, dan dapat juga wilayah yang berada diluar garis batas NKRI. Dari pernyataan ini, memang jelas telah diakui bahwa dapil dalam pemilu dapat saja mencakup wilayah di luar negeri dimana konstituen itu tinggal. Namun, pernyataan tersebut tidak menjawab tentang integralitas dapil DKI Jakarta II yang memasukkan wilayah di luar negeri menjadi cakupannya. Wilayah Jakarta Pusat dan Jakarta Selatan dianggap benar jika disatukan dalam sebuah dapil, tetapi dengan memasukkan wilayah luar negeri kedalam dapil yang telah integral ini dinilai sebagai kebijakan yang tidak tepat karena menyebabkan cakupan wilayah dalam satu dapil menjadi tidak utuh dan tidak saling terhubung.

Sebagaimana kondisi yang telah dijelaskan diatas, dapil yang tidak utuh dan tidak saling terhubung menandakan bahwa penyusunan dan penetapan dapil tersebut juga tidak memperhatikan prinsip kohesivitas. Prinsip ini perlu diperhatikan untuk menjaga keharmonisan seluruh konstituen dalam sebuah dapil. Penggelompokan beberapa wilayah dalam satu dapil dapat berpijak pada aspek sejarah, kondisi sosial budaya, adat istiadat, kelompok minoritas, dan kelompok-kelompok lain, kesamaan suku, etnis, agama, sosiologis, dsb. Secara garis besar, kohesivitas ini mengacu pada kesamaan-kesamaan penduduk yang secara tidak langsung dapat menimbulkan suatu ikatan atau kesatuan yang penting untuk menyatukan kepentingan dan aspirasi yang akan diperjuangkan oleh wakil yang terpilih. Kebijakan peng-

gabungan dapil dinilai telah menyalahi prinsip kohesivitas, dengan memaksakan konstituen di luar negeri untuk berbaur dengan konstituen di Jakarta Pusat dan Jakarta Selatan yang memiliki aspirasi, kepentingan, dan kebutuhan yang tidak bisa dipersamakan. Konsekuensinya, kinerja wakil dari dapil DKI Jakarta II menjadi tidak efektif, karena tidak dapat secara langsung dan bersama-sama memperjuangkan kepentingan dua kubu konstituen ini dalam parlemen. Dengan pola yang demikian, para wakil harus berhati-hati dalam menempatkan prioritas bagi pengakomodasian kepentingan demi meminimalkan terjadinya gejolak ketidakpuasan dalam konstituensinya.

Kondisi-kondisi tersebut telah menunjukkan urgensi pembentukan dapil khusus luar negeri demi mewujudkan keadilan elektoral dan proporsionalitas pemilu anggota DPR RI. Dengan mengingat keberadaan beberapa prinsip penyusunan dapil yang tidak diindahkan dalam penyusunan dan penetapan dapil pemilu anggota DPR, khususnya dalam merumuskan dapil DKI Jakarta II. Sesungguhnya perubahan kebijakan dapil dapat dilakukan dengan memperhatikan prinsip kesinambungan penyusunan dapil yang memperkenankan perombakan kebijakan dapil jika terdapat pertentangan maupun pelanggaran prinsip, sekalipun menyarankan perubahan ini harus dilakukan seminim mungkin.

- b. Data tahun 2022: Jumlah pemilih di luar negeri dan jumlah pemilih di Jakarta Pusat dan Jakarta Selatan hampir setara

Berdasarkan basis data penduduk yang ada, jika dilakukan perbandingan antara jumlah pemilih di luar negeri dengan pemilih di wilayah Jakarta Pusat dan Jakarta Selatan (berdasarkan rekapitulasi pemilih sementara untuk pemilu 2024 per Desember 2022), jumlah pemilih sementara untuk Jakarta Pusat adalah 855.171 orang dan Jakarta Selatan adalah 1.728.660 orang. Sedangkan per Oktober 2022, data pemilih yang dikumpulkan dari

130 perwakilan RI di luar negeri adalah 2.280.000 orang.⁵⁰

Dengan jumlah yang besar, suara pemilih di luar negeri akan sangat mempengaruhi hasil pemilu yang diakumulasikan di Dapil DKI Jakarta II. Untuk itu, besarnya konstituen luar negeri dijadikan dasar bagi dorongan komunitas diaspora untuk membentuk dapil khusus luar negeri. Ketua Gugus Tugas Advokasi Dapil Luar Negeri menyatakan bahwa jumlah WNI di luar negeri sebanding dengan jumlah warga negara Irlandia dan bahkan melebihi jumlah populasi Kalimantan Utara yang pada Pemilu 2019 yang ditetapkan sebagai dapil tambahan. Untuk itu, konstituen di luar negeri dianggap mungkin untuk mendapat dapil tersendiri.⁵¹

- c. Prinsip Kesetaraan: Perlindungan hak warga negara menjadi kewajiban dan tanggung jawab negara

Pasal 28I ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan tanggung jawab negara atau pemerintah dalam mengadakan perlindungan hak warga negara tanpa terkecuali. Realisasi dapil khusus ini sebagai bentuk perlindungan hak ini berhubungan dengan prinsip kesetaraan hak warga negara yang senyatanya telah dicerai dengan penggabungan dapil bagi konstituen di luar negeri. Bahwa dalam merumuskan dapil khusus ini, salah satu aspek yang perlu dipikirkan adalah mengenai kriteria wakil yang mencerminkan prinsip kesetaraan/persamaan hak warga negara dalam pemerintahan.

Secara umum, kriteria ini mengacu pada persyaratan bakal calon anggota DPR yang telah diatur dalam Pasal 240 ayat (1) UU Pemilu. Diantara banyaknya syarat yang ditentukan, satu syarat yang menjadi limitasi bagi bakal calon DPR untuk dapil khusus luar negeri adalah syarat domisili. Jika

⁵⁰ Ahmad Haris, "Pemilu 2024: Ada 2,3 Juta Pemilih di Luar Negeri, Kemenlu Serahkan Datanya ke KPU - Tribunbanten.com" (2022) <<https://banten.tribunnews.com/2022/10/14/pemilu-2024-ada-23-juta-pemilih-di-luar-negeri-kemenlu-serahkan-datanya-ke-kpu>> diakses 6 Desember 2022.

⁵¹ Amalia Salibi (n 7).

Indonesia memperkenankan warga negara di luar negeri untuk mencalonkan diri sebagai wakil konstituen luar negeri, maka syarat dalam Pasal 240 ayat (1) huruf c yang menyatakan bahwa bakal calon anggota DPR adalah WNI yang bertempat tinggal di wilayah NKRI harus dihilangkan. Otomatis, perlu dilakukan revisi terhadap UU Pemilu dan undang-undang lain yang mengatur persyaratan bagi anggota DPR. Berdasarkan praktik yang sudah ada, wakil bagi konstituensi luar negeri dapat dipilih dari 3 (tiga) opsi, (1) warga negara yang bertempat tinggal/berdomisili di luar negeri, (2) warga negara yang merupakan penduduk negara yang bersangkutan (berdomisili di dalam negeri), dan (3) kombinasi dari kedua opsi tersebut, sehingga terdapat negara yang memperkenankan seluruh warga negaranya baik yang berada di dalam negeri maupun luar negeri untuk mencalonkan diri.

d. Mayoritas WNI di Luar Negeri adalah Pekerja Migran

Kementerian BUMN mencatat pada tahun 2021, Pekerja Migran Indonesia (PMI) menyumbangkan devisa sebanyak 130 triliun rupiah dari kegiatannya di luar negeri. Kontribusi ini belum tercatat secara keseluruhan dikarenakan banyaknya PMI yang belum terdaftar atau tercatat secara resmi. Sehingga, kontribusi ekonomi dari WNI di luar negeri semestinya lebih besar dari yang sudah tercatat. Pembahasan tentang pengaruh dan kontribusi ini memang lebih dominan pada kategori pekerja migran, mengingat 90% dari jumlah WNI di luar negeri merupakan pekerja migran.⁵²

Dengan kontribusi yang besar dalam pembangunan ekonomi negara. Semestinya perlindungan hak perlu dihadirkan sebagai timbal balik dari negara. Kebijakan penggabungan dapil bagi konstituen luar negeri pada dapil DKI Jakarta II menyebabkan pelaksanaan hak politik WNI di luar negeri menjadi tidak maksimal. Hak untuk turut serta dalam pemerintahan bagi

⁵² Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia, "Laporan Kinerja Kementerian Luar Negeri Tahun 2021" [152].

WNI di luar negeri terdiri dari hak untuk memilih dan hak untuk dipilih. Se-jauh ini, hak yang berjalan adalah hak untuk memilih saja, sedangkan hak untuk dipilih tidak akan mungkin didapatkan WNI di luar negeri selama kriteria wakil yang ditetapkan dalam UU Pemilu tidak diubah. Untuk itu, kontribusi dan pengaruh WNI di luar negeri belum menjangkau penjaminan hak politik secara penuh.

Bagan 1. Data Persebaran WNI di Luar Negeri

Tahun 2021 berdasarkan Region

Sumber : Kementerian Luar Negeri RI, Laporan Kinerja Kemenlu Tahun 2021.

Tabel 1. Daftar Persebaran WNI di Luar Negeri berdasarkan

Destinasi Negara Tertinggi Tahun 2021

Negara	Jumlah
Malaysia	1.330.303
Arab Saudi	665.552
RRC	317.269
Australia	131.053
Singapura	112.785
Korea Selatan	70.478
Amerika Serikat	63.360
Brunei Darussalam	58.369
Emirat Arab	52.843

Sumber : Kementerian Luar Negeri RI, Laporan Kinerja Kemenlu Tahun 2021.

Dengan mengacu pada data diatas dan dengan mengingat 2 (dua) opsi bagi Indonesia untuk menentukan cakupan wilayah dapil khusus luar negeri yang akan dibentuk, yakni Pertama, dapat menetapkan “wilayah regional” sebagai dapil. Kedua, dapat menetapkan “negara” sebagai dapil. Menurut hemat penulis, jika opsi pertama digunakan secara mutlak, maka jumlah dapil khusus luar negeri akan sangat banyak, sehingga memungkinkan terjadinya disproportional. Sedangkan dengan opsi kedua, dapil yang terbentuk akan mencerminkan prinsip “berada dalam cakupan wilayah yang sama” sebagaimana ditetapkan sebagai salah satu prinsip pembentukan dapil dalam UU Pemilu. Jika dirumuskan dengan opsi kedua,

pemilu anggota DPR RI akan diselenggarakan di 6 (enam) dapil khusus luar negeri yang meliputi:

- 1) Dapil Asia Tenggara;
- 2) Dapil Asia Timur;
- 3) Dapil Asia Barat Daya;
- 4) Dapil Oceania;
- 5) Dapil Amerika + Eropa + UK; dan
- 6) Dapil Asia Selatan + Asia Tengah + Afrika.⁵³

Kesimpulan

Landasan konstitusional pembentukan dapil khusus luar negeri dalam sistem pemilu anggota DPR RI sesungguhnya terdapat pada Pasal 22E ayat (6) UUD NRI Tahun 1945. Keberadaan Pasal ini menunjukkan bahwa konstitusi memang tidak mengatur ataupun memberikan pedoman dan petunjuk yang spesifik mengenai penetapan, penyusunan, maupun pembentukan dapil yang menjadi salah satu elemen teknis pemilu. Ketika konstitusi menyatakan perintah untuk mengatur norma tertentu dalam undang-undang secara mendetail tanpa memberikan arahan yang spesifik, disinilah muncul kewenangan bagi pembentuk undang-undang untuk menerapkan kebijakan hukum yang bersifat terbuka (*opened legal policy*). Dengan menganut prinsip ini, pembentuk undang-undang diberikan kebebasan dan keleluasaan untuk membentuk dan menetapkan dapil.

Selanjutnya, model pembentukan dapil khusus luar negeri dalam pemilu anggota DPR RI yang diterapkan dengan memperhatikan besarnya sebaran pemilih di luar negeri dinilai penulis sebagai kebijakan yang dapat memaksimalkan hak politik warga negara di luar negeri. Konsep pembentukan dapil khusus ini berhubungan erat dengan pemberian tempat bagi wakil khusus konstituen di luar

⁵³ Cakupan wilayah dapat didasarkan atas rekapitulasi pemilih tetap di luar negeri pada penyelenggaraan Pemilu 2019.

negeri dalam DPR RI dan hak warga negara di luar negeri untuk ikut dipilih sebagai anggota parlemen yang mewakili konstituennya. Sebagaimana praktik di negara Cape Verde, Tunisia, Portugal, dan Italia yang secara umum menetapkan 2 (dua) tujuan pembentukan dapil khusus luar negeri, dalam perspektif HAM sebagai upaya pemenuhan hak kewarganegaraan yang menjadi tanggung jawab negara dan upaya meningkatkan partisipasi politik warga negara di luar negeri. Serta dalam perspektif ekonomi yang secara tidak langsung akan berpengaruh bagi kestabilan ekonomi nasional atas kontribusi dari kegiatan warga negara di luar negeri. Akhirnya, dengan menganalisa model pembentukan dapil khusus luar negeri keempat negara tersebut, penulis memformulasikan 6 (enam) dapil khusus luar negeri dalam pemilu anggota DPR RI dengan basis persebaran WNI/Pemilih di luar negeri untuk menetapkan wilayah negara dan/atau regional sebagai suatu dapil

Daftar Bacaan

Buku

Mohammad Syaiful Aris, *Pemilu dan Sistem Presidensiil Indonesia* (Setara Press 2022).

Ellis A, dkk., *Voting from Abroad - The International IDEA Handbook* (2007).

Pipit R. Kartawidjaja dan Sidik Pramono, *Akal-Akalan Daerah Pemilihan* (Perludem 2007).

Pipit Rochijat Kartawidjaja, *Pendapilan* (Sindikasi Pemilu dan Demokrasi 2016)

Reynolds, dkk. *Desain Sistem Pemilu: Buku Panduan Baru International* (IDEA 2005).

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat (Lembaran Negara Tahun 1953 Nomor 29);

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota Badan-

Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat (Lembaran Negara Tahun 1969 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2914);

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 23, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3810);

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 51, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4836);

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 Nomor 117 Tahun 2012, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5316);

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6109);

Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 28 Tahun 2013 tentang Pemungutan, Penghitungan, dan Rekapitulasi Suara Bagi Warga Negara Indonesia di Luar Negeri;

Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 12 Tahun 2019 tentang Penyusunan Daftar Pemilih di Luar Negeri Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum;

Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 3 Tahun 2019 tentang Pemungutan dan Penghitungan Suara dalam Pemilihan Umum;

Konstitusi Cabo Verde Tahun 2010 (Cabo Verde's Constitution). 2010.

Konstitusi Republik Italia Tahun 1948, Constitution of the Italian Republic. 2000.

Konstitusi Republik Portugal (the seventh revision Constitution of the Portuguese Republic 2005). 2005

Konstitusi Tunisia Tahun 2014. (Tunisia's Constitution of 2014). 2014.

Undang-Undang Pemilihan Umum Portugal No. 14 Tahun 1979 (Lei Eleitoral da Assembleia da República No. 14/79);

Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 2/PUU-IX/2013 tentang 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;

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 6/PUU-XI/2013 tentang 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.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 80/PUU-XX/2022 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Artikel (Internet)

Ahmad Haris, “Pemilu 2024: Ada 2,3 Juta Pemilih di Luar Negeri, Kemenlu Serahkan Datanya ke KPU - Tribunbanten.com” (2022) <<https://banten.tribunnews.com/2022/10/14/pemilu-2024-ada-23-juta-pemilih-di-luar-negeri-kemenlu-serahkan-datanya-ke-kpu>> diakses 6 Desember 2022.

Amalia Salibi, “Diaspora Indonesia: Tiga Alasan WNI di Luar Negeri Berhak Miliki Dapil Sendiri” (Rumah Pemilu, 2017) <<https://rumahpemilu.org/diaspora-indonesia-tiga-alasan-wni-di-luarnegeri-berhak-miliki-dapil-sendiri/?>> diakses 8 April 2022.

Cambridge University Press “Andean Group: Treaty Establishing the Andean Parliament*” (1980) 19 International Legal Materials 269 <<https://www.cambridge.org/core/journals/international-legal-materials/article/abs/andean-group-treaty-establishing-the-andean-parliament/BFED55F4C97831B3541F15735504792C>> diakses 25 November 2022

ASH, “Pemilih Luar Negeri Uji Aturan Dapil” (hukumonline.com, 2012) <<https://www.hukumonline.com/berita/a/pemilih-luar-negeri-uji-aturan-dapil-lt50cb4041603fe>> diakses 1 September 2022

Elections C of C, “Registration and Voting Processes for Canadians Who Live Abroad – Elections Canada” (2021) <<https://www.elections.ca/content.aspx?section=vot&dir=reg/etr&document=index&lang=e>> diakses 27 November 2022.

Fadil I, “15 Tambahan kursi, win-win solution pemerintah dan Pansus RUU Pemilu”

(merdeka.com, 2017) <<https://www.merdeka.com/politik/15-tambahan-kursi-win-win-solution-pemerintah-dan-pansus-ruu-pemilu.html>> diakses 11 Januari 2023.

Mubtadi V, “Upaya Menaikkan Partisipasi Pemilih Luar Negeri dalam Pemilu” (voaindonesia.com, 2019) <<https://www.voaindonesia.com/a/upaya-menaikkan-partisipasi-pemilih-luar-negeri-dalam-pemilu-/4871689.html?msclkid=1346dc00bb9c11ecbdfafe3d091485c2>> diakses 8 April 2022.

Polandia KPN, “Wyniki wyborów 2019 do Parlamentu Europejskiego” (2019) <<https://pe2019.pkw.gov.pl/pe2019/pl/wyniki/pl>> diakses 27 November 2022.

Sanches E, Parliamentary Elections under Covid-19: The Case of Cabo Verde (International IDEA 2021) <<https://www.researchgate.net/publication/355741336>>.

Sekretariat Jenderal DPR RI, “Alat Kelengkapan Dewan - Dewan Perwakilan Rakyat” (Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia) <<https://www.dpr.go.id/akd/index/id/Tentang-Komisi-I>> diakses 1 November 2022.

Jurnal

Ajie R, “Batasan Pilihan Kebijakan Pembentuk Undang-Undang (Open Legal Policy) Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Berdasarkan Tafsir Putusan Mahkamah Konstitusi” (2016) 13 Legislasi Indonesia.

Aman A dan Bakken M, Out-of-Country Voting: Learning from Practice (2021).

Collyer M, “A geography of extra-territorial citizenship: Explanations of external voting †” (2014) 2 Migration Studies.

Daniel Tavana dan Alex Russell, Tunisia ’s Parliamentary & Presidential Elections (The Project on Middle East Democracy (POMED) 2014).

Effendi A, “Studi Komparatif Pengaturan Sistem Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Di Indonesia” (2017) 10 FIAT JUSTISIA:Jurnal Ilmu Hukum.

Jaulin T dan Smith É, “Diffusion and practice of external voting in North and West Africa 1” [2015] Global Compact for Migration Objectives.

Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia, “Laporan Kinerja Kementerian Luar Negeri Tahun 2021” .

Kementerian PPN/Bappenas, “Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Ibu Kota Negara” Naskah Akademik.

Mantara Sukma GG, "Open Legal Policy Peraturan Perundang-undangan Bidang Politik Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi (Studi terhadap Putusan MK Bidang Politik Tahun 2015-2017)" (2020) 5 Jurnal Lex Renaissance 1.

Mardian Wibowo, Kebijakan Hukum Terbuka Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi konsep dan kajian dalam pembatasan kebebasan pembentuk undang-undang (Rajawali Pers 2019).

Migration, Development Series. "Migrants and External Voting". December. 2008.

Norman Serikat Putra Jaya, Politik Hukum (Badan Penyediaan Bahan Kuliah Program Studi Magister Kenotariatan UNDIP Semarang 2007).

Wachjuni J, "Masalah Referendum dalam Kaitannya dengan Pelaksanaan Pasal 37 Undang-Undang Dasar 1945" (Universitas Airlangga 1985).

--halaman ini sengaja di kosongkan--