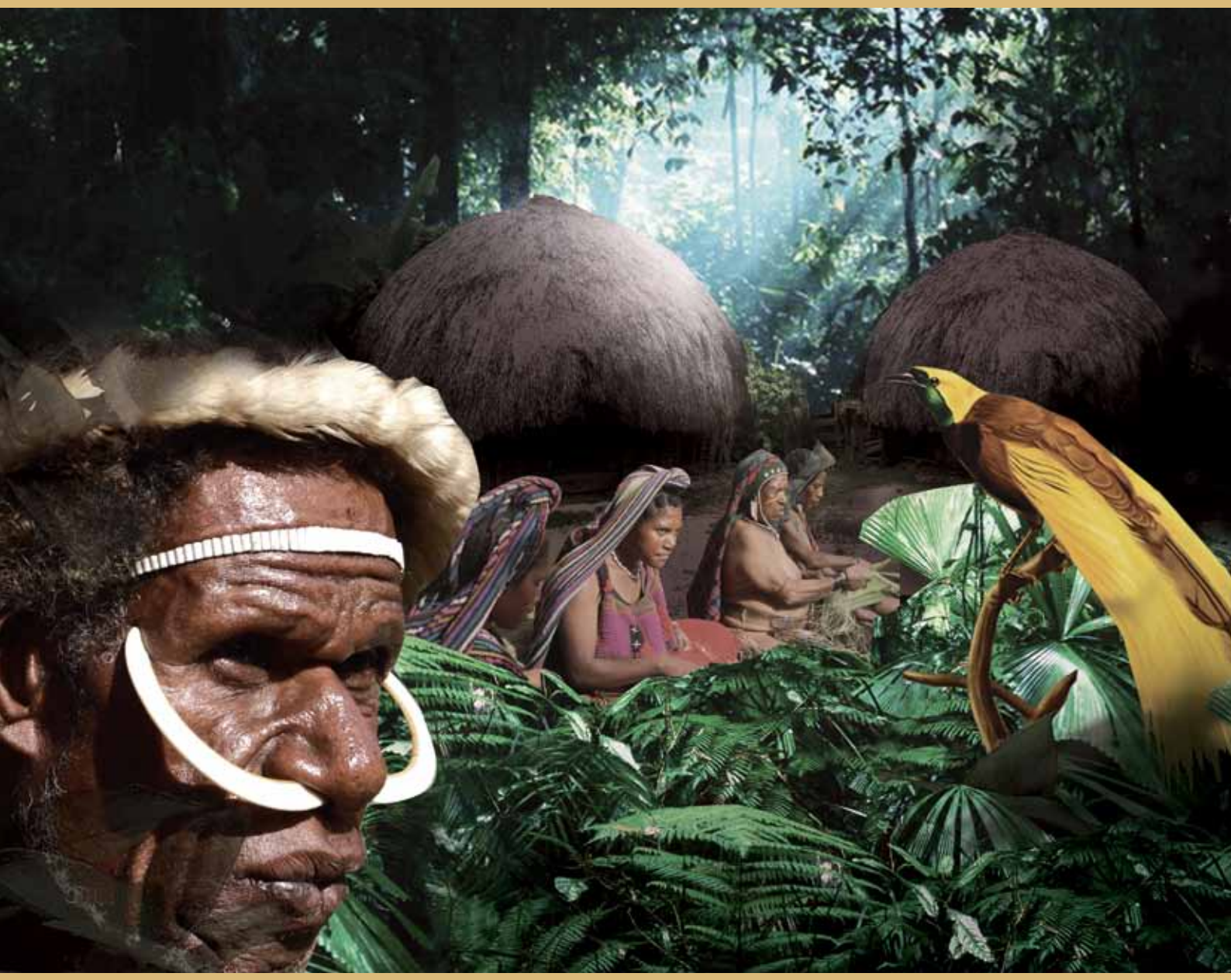
THE INDONESIAN INSTITUTE
CENTER FOR PUBLIC POLICY RESEARCH



INDONESIA 2013

INDONESIA 2013

THE INDONESIAN INSTITUTE
CENTER FOR PUBLIC POLICY RESEARCH

The Indonesian Institute, ***Center for Public Policy Research,*** didirikan pada Oktober 2004 di Jakarta oleh sekelompok aktivis dan intelektual muda yang dinamis. **The Indonesian Institute** adalah sebuah lembaga independen, non partisan dan nirlaba, didanai utamanya dari dana hibah dan sumbangan-sumbangan dari yayasan, perusahaan dan perorangan. The Indonesian Institute bergerak di bidang penelitian kebijakan publik yang berkomitmen untuk perbaikan kualitas dari pembuatan dan hasil-hasil kebijakan publik dalam situasi demokrasi baru Indonesia.

INDONESIA 2013

@2013, The Indonesian Institute

TIM PENULIS :
Peneliti The Indonesian Institute

Asrul Ibrahim Nur
Annas Syaroni
Arfianto Purbolaksono
Santi Rosita Devi
Lola Amelia

Supervisi:
Anies Baswedan, Direktur Eksekutif & Riset
Adinda Tenriangke Muchtar, Direktur Program

xxv, 102
21 x 30 (cm)

Diterbitkan Oleh :
The Indonesian Institute
Jl. K.H. Wahid Hasyim No. 194,
Jakarta Pusat 10250, Indonesia
Telepon : (021) 390 5558
Faksimili : (021) 3190 7814
Website : www.theindonesianinstitute.com
e-mail : contact@theindonesianinstitute.com

ISBN : 978-979-17798-7-6
Design & Layout: Leonhard Kalangi
Cover Depan :

Masyarakat Papua dari http://trek-papua.com/the-baliem-valley-and-its-tribes/the-lani-tribe/

Cendrawasih dari http://malukuonline.co.id/2013/09/cendrawasih-dari-island-of-mystic-terancam-kebun-tebu/

Rumah Papua dari http://memolodys.blogspot.com/2013/08/rumah-adat-papua-struktur-dan-fungsi.html

Kata Pengantar

The Indonesian Institute, Center for Public Policy Research (TII) kembali hadir di penghujung tahun 2013 ini, dengan laporan tahunan tentang Indonesia, **"INDONESIA 2013"**. Dalam laporan tahunan kali ini, para peneliti TII mengangkat beberapa topik hangat dan penting sepanjang tahun 2013. Salah satu diantaranya adalah mengenai Mahkamah Konstitusi (MK) dan kiprahnya sepanjang tahun 2013.

Tertangkapnya Akil Mohtar, mantan Ketua MK telah menorehkan arang tebal terhadap lembaga penjaga konstitusi di negeri ini. Di sisi lain, kiprah dan gebrakan lewat keputusannya yang progresif, MK juga patut diapresiasi. Keberadaan MK masih dinilai penting dan dibutuhkan dalam rangka menjaga amanat Konstitusi. Dalam **"INDONESIA 2013"** ini pula, kami berupaya mengajukan rekomendasi untuk memulihkan kepercayaan publik kepada MK.

Di sisi lain, tahun 2013 yang juga merupakan tahun pengantar menuju 2014 juga menjadi tahun politik yang hangat. Untuk itu, kami juga mengulas topik tentang persiapan Pemilu 2014, terutama mengenai Daftar Pemilih Tetap (DPT). Ditundanya penetapan DPT dan permasalahan terkait DPT itu sendiri, seperti Nomor Induk Kependudukan ganda, perbedaan DPT dengan Data Potensial Penduduk Pemilih Pemilu (DP4) dari Kementerian Dalam Negeri sendiri sebenarnya bukan permasalahan baru tiap kali menjelang Pemilu.

Lebih jauh, masalah DPT yang cenderung berulang menunjukkan bahwa baik penyelenggara pemilu maupun pemerintah masih belum belajar dari pengalaman pemilu sebelumnya. Masalah DPT adalah bumerang bagi hak politik warga negara. Ini merupakan masalah yang serius di tengah rentannya politik uang, yang secara langsung maupun tidak langsung mempengaruhi tidak hanya kualitas penyelenggaran pemilu, namun juga hasil dari pemilu itu sendiri, dan dampaknya terhadap demokrasi. Apalagi demokrasi bukan hanya soal pemenuhan hal prosedural seperti penyelenggaraan pemilu, namun juga kualitas dari output yang dilahirkan dari proses pemilu itu sendiri.

Tahun politik jelang Pemilu 2014 juga diwarnai oleh maraknya tuntutan pembentukan Daerah Otonomi Baru (DOB). Lepas dari hasil evaluasi Kementerian Dalam Negeri yang menunjukkan bahwa 70 hingga 80 persen DOB berkinerja buruk, dan moratorium pembentukan DOB yang pernah dilontarkan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada tahun 2009, DPR lewat Sidang Paripurna pada 24 Oktober 2013 lalu telah memasukkan 65 RUU terkait pembentukan DOB.

Pembentukan DOB seharusnya mempertimbangkan tujuan utama, seperti mendekatkan pelayanan publik untuk masyarakat, meningkatkan kesejahteraan, serta memeratakan pembangunan. Dalam kenyataannya, usulan pembentukan DOB juga sarat oleh kepentingan para elit baik di tingkat lokal maupun pusat. Daerah hasil DOB pun masih menghadapi beragam masalah terkait konflik kepentingan, alokasi anggaran, ketersediaan infrastruktur dan sumber daya, kualitas SDM, hubungan dengan daerah induk. **"INDONESIA 2013"** juga mengulas lebih lanjut tentang hal ini.

Lebih jauh, melalui laporan tahunan kali ini, TII juga membawa misi untuk mendorong kebijakan publik yang peka gender. Dari pengalaman TII baik dari sisi kajian, evaluasi, maupun diskusi, kami melihat masih rendahnya kesadaran dan kepekaan gender dari para pembuat kebijakan maupun pemangku kepentingan terkait dalam proses kebijakan maupun kebijakan publik di Indonesia.

Untuk itu pulalah, kami merasa sangat penting untuk mengelaborasi lebih lanjut mengenai topik-topik terkait isu perempuan, seperti representasi perempuan dalam perhelatan Pemilu 2014 dan juga mengenai pentingnya mengkritisi dan memberikan masukan terhadap tahap pra penempatan terkait perlindungan Pekerja Rumah Tangga (PRT) Migran perempuan. Dalam hal ini, TII percaya representasi perempuan masih menjadi hal yang krusial untuk mendorong proses kebijakan serta kebijakan publik yang peka gender.

Hal tersebut pula yang membuat representasi perempuan, tidak hanya dalam hal memenuhi affirmative action dan kuota perempuan sebesar 30% dalam politik, seperti di lembaga perwakilan rakyat dan perhelatan pemilu, maupun kepengurusan parpol dan di pemerintahan. Representasi perempuan dalam politik juga harus ditunjang oleh kapabilitas dan kapasitas yang memadai agar mereka dapat berkiprah optimal ketika menjadi anggota dewan, terutama dalam mendorong kebijakan yang peka gender.

Bagaimanapun lembaga perwakilan rakyat menjadi hulu kebijakan publik, terutama lewat fungsi representasi, pengawasan, legislasi, maupun penganggaran yang diembannya. Hal ini kemudian bertaut erat dengan permasalahan kebijakan publik lainnya yang kerap dihadapi oleh perempuan, khususnya mengenai PRT Migran.

Ulasan mengenai hal ini dalam "INDONESIA 2013" mencoba memotret dan mengkritisi permasalahan yang bermula sebelum penempatan PRT Migran dilakukan. Porsi yang besar terkait masalah persiapan PRT Migran serta permasalahan yang mengikutinya membuat sangat penting bagi kami untuk menggarisbawahi tahap pra penempatan dalam konteks memberikan perlindungan yang memadai bagi warga negara Indonesia yang bekerja di luar negeri. Di sisi lain, upaya ke arah sana tidak lepas dari tersedianya infrastruktur kebijakan yang saling mendukung dan sinerginya para aktor, baik negara maupun non negara dalam menyikapi permasalahan PRT Migran Indonesia.

Lewat kelima topik yang kami angkat dalam Keempat topik yang diangkat dalam **"INDONESIA 2013"** kali ini, kami berupaya untuk berbagi tidak hanya potret mengenai isu-isu tersebut sepanjang tahun 2013 ini, namun juga analisa komprehensif dan rekomendasi dari TII terkait permasalahan yang kami garisbawahi dalam kelima tulisan tersebut.

Selain itu, lewat publikasi yang rutin seperti laporan tahunan tentang kebijakan publik di Indonesia, TII berharap dapat melanjutkan kontribusinya untuk mendorong proses kebijakan publik yang lebih baik di Indonesia. Semoga ulasan dalam **"INDONESIA 2013"** dapat dimanfaatkan sebagai acuan dan rekomendasi bagi para pembuat kebijakan dan pemangku kepentingan terkait, baik dalam maupun luar negeri.

Selamat membaca.

Adinda Tenriangke Muchtar

Direktur Program

Daftar Isi

KATA PENGANTAR iv
DAFTAR ISI vii
DAFTAR TABEL viii
DAFTAR GRAFIK ix
DAFTAR SINGKATAN DAN ISTILAH x

BAGIAN SATU
POTRET PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI TAHUN 2013: MENAGIH KONSISTENSI PENJAGA KONSTITUSI 1

BAGIAN DUA
MENGKRITISI POLITIK PEMBENTUKAN DAERAH OTONOMI BARU 19

BAGIAN TIGA
POLEMIK DAFTAR PEMILIH TETAP PEMILU 2014 42

BAGIAN EMPAT
TINJAUAN REPRESENTASI PEREMPUAN DALAM PEMILU LEGISLATIF 2014 57

BAGIAN LIMA
MENCARI BENTUK PERLINDUNGAN KOMPREHENSIF PRT MIGRAN PEREMPUAN PADA TAHAP PRA PEMBERANGKATAN 77

PROFIL INSTITUSI xiii
PRGRAM RISET xiv
EVALUASI xvii
DISKUSI PUBLIK xviii
FASILITASI PELATIHAN & KELOMPOK xix
DEWAN PENASIHAT xx
DEWAN DIREKSI xxi
TENTANG PENULIS xxiii

Daftar Tabel

Tabel 1.1 Rekapitulasi Putusan Mahkamah Konstitusi Sepanjang Tahun 2013 4
Tabel 1.2 Putusan PUU yang dikabulkan oleh MK Sepanjang Tahun 2013 5
Tabel 1.3 Putusan MK 2008-2013 8

Tabel 2.1 RUU Pembentukan DOB Inisiatif DPR Tahun 2013 20
Tabel 2.2 DOB yang Disahkan Akhir Tahun 2012 dan Awal tahun 2013 25

Tabel 3.1 Kelebihan dan kelemahan Sistem Pendaftaran Pemilih 46
Tabel 3.2 Perbedaan Data Hasil Pleno KPUD dan DPT Sidalih 48
Tabel 3.3 Data Jumlah Pemilih Pada Pemilu 1999 Hingga Pemilu 48

Tabel 4.1 Daftar Kebijakan *peka* Gender 59
Tabel 4.2 UU Pemilu dalam rangka Representasi Perempuan 61
Tabel 4.3 Perbandingan Jumlah Anggota DPR-RI 63
Tabel 4.4 Anggota Alat Kelengkapan DPR Periode 2009-2010 (Berdasarkan Jenis Kelamin)..... 67

Tabel 5.1 Ringkasan Instrumen Perlindungan PRT Migran Perempuan 80
Tabel 5.2 Hal yang Dilindungi dan Indikasi Pelanggaran Hak Pada Tahap Pra Pemberangkatan, ... 85
Tabel 5.3 Contoh Substansi Regulasi Sektor Swasta dalam Penempatan Buruh Migran ke Luar Negeri oleh Filipina, ... 97

Daftar Grafik

Grafik 1.1 Rekapitulasi Putusan PUU2008-2013..... 11
Grafik 1.2 Rekapitulasi Putusan PHPU-D 2008-2013 12

Grafik 2.1 Jumlah DOB 1999-2013 19

Grafik 4.1 Caleg DCT Pemilu 2014 Berdasarkan Jenis Kelamin 65
Grafik 4.2 Kategori Caleg Berdasarkan Pekerjaan 70

Daftar Singkatan dan Istilah

ATKI	;	Asosiasi Tenaga Kerja Indonesia
B.A.K.N	:	Badan Akuntabilitas Keuangan Negara
B.K.S.A.P	:	Badan Kerjasama Antar-Parlemen
B.U.R.T	:	Badan Urusan Rumah Tangga
Baleg	:	Badan Legislatif
Bamus	:	Badan Musyawarah
Banggar	:	Badan Anggaran
Bawaslu	:	Badan Pengawas Pemilihan Umum
BMI	;	Buruh Migran Indonesia
BNP2TKI	;	Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia
BP3TKI	:	Balai Pelayanan, Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia
BPS	:	Biro Pusat Statistik
Caleg	:	Calon Legislatif
CAT	:	*Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*
CEDAW	;	*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*
CERD	;	*Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*
Coklit	:	Pencocokan Dan Penelitian
CRC	:	*Convention on the Rights of Child*
DAK	:	Dana Alokasi Khusus
Dapil	;	Daerah Pemilihan
DCT	:	Daftar Calon Tetap
Disnaker	:	Dinas Tenaga Kerja
DKPP	:	Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu
DOB	;	Daerah Otonom Baru
DP4	:	Daftar Pemilih Sementara dari Daftar Penduduk Pemilih Potensial Pemilu
DPC	:	Dewan Pimpinan Cabang
DPD	:	Dewan Perwakilan Daerah
DPOD	:	Dewan Penilaian Otonomi daerah
DPP	:	Dewan Pimpinan Pusat
DPR RI	:	Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia
DPRD	:	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
DPS	:	Daftar Pemilih Sementara
DPT	:	Daftar Pemilih Tetap
Dukcapil	:	Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil
EKPPD	:	Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintah daerah
e-KTP	:	Kartu Tanda Penduduk elektronik

FORMAPPI	:	Forum Masyarakat Peduli Parlemen Indonesia
Golkar	:	Partai Golongan Karya
HAM	:	Hak Asasi Manusia
ICCPR	:	*International Convenant on the Civil and Political Rights*
ICESCR	:	*International Convenant on the Economic, Social and Cultural Rights*
ICMW	;	*International Convenant on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Their Members of Families*
IGI	:	*Indonesia Governance Index*
ILO	:	*International Labour Organisation*
INPRES	:	Instruksi Presiden
JALA PRT	;	Jaringan Nasional Advokasi Pekerja Rumah Tangga
JARI-PPTKILSN	:	Jaringan Advokasi Revisdi Undang-undang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri
Kemenakertrans	:	Kementrian Tenaga Kerja dan Transmigrasi
Kemendagri	:	Kementerian Dalam Negeri
Kemenlu	;	Kementerian Luar Negeri
KPK	;	Komisi Pemberantasan Korupsi
KPPOD	:	Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah
KPU	:	Komisi Pemilihan Umum
KPUD	:	Komisi Pemilihan Umum Daerah
KTP	:	Kartu Tanda Penduduk
KUHP	:	Kitab Undang-Undang Hukum Pidana
LIPI	:	Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia
LSM	:	Lembaga Swadaya Masyarakat
MK	:	Mahkamah Konstitusi
NIK	:	Nomor Induk Kependudukan
NKK	:	Nomor Kartu Keluarga
P4B	:	Pendaftaran Penduduk dan Pemilih Pemilu Berkelanjutan
PAN	:	Partai Amanat Nasional
Panja	:	Panitia Kerja
PBB	;	Perserikatan Bangsa-Bangsa
PHP	:	Peso *Philippines*
PHPU-D	;	Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah
Pileg	:	Pemilihan Legislatif
PKB	;	Partai Kebangkitan Bangsa
PKPU	:	Peraturan Komisi Pemilihan Umum
PP	:	Peraturan Pemerintah
PPDP	:	Petugas Pemutakhiran Data Pemilih
PPTKIS	:	Perusahaan Pengerah Tenaga Kerja Indonesia Swasta
Prolegnas	;	Prioritas Legislasi Nasional
PRT	:	Pekerja Rumah Tangga

PT	:	Perseroan Terbatas
PUU	:	Pengujian Undang-Undang
RUU	:	Rancangan Undang-Undang
RUU P PRT	:	Rancangan Undang-Undang Perlindungan Pekerja Rumah Tangga
SBI	:	Sekolah Bertaraf Internasional
SBY	:	Susilo Bambang Yudhoyono
SDM	:	Sumber Daya Manusia
Sidalih	:	Sistem Pendaftaran Pemilih
TPS	:	Tempat Pemungutan Suara
UDHR	:	*Universal Declaration of Human Rights*
UU	:	Undang-Undang
UUD 1945	;	Undang-Undang Dasar 1945
WRI	:	*Women Research Institute*

INDONESIA 2013

Bagian Satu

POTRET PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI TAHUN 2013: MENAGIH KONSISTENSI PENJAGA KONSTITUSI

— Asrul Ibrahim Nur —

Amandemen terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Tahun 1945 (UUD 1945) merupakan salah satu momen penting pada era reformasi yang mulai bergulir tahun 1998. Proses amandemen ini menjadi sangat krusial mengingat keberhasilan reformasi akan sangat bergantung pada hasil amandemen UUD 1945 yang merupakan landasan kehidupan berbangsa dan bernegara (Indrayana, 2008: 13). Alasan urgensi amandemen UUD 1945 adalah karena substansi konstitusi tertulis tersebut tidak sesuai dengan paham konstitusionalisme itu sendiri (Thaib, dkk, 2008: 146).

Paham konstitualisme adalah suatu paham yang menyatakan bahwa pengelolaan negara harus dilaksanakan kepada pembatasan kekuasaan masing-masing organ negara, selain itu jaminan terhadap hak asasi manusia juga dirumuskan dalam konstitusi tersebut (Asshiddiqie, 2012: 2).

Selain itu, UUD 1945 sebelum amandemen juga telah memposisikan kekuasaan eksekutif mendominasi cabang kekuasaan lainnya, tidak ada pengaturan secara tegas sistem *check and balances,* minimnya pengaturan tentang hak asasi manusia (HAM), sistem pemerintahan, dan sistem perekonomian yang kurang jelas diatur (Tim Kajian Amandemen Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2000: 1).

Singkatnya, proses perumusan UUD 1945 pada zaman revolusi kemerdekaan memaksa *founding leaders* untuk membuat konstitusi yang tidak berbelit-belit, namun bisa segera dijadikan dasar hukum negara Indonesia yang baru merdeka.

Secara historis juga dapat dilihat bahwa UUD 1945 yang disahkan pada 18 Agustus 1945 adalah konstitusi tertulis sementara yang ditetapkan dalam suasana tergesa-gesa, karena negara baru Indonesia segera membutuhkan suatu UUD sebagai dasar penyelenggaraan pemerintahan (Tahib dkk, 2008: 147). Pidato Soekarno pada Rapat Besar Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) tanggal 18 Agustus 1945 juga menunjukkan bahwa UUD 1945 adalah UUD sementara:

> *Tuan-tuan sekalian tentu mengetahui dan mengakui, bahwa kita duduk di dalam suatu jaman yang beralih sebagai kilat secepatnya. Maka berhubung dengan itu saya minta kepada tuan-tuan sekalian, supaya kita pun bertindak di dalam sidang sekarang ini dengan kecepatan kilat. Janganlah kita terlalu tertarik oleh kehendak yang kecil-kecil, tetapi marilah kita menurut garis-garis besar saja yang mengandung sejarah.*
>
> *Saya minta lagi kepada tuan-tuan sekalian, supaya misalnya mengenai hal Undang-Undang Dasar, sedapat mungkin kita mengikuti garis-garis besar yang telah dirancangkan oleh Dukuritu Zyunbi Tyoosakai dalam sidangnya yang kedua. Perubahan yang penting-penting saja kita adakan dalam sidang kita sekarang ini. Urusan yang kecil-kecil hendaknya kita kesampingkan, agar supaya kita sedapat mungkin pada hari ini pula telah selesai dengan pekerjaan menyusun Undang-Undang Dasar dan memilih Presiden dan Wakil Presiden (Kusuma, 2009: 469).*

Proses amandemen terhadap UUD 1945 dilakukan dalam kurun waktu 1999-2002. Terdapat empat kali amandemen yang menghasilkan Naskah Perubahan Pertama UUD 1945, Naskah Perubahan Kedua UUD 1945, Naskah Perubahan Ketiga UUD 1945, dan Naskah Perubahan Keempat UUD 1945 (Fatwa, 2009: 5).

Amandemen yang dilakukan pada era reformasi tersebut ditandai dengan dimasukkannya rumusan mengenai hak asasi manusia, pengaturan sistem ekonomi yang lebih jelas, pembatasan kekuasaan presiden, serta dibentuknya juga beberapa lembaga negara baru.

Pada amandemen ketiga lahirlah sebuah ketentuan tentang sebuah lembaga negara baru yang sebelumnya belum dikenal dalam hukum tata negara Indonesia. Lembaga negara tersebut adalah Mahkamah Konstitusi (MK) yang secara resmi lahir pada 13 Agustus 2003 bertepatan dengan diundangkannnya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Palguna, 2008: 5).

Sejak lahirnya lembaga tersebut banyak terjadi perubahan dalam proses demokratisasi

di Indonesia, karena kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945 cenderung progresif dan hal tersebut dimanfaatkan dengan baik oleh MK dengan melahirkan putusan-putusan yang populis dan memang putusan seperti itu yang banyak diharapkan oleh rakyat tanpa mengabaikan aspek filosofis, yuridis, dan sosiologis.

Keberadaan MK dalam sistem ketatanegaraan Indonesia memiliki peran yang sangat penting. MK dibentuk untuk menjaga dan mengawal konstitusi, yaitu menjamin UUD 1945 sebagai hukum tertulis tertinggi dapat ditegakkan (Asshiddiqie, 2006: 5). Selain itu MK juga diharapkan menjadi tempat untuk mengharmoniskan undang-undang yang bertentangan dengan UUD 1945 agar menjadi selaras.

MK juga menjadi tempat mencari keadilan bagi peserta pemilu baik skala nasional maupun daerah yang menganggap proses pemilu bermasalah atau ada kesalahan didalamnya. Dalam perkembangannya, MK menjadi salaha satu pilar demokrasi Indonesia yang sangat penting.

Kehadiran MK dalam sistem ketatanegaraan memberikan harapan bagi pembaharuan hukum di Indonesia. Dalam perjalanannya, pada tahun 2008 MK juga diberikan kewenangan untuk menyelesaikan perkara hasil pemilihan umum kepala daerah. Melalui kewenangan ini pula MK menghasilkan putusan yang dianggap *ultra petita*, semisal memerintahkan penghitungan hingga pemungutan suara ulang.

Di sisi lain, kewenangan ini pula yang meruntuhkan eskpektasi besar terhadap MK untuk memperbaharui hukum Indonesia melalui putusan-putusannya. Ditangkapnya mantan Ketua MK, Akil Mochtar, yang diduga terlibat kasus suap dalam perkara penyelesaian hasil pemilihan umum kepala daerah di Kabupaten Gunung Mas, Provinsi Kalimantan Tengah, menjadi momentum pudarnya kepercayaan publik terhadap lembaga pengawal konstitusi tersebut.

MK sebagai lembaga yang lahir dari rahim reformasi konstitusi sepanjang 1999-2002 memiliki tugas yang tidak mudah. Hal ini juga yang membuat dukungan publik bagi lembaga tersebut sangat penting. Langkah MK untuk mengawal UUD 1945 dan memberikan kontribusi kepada bangsa Indonesia jangan sampai terhenti karena perbuatan buruk salah satu orang hakim. Rekam jejak satu dekade MK menunjukkan banyak kemajuan, langkah ke depan mahkamah tersebut sangat bergantung kepada hakim konstitusi lain dan Ketua MK yang baru.

Putusan-Putusan Sepanjang 2013

Sepanjang tahun 2013 MK telah menghasilkan beberapa putusan yang cukup progresif, terutama dalam perkara pengujian undang-undang (PUU). Dilihat dari jumlah putusan MK hingga pertengahan bulan November 2013, terdapat 190 putusan. Dari total jumlah tersebut, putusan mengenai Penyelesaian Sengketa Pemilihan Umum (PHPU Kepala Daerah) sebanyak 112 putusan atau sekitar 59%.

Putusan mengenai PUU sebanyak 77 putusan, atau sebanyak 40,45%, putusan mengenai Sengketa Kewenangan Lembaga Negara (SKLN) sebanyak 1 putusan atau 0,48%. Sementara putusan mengenai Penyelesaian Sengketa Pemilihan Umum Legislatif dan Eksekutif, Pembubaran Partai Politik, dan Pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden belum ada pada tahun 2013. Berikut adalah tabel selengkapnya mengenai putusan MK pada tahun 2013:

Tabel 1.1

Rekapitulasi Putusan Mahkamah Konstitusi Sepanjang Tahun 2013

No	Jenis Putusan	Jumlah	Persentase
1	Pengujian Undang-Undang	77	40,52%
2	Sengketa Kewenangan Lembaga Negara	1	0,48%
3	Penyelesaian Sengketa Pemilihan Umum Kepala Daerah	112	59%
4	Penyelesaian Sengketa Pemilihan Umum	0	0%
5	Pembubaran Partai Politik	0	0%
6	Pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden	0	0%
Total		190	100%

Sumber: www.mahkamahkonstitusi.go.id (diolah oleh penulis).

Salah satu putusan yang cukup mendapat perhatian publik adalah putusan mengenai pengujian Pasal 50 ayat (3) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU Sisdiknas) melalui Putusan Nomor 5/PUU-X/2012. Melalui putusan tersebut MK membatalkan ketentuan mengenai Sekolah Bertaraf Internasional (SBI) yang diterapkan pada banyak sekolah-sekolah di Indonesia.

Pertimbangan hukum putusan tersebut menyebutkan bahwa keberadaan SBI tidak sesuai dengan falsafah bangsa Indonesia terutama yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945. Selain itu, keberadaan SBI dipandang tidak menanamkan jiwa dan jati diri bangsa terutama dari aspek penggunaan bahasa asing dalam proses pembelajaran.

Mayoritas hakim konstitusi juga berpendapat bahwa SBI menimbulkan perlakuan yang berbeda terhadap sekolah dan siswa yang termasuk atau tidak termasuk SBI. Perlakuan berbeda tersebut dalam pandangan mayoritas hakim konstitusi menimbulkan ketidakadilan dan tidak sejalan dengan prinsip konstitusi.

Argumentasi terakhir adalah bahwa biaya pendidikan di SBI yang cukup tinggi sehingga menimbulkan komersialisasi dalam dunia pendidikan. Hal tersebut tentu

saja bertentangan dengan amanat Pasal 31 ayat (2) UUD 1945.

Putusan lain yang cukup fenomenal adalah mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3) dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3) yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI). DPD RI mempermasalahkan reduksi kewenangan konstitusional lembaga tersebut dalam kedua UU yang diuji.

Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 telah memberikan kewenangan kepada DPD RI untuk mengajukan RUU dan membahas RUU. UUD 1945 telah menentukan bahwa kewenangan DPD adalah sepanjang RUU yang terkait dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

MK meluruskan penafsiran atas Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 yang tertuang dalam UU MD3 dan UU P3 tersebut. MK memutuskan bahwa DPD RI terlibat secara langsung dalam pembahasan Prolegnas dan membahas RUU, ikut membahas disini bukan hanya sebagai pihak yang memberi masukan dan pertimbangan, tetapi juga menjadi pihak ketiga yang membahas dan merumuskan norma dalam suatu undang-undang. DPD RI hanya akan menjadi pihak yang memberikan masukan dan pertimbangan terhadap RUU yang berkaitan dengan APBN, pajak, pendidikan, dan agama.

Terdapat satu permohonan DPD RI yang tidak dikabulkan oleh MK. Permohonan tersebut adalah terkait kewenangan DPD RI untuk menyetujui RUU menjadi UU. UUD 1945 memberikan kewenangan konstitusional untuk menyetujui atau tidak menyetujui suatu RUU menjadi UU hanya kepada DPR RI dan Presiden. Putusan ini berpengaruh sangat signifikan terhadap proses legislasi yang semula hanya melibatkan dua pihak yaitu pemerintah dan DPR RI, kini melibatkan tiga pihak yaitu mengikut sertakan DPD RI (legislasi tripartit).

Putusan selanjutnya yang dapat dikatakan cukup fenomenal adalah mengenai hutan adat. Putusan Nomor 35/PUU-X/2012 yang menguji Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (UU Kehutanan) menegaskan bahwa Hutan Adat bukanlah Hutan Negara. Hutan Adat adalah bagian dari Hutan Hak yang dimiliki oleh masyarakat adat.

Hutan Adat merupakan salah satu bentuk manifestasi dari hak ulayat yang dimiliki oleh masyarakat hukum adat. Oleh karena itu, melindungi hak masyarakat hukum adat terhadap Hutan Adat memiliki dasar konstitusionalitas yang jelas, yaitu Pasal 18B ayat (2) UUD 1945.

Implikasi putusan ini adalah bahwa Hutan Adat sebagai bagian dari Hutan Hak yang dimiliki oleh masyarakat hukum adat. Pemerintah tidak dapat serta merta mengambil Hutan Adat sebagai Hutan Negara, kemudian menjual hak pengelolaannya kepada pihak swasta. D isamping itu, masyarakat hukum adat harus terus menjaga Hutan Adat yang eksistensinya telah dijamin oleh konstitusi.

Ketiga putusan di atas adalah contoh dari produk hukum MK yang terbilang progresif dan cukup populis. Putusan seperti inilah yang banyak diharapkan oleh masyarakat, yaitu putusan yang memihak masyarakat banyak dan mendukung pembaharuan hukum di Indonesia. Putusan-putusan tersebut tentu tidak lahir begitu saja, putusan tersebut hadir dari pemikiran, debat serta diskusi panjang para hakim konstitusi mengenai substansi undang-undang yang diuji materil ke MK.

Sepanjang tahun 2013 (hingga bulan November), terdapat dua puluh satu permohonan PUU yang dikabulkan oleh MK (data resmi yang dirilis oleh Setjen MKRI dalam website menyebutkan terdapat enam belas putusan yang Dikabulkan, namun dalam penelusuran data yang dilakukan oleh penulis ditemukan bahwa hingga tanggal 14 November 2013 (putusan terakhir) terdapat dua puluh satu putusan).

Berbagai macam pihak mengajukan permohonan PUU, mulai perorangan pribadi hingga lembaga negara. Hal ini menunjukkan bahwa MK tetap menjadi tempat mencari keadilan bagi masyarakat yang merasa hak konstitusisonalnya dirugikan. Berikut adalah daftar Putusan MK yang mengabulkan permohonan PUU.

Tabel 1.2

Putusan PUU yang Dikabulkan oleh MK Sepanjang Tahun 2013

No	Nomor Putusan	UU yang Diuji	Pemohon
1	5/PUU-X/2012	Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional	Andi Akbar Fitriyadi, dkk
2	92/PUU-X/2012	Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	DPD RI

5

3	35/PUU-X/2012	Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan	1. Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN); 2. Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Kenegerian Kuntu; 3. Kesatuan Masyarakat Adat Kesepuhan Cisitu
4	86/PUU-X/2012	Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat	1. Yayasan Dompet Dhuafa 2. Yayasan Rumah Zakat Indonesia 3. Yayasan Yatim Mandiri 4. Yayasan Portal Infaq 5. Yayasan Dana Sosial Al Falah Malang 6. Lembaga Pendayagunaan dan Pemberdayaan Zakat, Infaq, Shadaqoh dan Waqaf Harapan Ummat (LPP-ZISWAF HARUM) 7. Yayasan Harapan Dhuafa Banten 8. Lembaga Manajemen Infaq (LMI) 9. YPI Bina Madani Mojokerto 10. Rudi Dwi Setiyanto 11. Arif Rahmadi Haryono 12. Fadlullah, S.Ag., M.Si. 13. Sylviani Abdul Hamid
5	66/PUU-XI/2013	Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2009 tentang Pembentukan Kabupaten Maybrat di Provinsi Papua Barat	Drs. Bernard Sagrim, M.M. Sebagai Pemohon I; 2. Moses Murafer Sebagai Pemohon II.
6	100/PUU-X/2012	Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan	Marten Boiliu
7	13/PUU-XI/2013	Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan	Drs. Bahrullah Akbar, BSc., S.E., MBA (Anggota BPK)
8	93/PUU-X/2012	Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah	Ir. H. Dadang Achmad
9	39/PUU-XI/2013	Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik	1. Rahmad Budiansyah Ritonga 2. G. Mayanto 3. Robert Simanjuntak 4. Gusman Effendi Siregar, S.P. 5. H. Ahmad Husin Situmorang 6. Rudi I.R Saragih, S.P., M.Si. 7. Drs. Sutan Napsan Nasution 8. Iwan Sakti 9. Efendi Sirait 10.Renjo Siregar 11.Parlon Sianturi
10	99/PUU-X/2012	Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman	1. Indonesian Human Rights Committee For Social Justice (IHCS) diwakili oleh Gunawan 2. Farmer Initiatives for Ecological Livelihoods and Democracy (FIELD)diwakili oleh Widyastama Cahyana 3. Aliansi Petani Indonesia (API) diwakili oleh Muhammad Nur Uddin 4. Yayasan Bina Desa Sadajiwa (Bina Desa) diwakili oleh Dwi Astuti 5. Koalisi Rakyat untuk Kedaulatan Pangan (KRKP) diwakili oleh Witoro 6. Ikatan Petani Pengendalian Hama Terpadu Indonesia (IPPHTI) diwakili oleh Suprapto 7. Serikat Petani Kelapa Sawit (SPKS) diwakili oleh Mansuetus Alsy Hanu 8. Perkumpulan Sawit

			Watch diwakili oleh Nurhanudin Achmad 9. Serikat Petani Indonesia (SPI) diwakili oleh Henry Saragih 10. Aliansi Gerakan Reforma Agraria (AGRA) diwakili oleh Rahmat 11. Kunoto 12. Karsinah
11	49/PUU-X/2012	Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris	Kant Kamal
12	98/PUU-X/2012	Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana	Perkumpulan Masyarakat Anti Korupsi (MAKI)
13	18 /PUU-XI/2013	Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan	Mutholib
14	110/PUU-X/2012	Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak	1. Dr. H. Mohammad Saleh, S.H., M.H (Hakim Agung) Pemohon I; 2. Dr. Drs. Habiburrahman, M.Hum (Hakim Agung) Pemohon 2; 3.Dr. Imam Subechi, S.H., M.H (Hakim Agung) Pemohon 3; 4. Imron Anwari, S.H., Spn., M.H (Hakim Agung) Pemohon 4; 5. Suhadi, S.H., M.H (Hakim Agung) Pemohon 5 6. H. Kadar Slamet, S.H., M.Hum (Hakim Tinggi Pengawas) Pemohon 6; 7. I Gusti Agung Sumanatha, S.H., M.H (Hakim Tinggi) Pemohon 7; 8. Drs. Abdul Goni, S.H., M.H.(Hakim PA) Pemohon 8; 9. Mien Trisnawati, S.H., M.H (Wakil Ketua PN) Pemohon 9.
15	114/PUU-X/2012	Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana)	Dr. H. Idrus, M. Kes (Pensiunan PNS)
16	7/PUU-XI/2013	UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi [Pasal 15 ayat (2)]	1. Dr. Andi M. Asrun dan 2. Dr. Zainal Arifin. H
17	85/PUU-X/2012	Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah	1. Mohammad Umar Halimuddin, S.H. 2. Siti Hidayawati, S.H
18	64/PUU-X/2012	Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan	Magda Safrina, SE., MBA
19	62/PUU-X/2012	Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2002 tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau	. Drs. H. Daria; 2. Kisanjaya S.Pd; 3. Saref;

20	40/PUU-X/2012	Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran	H. Hamdani Prayogo
21	4/PUU-X/2012	Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2009 tentang Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan	1. Forum Kajian Hukum dan Konstitusi (FKHK)(Pemohon I); 2. Ryan Muhammad (Pemohon II); 3. Erwin Agustian (Pemohon III); 4. Eko Santoso (Pemohon IV). Pemohon I,II,III, dan Pemohon IV tergabung dalam Tim Koalisi Gerakan Bebaskan Garuda Pancasila

Sumber: www.mahkamahkonstitusi.go.id (putusan hingga tanggal 14 November 2013, diolah oleh penulis).

Perlu diingat bahwa putusan mengenai PUU lebih kecil jika dibandingkan jumlah putusan mengenai PHPU Kepala Daerah pada tahun 2013 ini. Secara kuantitas, putusan terbanyak dihasilkan oleh MK adalah tentang PHPU Kepala Daerah. Menarik untuk disimak data mengenai perbandingan antara putusan tentang PUU dan PHPU Kepala Daerah lima tahun terakhir di bawah ini:

Tabel 1.3

Putusan MK 2008-2013

No	Tahun	Status	PHPU-D	PUU
1	2008	Dikabulkan	3	10
		Ditolak	12	12
		Tidak Diterima	3	7
		Tarik Kembali	0	5
2	2009	Dikabulkan	1	0
		Ditolak	10	0
		Tidak Diterima	1	0
		Tarik kembali	0	0
3	2010	Dikabulkan	26	17
		Ditolak	149	23
		Tidak Diterima	45	16
		Tarik Kembali	4	5
4	2011	Dikabulkan	13	21
		Ditolak	87	29
		Tidak Diterima	29	35

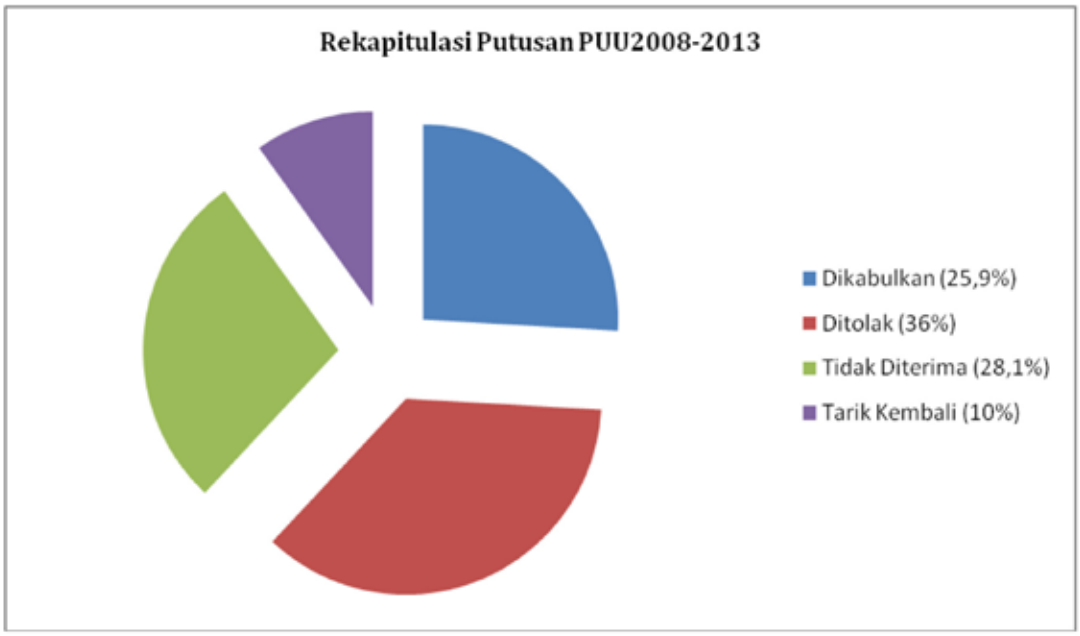
		Tarik Kembali	2	9
5	2012	Dikabulkan	11	30
		Ditolak	57	31
		Tidak Diterima	27	30
		Tarik Kembali	8	6
6	2013	Dikabulkan	10	16
		Ditolak	73	36
		Tidak Diterima	25	14
		Tarik Kembali	3	11
TOTAL		**Dikabulkan**	**64**	**94**
		Ditolak	**388**	**131**
		Tidak Diterima	**130**	**102**
		Tarik Kembali	**17**	**36**
Jumlah			**599**	**363**

Sumber: www.mahkamahkonstitusi.go.id (data resmi yang dirilis oleh Setjen MKRI, diolah oleh penulis).

Berdasarkan data di atas, dapat dilihat bahwa dalam putusan PUU, MK mengabulkan permohonan sebanyak 25,9% (94 putusan), menolak permohonan sebanyak 36% (131 putusan), tidak menerima permohonan sebanyak 28,1% (102 putusan), dan terdapat 10% (36 permohonan) perkara yang ditarik oleh pemohon.

Hal ini berarti lebih dari seperempat permohonan PUU dikabulkan oleh MK, ironisnya terdapat juga 28,1% putusan yang menyatakan perkara tersebut Tidak Diterima atau *niet ontvankelijke verklaard* (NO). Sebuah permohonan mendapat putusan Tidak Diterima karena beberapa alasan. yaitu permohonan tidak memiliki dasar hukum, pemohon tidak memiliki *legal standing*, permohonan cacat atau kabur *(obscuur libel)*, atau secara kompetensi MK tidak berwenang mengadili permohonan tersebut. Berikut adalah diagram mengenai Putusan MK dalam perkara PUU dalam kurun waktu lima tahun terakhir:

Grafik 1.1



Sumber: www.mahkamahkonstitusi.go.id (diolah oleh penulis).

Jika dilihat dari data kuantitatif di atas, maka terlihat bahwa dalam perkara PUU, putusan dikabulkan cenderung lebih besar secara persentase (25,9%) ketimbang dalam perkara PHPU-D yang hanya 10,7%. Hal ini berarti bahwa dalam lima tahun terakhir, MK lebih banyak mengabulkan permohonan PUU ketimbang PHPU-D. Dalam perkara PUU, putusan MK yang menolak permohonan sebanyak 36% dibanding dalam putusan perkara PHPU-D yang sebesar 64,8%.

Hal ini setidaknya dapat terjadi karena pengajuan permohonan PUU didasarkan fakta bahwa terdapat substansi undang-undang yang merugikan atau potensial merugikan hak konstitusional masyarakat (perorangan atau bersama-sama). Oleh karena itu, permohonan akan dibuat dengan seksama dan menyangkut peristiwa yang konkret.

Pembuktian kerugian konstitusional yang faktual dilakukan dengan mengemukakan argumentasi dan fakta kerugiannya di muka hakim MK. Kemungkinan dikabulkannya permohonan PUU terbuka lebar jika pemohon mampu berargumentasi dengan baik, mengemukakan fakta kerugian konstitusional, dan juga mampu meyakinkan hakim.

Sementara, dalam perkara PHPU-D pemohon harus membuktikan bahwa KPUD telah melakukan kesalahan penghitungan suara, sehingga mengakibatkan kesalahan dalam penetapan hasil pemilukada. Dalam perkembangan selanjutnya, pemohon yang dapat membuktikan bahwa penyelenggaraan pemilukada oleh KPUD terdapat banyak penyimpangan juga dapat mengajukan permohonan kepada MK.

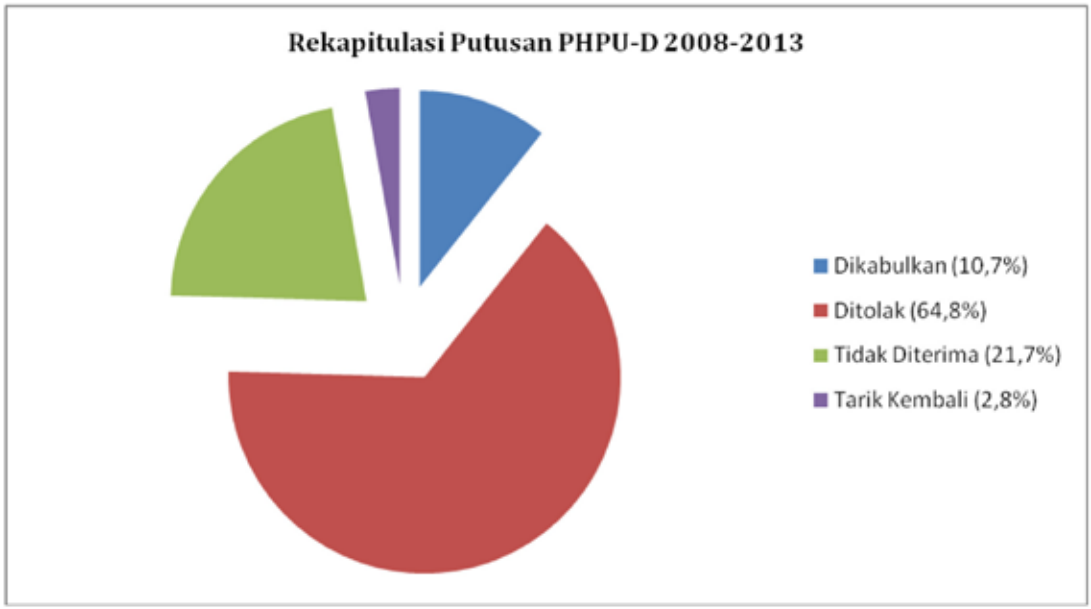
Hal yang sangat sulit dilakukan oleh pemohon perkara PHPU-D adalah meyakinkan hakim konstitusi dengan bukti nyata dan argumentasi yang kuat terkait dalil yang diajukan agar permohonan dikabulkan. Pembuktian perkara PHPU-D yang terbilang

sulit kemungkinan menjadi penyebab mengapa perkara ini jarang sekali dikabulkan.

Pembuktiannya termasuk sulit karena pemohon harus menyajikan data dan fakta sejak awal proses pemilukada hingga penetapan pemenang. Saksi yang dihadirkan juga harus orang yang benar-benar melihat, mendengar, dan merasakan suatu peristiwa yang dianggap dapat memperkuat dalil pemohon.

Pasangan calon dalam pemilukada yang tidak mendokumentasikan semua data dan fakta sejak awal proses pencalonan, kemungkinan besar akan gagal menghadirkan bukti dan saksi yang dapat meyakinkan hakim konstitusi untuk mengabulkan permohonan.

Grafik 1.2



Sumber: www.mahkamahkonstitusi.go.id (diolah oleh penulis).

Berdasarkan diagram di atas, dapat dilihat bahwa dalam putusan PHPU-D, MK mengabulkan permohonan sebanyak 10,7% (64 putusan), menolak permohonan sebanyak 64,8% (388 putusan), tidak menerima permohonan sebanyak 21,7% (130 putusan), dan terdapat 2,8% (17 permohonan) permohonan perkara yang ditarik oleh pemohon.

Fakta ini sangat ironis, karena hanya kurang lebih 10,7% permohonan PHPU-D yang dikabulkan oleh MK. Lebih dari setengah jumlah permohonan yang diajukan kepada MK Ditolak. Bahkan lebih banyak perkara yang Tidak Diterima ketimbang yang Dikabulkan.

Hal ini menunjukkan bahwa kebanyakan permohonan perkara PHPU-D diajukan dengan tidak menyiapkan data dan fakta yang memadai untuk meyakinkan hakim

konstitusi. Terlebih seringkali saksi yang dihadirkan dalam persidangan tidak benar-benar menyaksikan suatu peristiwa yang dianggap oleh pemohon sebagai suatu bentuk kecurangan. Pembuktian dalam persidangan perkara PHPU-D cenderung lebih sulit, karena benar-benar harus faktual dan terdapat bukti serta saksi dan memadai.

Lalu bagaimana dengan peta putusan tahun 2013? Putusan MK menunjukkan bahwa dari 111 permohonan PHPU-D, hanya 10 (9%) permohonan yang Dikabulkan. Sisanya sebanyak 73 (65,8%) permohonan Ditolak, 25 (22,5%) permohonan Tidak Diterima, dan 3 (2,7%) permohonan yang ditarik kembali oleh pemohonnya.

Semakin sedikitnya putusan Dikabulkan dalam perkara PHPU-D setidaknya menunjukkan bahwa mayoritas pemilukada yang diselenggarakan oleh KPUD Provinsi maupun Kabupaten/Kota sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku sehingga tidak menimbulkan masalah konstitusional.

Sementara, mengenai perkara PUU permohonan yang diuji pada tahun 2013 sebanyak 77 putusan. Permohonan yang dikabulkan sebanyak 16 (20,7%) permohonan, Ditolak sebanyak 36 (46,7%) permohonan, permohonan Tidak Diterima sebanyak 14 (18%), dan penarikan perkara sebanyak 11 (14,3%).

Permohonan Ditolak berarti MK sudah memeriksa substansi dari permohonan dan kemudian menyatakan bahwa substansi undang-undang yang dimohonkan ternyata tidak bertentangan dengan UUD 1945.

Cukup banyaknya jumlah permohonan yang dikabulkan berarti bahwa cukup banyak pula substansi undang-undang yang bertentangan dengan UUD 1945. Semakin banyak produk legislasi yang dianggap bertentangan dengan UUD 1945, semakin banyak pula permohonan PUU akan mengalir ke MK. Jika hakim konstitusi benar-benar menilai suatu undang-undang bertentangan dengan UUD 1945, maka bukan tidak mungkin permohonan PUU yang berstatus Dikabulkan akan semakin banyak.

Para hakim konstitusi bermusyawarah untuk sampai pada keputusan mengabulkan, menolak, atau tidak menerima. Diskusi, debat, dan adu argumentasi yang dilakukan oleh internal hakim konstitusi sangat terkait dengan konsep *judicial activism*.

Black Laws Dictionary (2009) memberikan definisi judicial activism sebagai filsafat yang digunakan oleh hakim untuk mengambil keputusan sesuai dengan pandangannya terhadap suatu kebijakan publik, selain itu faktor-faktor lain juga dipertimbangkan dalam pengambilan keputusan.

Berdasarkan konsep tersebut dapat dipahami bahwa argumentasi hakim konstitusi sangat dipengaruhi oleh filsafat hukum yang digunakan untuk memutuskan suatu perkara. Meskipun kesembilan hakim adalah pakar ilmu hukum, tetapi perbedaan argumentasi merupakan suatu hal yang tidak terhindarkan.

Perbedaan pendapat para hakim konstitusi yang tertuang dalam putusan terhadap suatu perkara sangat menarik untuk dikaji untuk melihat pola umum filsafat hukum yang digunakan masing-masing hakim konstitusi dalam memutuskan suatu perkara terutama pengujian UU.

Contoh putusan yang terdapat perbedaan pendapat antar hakim konstitusi adalah Putusan Nomor 5/PUU-X/2012. Pertimbangan hukum putusan tersebut menyebutkan bahwa keberadaan SBI tidak sesuai dengan falsafah bangsa Indonesia terutama yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945, serta dipandang tidak menanamkan jiwa dan jati diri bangsa terutama dari aspek penggunaan bahasa asing dalam proses pembelajaran.

Mayoritas hakim konstitusi berpendapat bahwa SBI menimbulkan perlakuan yang berbeda terhadap sekolah dan siswa yang termasuk atau tidak termasuk SBI. Perlakuan berbeda tersbut dalam pandangan mayoritas hakim konstitusi menimbulkan ketidakadilan dan tidak sejalan dengan prinsip konstitusi.

Argumentasi terakhir adalah bahwa biaya pendidikan di SBI yang cukup tinggi, sehingga menimbulkan komersialisasi dalam dunia pendidikan. Hal tersebut tentu saja bertentangan dengan amanat Pasal 31 ayat (2) UUD 1945.

Wakil Ketua MK saat itu, Ahmad Sodiki. mengajukan *dissenting opinion* yaitu pendapat hakim yang berbeda secara substantif sehingga menghasilkan amar yang berbeda pula (Asshiddiqie, 2006: 286). Sodiki berpendapat bahwa ketentuan tentang SBI sebagaimana tercantum dalam Pasal 50 ayat (3) UU Sisdiknas tidak bertentangan dengan UUD 1945.

Lebih jauh, Sodiki menyebutkan bahwa rumusan dalam Pasal yang diuji sama sekali tidak menunjukkan adanya liberalisasi dan diskriminasi pendidikan. Selain itu, anggapan bahwa penggunaan bahasa Inggris dalam proses belajar dapat menggerus jati diri bangsa adalah berlebihan. Sebagaimana dipahami bahwa penguasaan bahasa Inggris merupakan hal mutlak dalam pergaulan dunia Internasional.

Kritik juga disampaikan mengenai inkonsistensi MK untuk menolak *judicial review* yang terkait kasus konkrit. Terdapat delapan putusan MK yang menolak *judicial review* suatu UU yang dinilai merupakan kasus konkrit, karena MK merupakan pengadilan yang menguji suatu norma hukum abstrak yang berlaku umum.

Solusi yang tepat menurut Sodiki adalah penafsiran ulang Pasal 50 ayat (3) UU Sisdiknas oleh MK. Pembatalan pasal tersebut akan menimbulkan dampak yang sangat besar bagi dunia pendidikan Indonesia.

Contoh putusan di atas merupakan cerminan bahwa di internal MK sendiri terdapat perbedaan pendapat dalam memutuskan suatu perkara. Masing-masing hakim konstitusi memiliki argumentasi untuk sampai pada suatu kesimpulan. Kesimpulan

masing-masing hakim konstitusi akan berpengaruh terhadap amar suatu putusan, yaitu dikabulkan, ditolak, atau tidak diterima.

Meraih Kembali Kepercayaan Publik

Tahun 2013 usia MK tepat memasuki satu dekade, tepat di usia tersebut MK mendapat pukulan yang sangat telak. Akil Mochtar yang saat itu menjabat sebagai Ketua MK ditetapkan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) sebagai tersangka dalam kasus suap yang terkait perkara PHPU di MK. Peristiwa tersebut sangat mengguncang lembaga yang selama sepuluh tahun tersebut dikenal bersih dan bahkan menjadi teladan bagi lembaga negara lain untuk mengelola internalnya.

Berdasarkan data hasil survei yang dilakukan oleh Indonesia Public Institute tingkat kepercayaan masyarakat terhadap hakim konstitusi turun menjadi 25% pasca penangkapan Akil Mochtar. Pada bulan Maret 2013, tingkat kepercayaan publik masih berada diangka 35% (Indonesia Public Institute, 2013).

Survei lain menyebutkan bahwa sebelumnya pada bulan Maret 2013 angka kepercayaan terhadap MK berada di angka 65,5%. Namun hanya dalam jangka waktu tujuh bulan, angka kepercayaan tersebut turun menjadi 28%, hal tersebut tentu saja karena kasus yang melibatkan mantan Ketua MK, Akil Mochtar. Di sisi lain, ternyata menurut hasil survei yang sama, sebanyak 68,40% responden masih percaya bahwa MK dapat dibenahi (Lingkaran Survei Indonesia, 2013).

MK memiliki tugas penting selain menguji undang-undang terhadap UUD 1945, menyelesaikan sengketa dalam pemilu legislatif, eksekutif, maupun kepala daerah, menyelesaikan sengketa kewenangan antar lembaga negara, pembubaran partai politik, maupun memutuskan presiden/wakil presiden bersalah atau tidak (dalam proses pemakzulan).

Tugas penting lainnya adalah mengembalikan kepercayaan publik kepada lembaga tersebut. Hal ini menjadi penting karena MK merupakan tempat mencari keadilan ketika pengadilan lain sudah tidak mampu memberikan keadilan tersebut. Posisi MK yang sangat strategis dalam sistem ketatanegaraan Indonesia membuat kepercayaan publik terhadap lembaga ini menjadi modal yang harus didapatkan sebelum menjalankan tugas dan perannya.

Terlebih tahun depan pemilu lima tahunan dilaksanakan untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD serta memilih presiden dan wakil presiden. MK memiliki peran penting karena semua proses pemilu tersebut nantinya hampir dipastikan akan bermuara di depan meja merah hakim konstitusi.

Hakim konstitusi yang menahkodai MK idealnya adalah negarawan terpilih yang paham akan esensi dari hukum untuk mengelola negara ini. Namun, kritik yang membangun harus tetap disampaikan dalam konteks agar MK senantiasa konsisten

membela kepentingan rakyat. Negarawan terpilih tersebut harus steril dari perilaku buruk, terlebih tercemar tindak pidana yang sepantasnya tidak dilakukan oleh penjaga konstitusi.

Meraih kepercayaan publik dalam waktu singkat bukanlah hal yang mudah. Oleh karena itu, MK perlu melakukan tindakan secara internal dengan melakukan evaluasi menyeluruh untuk mengetahui kelemahan dari sudut pandang orang dalam.

Secara eksternal, MK harus membuktikan kepada publik bahwa lembaga tersebut hadir memang untuk kepentingan publik dan menjaga UUD 1945. Hal tersebut dapat ditunjukkan melalui putusan-putusan yang progresif dan memihak kepentingan publik sesuai UUD 1945.

Kesimpulan dan Rekomendasi

Sepanjang tahun 2013 putusan MK didominasi oleh putusan PHPU-D, meskipun demikian persentase putusan yang dikabulkan hanya sebagian kecil. Secara persentase terlihat bahwa putusan dalam perkara PUU lebih banyak dikabulkan.

Hal tersebut sangat terkait dengan kesiapan pemohon untuk menyajikan bukti, saksi, dan ahli yang memadai, serta relevan untuk meyakinkan hakim konstitusi agar mengabulkan permohonan pemohon.

Citra negatif yang dinisbatkan kepada MK belakangan ini akibat kasus suap yang diduga dilakukan oleh oknum hakim konstitusi membuat menurunnya kepercayaan publik terhadap lembaga pengawal konstitusi ini. Meskipun demikian, MK harus membuktikan bahwa lembaga tersebut masih dapat dipercaya untuk menjalankan kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945.

MK harus lebih transparan dalam menjalan kewenangannya. MK sudah seharusnya mengembalikan kewibawaan lembaga peradilan konstitusi dengan mulai bersih-bersih dari oknum yang membuat lembaga ini terecemar tindakan tercela. Dengan demikian, diharapkan agar MK dalam menjalankan tugasnya akan lebih baik.

Terlebih tahun depan merupakan momentum dilaksanakannya pesta demokrasi lima tahunan. MK sebagai bagian dari peristiwa tersebut harus mampu menjawab tantangan dan konsisten membela kepentingan rakyat berdasarkan konstitusi.

...

Daftar Pustaka

Buku

Asshiddiqie, Jimly. 2006. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

----------. 2006. *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*. Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

----------. 2012. *Konstitusi dan Konstitusionalisme*. Jakarta: Sinar Grafika.

Fatwa, Andi Mappetahang. 2009. *Potret Konstitusi Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Kompas.

Indrayana, Denny. 2008. *Indonesian Constitutional Reform 1999-2002: An Evaluation of Constitution-Making In Transition*. Jakarta: Kompas Book Publishing.

Kusuma, RM. A.B. 2009. *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945 Memuat Salinan Dokumen Otentik Badan Oenteoek Menyelidiki Oesaha-Oesaha Persiapan Kemerdekaan*. Jakarta: Badan penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Thaib, Dahlan, Jazim Hamidi, dan Ni'matul Huda. 2008. *Teori dan Hukum Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Press.

Tim Kajian Amandemen Fakultas Hukum Universitas Brawijaya. 2000. *Amandemen UUD 1945: Antara Teks dan Konteks Dalam Negara yang Sedang Berubah*. Jakarta: Sinar Grafika.

Palguna, I Dewa Gede. 2008. *Mahkamah Konstitusi, Judicial Review, dan Welfare State: Kumpulan Pemikiran I Dewa Gede Palguna*. Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

Daftar Pustaka

Media cetak dan internet

Tribunnews.com. 2013. "Kepercayaan Publik Terhadap MK Merosot". Dalam www.tribunnews.com/nasional/2013/11/16/kepercayaan-publik-terhadap-mk-merosot, Diakses pada 19 November 2013.

www.mahkamahkonstitusi.go.id Diakses pada 18 November 2013.

Lingkaran Survey Indonesia (LSI). 2013. "Robohnya MK Kami". Dalam http://lsi.co.id/lsi/2013/10/07/robohnya-mk-kami/ Diakses pada 20 November 213.

Bagian Dua

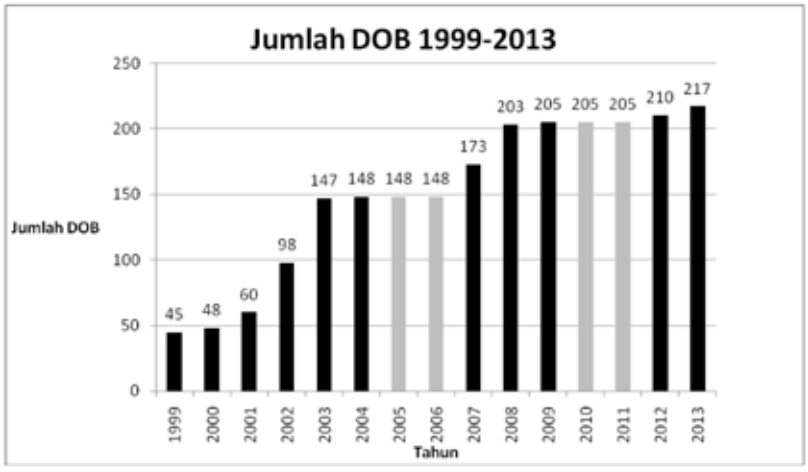
MENGKRITISI POLITIK PEMBENTUKAN DAERAH OTONOMI BARU

—Annas Syaroni—

Pada Sidang Paripurna DPR 24 Oktober 2013 lalu disahkan RUU pembentukan 65 daerah otonom baru (DOB). Padahal beberapa tahun terakhir evaluasi dari Kementerian dalam Negeri (Kemendagri) terhadap DOB menyatakan bahwa 70 hingga 80 persen DOB berkinerja buruk. Pada tahun 2009 Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) sempat menyatakan moratorium terhadap pembentukan DOB. Namun, DPR tetap bersikukuh mengajukan usulan pembentukan DOB dengan alasan bahwa itu adalah aspirasi masyarakat.

Lebih jauh, jika menilik Pulau Kalimantan di peta Indonesia terbaru, maka kita akan menemukan sebuah provinsi baru dengan nama Provinsi Kalimantan Utara. Provinsi Kalimantan Utara merupakan DOB sesuai dengan UU Nomor 20 Tahun 2012 tentang Pembentukan Provinsi Kalimantan Utara. Pejabat provinsi tersebut kemudian resmi dilantik oleh Menteri Dalam Negeri (Mendagri) Gamawan Fauzi pada 22 April 2013 bersama dengan sepuluh kabupaten baru yang juga merupakan DOB.

Grafik 2.1



Sumber: Kemendagri. 2013.

Dengan demikian, kesebelas DOB tersebut semakin menambah daftar panjang jumlah DOB yang terbentuk pasca Orde Baru. Hingga tahun 2013 telah terbentuk 217 DOB yang terdiri dari 8 provinsi, 175 kabupaten dan 34 kota (lihat Grafik 2.1).

Kemendagri sendiri dalam empat tahun terakhir telah melakukan Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (EKPPD) terhadap pembentukan DOB di beberapa provinsi dan kabupaten wilayah Indonesia. Dari hasil evaluasi terakhir yang dilakukan Kemendagri, ternyata hanya 30 persen daerah yang sukses setelah menjadi DOB (Sekretaris Kabinet, 2013: www.setkab.go.id).

Sebenarnya, rapor buruk tersebut bukan hal yang mengejutkan karena hasil tersebut jamak dengan hasil penilaian beberapa tahun sebelumnya. Mempertimbangkan hasil penilaian yang buruk itu, pada tahun 2009 Presiden Susilo Bambang Yudhoyono sempat menyatakan moratorium terhadap DOB.

Namun, DPR memiliki sikap yang berbeda dengan pemerintah. Menurut Ketua Komisi II yang menangani pemerintahan dalam negeri dan otonomi daerah, Agun Gunadjar Sudarsa, DPR adalah wakil rakyat, maka tidak mungkin aspirasi daerah tidak direspon oleh DPR. Sesuai dengan perundangan yang berlaku, maka DPR tetap membuat RUU DOB pada tahun 2013 ini (Sudarsa, 2013: www.kangagun.com).

Pada Sidang Paripurna DPR pada 24 Oktober 2013 DPR menyetujui Rancangan Undang-undang (RUU) pembentukan 65 DOB (Lihat Tabel 2.1). RUU ini merupakan inisiatif DPR berdasarkan aspirasi masyarakat yang menuntut pemekaran wilayah di daerahnya. Terkait dengan itu, pembahasan RUU tentang usulan pembentukan 65 DOB itu sendiri sampai tulisan ini dibuat, masih belum dilaksanakan.

Tabel 2.1 RUU Pembentukan DOB Inisiatif DPR Tahun 2013

No.	Nama Daerah Usulan Pemekaran	Daerah Induk	Provinsi
1.	Kabupaten Simalungun Hataran	Kabupaten Simalungun	Provinsi Sumatera Utara
2.	Kabupaten Pantai Barat Mandailing	Kabupaten Mandailing Natal	Provinsi Sumatera Utara
3.	Kabupaten Kepulauan Kundur	Kabupaten Karimun	Provinsi Kepulauan Riau
4.	Kabupaten Renah Indra Jati	Kabupaten Pesisir Selatan	Provinsi Sumatera Barat
5.	Kota Muara Bungo	Kabupaten Bungo	Provinsi Jambi
6.	Kabupaten Lembak	Kabupaten Rejang Lebong	Provinsi Bengkulu
7.	Kabupaten Bigi Maria	Kabupaten Lahat	Provinsi Sumatera Selatan
8.	Kabupaten Pantai Timur	Kabupaten Okan Komering Ilir	Provinsi Sumatera Selatan
9.	Kabupaten Bogor Barat	Kabupaten Bogor	Provinsi Jawa Barat
10.	Kabupaten Garut Selatan	Kabupaten Garut	Provinsi Jawa Barat
11.	Kabupaten Sukabumi Utara	Kabupaten Sukabumi	Provinsi Jawa Barat
12.	Kabupaten Sekayam Raya	Kabupaten Sanggau	Provinsi Kalimantan Barat
13.	Kabupaten Banua Banjak	Kabupaten Kapuas Hulu	Provinsi Kalimantan Barat
14.	Kabupaten Berau Pesisir Selatan	Kabupaten Berau	Provinsi Kalimantan Timur
15.	Kabupaten Paser Selatan	Kabupaten Paser	Provinsi Kalimantan Timur
16.	Kota Tahuna	Kabupaten Kepulauan Sangie	Provinsi Sulawesi Utara
17.	Kabupaten Talaut Selatan	Kabupaten Talaut	Provinsi Sulawesi Selatan
18	Kota Langoa	Kabupaten Minahasa	Provinsi Sulawesi Utara
19.	Kabupaten Bone Selatan	Kabupaten Bone	Provinsi Sulawesi Selatan
20.	Kabupaten Bolio Huto	Kabupaten Gorontalo	Provinsi Gorontalo
21.	Kabupaten Panipi	Kabupaten Gorontalo	Provinsi Gorontalo
22.	Kabupaten Gorontalo Barat	Kabupaten Bohuato	Provinsi Gorontalo
23.	Kabupaten Lombok Selatan	Kabupaten Lotim	Provinsi Nusa Tenggara

			Barat
24.	Kabupaten Adonara	Kabupaten Flotim	Provinsi Nusa Tenggara Timur
25.	Kota Maumere	Kabupaten Sikka	Provinsi Nusa Tenggara Timur
26.	Kabupaten Wasile	Kabupaten Halmahera Timur	Provinsi Maluku Utara
27.	Kabupaten Kepulauan Obi	Kabupaten Halmahea Selatan	Provinsi Maluku Utara
28.	Kabupaten Gili Menawa	Kabupaten Jayapura	Provinsi Papua
29.	Kabupaten Moyo	Kabupaten Boven Digul	Provinsi Papua
30.	Kota Merauke	Kabupaten Merauke	Provinsi Papua
31.	Kabupaten Balin Senter	Kabupaten Tolikara dan Kabupaten Leni Jaya	Provinsi Papua
32.	Kabupaten Boboga	Kabupaten Tolikara	Provinsi Papua
33	Kabupaten Puncak Trikora	Kabupaten Leni Jaya	Provinsi Papua
34.	Kabupaten Muara Digul	Kabupaten Mapi	Provinsi Papua
35	Kabupaten Admi Korbay	Kabupaten Mapi	Provinsi Papua
36.	Kabupaten Katengban	Kabupaten Pegunungan Bintang	Provinsi Papua
37.	Kota Lembah Baliem	Kabupaten Jaya Wijaya	Provinsi Papua
38.	Kabupaten Okika	Kabupaten Jaya Wijaya	Provinsi Papua
39.	Kabupaten Yapen Barat Utara	Kabupaten Kepualaun Yapen	Provinsi Papua
40.	Kabupaten Yapen Timur	Kabupaten Kepualauan Yapen	Provinsi Papua
41.	Kabupaten Pulau Numfor	Kabupaten Biak Numfor	Provinsi Papua
42.	Kabupaten Yalimek	Kabupaten Yahukimo	Provinsi Papua
43.	Kabupaten Yahukimo Barat Pegunungan Ser	Kabupaten Yahukimo	Provinsi Papua
44	Kabupaten Mambera Hulu	Kabupaten Yahukimo	Provinsi Papua
45.	Kabupaten Yahukimo Barat Daya	Kabupaten Yahukimo	Provinsi Papua
46.	Kabupaten Yahukimo Timur	Kabupaten Yahukimo	Provinsi Papua
47.	Kabupaten Yahukimo Utara	Kabupaten Yahukimo	Provinsi Papua
48.	Kabupaten Gondumisisare	Kabupaten Waropen	Provinsi Papua
49.	Kabupaten Malamo	Kabupaten Sorong	Provinsi Papua Barat
50.	Kabupaten Maibratsau	Kabupaten Sorong	Provinsi Papua Barat
51.	Kabupaten Raja Ampat Utara	Kabupaten Raja Ampat	Provinsi Papua Barat
52.	Kabupaten Raja Ampat Selatan	Kabupaten Raja Ampat	Provinsi Papua Barat
53.	Kabupaten Raja Maskona	Kabupaten Teluk Bintuni	Provinsi Papua Barat
54.	Kabupaten Okas	Kabupaten Fak Fak	Provinsi Papua Barat
55.	Kabupaten Kota Manokwari	Kabupaten Manokwari	Provinsi Papua Barat
56.	Kabupaten Manokwari Barat	Kabupaten Manokwari	Provinsi Papua Barat
57.	Kabupaten Imeo	Kabupaten Sorong Selatan	Provinsi Papua Barat
58.	Provinsi Pulau Sumbawa	Provinsi NTB	-
59.	Provinsi Papua Selatan	Provinsi Papua	-
60.	Provinsi Papua Tengah	Provinsi Papua	-
61.	Provinsi Papua Barat Daya	Provinsi Papua Barat	-
62.	Provinsi Tapanuli	Provinsi Sumatera Utara	-
63.	Provinsi Kepulauan Nias	Provinsi Sumatera Utara	-
64.	Provinsi Kapuas Raya	Provinsi Kalimantan Barat	-
65.	Provinsi Bolang Mongondow Raya	Provinsi Sulawesi Tenggara	-

Sumber: Jurnal Parlemen. 2013. http://www.jurnalparlemen.com/view/6606/inilah-65-calon-daerah-otonomi-baru.html. Diakses pada tanggal 21 November 2013.

Dari 65 DOB yang diajukan oleh DPR, terdapat dua provinsi usulan yang dipermasalahkan oleh daerah induknya. Kedua daerah tersebut adalah Provinsi Papua Tengah dan Papua Selatan. Gubernur Papua Lukan Enembe sebagai gubernur dari daerah induk bahkan tidak memberikan persetujuan terhadap pemekaran tersebut. Dengan demikian, secara prosedur, usulan pemekaran kedua provinsi tersebut cacat. Selain itu, usulan pembentukan daerah

tersebut ditengarai penuh kepentingan kelompok dan partai politik tertentu (Portal KBR, 2013: www.portalkbr.com). Hal yang mengherankan adalah bagaimana bisa usulan tersebut diterima oleh DPR dan masuk dalam RUU pembentukan DOB pada tahun ini.

Di sisi lain, pembentukan DOB yang lebih mengedepankan kepentingan politik dan ekonomi juga pernah terjadi sebelumnya. Sebagai contohnya adalah pembentukan Provinsi Bangka Belitung yang merupakan pemekaran dari Provinsi Sumatra Selatan. Salah satu alasan Bangka Belitung menjadi provinsi yang terpisah adalah karena mereka tidak ingin berbagi pendapatan pertambangan dengan provinsi dan kabupaten lain di wilayah itu (Nordholt & van Klinken, 2007:23).

Terkait dengan itu, pengamat politik LIPI Siti Zuhro mengatakan motivasi dan semangat dari usulan atas 65 DOB ini lebih kental sisi politisnya dibandingkan pertimbangan-pertimbangan yang dapat di pertanggungjawabkan. Semestinya semua pihak berpikir jernih agar pemekaran daerah bermanfaat untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat (Koran Sindo, 7 November 2013: www.).

Selain itu, sebenarnya menjelang masa akhir tugas periode ini, DPR (2009-2014) memiliki pekerjaan rumah yang lebih penting sesuai dengan Prolegnas tahun 2013 selain membahas 65 RUU pembentukan DOB tersebut. Sebagai catatan, 65 RUU pembentukan DOB tidak termasuk Prolegnas tahun 2013. Beberapa RUU dalam Prolegnas tahun 2013 yang penting dan berkaitan dengan hal ini adalah RUU paket otonomi daerah yakni, RUU Pemilu Kepala Daerah, RUU Desa dan RUU Pemerintahan Daerah, ditambah juga dengan RUU Perimbangan Keuangan.

Lebih jauh, ketiga paket RUU tersebut sangat vital dalam menetukan arah dan aturan main otonomi daerah kedepannya, terutama dalam usaha memperbaiki tatanan otonomi daerah yang belakangan sarat dengan masalah dan untuk mengantisipasi masalah yang kemudian hari akan muncul.

Dalam tulisan ini, penulis memaparkan kritik terhadap pembentukan DOB baik dari sisi hukum dan politik maupun aspek-aspek terkait lainnya, termasuk para aktor dan pemangku kepentingan yang terlibat di dalamnya; tarik-menarik kepentingan yang terjadi; serta permasalahan yang dihadapi DOB dalam praktiknya. Di bagian penutup, penulis juga menyodorkan beberapa rekomendasi yang dapat dilakukan pembuat kebijakan dan para pemangku kepentingan terkait dalam menyikapi permasalahan seputar DOB.

Peraturan Perundang-undangan Mengenai DOB dan Kritiknya

Proses desentralisasi di Indonesia disamakan dengan proses demokratisasi dan kebangkitan masyarakat sipil. Tetapi ini adalah tiga proses yang berlainan. Pergeseran dari pemerintah yang sentralisasi ke pemerintahan desentralisasi tidak sinonim dengan pergeseran dari pemerintahan otoriter ke pemerintahan demokratis, juga tidak secara otomatis mengisyaratkan pergeseran

dari negara yang kuat ke negara masyarakat sipil yang kuat (Nordholt & van Klinken, 2007: 2). Namun, pemahaman ini yang kemudian berkembang di Indonesia pasca Orde Baru.

Gelombang besar otonomi daerah di Indonesia dimulai setelah Orde baru tumbang pada tahun 1998. Setahun kemudian sudah muncul beberapa daerah otonomi yang menandai munculnya pemekaran daerah yang kemudian daerah baru tersebut disebut sebagai Daerah Otonom Baru atau DOB. Pada masa awal pasca Orde Baru, proses pembukaan keran otonomi daerah dipercepat untuk mengakomodir sentimen-sentimen anti-pemerintah pusat di banyak daerah di luar Jawa.

Beberapa kasus yang menunjukkan adanya sentimen terhadap pemerintah pusat misalnya dapat dilihat saat pembentukan Provinsi Papua Barat (dahulu bernama Provinsi Irian jaya Barat) tahun 1999, yang merupakan bentuk akomodasi Pemerintah pusat terhadap pergolakan menuntut kemerdekaan di tanah Papua. Seperti kita ketahui, sebagian masyarakat Papua ketika itu menuntut kemerdekaan karena selama era Orde Baru kekayaan alam Papua dieksploitasi untuk kepentingan Pemerintah pusat.

Di sisi lain, masyarakat Papua sendiri tidak menikmati hasilnya secara proporsional. Maka untuk meredam tuntutan kemerdekaan tersebut, Pemerintah pusat membentuk Provinsi Papua Barat agar masyarakat Papua dapat mengatur daerahnya sendiri. Bahkan pada tahun 2001 Pemerintah pusat memberikan otonomi khusus untuk Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat.

Pembentukan DOB sendiri selama ini dilandasi oleh beberapa peraturan perundang-undangan. *Pertama*, UU Nomor 32 Tahun 2004 mengenai Pemerintahan Daerah. Bab II dari UU Nomor 32 Tahun 2004 ini berisi tentang penjelasan umum mengenai pemekaran daerah/ pembentukan DOB dan kawasan khusus.

Kedua, Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 78 Tahun 2007 yang merupakan turunan dari UU Nomor 32 Tahun 2004. PP ini menjelaskan mengenai Tata Cara Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah. *Ketiga,* UU Nomor 12 Tahun 2011 mengenai Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang pada salah satu pasalnya, yaitu Pasal 23 menjelaskan hak inisiatif dari DPR untuk mengajukan usul pemekaran daerah.

Dalam bagian penjelasan UU 32 Tahun 2004 disebutkan mengenai tujuan pembentukan daerah adalah untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat di samping sebagai sarana pendidikan politik di tingkat lokal. Untuk itu pembentukan daerah harus mempertimbangkan bebagai faktor seperti kemampuan ekonomi, potensi daerah, luas wilayah, kependudukan, dan pertimbangan dari aspek sosial politik, sosial budaya, pertahanan keamanan, serta pertimbangan dan syarat lain yang memungkinkan daerah itu dapat menyelenggarakan dan mewujudkan tujuan dibentuk dan diberikan otonomi daerah.

Rencananya, UU Nomor 32 Tahun 2004 sebagai aturan mengenai otonomi daerah akan direvisi salah satunya untuk memperketat persyaratan pembentukan DOB. Misalnya dengan menerapkan masa transisi selama tiga tahun sebelum menjadi DOB secara definitif. Dalam masa transisi tersebut, DOB harus menyelesaikan semua persiapan, jika gagal maka akan dikembalikan pada daerah induk (Portal KBR, 2013: www.).

PP No. 78 tahun 2007 dalam Pasal 2 dan Pasal 4 juga menegaskan bahwa pembentukan daerah otonom dapat berupa pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih, atau penggabungan bagian daerah yang bersandingan, atau penggabungan beberapa daerah. Proses pembentukan daerah didasari pada tiga persyaratan, yakni administratif, teknis,dan fisik kewilayahan.

Syarat administratif untuk pembentukan provinsi adalah: persetujuan DPRD kabupaten/kota calon provinsi baru, persetujuan bupati/walikota calon provinsi baru, persetujuan DPRD provinsi induk, persetujuan gubernur, dan rekomendasi menteri. Sedangkan untuk kabupaten/kota adalah: persetujuan DPRD kabupaten/kota induk, persetujuan bupati/walikota calon kabupaten/kota baru, persetujuan DPRD provinsi, persetujuan gubernur daerah calon kabupaten/kota, rekomendasi menteri.

Syarat teknis meliputi faktor kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, kependudukan, luas daerah, pertahanan, keamanan, kemapuan keuangan, tingkat kesejahteraan masyarakat, dan rentang kendali penyelenggaraan pemerintah daerah.

Syarat fisik kewilayahan mencakup cakupan wilayah, lokasi calon ibukota, sarana dan prasarana pemerintahan. Cakupan wilayah untuk pembentukan provinsi paling sedikit 5 kabupaten/kota, pembentukan kabupaten paling sedikit 5 kecamatan, dan kota paling sedikit 4 kecamatan.

Terkait dengan PP tersebut, Andi Yuliani Paris, Anggota Komisi II DPR dari Fraksi PAN periode 2004-2009 ketika itu justru mengkritik PP Nomor 78 Tahun 2007. Menurutnya, PP Nomor 78 Tahun 2007 itu terlalu politis. Usulan pembentukan dDOB sebaiknya dibuat dalam kerangka yang objektif, tidak hanya semata-mata pada persetujuan kepala daerah dan persetujuan DPRD. Menurut Andi, terkadang dalam pemekaran wilayah, kepala daerah dan DPRD bisa dipengaruhi, walaupun secara objektif sebenarnya daerah itu tidak layak untuk dimekarkan. Sedangkan mengenai syarat objektif yang diusulkannya, Andi mencontohkan perlunya rekomendasi dari Departemen Keuangan (Hukum Online, 2009: www.).

Pengajuan usulan pembentukan DOB juga bisa dilakukan lewat DPR sesuai dengan amandemen ke-IV UUD 1945, tepatnya pada Pasal 20 ayat 1, yang memberikan wewenang penuh kepada DPR/legislatif untuk membuat Undang-undang. Kekuasaan DPR tersebut diperjelas pada Pasal 23 dan Pasal 65 UU Nomor 12 Tahun 2011, yang menyatakan bahwa RUU yang dapat diajukan oleh DPR antara lain berkaitan dengan pembentukan, penggabungan, pemekaran daerah provinsi dan kabupaten/kota.

Berdasarkan pengalaman DPR sebelumnya, DPR sudah pernah mengajukan dan meloloskan inisiatif pembentukan DOB. Misalnya, pada akhir tahun 2012 dan awal tahun 2013 DPR telah berhasil meloloskan 11 DOB dari usulan sebanyak 19 DOB kepada Presiden (lihat Tabel 2.2).

Tabel 2.2 . DOB yang Disahkan Akhir Tahun 2012 dan Awal tahun 2013

No.	Daerah Otonom Baru	Provinsi
1.	Provinsi Kalimantan Utara	-
2.	Kabupaten Penukal Abab Lematang Ilir	Provinsi Sumatera Selatan
3.	Kabupaten Pesisir Barat	Provinsi Lampung
4.	Kabupaten Pangandaran	Provinsi Jawa Barat
5.	Kabupaten Mahakam Ulu	Provinsi Kalimantan Timur
6.	Kabupaten Kolaka Timur	Provinsi Sulawesi Tengah
7.	Kabupaten Kolaka Timur	Provinsi Sulawesi Tenggara
8.	Kabupaten Malaka	Provinsi Nusa Tenggara Timur
9.	Kabupaten Taliabu	Provinsi Maluku Utara
10.	Kabupaten Manokwari Selatan	Provinsi Papua Barat
11.	Kabupaten Pegunungan Arfak	Provinsi Papua Barat

Sumber: Tempo. 2013. http://www.tempo.co/read/news/2013/04/22/078475016/1-Provinsi-dan-10-Kabupaten-Baru-Diresmikan. Diakses pada 19 November 2013.

Terkait dengan pembentukan DOB, Robert Endi Jaweng, Direktur Eksekutif Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD), berpendapat bahwa kerangka pemekaran yang selektif seharusnya dibuat tidak hanya karena faktor potensi, tetapi juga karena sisi urgensi. UU No 32 Tahun 2004 dan PP No 78 Tahun 2007 jelas hanya memfasilitasi faktor potensi daerah yang akan dimekarkan (Jaweng, dalam KOMPAS, 24 Juni 2013).

Pemekaran karena pertimbangan strategis, seperti di sejumlah wilayah perbatasan, mengingat peran sebagai garda depan pertahanan, patut dikedepankan urgensinya. Dengan pemekaran, maka di wilayah perbatasan terkait akan hadir kantor polda/polres, korem, atau pranata sipil lainnya, sehingga basis pertahanan dapat dilengkapi secara memadai. Pertimbangan urgensi ini nyaris tidak muncul dalam visi politik kewilayahan Indonesia karena kalah oleh dominasi kebutuhan/tuntutan daerah (Jaweng, dalam KOMPAS, 24 Juni 2013).

Sedangkan menurut Praktino, akademisi dari Universitas Gadjah Mada, pada prakteknya, kriteria normatif dari prosedur formal yang telah dirumuskan oleh peraturan perundang-undangan mengenai pemekaran daerah cenderung untuk dijalankan secara prosedural semata, yang pada gilirannya melupakan kepentingan masyarakat. Seluruh proses perumusan kebijakan pemekaran kemudian bergeser dari isu teknokratis substantif (analisis kebijakan pemekaran untuk menyejahterakan masyarakat) beralih menjadi kontestasi kekuatan politik dan uang (Mubarak, Susilo & Pribadi, 2006: 184).

Berdasarkan ulasan dan data-data yang di atas, menurut hemat penulis, pembentukan DOB selama ini telah mengalami distorsi konsepsi dan tujuan awal dari pemekaran akibat kepentingan politik yang sangat dominan. Dengan demikian, dalam realitanya, sebagian besar pembentukan DOB tidak mencapai pada tujuan yang dicanangkan, yaitu pelayanan publik yang lebih baik dan peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Kepentingan Elit Politik versus Pemerintah Pusat yang Lemah

Pemekaran daerah Pasca-orde Baru bersifat *bottom-up,* dimulai dari aspirasi elit-elit daerah atau kelompok-kelompok masyarakat. Terdapat kecenderungan kuat bahwa pembentukan suatu daerah baru di pasca Orde Baru hampir selalu diawali dengan pembentukan suatu 'panitia' atau 'tim' yang beranggotakan elit-elit lokal, dilanjutkan dengan penggalangan massa sebelum akhirnya menyampaikan proposal pemekaran kepada Pemerintah pusat melalui 'pintu' DPR, Depdagri, atau DPD (Ratnawati, 2010:124).

Elit lokal adalah individu pada tingkat lokal dengan akses pada kekuatan sosial, politik atau ekonomi. Tiga kelompok lokal elit utama di Indonesia, yaitu: birokrat, pebisnis dan tokoh masyarakat (Choi, 2011: 13).

Pada masa Orde Baru, birokrat memiliki posisi yang paling kuat karena didukung dari pusat. Tapi sekarang keadaan berubah. Pebisnis dan tokoh masyarakat memiliki bagian penting dalam politik dan pemerintahan daerah. Dengan demikian, saat ini ada tiga kekuatan elit lokal di Indonesia, yaitu birokrat, pebisnis, dan tokoh masyarakat yang memiliki peran penting dalam pembentukan DOB (Choi, 2011: 13).

Pemekaran wilayah yang tidak terkendali selama lebih dari sepuluh tahun terakhir ini juga tidak lepas dari adanya kolusi antara sejumlah elit di pusat dengan elit-elit di daerah. "Kerja sama" antara sejumlah elit yang di pusat dengan yang di daerah menjadi semakin kuat dengan adanya kelompok massa di daerah yang mendukung mereka. Kelompok massa/gerombolan (mobs) pro-pemekaran tidak segan–segan menggunakan demo yang sering kali anarkis untuk memaksa Pemerintah Daerah dan Pemerintah pusat menyetujui proposal pemekaran (Ratnawati, 2009:76).

Dalam beberapa kejadian, demonstrasi oleh massa yang digunakan oleh para elit lokal ini berakhir dengan korban luka maupun korban jiwa. Kasus terbaru terjadi bentrok antara pengunjuk rasa yang menuntut pembentukan Kabupaten Luwu dengan Polisi yang berujung tewasnya satu pengunjuk rasa pada 12 November 2013.

Sebelumnya pada 29 April 2013 empat warga tewas dalam bentrokan yang menuntut terbentuknya Kabupaten Musi Rawas Utara. Beberapa tahun lalu, tepatnya tahun 2009 Ketua DPRD Provinsi Sumatra Utara Abdul Azis Angkat tewas setelah massa yang menuntut pemekaran Provinsi Tapanuli menyerang gedung DPRD Sumatra Utara.

Sebenarnya, elit politik lokal adalah aktor atau pemangku kepentingan yang membuat masyarakat mendukung ide mengenai pemekaran daerah. Elit politik lokal melakukan manipulasi diskursus sosial dan memobilisasi sarana politik dan ekonomi, sehingga solidaritas sosial terbangun dan terkonsolidasi sesuai dengan keinginan mereka.

Pemekaran dikonsepsikan sebagai cara agar terciptanya pelayanan publik dan peningkatan

kesejahteraan masyarakat di daerah. Hal tersebut kemudian menjadi jargon yang digunakan elit lokal sebagai *iming-iming* kepada masyarakat di daerah agar mendukung usalan mereka untuk pemekaran. Kemudian elit lokal membentuk wacana hubungan masyarakat dan pusat dengan konsep masyarakat setempat adalah 'daerah' dan 'pemerintah pusat' sebagai yang lain. Kemudian dalam hubungan dengan daerah induk, masyarakat setempat adalah 'kita yang daerah' dengan 'daerah induk' sebagai yang lain. Hal tersebut menjadi alat pembenar upaya pemekaran.

Dari pemaparan tersebut, ada kecenderungan yang sangat jelas dalam pembentukan DOB, yaitu menuju homogenisasi suku dan atau agama. Perkembangan ini sangat memprihatinkan apabila dihubungkan dengan suatu ideal pembentukan daerah otonom masa depan sebagai *political communities* yang inklusif dan demokratis yang mencakup beragam masyarakat dengan berbagai latar belakang agama dan sosial budaya. Warna ke-Indonesia-an yang modern menjadi terabaikan karena menonjolnya semangat kesukuan dan atau keagamaan (Ratnawati 2009: 205).

Hal ini bisa dilihat dari kasus usulan pembentukan Kabupaten Lembak di provinsi Bengkulu yang termasuk dalam RUU pembentukan DOB tahun 2013 ini. Jika RUU mengenai pembentukan Kabupaten Lembak disahkan, maka Kabupaten lembak akan berpisah dari daerah induknya, yaitu Kabupaten Rejang Lebong. Lembak adalah nama salah satu suku yang hidup tersebar di daerah Kabupaten Rejang Lebong bersama suku Rejang, suku Minang dan suku pendatang dari Jawa.

Rencana pembentukan Kabupaten Lembak hanya satu contoh dari sekian banyak pemekaran yang mengangkat isu mengenai perbedaan suku dan atau agama. Rasa kesukuan dan keagamaan masih menjadi ikatan yang kuat pada masyarakat di beberapa daerah. Hal itu mudah untuk dijadikan sumber dukungan pemekaran suatu daerah. Elit lokal yang memanfaatkan rasa kesukuan dan keagamaan ini tidak berpikir panjang bahwa apa yang dilakukannya akan membuat masyarakat menjadi terkotak-kotak bahkan pada kemudian hari akan menimbulkan konflik horizontal.

Di sisi lain, kebanyakan elit pusat pun bersikap praktis dalam hal ini. Mereka tidak mau mengkaji terlalu rumit mengenai pembentukan DOB. Bagi mereka, ketika ada usulan dari daerah, maka usulan tersebut diproses secara prosedural tanpa mempertimbangkan mengenai urgensinya. Elit pusat terutama yang berada di DPR hanya berpikir linear, mereka selalu mendukung usulan dari daerah yang diwakilinya, karena mereka tidak ingin kehilangan suara pada pemilu berikutnya.

Hal ini juga tercermin dari sikap anggota DPR dan partai terlihat pada Sidang Paripurna DPR tahun 2013 ini yang menyepakati pengajuan RUU 65 DOB. Pada sidang paripurna tersebut, total sembilan fraksi yang ada di DPR menyatakan persetujuannya terhadap RUU tersebut. Seperti Fraksi PKB yang menyatakan pentingnya DOB untuk meningkatkan pelayanan publik, terutama di daerah perbatasan. Kemudian, Fraksi PAN menyatakan bahwa usulan

DOB merupakan aspirasi dari masyarakat namun perlu juga untuk melihat kebutuhan dan kemandirian daerah. Pada dasarnya seluruh fraksi menyetujui usulan pembentukan 65 DOB tersebut (Berita Dewan, 2013: www.).

Dalam hal ini, sikap DPR melalui pernyataan fraksi-fraksi yang ada tersebut dapat dipahami sebagai bagian dari politik pragmatis, terutama untuk mempertahankan loyalitas konstituennya, terutama jelang perhelatan di 2014. Alasan seperti meningkatkan pelayanan publik serta mempertimbangkan kebutuhan dan kemandirian daerah, maupun upaya untuk menampung aspirasi masyarakat daerah yang menuntut pembentukan DOB juga bukan alasan yang salah selama didasarkan pada data dan fakta yang dapat dibuktikan.

Namun, pada kenyataannya hasil evaluasi Indonesia Governance Index (IGI) 2012-2013 yang diadakan oleh Kemitraan terhadap seluruh provinsi yang ada di Indonesia telah menempatkan tiga provinsi DOB berada di posisi bawah. Ketiga provinsi itu adalah Papua, Papua Barat dan Maluku Utara. Sedangkan pada posisi sepuluh besar tidak ada satupun provinsi hasil DOB (KOMPAS, 2013: www.kompas.com).

Pemekaran daerah yang terjadi pasca Orde Baru disebabkan oleh faktor lemahnya pemerintah pusat dan menguatnya *local power.* Pihak-pihak dari daerah melihat ini sebagai peluang untuk menuntut pemekaran kepada pemerintah pusat. Politik akomodasi pemerintah pusat atas tuntutan daerah, khususnya pemekaran menunjukkan bahwa pemerintah pusat lemah. Dengan dikabulkannya tuntutan pemekaran tersebut, diharapkan daerah, menjadi tenang (Ratnawati, 2009:33).

Hal ini diperkuat juga dengan pendapat dari Bertrand dikutip oleh Agustino (2011: 46-47), yang menyebutkan bahwa bentuk akomodasi politik dan negosiasi yang paling sering dilakukan oleh pemerintah pusat adalah memberi otoritas politik yang lebih besar kepada aktor politik lokal. Ide tentang federalisme, devolusi politik, otonomi daerah maupun desentralisasi asimetri adalah wujud nyata dari bentuk 'negosiasi' dan 'transaksi' antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.

Sementara itu, dari sisi personal Presiden SBY memiliki rekam jejak sebagai presiden yang kurang berani bertindak tegas. Tahun 2009 SBY menyatakan bahwa perlu moratorium untuk pembentukan DOB. Namun, pernyataan tersebut tidak dikuatkan dalam aturan perundang-undangan dan diimplementasikan dengan baik oleh Presiden dan Mendagri sebagai pembantu presiden yang menangani otonomi daerah. Hal ini pula yang menyebabkan pada tahun-tahun berikutnya SBY sebagai Presiden menyetujui beberapa RUU pembentukan DOB.

Selain itu, peraturan perundang-undangan mengenai tata cara pembentukan DOB sendiri sangat prosedural, seperti proposal dukungan dari masyarakat setempat, izin dari kepala daerah dan DPRD setempat, dan kemudian rekomendasi dari tingkat pusat/Kemendagri. Hal ini membuat mudahnya usulan pementukan DOB mengabaikan pertimbangan dari faktor urgensi dan kepentingan nasional. Jadi, suatu daerah dapat dimekarkan menjadi

DOB dengan memenuhi syarat sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku, tanpa mempertimbangkan lebih matang mengenai urgensi dan dampak secara regional dan nasional. Kondisi tersebut kemudian dimanfaatkan oleh elit lokal dan elit pusat yang melihat peluang untuk menangguk keuntungan politik dan ekonomi dari pembentukan DOB. Elit lokal tentu saja pihak pertama yang mendapatkan keuntungan dari pembentukan DOB dengan diadakannya posisi kepala daerah, DPRD, posisi-posisi di birokrasi lokal, dan lain-lain. Kemudian juga terbukanya akses terhadap pengelolaan keuangan dan sumber daya alam setempat.

Elit pusat tertentu (terutama para politisi yang berada di DPR) pun mendapatkan keuntungan, dimulai dari keuntungan dari lobi yang dilakukan oleh elit lokal. Mereka juga mendapatkan dukungan dari masyarakat karena telah "memperjuangkan" pembentukan DOB. Ketika musim pemilu kembali tiba, elit pusat mendapatkan dapil baru dari pembentukan DOB yang jumlah penduduknya lebih sedikit, homogen, dan mendukung dirinya.

Pemerintah pusat yang lemah sendiri—masih sama dengan pemerintah pasca Orde Baru sebelumnya—tidak dapat berbuat banyak menghadapi gempuran tuntutan pemekaran dari berbagai daerah yang didukung oleh elit pusat, terutama oleh elit politik yang berada di DPR. Ditambah lagi dengan kewenangan DPR yang memiliki hak untuk mengajukan RUU, termasuk RUU pembentukan DOB. Hal ini membuat posisi pemerintah pusat semakin sulit untuk menolak usulan/inisiatif pembentukan DOB, terlepas dari hasil evaluasi terkini terhadap DOB yang menunjukkan 70 hingga 80 persen DOB berkinerja buruk.

Moratorium dan Pembentukan DOB Terkini

Akhir tahun 2012 dan awal tahun 2013 DPR berhasil menggolkan 11 DOB dari usulan sebanyak 19 DOB kepada Presiden. Moratorium yang sempat dilontarkan oleh Presiden SBY pada beberapa tahun lalu sepertinya menguap begitu saja. Bahkan dalam Sidang Paripurna DPR pada 24 Oktober 2013 DPR menyetujui RUU pembentukan 65 DOB. RUU ini merupakan inisiatif DPR berdasarkan aspirasi masyarakat yang menuntut pemekaran wilayah di daerahnya.

Ketua Komisi II DPR dari Fraksi Partai Golkar, Agun Gunanjar, awal Oktober 2013 lalu, mengatakan, pemekaran tak bisa dihentikan karena dipandang sebagai sarana bagi daerah agar dapat menikmati dana pembangunan yang dikuasai pusat. Agun menegaskan permohonan pemekaran wilayah tetap akan diproses meski moratorium berlaku (BBC, 2013: www.bbc.co.uk).

Pemerintah sendiri berpendapat bahwa sebaiknya pembahasan usulan 65 DOB dilaksanakan setelah Pemilu 2014 dan menanti revisi terhadap UU 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam revisi tersebut diatur Desain Besar Penataan Daerah (Desertada), termasuk soal pemekaran daerah dari tahun 2010 hingga 2025. RUU Pemda itu juga mengatur syarat-syarat daerah pemekaran baru yang lebih ketat (TEMPO, 2013: www.).

Sebagai catatan, dari usulan pembentukan 65 DOB pada tahun 2013, 33 calon DOB terdapat di Provinsi Papua dan Papua Barat. Pemekaran ini sangat masif mengingat sebelumnya antara tahun 1999 hingga tahun 2012 telah terbentuk 32 DOB di kedua provinsi tersebut. Maka dari itu, perlu untuk mengkajian dan pertimbangan yang matang mengenai urgensi pemekaran di Papua tersebut.

Terkait dengan itu, Kemendagri telah melakukan evaluasi terhadap DOB yang telah terbentuk dengan empat kriteria, yakni peningkatan kesejahteraan rakyat, pemerintahan yang baik *(good governance)*, pelayanan publik, dan penguatan daya saing daerah. Berdasarkan hasil evaluasi yang dilakukan Kemendagri pada tahun 2012, dari tujuh daerah otonom hasil pemekaran tahun 1999-2009, Provinsi Papua Barat berada pada posisi paling bawah dengan skor 24,99. Jika skor itu dibandingkan dengan perolehan Provinsi Maluku Utara yang mendapat skor 55,88, maka akan terlihat sangat timpang (Suara Pembaruan, 2013: www.). Seharusnya dari hasil evaluasi yang sudah dilakukan, perlu kiranya untuk menimbang kembali pemekaran di Papua, apalagi memekarkan daerah hingga dua kali lipat dari yang ada sekarang.

Dari 33 usulan DOB yang terkini tersebut, terdapat satu nama daerah yang akan dimekarkan dengan nama Kabupaten Puncak Trikora. Kabupaten ini akan dimekarkan dari Kabupaten Lanny Jaya yang merupakan pemekaran dari Kabupaten Jayawijaya tahun 2008. Padahal menurut Pasal 3 UU Nomor 78 Tahun 2007, kabupaten atau kota dapat dimekarkan jika daerah daerah induk hasil pemekaran sebelumnya telah berusia minimal tujuh tahun. Dengan demikian, jelas usulan pemekaran Kabupaten Puncak Jaya tidak sesuai dengan dengan peraturan perundan-undangan yang berlaku.

Khusus wilayah Papua, ada wilayah yang sudah tentu tidak memenuhi unsur yang disyaratkan untuk dimekarkan. Syarat yang dimaksud diantaranya meliputi, jumlah penduduk, sumber daya manusia, luas wilayah dan lain sebagainya. Pembentukan DOB di Papua saat ini terlalu cepat dan terlalu banyak. Hal tersebut mungkin sengaja dimainkan oleh kelompok tertentu dalam mencapai keinginannya dan kepentingan tertentu (Bintang Papua, 2013: www.) .

Ketidaktegasan pemerintah pusat, dalam hal ini Presiden dan Mendagri terhadap moratorium pembentukan DOB menjadi titik lemah yang kemudian gugur dan batal dengan pembentukan DOB pada tahun 2012 dan 2013. Melihat hal itu, maka elit di daerah berpikir bahwa moratorium bukan merupakan hal yang mutlak, karena pada akhirnya terbukti beberapa daerah resmi menjadi DOB beberapa tahun belakangan setelah moratorium dilontarkan. Tidak heran ketika dalam tahun 2013 ini, daerah beramai-ramai mengajukan usulan pembentukan DOB melalui 'jalur' DPR hingga mencapai jumlah yang fantastis sebanyak 65 daerah.

Masalah di Daerah Hasil DOB

Sebagian besar RUU DOB berasal dari hak Inisiatif DPR. Umumnya daerah-daerah yang bermasalah adalah daerah-daerah yang dimekarkan lewat 'pintu' DPR. DPR memberikan waktu yang sangat sempit bagi Pemerintah (Kemendagri) dan Dewan Pertimbangan

Otonomi Daerah (DPOD) untuk melakukan kajian lapangan (Ratnawati, 2009:43).

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pembentukan daerah pada dasarnya bertujuan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Namun pada kenyataannya, hingga tahun 2013 ini, hanya 30 persen DOB yang memiliki kinerja baik dalam melaksanakan pelayanan publik dan peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Tidak semua daerah hasil pemekaran memiliki kinerja yang buruk. Kabupaten Serdang Bedagai di Provinsi Sumatra Utara adalah salah satu contoh daerah pemekaran yang berhasil. Kabupaten ini mendapatkan posisi lima besar kabupaten terbaik hasil pemekaran. Sebagai catatan, empat kabupaten terbaik lainnya berada di Pulau jawa. Dapat dikatakan Kabupaten Serdang Bedagai ini adalah kabupaten terbaik hasil pemekaran yang berada di luar Jawa. Salah satu prestasi kabupaten ini adalah APBD tahun 2013 yang mencapai 1 triliun rupiah (ANTARA SUMUT, 2013: www.).

Di satu sisi, ada beberapa masalah yang dihadapi oleh sebagian besar DOB yang kinerjanya kurang bagus. Masalah ini merupakan masalah bawaan, yaitu masalah yang sudah ada sebelum DOB terbentuk. Masalah ini semakin besar ketika sebuah daerah telah menjadi DOB. Beberapa masalah tersebut seperti konflik perbatasan, konflik ibukota kabupaten/kota, masalah utang-piutang daerah dan serah terima aset-aset daerah (Ratnawati, 2010: 124). Hal tersebut tentunya akan sangat menggangu kerja DOB dalam mewujudkan tujuan yang telah ditargetkan.

Di sisi lain, menurut Von Luebke dikutip dari Aspinall (2010: 26), jika mengkaji mengenai politik lokal pasca Orde Baru (DOB dan daerah yang sudah lama terbentuk), maka sulit untuk melakukan generalisasi. Sebagian provinsi dan kabupaten dikuasai oleh kekuatan oligarki, sedangkan daerah lain memiliki pemimpin yang reformis yang menjalankan pemerintah daerah dengan transparan dan akuntabel.

Namun, menurut penulis, jika kita fokus menilik DOB yang telah terbentuk, lebih banyak kepala daerah yang kurang memiliki visi dalam menjalankan pemerintahannya. Hal ini juga tercermin dari kinerja daerahnya yang buruk, belum lagi masalah korupsi yang ikut terdesentralisasi seiring masifnya pembentukan DOB.

DOB banyak yang membawa masalah sejak pembentukannya. Seperti masalah batas wilayah. Menurut UU No. 78 Tahun 2012 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah, batas wilayah harus sudah jelas ketika DOB dibentuk. Namun dalam prakteknya, ada DOB yang ketika sudah terbentuk ternyata belum memiliki batas wilayah yang jelas dan menimbulkan konflik dengan daerah induk atau daerah lain. Hal ini seperti terjadi di Provinsi Papua, beberapa daerah hasil pemekaran belum memiliki batas wilayah yang jelas (Papua Untuk Semua, 2013: www.).

Selanjutnya, setelah terbentuk sebuah DOB banyak tantangan dan persoalan berat yang dihadapi, mulai kualitas sumber daya manusia aparat pemerintah daerah dan legislatif yang rendah, sarana dan prasarana pemerintahan yang minim, kapasitas manajemen pemerintahan yang tidak memadai, tingkat pendidikan penduduknya yang rendah (Zuhro, dalam *Media Indonesia,* 6 Mei 2013).

Kemampuan sumber daya manusia yang handal mutlak diperlukan untuk menjalankan roda pemerintahan dalam era otonomi daerah, dan juga dalam mengelola dan mengendalikan potensi ekonomi di daerah. Banyak fakta yang menyatakan bahwa pemerintah daerah belum siap menerima tanggung jawab otonomi, sehingga manajemen pemerintahannya berjalan tidak semestinya (Noor, 2012: 79).

DPRD sebagai lembaga legislatif di daerah pun dinilai memiliki sumberdaya manusia yang kurang baik. DPRD dinilai lamban dalam mengawali legislasi dan mempunyai kapasitas terbatas untuk mengawali legislasi. Ada indikasi bahwa anggota DPRD lebih memprioritaskan peningkatan gaji dan anggaran perjalanan dinas mereka sendiri dengan mengorbankan biaya pendidikan dan pemeliharaan kesehatan (Nordholt & van Klinken, 2007: 23).

Menurut Ratnawati (2009: 10-11), pemekaran wilayah di Indonesia secara besar-besaran—sehingga menjadi semacam 'bisnis' atau 'industri' pemekaran—saat ini, tidak sepenuhnya didasari oleh pandangan-pandangan normatif-teoritis seperti yang tersurat dalam peraturan pemekaran wilayah atau dalam teori-teori desentralisasi yang dikemukakan oleh banyak pakar.

Sebaliknya, tujuan-tujuan politis-pragmatis seperti untuk merespon separatisme agama dan etnis, membangun citra rezim sebagai rezim yang demokratis, memperkuat legitimasi rezim yang berkuasa, dan karena self-interest dari para aktor daerah dan pusat, merupakan faktor-fakor yang lebih dominan. Politisasi dan pragmatisme dalam pemekaran wilayah seperti itulah yang akhirnya menimbulkan banyak masalah atau komplikasi di daerah-daerah pemekaran, daerah induk dan juga di pusat (Ratnawati, 2009: 10-11).

Selama ini, pemerintah terlihat lemah dalam menghadapi legislatif dan tuntutan dari elit lokal yang pada akhirnya pemerintah melakukan pembiaran terhadap proses pemekaran. Sedangkan DPR sangat *getol* membuat UU pemekaran—yang memang itu adalah wewenangnya—dengan alasan harus menerima dan memfasilitasi usulan dari daerah. Di sisi lain, DPR tidak mengimbanginya dengan melihat hasil evaluasi dari pemekaran yang telah mereka setujui. Elit politik di daerah pun berusaha memanfaatkan kesempatan ini semaksimal mungkin untuk kepentingannya.

Pihak yang paling diuntungkan dari pembentukan DOB

Pihak yang paling diuntungkan dari pembentukan DOB adalah elit lokal dan sebagian elit pusat. Elit lokal mendapatkan kesempatan untuk menduduki posisi sebagai kepala daerah, jabatan struktural, posisi sebagai anggota DPRD di tingkat kabupaten maupun provinsi,

dan kewenangan untuk mengelola keuangan daerah, serta akses atau hak untuk mengelola sumberdaya alam.

Otoritas yang menumpuk dan berpusat pada beberapa posisi di daerah, terutama kepala daerah, telah membuat otonomi menjadi laga rebutan para *power and rent seekers*. Jika seorang kandidat kalah dalam pilkada, dia lalu menggerakkan pendukungnya dan melobi pemerintah atau DPR untuk melakukan pemekaran daerah (Jaweng, dalam *KOMPAS,* 20 November 2013).

Kasus pemekaran Provinsi Papua Barat adalah contoh dari kontestasi elit lokal dalam memperebutkan kekuasaan di daerah. Abraham Octavianus Atururi pernah berkompetisi dalam Pemilu Gubernur di Provinsi Papua pada tahun 2000, namun kalah dari J. P. Solossa. Kemudian dengan lobi yang kuat kepada Pemerintah pusat, Atururi menjadi pejabat Gubernur Papua Barat pada tahun 2003. Pada tahun 2006, Atururi mengikuti Pemilu Gubernur Papua Barat dan berhasil menang. Tahun 2013 ini adalah periode kedua Atururi menjabat sebagai Gubernur Papua Barat (Timmer, dalam Nordholt & van Klinken, 2007: 595).

Pada Pemilu Legislatif 2009, setiap daerah baru mendapatkan jatah minimal 20 kursi DPRD kabupaten/kota. Ketentuan tersebut merupakan jumlah kursi minimal DPRD untuk kabupaten/kota dengan penduduk kurang dari 100.000 orang. Sedangkan daerah induk, yang seharusnya berkurang alokasinya, tidak dapat dikurangi jumlah kursinya karena UU menentukan jumlah kursi DPRD ditetapkan sama dengan pemilu sebelumnya. Pertambahan alokasi DPRD kabupaten/kota, berimbas pada bertambahnya kursi DPRD provinsi (Ratnawati 2009: 74).

Elit lokal juga mendapatkan keuntungan dari terbentuknya DOB. Selain adanya kursi kepala daerah, ada pula kursi untuk anggota DPRD. Karena setiap DOB memiliki jatah minimal 20 kursi DPRD. Dengan ketentuan itu, maka terbuka 'lowongan' kursi legislatif daerah yang bisa diperebutkan oleh elit lokal.

Elit pada tingkat pusat, terutama elit dari partai yang besar seperti PDIP dan Golkar, memperoleh keuntungan daerah pemilih yang semakin banyak yang memberikan peluang bagi yang telah memiliki basis pada daerah yang dimekarkan. Semakin banyak kemenangan di daerah, maka semakin kuat pula posisi partai mereka di DPR.

Tidak hanya elit nasional secara individu yang mendapatkan keuntungan, partai politik pun mendapatkan keuntungan dari pembentukan DOB. Ratnawati (2009: 74) menggunakan konsep dari Katheleen O'Neill, yang mengkaji hubungan antara partai politik dengan dukungan terhadap kebijakan desentralisasi, maka pemekaran wilayah merupakan sarana tidak langsung bagi partai politik untuk memenangkan pemilu di tingkat lokal. Jadi, pemerintah maupun politisi mendukung desentralisasi, karena desentralisasi menguntungkan partai politik. Presiden dan DPR pro-pemekaran karena ingin meraih simpati dan dukungan dari daerah.

Seperti pada kasus Partai Golkar yang menjadi partai paling diuntungkan oleh pemekaran wilayah dari tahun 1999 hingga 2004. Partai Golkar memenangi pemilu di 103 dari 143 wilayah pemekaran, atau sekitar 72 persen dari jumlah total daerah baru. Karena sukses tersebut, Partai Golkar akan terus mendukung pemekaran. Jumlah kursi legislatif dalam Pemilu 2009 juga akan bertambah akibat pemekaran wilayah (Ratnawati, 2009: 73).

Jadi yang diuntungkan dari dari kebijakan pemekaran adalah lapisan elit di semua komponen. Elit politisi akan meningkatkan pelebaran sumber daya politik berupa jabatan politik baru seperti kepala daerah, ketua dan anggota DPRD sebagai produk pembentukan daerah otonom baru. Elit birokrasi juga memperoleh keuntungan dengan semakin terbukanya promosi baru, eselon baru, dan jabatan struktural baru di daerah otonom hasil pemekaran (Pratikno, dalam Mubarak, 2006: 184).

Para pelaku bisnis juga memetik keuntungan dari sirkulasi uang yang meningkat sejalan dengan pengembangan aktifitas ekonomi seperti penyediaan infrastruktur fisik dan kebutuhan belanja lainnya (Pratikno, dalam Mubarak, 2006: 184). Hal ini juga terlihat dalam kasus korupsi pengadaan alat kesehatan yang dilakukan oleh Tubagus Chaeri Wardana (Wawan), adik Gubernur Banten Ratu Atut Chosiyah. Diketahui bahwa Wawan memiliki perusahaan kontraktor yang melaksanakan beberapa proyek pembangunan infrastruktur di Provinsi Banten yang dimekarkan pada tahun 2000.

Pihak yang Dirugikan (Masyarakat dan Negara)

Ketika Sri Mulyani menjabat sebagai Menteri Keuangan, ia pernah mengatakan bahwa pemekaran wilayah yang tidak diperhitungkan dengan baik hanya akan memboroskan keuangan negara (Ratnawati, 2009: 22). Hal ini disebabkan karena pembentukan daerah baru memerlukan kantor dinas, rumah dinas, kantor instansi pemerintahan lainnya, kendaraan dinas, penambahan pegawai baru, dan lain-lain.

Sebagian pihak melihat pemekaran sebagai patologi, bahkan faktor negatif, dalam gerak maju otonomi. Pemekaran kerap berbiaya sosial tinggi dan rakus memakan anggaran. Pada tahun 2010 saja, tercatat Rp 48 triliun dana alokasi umum digelontorkan ke DOB yang telah terbentuk. Belum lagi, alokasi dana alokasi khusus (DAK), dana vertikal, dan sebagainya (KOMPAS, 24 Juni 2013). Jadi, dari sisi negara DOB sebenarnya merugikan, apalagi pembentukan DOB yang sangat masif seperti apa yang terjadi pada saat ini.

Ada beberapa dampak negatif dari pemekaran paska-Orde baru menurut Ratnawati (2010: 141). *Pertama,* terjadinya konglomerasi kekuasaan/oligarki di tangan bupati/walikota dan politisi-politisi yang beraliansi dengan pengusaha. *Kedua*, birokrasi pemda yang "gemuk" dijadikan sumber dukungan kekuasaan pemda/elit-elit lokal. *Ketiga*, maraknya KKN dalam rekrutmen pegawai daerah. Hal tersebut justru pada akhirnya membuat DOB yang telah terbentuk memiliki kinerja yang buruk karena kepala daerah lebih condong pada misi mencari keuntungan dan birokrasi yang diisi oleh personil yang kurang kompeten.

Dari sisi pendanaan, DOB juga memiliki masalah. DOB menerima pendapatan yang cukup untuk menutup biaya-biaya dari aparat administratif otonom mereka sendiri. Meskipun begitu, hal ini tidak mengisyaratkan bahwa mereka mempunyai dana yang memadai untuk pendidikan, kesehatan, pemeliharaan kesehatan dan pengentasan kemiskinan (Nordholt & van Klinken, 2007: 22).

Hal ini terjadi karena sebagian besar daerah disubsidi oleh pusat, pemerintah-pemerintah daerah cenderung menjadi mesin pembelanjaan. Pada umumnya, manajemen dan akuntabilitas keuangan lemah. Sementara *money politics* tampak merebak di mana mana. Ada keluhan luas bahwa korupsi telah meningkat sejak otonomi daerah diimplementasikan (Nordholt & van Klinken, 2007: 23).

Proses usulan pemekaran yang panjang bila dilakukan dengan menggunakan *money politics* jelas akan banyak menghabiskan banyak modal. Dapat dibayangkan berapa banyak uang yang harus dikeluarkan di setiap tahap usulan dari usaha untuk mendapatkan dukungan masyarakat, DPRD, Kepala daerah hingga DPR. Semua ini akan dibebankan pada daerah baru yang dibentuk oleh kebijakan pemekaran ini (Pratikno, dalam Mubarak, 2006: 185).
Maka tidak heran banyak kepala daerah termasuk kepala daerah dari DOB tersangkut tindak pidana korupsi. Menurut laporan dari Kemendagri, hingga tahun 2013 ini tercatat 309 kepala daerah tersangkut korupsi (Republika, 2013: www.).

Kasus dugaan korupsi yang dilakukan oleh Gubernur Banten Ratu Atut Choisiyah adalah salah satu contoh terkini dari kepala daerah pemekaran yang melakukan korupsi. Hingga saat ini, Ratu Atut masih diperiksa oleh KPK. Selain itu, ada juga Gubernur Maluku Utara Thaib Armaiyn yang melakukan korupsi atas Dana Tak terduga Provinsi Maluku Utara tahun 2004 (Merdeka, 2013: www.). Hal tersebut tentunya berdampak kepada masyarakat. Dana untuk pembangunan yang seharusnya dinikmati oleh masyarakat diselewengkan oleh kepada daerah.

Belum lagi pada awal perdirinya DOB, dana dari pusat dan pendapatan daerah lebih banyak dihabiskan untuk membangun fasilitas pemerintahan, seperti gedung kantor dan kendaraan dinas daripada digunakan untuk membangun fasilitas publik. Dalam situasi ini, pada awalnya masyarakat berharap akan mendapatkan manfaat pemekaran secepatnya, namun pada kenyataannya masyarakat adalah pihak terakhir yang akan merasakan hasil pemekaran daerah.

Selain itu, perebutan aset antara daerah pemekaran dengan daerah induk banyak terjadi. Contoh kasus ini terjadi di Kabupaten Nunukan yang bersitegang dengan Kabupaten Bulungan (kabupaten induk). Demikian pula halnya dengan pengalihan aset di Kota Lhokseumawe dengan Kabupaten Lhoksukon (kabupaten induk), dan banyak lagi. Kemudian, data dari Bappenas tahun 2007 menyatakan bahwa 89,48 persen daerah induk belum memberikan dukungan dana kepada daerah pemekaran (Agustino & Yusoff, dalam *Jurnal Ilmu Administrasi Negara*, 2008: 198). Tanpa aset dan dana yang memadai, maka pelayanan kepada masyarakat

mustahil untuk diberikan secara optimal.

Lebih jauh, ada beberapa kepala daerah DOB yang terbukti telah melakukan korupsi dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) seperti yang terjadi di Kabupaten Minahasa Selatan (Merdeka, 2013: www.). Korupsi dana APBD tentunya akan mengganggu atau mengurangi kuantitas dan kualitas dari target pembangunan di daerah.

Pemekaran tidak serta merta dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat atau membuat masyarakat dapat menikmati hasil pembangunan. Jika dilihat dari sisi pendapatan daerah, pemekaran sebenarnya tidak cukup menguntungkan bagi daerah pemekaran maupun daerah induk, setidaknya pada awal pemekaran suatu daerah. Hal ini disebabkan karena pendapatan dibagi antara daerah induk dengan daerah pemekaran. Dengan demikian, dana untuk pembangunan, pelayanan, dan usaha untuk mensejahterakan masyarakat berkurang.

Kesimpulan dan Rekomendasi

Pembentukan DOB di Indonesia selama ini ternyata tidak serta merta menghasilkan demokratisasi, mendekatkan pemerintah (daerah) kepada masyarakat, menciptakan pelayanan publik yang lebih baik, dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Beberapa DOB memang berhasil melaksanakan misi dan tujuan pemekaran, namun lebih banyak yang belum bahkan gagal melaksanakannya, seperti yang ditunjukkan hasil evaluasi DOB yang dikeluarkan oleh Kemendagri.

Masalah banyaknya kegagalan DOB dan merebaknya usulan pembentukan DOB merupakan tanggung jawab banyak pihak yang terkait. Peraturan perundang-undangan yang sangat prosedural, pemerintah pusat yang lemah, elit lokal dan elit pusat yang menggunakan pemekaran sebagai alat kepentingan politik dan ekonomi menyebabkan masalah ini terjadi.
Perlu disadari, praktik pemekaran daerah yang masif dan cenderung brutal serta bermasalah ini akan berdampak buruk khususnya bagi masyarakat di daerah yang bersangkutan dan umumnya kepada republik ini. Masyarakat di daerah kurang dapat merasakan manfaat pemekaran atau pembentukan DOB, karena sebagian besar kinerja pemerintah DOB buruk. Di sisi lain, negara mengalami pemborosan anggaran yang diperuntukkan bagi DOB. Belum lagi masalah dan konflik sosial yang timbul dalam masyarakat karena pembilahan berdasar suku dan atau agama antar daerah.

Kegagalan-kegagalan dari banyak DOB adalah bom waktu yang suatu saat akan meledak jika tidak diantisipasi. Oleh karena itu, perlu secepatnya melakukan perbaikan terhadap kebijakan ini. Berikut beberapa rekomendasi penulis terkait permasalahan DOB.

Peran Pemerintah pusat

a. Pemerataan pembangunan

Persepsi saat ini yang dikembangkan atau berkembang mengenai pemekaran daerah adalah pemekaran daerah merupakan akses dan kesempatan untuk mendapatkan porsi pembangunan dari pusat. Jika tidak ada pemekaran, maka suatu daerah tidak akan menikmati

pembangunan dan tidak akan mengalami peningkatan kesejahteraan. Oleh karena itu, pemerintah terutama Kemendagri perlu meluruskan persepsi tersebut. Selain itu, pemerintah pusat perlu mengoptimalkan upaya untuk mendukung pemerataan pembangunan, serta mendorong pemerintah daerah untuk memberikan kinerja yang optimal kepada masyarakat.

b. Moratorium terhadap pembentukan DOB

Pemerintah yang dalam posisi ini memiliki kewenangan peraturan perundang-undangan seharusnya melakukan revisi terhadap PP mengenai DOB untuk menerapkan moratorium DOB dalam beberapa tahun ke depan. Ini akan memberikan waktu kepada pemerintah dan DOB yang ada untuk membenahi diri. Di sisi lain, hal ini dapat menunda berdirinya DOB baru yang kemungkinan bermasalah.

Perlu dipahami bahwa moratorium tidak berarti suatu kemunduran dalam proses desentralisasi. Namun, moratorium perlu dilihat sebagai upaya pembenahan terhadap DOB yang telah terbentuk, sekaligus mempersiapkan skema dan desain besar agar pembentukan DOB kemudian harinya bisa lebih matang dan lebih baik lagi.

c. Pemerintah bersama DPR merevisi perundangan yang terkait dengan DOB

Lebih jauh, sangat penting untuk membuat syarat yang lebih ketat agar pembentukan DOB tidak terlalu mudah. Ini sebagai upaya untuk mengembalikan otonomi daerah yang berorientasi pada pelayanan publik dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Kebijakan pemekaran daerah harus mempertimbangkan kepentingan nasional, bukan hanya aspirasi dan kehendak daerah semata. Apalagi dalam kenyataannya, inisiatif dan usulan pembentukan DOB datang dari pihak-pihak tertentu yang berkepentingan.

Regulasi yang ada sekarang lebih mengedepankan hasrat otonomi tanpa memperhatikan kepentingan makro secara nasional, terutama kemampuan fiskal negara. Untuk itu, pemerintah pusat dan DPR perlu untuk segera memasukkan desain komprehensif tentang penataan daerah seperti Desertada pada revisi perundangan, terutama UU Nomor 32 Tahun 2004.

Penyelamatan DOB yang Sudah Terbentuk

Jika sebuah DOB gagal menjalankan pemerintahannya, maka daerah tersebut dapat dihapus atau digabung dengan daerah lain. Namun, pada kenyataannya hal tersebut akan sangat sulit dilaksanakan. Seperti diketahui, dalam proses pengusulan untuk menjadi DOB, banyak elit daerah yang menggunakan massa untuk melakukan aksi yang kadang anarkis. Bisa dibayangkan reaksi elit lokal jika sebuah DOB yang gagal di hapus atau digabungkan.

Oleh karena itu, perlu pendampingan dari pemerintah pusat juga daerah induk untuk DOB yang sudah terbentuk dan belum dapat menjalankan otonomi dengan baik. Pendampingan ini dilakukan terutama pada pelayanan publik dan usaha peningkatan kesejahteraan masyarakat. Hal ini tidaklah mudah, karena jumlah DOB yang berkinerja buruk sangat banyak.

Kesadaran Elit

Pembentukan DOB seperti sebuah langkah dalam realita politiknya tampak tidak mungkin mundur kembali. Untuk itu, perlu kesadaran para elit di berbagai tingkatan bahwa pembentukan DOB memiliki konsekuensi yang besar terhadap negara dan masyarakat, bukan hanya dari aspek politik semata, namun juga ekonomi, sosial, bahkan keamanan.

Walau sepertinya sangat berat untuk mengharapkan para elit pusat maupun elit daerah untuk bisa menahan diri, namun harus diakui bersama bahwa elit adalah aktor utama di balik munculnya usulan pembentukan DOB. Oleh karena itu, elit perlu berkaca pada hasil pembentukan DOB sebelum ini yang ternyata lebih banyak menimbulkan masalah.

Elit politik harus menyadari peliknya permasalahan DOB, terutama yang dipaksakan atas nama kepentingan pihak-pihak tertentu. Untuk itu, para elit harus menunjukkan *good political will* dan mampu mengubah orientasi mereka yang awalnya condong pada kepentingan sempit individu dan kelompok ke arah orientasi yang memperhatikan kepentingan masyarakat khususnya dan kepentingan nasional pada umumnya.

...

Daftar Pustaka

Buku dan Jurnal

Agustino, Leo. 2011. *Sisi Gelap Otonomi Daerah: Sisi Gelap Desentralisasi di Indonesia Berbanding Era Sentralisasi*. Bandung: Widya Padjajaran.

Agustino, Leo & Muhammad Agus Yusoff. 2008. "Proliferasi dan Etno-Nasionalisme daripada Pemberdayaan dalam Pemekaran Daerah di Indonesia". Dalam *Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi* Volume 15, Nomor 3: 196-201.

Aspinall, Edward dan Marcus Mietzner (ed.). 2010. *Problem of Democratisation in Indonesia: Elections and Society.* ISEAS. Singapore.

Choi, Hankyung. 2011. *Local Politics in Indonesia: Pathways to Power.* Oxon: Routledge.

Jaweng , Robert Endi. "Dekonstruksi Otonomi Versi Elite". Kompas, 20 November 2013.

_____. "Pemekaran dan Cacat Bawaan". Kompas, 24 Juni 2013.

Mubarak, Zaki, M. Agus Susilo dan Agung Pribadi. 2006. *Blue Print Otonomi Daerah Indonesia*. Jakarta: Yayasan Harkat Bangsa.

Noor, Muhammad. 2012. *Memahami Desentralisasi Indonesia*. Yogyakarta: Interpena.

Nordholt, Henk Schulte dan Gerry van Klinken. 2007. *Politik Lokal di Indonesia*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Pratikno. "Politik Kebijakan 'Pemekaran Daerah'". Dalam *Blue Print Otonomi Daerah Indonesia*. Zaki Mubarak, M. Agus Susilo dan Agung Pribadi (ed.). 2006. Jakarta: Yayasan Harkat Bangsa

Ratnawati, Tri. 2006. "Mengevaluasi Kebijakan Pemekaran Wilayah di Indonesia". Dalam *Blue Print Otonomi Daerah Indonesia*. Zaki Mubarak, M. Agus Susilo dan Agung Pribadi (ed.). Jakarta: Yayasan Harkat Bangsa.

_____. 2009. *Pemekaran Daerah: Politik Lokal dan Beberapa Isu Terseleksi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

_____. 2010. *"Satu Dasa Warsa Pemekaran Daerah Era Reformasi: Kegagalan Otonomi Daerah"*. Dalam Jurnal Ilmu Politik Edisi 21: 122-235.

Sudarsa, Agun Gunandjar. 2013. "Harapan Kehidupan Baru Rakyat Daerah Melalui RUU DOB". http://www.kangagun.com/konten/226/harapan-kehidupan-baru-rakyat-daerah-melalui-ruu-dob. Diakses pada 20 November 2013.

Timmer, Jaap. "Desentralisasi Salah Kaprah dan Politik Elit di Papua". Dalam *Politik Lokal di Indonesia*. Henk Schulte Nordholt dan Gerry van Klinken (ed.). 2007. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Zuhro, Siti. *"Pemekaran Daerah: Antara Jimat dan Syahwat Politik"*. *Media Indonesia,* 6 Mei 2013.

Media Cetak dan Internet

Antara News. 2013. "Wawan Tersangka Korupsi Alat Kesehatan Tangerang Selatan". http://www.antaranews.com/berita/404717/wawan-tersangka-korupsi-alat-kesehatan-tangerang-selatan. Diakses pada 27 November 2013.

Antara Sumut. 2013. "Plt Gubernur: Pemkab Sergai Banyak Raih Prestasi". http://www.antarasumut.com/plt-gubernur-pemkab-sergai-banyak-raih-prestasi/. Diakses pada 25 November 2013.

BBC. 2013. "DPR Sahkan 65 Daerah Otonom Baru". http://www.bbc.co.uk/indonesia/berita_indonesia/2013/10/131024_dpr_sahkan_65daerah_otonomi_baru.shtml. Diakses pada 18 November 2013.

Berita Dewan. 2013. "Pemekaran Wilayah RUU 65 DOB Disahkan DPR". http://www.beritadewan.com/pemekaran-wilayah-ruu-65-dob-disahkan-dpr/. Diakses pada 19 November 2013.

Bintang Papua. 2013. "Pemerintah Pusat Dinilai Jadikan SK DOB Sebagai lahan Bisnis". http://bintangpapua.com/index.php/lain-lain/papua/kab-supiori/item/8523-pemerintah-pusat-dinilai-jadikan-sk-dob-sebagai-lahan-bisnis. Diakses pada 21 November 2013.

Hukum Online. 2009. "Ryaas Rasyid: Usulan Pemekaran Wilayah harusnya dari Pusat". http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol21268/ryaas-rasyid-usulan-pemekaran-wilayah-harusnya-dari-pusat. Diakses pada 18 November 2013.

Jurnal Parlemen. 2013. "Inilah 65 Calon Daerah Otonomi Baru. http://www.jurnalparlemen.com/view/6606/inilah-65-calon-daerah-otonomi-baru.html. Diakses pada 19 November 2013.

Kemendagri. 2013. "Daerah otonomi Daerah di Indonesia per Provinsi Tahun 1999-2013". http://www.kemendagri.go.id/media/filemanager/2010/03/05/d/o/dot_09.pdf. Diakses pada 20 November 2013.

Kompas. 2013. "Ini Peringkat Indonesia Governance Index". http://nasional.kompas.com/read/2013/09/02/1414357/Ini.Peringkat.Indonesia.Governance.Index.2012. Diakses pada 27 November 2013.

Koran Sindo. 2013. "Pemekaran Daerah manuver Politik". http://www.koran-sindo.com/node/340340. Diakses pada 21 November 2013.

Merdeka. 2013. "Daftar Kepala Daerah Terlibat Korupsi" http://m.merdeka.com/khas/daftar-kepala-daerah-terlibat-korupsi-kepala-daerah-korup-4.html. Diakses pada 26 November 2013.

Merdeka. 2013. "Mantan Sekda Minahasa Selatan Korupsi Rp 126 Milyar Dana APBD" http://www.merdeka.com/peristiwa/mantan-sekda-minahasa-selatan-korupsi-rp-126-miliar-dana-apbd.html. Diakses pada 26 November 2013.

Papua Untuk Semua. 2013. "Batas Wilayah Masih Bermasalah" http://www.papua.us/2013/09/batas-wilayah-masih-bermasalah.html. Diakses pada 22 November 2013.

Portal KBR. 2013. "Syarat Pembentukan Daerah Otonom Baru Diperketat". http://www.portalkbr.com/berita/nasional/2935437_4202.html. Diakses pada 20 November 2013.

Portal KBR. 2013. "Ditolak, Usulan Pemekaran Papua Tengah dan Papua Selatan". http://www.portalkbr.com/nusantara/papua/2999630_4263.html. Diakses pada 20 November 2013.

Republika. 2013. "Kemendagri: 309 Kepala Daerah Terjerat Kasus Korupsi". http://www.republika.co.id/berita/nasional/politik/13/10/08/mucwgv-kemdagri-309-kepala-daerah-terjerat-kasus-korupsi. Diakses pada 26 November 2013.

Sekretaris Kabinet. 2013. "Mendagri: Hanya 30 Persen Daerah Otonom Baru yang Sukses". http://www.setkab.go.id/nusantara-10336-mendagri-hanya-30-persen-daerah-otonomi-baru-yang-sukses.html. Diakses pada 25 November 2013.

Suara Pembaharuan. 2013. "Kesejahteraan Banten Terburuk Kedua Dari Tujuh Provinsi". http://www.suarapembaruan.com/home/kesejahteraan-banten-terburuk-kedua-dari-tujuh-provinsi/25469. Diakses pada 26 November 2013.

Tempo. 2013. "Menteri Gamawan Pilih Tunda Pemekaran Wilayah". http://www.tempo.co/read/news/2013/09/12/078512762/Menteri-Gamawan-Pilih-Tunda-Pemekaran-Wilayah. Diakses pada 19 November 2013.

Tempo. 2013. " 1 provinsi dan 10 Kabupaten Baru Diresmikan". http://www.tempo.co/read/news/2013/04/22/078475016/1-Provinsi-dan-10-Kabupaten-Baru-Diresmikan. Diakses pada 19 November 2013.

Bagian Tiga

POLEMIK DAFTAR PEMILIH TETAP PEMILU 2014

— Arfianto Purbolaksono —

Pemilihan Umum (Pemilu) adalah sarana demokrasi dalam rangka memilih pemimpin. Dalam pandangan Joseph Schumpeter (dalam Ubaidilah, 2000) esensi demokrasi adalah mekanisme kompetitif memilih pemimpin melalui pemilihan umum (pemilu) guna mendapatkan suara rakyat.

Abdul Bari Azed berpendapat pemilu adalah sarana penyampaian hak-hak demokrasi warga Negara yang harus dilaksanakan dalam waktu-waktu tertentu guna melaksanakan asas kedaulatan rakyat (Azed, 2000: 15).

Sedangkan menurut Arbi Sanit (1998: 191), pemilu merupakan proses politik yang menggunakan hak politik sebagai bahan baku untuk ditransformasikan menjadi kedaulatan negara, maka rakyat berpeluang untuk memperjuangkan nilai dan kepentingannya dengan menggunakan hak politik dan hak lain yang tak diserahkan sebagai kekuatan menawar dalam menghadapi penguasa atau pihak yang sedang berusaha menjadi penguasa.

Demokratis atau tidaknya sistem politik ditentukan oleh tingkat partisipasi politik warganya. Standar minimal demokrasi biasanya yaitu adanya pemilu, adanya jaminan terjadinya rotasi kekuasaan serta partisipasi politik dari warga negaranya. Dalam hal ini, partisipasi politik khususnya, menjadi ukuran untuk melihat eksistensi demokrasi dalam suatu negara.

Partisipasi politik adalah kegiatan seseorang atau kelompok orang untuk ikut serta secara aktif dalam kehidupan politik, yaitu dengan

jalan memilih pimpinan negara dan, secara langsung atau tidak langsung, mempengaruhi kebijakan pemerintah *(public policy)*. Kegiatan partisipasi politik mencakup tindakan seperti memberikan suara dalam pemilu, menghadiri rapat umum, menjadi anggota suatu partai atau kelompok kepentingan, mengadakan hubungan *(contacting)* dengan pejabat pemerintahan atau anggota parlemen, dan sebagainya (Budiardjo, 1998: 1).

Partisipasi politik ialah kegiatan warga negara biasa dalam mempengaruhi proses pembuatan dan pelaksanaan kebijakan umum dan dalam ikut menentukan pemimpin pemerintahan (Surbakti, 1992: 141). Bentuk partisipasi politik yang paling umum dikenal adalah pemungutan suara *(voting)* baik untuk memilih calon wakil rakyat atau untuk memilih kepala negara (Maran, 2001: 148).

Dalam pemilu diakui adanya hak pilih secara universal *(universal suffrage)*. Dieter Nohlen menyatakan hak pilih ini merupakan salah satu prasyarat fundamental bagi negara yang menganut demokrasi konstitusional moderen . Pemilu merupakan institusionalisasi partisipasi dalam menggunakan hak pilih. Hak pilih ini memiliki karakter demokratis bila memenuhi empat prinsip, yaitu umum *(universal)*, setara *(equal)*, rahasia *(secret)*, dan langsung *(direct)* (Asy'ari, 2013: www.).

Hak pilih bersifat *umum* bila dapat menjamin setiap warga negara (tanpa memandang jenis kelamin, ras, bahasa, pendapatan, kepemilikan lahan, profesi, kelas, pendidikan, agama dan keyakinan politik) memiliki hak untuk memilih dan hak untuk dipilih dalam pemilu. *Kesetaraan* dalam hak pilih mensyaratkan adanya kesamaan nilai suara dalam pemilu bagi semua pemilih (Asy'ari, 2013).

Prinsip *kerahasiaan* dalam hak pilih adalah adanya jaminan bahwa tidak ada pihak lain yang mengetahui pilihan pemilih, yang dalam praktek diimplementasikan dalam bentuk keharusan tersedianya kotak suara dan bilik suara yang menjamin kerahasiaan pilihan. Prinsip *langsung* dalam hak pilih adalah adanya jaminan bahwa pemilih dapat memilih secara langsung para calon tanpa perantara. Dengan demikian pada dasarnya hak pilih merupakan bentuk dasar demokrasi partisipatoris (Asy'ari, 2013).

Hal ini sejalan dengan Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia Pasal 21 yang menyatakan bahwa: "kehendak rakyat harus menjadi dasar kekuasaan pemerintah; kehendak ini harus dinyatakan dalam pemilu yang dilaksanakan secara berkala dan murni, dengan hak pilih yang bersifat umum, dan sederajat, dengan pemungutan suara secara rahasia ataupun dengan prosedur lain yang menjamin kebebasan bersuara".

Selanjutnya dalam Pasal 25 Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik (ICCPR) Tahun 1966 dinyatakan bahwa setiap warga negara harus mempunyai hak dan kesempatan, tanpa pembedaan apapun dan tanpa pembatasan yang tidak layak, untuk; memilih dan dipilih pada pemilu yang dilaksanakan secara berkala, yang murni, dan dengan hak pilih yang universal dan setara, serta dilakukan melalui pemungutan suara secara rahasia untuk menjamin kebebasan menyatakan keinginan dari para pemilih.

Bunyi kedua pasal tersebut merupakan sebuah pengakuan bahwa setiap warga negara mempunyai hak untuk mengambil bagian dalam pemilu yang demokratis. Pemilu yang demokratis akan mencerminkan sebuah kedaulatan rakyat dan legitimasi bagi sebuah pemerintahan yang terpilih.

Dengan perkataan lain, pemilu adalah sarana demokrasi untuk membentuk sistem kekuasaan negara yang berkedaulatan rakyat. Kekuasaan yang lahir melalui pemilu adalah kekuasaan yang lahir dari rakyat, menurut kehendak rakyat dan dipergunakan sesuai dengan keinginan rakyat (Purbolaksono, 2013).

Di Indonesia permasalahan yang sering kali muncul berkaitan dengan partisipasi politik warga negara dalam pemilu adalah adanya polemik penyusunan daftar pemilih tetap (DPT). Menjelang Pemilu 2014 permasalahan DPT kembali menyeruak. Hal ini memunculkan potensi kecurangan. Penyusunan daftar pemilih sendiri dapat diukur dari tiga indikator, yaitu cakupan, kemutahiran, dan akurasi.

Lemahnya ketiga indikator tersebut akan menyebabkan banyak pemilih yang tidak terdaftar dan menimbulkan pemilih siluman. Permasalahan inilah yang terekam di pengalaman Pemilu 2009 yang lalu.

Sistem Pendaftaran Pemilih di Indonesia

Ada dua jenis sistem pendaftaran pemilih, yaitu berdasarkan skala periode waktu serta berdasarkan hak dan kewajiban. Berdasarkan skala periode waktu, sistem pendaftaran pemilih ada tiga jenis, yaitu *periodic list, continuous register or list*, dan *civil registry*. Berikut penjelasan mengenai system pendaftaran pemilih tersebut (ACE-Electoral Knowledge Network, 2012).

Sistem *periodic list* adalah sistem pendaftaran pemilih hanya untuk pemilu tertentu saja. Pendaftar pemilih dilakukan setiap kali hendak menyelenggarakan pemilu sebagaimana diterapkan selama enam kali pemilu pada Era Orde Baru. Sistem *continuous register or list* adalah sistem pendaftaran pemilih untuk pemilu yang berkelanjutan. Artinya, Daftar Pemilih Pemilu tidak dibuang melainkan dimutakhirkan untuk digunakan pada pemilu berikutnya.

Contohnya seperti pada periode 2001 sampai dengan 2007 KPU melaksanakan Pendaftaran Penduduk dan Pemilih Pemilu Berkelanjutan (P4B) tidak hanya untuk penyelenggaraan Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD dan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden tahun 2004, tetapi juga digunakan untuk penyelenggaraan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah sejak tahun 2006.

Sistem *civil registry* adalah pendaftaran pemilih berdasarkan pencatatan sipil (penduduk) untuk mendata nama, alamat, kewarganegaraan, umur dan nomor identitas. Dengan kata lain pada sistem ini data kependudukan sebagai dasar daftar pemilih memerlukan *data-sharing agreements*.

Berdasarkan model seperti ini, KPU wajib menggunakan data pemilih yang diberikan oleh instansi pemerintah yang bertugas mengurus administrasi kependudukan. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2010 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD mengharuskan penggunaan sistem pendaftaran ini tidak saja karena KPU wajib menyusun Daftar Pemilih Sementara dari Daftar Penduduk Pemilih Potensial Pemilu (DP4), tetapi juga karena setiap pemilih wajib memiliki Nomor Induk Kependudukan (NIK).

Di sisi lain, sistem pendaftaran pemilih berdasarkan hak dan kewajiban ada tiga jenis, yaitu *voluntary registration, mandatory registration* dan *mix strategy.* Pada *voluntary registration,* memilih adalah hak, pemilih dapat memilih untuk mendaftar atau tidak dalam daftar pemilih. Prinsip yang dianut adalah prinsip *self-initiated registration*. Pada *mandatory registration,* memilih adalah kewajiban, pemilih wajib mendaftar/didaftar dalam daftar pemilih. Prinsip yang dianut adalah prinsip *state-initiated registration* (Asy'ari, 2013).

Pada *mix strategy* pemerintah memfasilitasi proses pendaftaran pemilih dan proses pendaftaran pemilih dilakukan sendiri oleh pemilih. Prinsip yang dianut adalah *citizens and the state share responsibility for registratio*n atau prinsip *the state takes steps to facilitate registration,* and *citizens must do their part to complete the process* (Asy'ari, 2013).

Di Indonesia jika kita bandingkan sistem pendaftaran pemilih, di masa Orde Baru dilakukan model *periodic list,* dimana setiap menjelang dilakukan pemilu pendaftaran yang dilakukan oleh pemerintah. Pemerintah mengeluarkan jumlah pemilih berdasarkan sensus yang dikeluarkan oleh Biro Pusat Statistik (BPS).

Pada era reformasi, sistem pendaftaran pemilih di Indonesia dirancang menganut sistem *continous register or list*. Hal ini terlihat pada Pemilu 2004 yang menggunakan Pendaftaran Pemilih dan Pendataan Penduduk Berkelanjutan (P4B). Data hasil P4B digunakan sebagai dasar untuk menyusun daftar pemilih Pemilu Legislatif 2004. Selanjutnya pada Pemilu Presiden 2004, data pemilih yang dijadikan dasar untuk pemutakhiran daftar pemilih adalah DPT Pemilu Legislatif.

Namun, sistem itu berubah menjadi *civil registry* (kependudukan dan catatan sipil) ketika terbit Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, Dan Pemberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah, di mana di dalamnya ditentukan bahwa data pemilih berdasarkan daftar pemilih pemilu terakhir di daerah dimutakhirkan dan divalidasi oleh perangkat daerah yang mengurusi tugas kependudukan dan catatan sipil. Data hasil pemutakhiran oleh pemerintah itulah yang kemudian dikenal dengan Data Penduduk Potensial Pemilih Pemilu (DP4).

Pemilu 2009, dimana sistem yang digunakan cenderung bercorak civil registry,

ditunjukkan oleh Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang menentukan bahwa data sebagai dasar penyusunan daftar pemilih adalah data kependudukan yang disediakan oleh pemerintah dan pemerintah daerah.

Tabel 3.1 Kelebihan dan Kelemahan Sistem Pendaftaran Pemilih

Sistem Pendaftaran Pemilih	Kelebihan	Kelemhan
Periodic List	• Tidak diperlukan lembaga untuk mengelola data daftar pemilih pemilu; • Tidak diperlukannya kemutahiran data informasi pribadi pemilih; • Memaksimalkan kesadaran dan minat pemilih dalam pemilu; pendaftaran pemilih juga merupakan waktu yang tepat untuk dilakukannya pendidikan pemilih; • Tidak memerlukan perangkat komputer dan *software* yang berteknologi tinggi, karena pengelolaan data tidak berbasis komputer.	• Proses pendaftaran pemilih seluruh berlangsung dalam jangka waktu yang relatif singkat; • Meningkatkan risiko gangguan yang disebabkan oleh kondisi alam maupun atau stabilitas politik; • Sangat rentan terhadap masalah dengan akurasi dan kelengkapan data; • Model ini berbiaya mahal; • Periode pendaftaran pemilih terbatas sehingga dapat memunculkan manipulasi data pemilih.
Continous Register Or List	• Daftar pemilih disimpan dan dapat diperbarui secara teratur; • Daftar pemilih terbuka bagi publik; • Daftar pemilih selalu dapat dipersiapkan lebih cepat; • Kemutakhiran data dapat dilakukan sepanjang tahun; • Membuat efisiensi dalam pendaftaran pemilih.	• Diperlukan lembaga yang mengelola data daftar pemilih; • Diperlukan perangkat komputer dan *software* yang menunjang pengelolaan data pemilih; • Diperlukan sumber daya manusia yang memiliki keahlian dalam mengelola data daftar pemilih; • Penyelenggara pemilu harus selalu menjaga keakuratan daftar, karena adanya perubahan data pemilih seperti tempat tinggal, usia, dan status hukum.
Civil Registry	• Data pemilih cenderung lebih lengkap dan akurat; • Dapat diperbaharui secara teratur; • Adanya penghematan biaya dalam melakukan kemutahiran data pemilih; • Penyusunan daftar pemilih berjalan dalam waktu singkat.	• Diperlukan biaya yang sangat besar untuk membangun sistem informasi yang terintegrasi seperti e-KTP; • Hingga saat ini pun e-KTP belum mampu untuk menjaga akurasi dari data pemilih; • Adanya kekekhawatiran penyalahgunaan data; • Kewenangan penyelenggara pemilu bergantung pada pemerintah untuk pemeliharaan daftar pemilih. Tantangan lain adalah dimana partai-partai oposisi, kelompok masyarakat sipil atau pemilih umumnya skeptis atau tidak percaya pemerintah, skeptisisme mereka akan juga berdampak pada lembaga penyelenggara pemilu dan daftar pemilih.

Sumber: ACE-Electoral Knowledge Network, 2012: http://aceproject.org/ace-en/topics/vr/vr20.

Data kependudukan adalah data penduduk dan data penduduk potensial pemilih pemilu (DP4), dan setiap pemilih harus memiliki NIK (Surbakti, et.al., 2011: 6). Dapat dikatakan bahwa data pemilih Pemilu 2009 berdasarkan kepada data yang disediakan oleh pemerintah, atau terputus sama sekali dengan daftar pemilih pemilu sebelumnya. Pada Pemilu Presiden 2009 kembali dianut sistem *continuous register or list,* karena data pemilih yang digunakan adalah daftar pemilih pemilu legislatif sebelumnya.

Untuk Pemilu 2014, KPU meluncurkan Sistem Pendaftaran Pemilih (Sidalih). Peluncuran portal ini dimaksudkan untuk menunjukkan ada dua fungsi dari Sidalih. *Pertama,* tentang perkembangan penyusunan daftar pemilih tetap (DPT). *Kedua*, juga berfungsi agar masyarakat dapat mengecek apakah dirinya termasuk daftar ganda atau tidak. Jika ganda, maka pemilih dapat memilih alamat mana yang akan digunakan.

Kelebihan dengan menggunakan Sidalih ini, akan membuka ruang partisipasi masyarakat dalam tahapan daftar pemilih ini. Masyarakat akan dapat melihat secara *online* dan *real time* perubahan maupun perkembangan data pemilih. Masyarakat juga dapat berpartispasi untuk melihat apakah datanya terdapat data ganda atau tidak.

Namun, dalam pelaksanaannya Sidalih bukan tanpa persoalan. Persoalan teknis seperti input data manual ke program Sidalih secara online menjadi salah satu hambatan. Masih adanya ketimpangan infrastruktur komputer dan internet maupun sumber daya manusia menjadi penyebab persoalan ini.

Selanjutnya Bawaslu (24/10) menemukan adanya data-data yang tidak sinkron antara DPT yang ditetapkan KPUD Kabupaten/Kota dengan data DPT yang terdapat dalam Sidalih. KPU mengganggap bahwa data Sidalih lebih dapat dipercaya (valid), karena telah bersih dari data-data yang dianggap bermasalah. Padahal menurut Bawaslu, dalam ketentuan Pasal 38 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu, jelas disebutkan, DPT yang memiliki legalitas sebagai dasar bagi data pemilih adalah DPT yang ditetapkan KPU Kabupaten/Kota.

Terkait temuan Bawaslu tentang ketidaksinkronan data DPT antara data DPT dari hasil pleno KPUD Kabupaten/Kota dan data DPT Sidalih dari KPU, Bawaslu menyampaikan terdapat enam provinsi yang tidak sesuai antara DPT hasil pleno di KPU Daerah dengan Data Sidalih. Perbedaan data hasil pleno KPUD dan DPT Sidalih dari KPU sendiri dapat dilihat dalam Tabel 2 berikut ini.

Tabel 3.2 Perbedaan Data Hasil Pleno KPUD dan DPT Sidalih

No	Nama Provinsi	Hasil Pleno KPU	DPT Sidalih
1	Sumatera Utara	9.840.562	9.803.082
2	Riau	4.109.060	4.095.202
3	Jambi	2.463.160	2.463.629
4	Banten	7.908.855	7.892.914
5	Kep. Riau	1.295.755	1.286.551
6	NTT	3.118.180	3.114.715

Data Bawaslu 24 Oktober 2013.

Kemudian jika ditinjau juga dengan keamanan data pemilih, Sidalih rentan disalahgunakan oleh pihak-pihak berkepentingan yang tidak bertanggung jawab. Oleh karena itu, diperlukan evaluasi lebih lanjut atas program Sidalih untuk Pemilu 2014. Perbaikan Sidalih harus dilakukan demi menjaga keakuratan dan kemutahiran data daftar pemilih untuk pemilu di masa yang akan datang.

Permasalahan DPT

Permasalahan DPT sangat rentan menimbulkan kecurangan dalam Pemilu. Pengalaman permasalahan DPT pada Pemilu 2009 misalnya, dimana jumlah pemilih tidak terdaftar dan pemilih siluman diperkirakan jumlahnya mencapai sekitar 31 juta pemilih(Surbakti, Ramlan, 2011).

Pemilih siluman sendiri, yaitu nama pemilih yang sudah meninggal, pemilih yang sudah lama pindah, warga negara yang belum berhak memilih, pemilih yang juga terdaftar di dua atau lebih daerah lain, dan pemilih yang kemudian bekerja sebagai anggota TNI/ Polri belum dihapus dari DPT.

Berikut data jumlah pemilih dari Pemilu 1999 hingga Pemilu 2014 berdasarkan data yang diolah dari berbagai sumber oleh penulis saat tulisan ini dibuat.

Tabel 3.3 Data Jumlah Pemilih Pada Pemilu 1999 Hingga Pemilu 2014

No	Pemilu	Jumlah Pemilih
1	Pemilu 1999	118.217.393 pemilih
2	Pemilu 2004	148.000.369 pemilih
3	Pemilu 2009	171.265.442 pemilih
4	Pemilu 2014	186.612.255 pemilih

Data diolah penulis dari berbagai sumber.

Menjelang Pemilu 2014, penyusunan daftar pemilih bukan tanpa permasalahan. Pertama, masih ditemukannya kesalahan data pada Data DP4 yang diterima Komisi Pemilihan Umum (KPU) dari Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri).

KPU menemukan masih adanya anak-anak yang masuk dalam daftar pemilih. KPU menyatakan ada sekitar 190 juta pemilih. Namun, sebanyak 0,03 persen di antaranya adalah penduduk berusia 10 tahun ke bawah. Selain itu, KPU juga menemukan persoalan adanya 14,1 juta warga yang usianya berkisar antara 10-20 tahun masuk dalam DP4.

Kedua, dari 190 juta pemilih yang terdaftar dalam DP4, sekitar 50 juta di antaranya masih menggunakan Kartu Tanda Penduduk (KTP) manual, belum memiliki KTP elektronik.

Sedangkan Kemendagri telah melakukan perekaman Kartu Tanda Penduduk elektronik (e-KTP) kepada 175.245.720 orang. Sementara, yang sudah dipersonalisasi sebesar 138.049.747 dan yang sudah didistribusikan ke daerah sebesar 131.707.154 keping.

Permasalahan penyusunan DPT menjadi berlarut-larut. KPU yang sedianya akan menetapkan DPT pada 13 September 2013, mengalami penundaan sebanyak dua kali. Menurut rencana tahapan awal, KPU seharusnya telah menetapkan DPT 13 September 2013 lalu. Namun, rapat pleno KPU pada Rabu (23/10) memutuskan untuk kembali menunda penetapan dan pengumuman DPT Pemilu 2014.

Ketua KPU Husni Kamil Manik mengatakan, penundaan itu sesuai rekomendasi dari Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) yang menduga masih terdapat permasalahan dalam DPT hasil revisi. Bawaslu mempermasalahkan data-data pemilih yang berubah drastis antara data yang masih di tingkat DPT hingga data tingkat sistem data informasi pemilih.

Jumlah calon pemilih dalam DPS (daftar pemilih sementara) tercatat 187.977.268 orang. Di dalam DPT berkurang menjadi 186.842.533 dan menjadi 186.351.165 setelah DPT diolah Sitem Informasi Data Pemilih (Sidalih).

KPU memaparkan perbedaan tersebut karena adanya perbaikan yang dilakukan oleh KPU pusat. Perbaikan dikarenakan masih terdapat data-data yang tidak valid, seperti masalah pemilih ganda, pemilih yang sudah meninggal, dan pemilih tidak jelas (siluman).Penundaan penetapan DPT ini akan dilakukan selama dua minggu untuk mengkaji kembali seluruh DPT yang telah ditetapkan di tingkat daerah.

Ketua Bawaslu Muhammad menyatakan persoalan penundaan penetapan DPT juga dikarenakan masih banyak data yang masih bermasalah pada nomor induk kependudukan (NIK). Hal inilah yang akan memunculkan potensi adanya pemilih fiktif di Pemilu 2014. Oleh karena itu, Bawaslu meminta KPU melakukan mengkaji ulang data tersebut selambat-lambatnya 4 November.

Pada rapat pleno 4 November 2013, Komisi Pemilihan Umum (KPU) akhirnya menetapkan Daftar Pemilih Tetap (DPT) Pemilu 2014 pada Senin (4/11). KPU menetapkan DPT Pemilu 2014 sebanyak 186.612.255 pemilih untuk dalam negeri yang terdiri dari 93.439.610 pemilih laki-laki dan 93.172.645 pemilih perempuan.

Jumlah pemilih tersebut tersebar di 33 provinsi, 497 kabupaten/ kota, 6.980 kecamatan, 81.034 Desa/ Kelurahan, dan 545.778 Tempat Pemungutan Suara (TPS). Sedangkan untuk pemilih luar negeri KPU menetapkan DPT sebanyak 2.010.280 pemilih di 130 negara dengan 873 TPS.

Walaupun demikian persoalan data pemilih pun hingga saat ini masih menyisakan permasalahan. Permasalahan itu adalah masih adanya 10,4 juta pemilih yang masih bermasalah pada NIK. Di sisi yang lain, NIK merupakan syarat yang diwajibkan Undang-undang No. 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, bagi warga untuk bisa menjadi pemilih di Pemilu 2014. Dalam UU tersebut, daftar pemilih harus dilengkapi minimal lima elemen, yaitu nama, tanggal lahir, jenis kelamin, alamat, dan NIK.

Atas data tersebut, saat ini KPU bersama Kemendagri berkoordinasi untuk menyelesaikan persoalan NIK pemilih. Kemendagri sendiri telah menerbitkan surat edaran kepada Kepala Dinas dan Suku Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil (Dukcapil) seluruh Indonesia untuk memberikan atau membantu mencarikan NIK kepada pemilih yang tercatat dalam DPT nasional Pemilu 2014 tetapi NIK-nya tidak valid.

Penulis mencatat beberapa daerah yang masih menyisakan banyak permasalahan NIK. Terutama di daerah-daerah yang memiliki daftar pemilih yang terbesar seperti di Jawa barat, Jawa Timur, dan Jawa Tengah.

Di Provinsi Jawa Barat, KPU Jabar menyatakan masih terdapat 1,4 juta DPT yang NIK nya bermasalah. Di Jabar banyak ditemukan kejanggalan antara NIK dan Nomor Kartu Keluarga (NKK) yang invalid.

Di Jawa timur masih ada sekitar 479.415 pemilih yang bermasalah dengan NIK. Berdasar data Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) Jawa Timur, daerah yang nama pemilihnya paling banyak tak bisa masuk DPT yakni Kabupaten Malang 90.973 pemilih, Kabupaten Jember 61.113 pemilih, Kediri 41.000 dan Banyuwangi 33.000.

Sama halnya dengan di Jawa tengah ditemukan 520 ribu pemilih yang tanpa NIK. Permasalahan di Jawa tengah terjadi karena NIK pemilih yang masih kosong dikarenakan datanya belum atau terlambat dimasukkan.

Di DKI Jakarta sebanyak 66.089 NIK di daftar pemilih tetap tidak valid. Jumlah itu 0,94 persen dari total pemilih yang berjumlah 7,021 juta orang. Selain jumlah digit

yang kurang atau lebih, petugas menemukan nomor induk dengan angka yang tidak standar atau kosong.

Di Provinsi Gorontalo, jumlah NIK yang masih bermasalah mencapai 56.427 NIK. Di Provinsi Kalimantan Timur sebanyak 125.801 NIK tidak valid ditemukan dalam DPT. Semua NIK tak valid tersebut kebanyakan ditemukan di daerah pedalaman dan perbatasan. Sedangkan untuk daerah kota, NIK tak valid banyak ditemukan dari data penghuni Lapas dan Rumah Tahanan.

Di Provinsi Papua Barat ditemukan sebanyak 67.000 lebih DPT masih bermasalah dengan NIK dan NKK. Paling banyak, persoalan tersebut ditemukan dalam DPT Kota Sorong, yang jumlahnya mencapai 30.000 pemilih. Di Provinsi NTB saat ini sekitar 507 ribu pemilih yang masuk dalam DPT masih bermasalah NIK. Provinsi Banten data pemilih yang memiliki NIK invalid menyisakan sebanyak 404.443 orang.

Di Provinsi Sumatera Barat, KPU Sumatera Barat menyatakan, sebanyak 292.677 NIK penduduk Sumbar bermasalah dari 3.643.900 DPT yang ada.

Artinya, sekitar delapan persen data DPT ini harus dibersihkan. Data ini didapat dari hasil verifikasi faktual yang dilakukan KPU, dimana orangnya ditemukan dan terdaftar dalam DPT, tetapi tidak mengetahui NIK-nya.

Selain temuan KPU, Partai Gerindra juga menemukan 3.750.231 data pemilih bermasalah dalam DPT nasional Pemilu 2014. Ketua Dewan Pimpinan Pusat (DPP) Partai Gerindra Bidang Advokasi Habiburokhman (19/11) mengatakan, data tersebut baru dari 17 kabupaten/kota saja. Lebih jauh, Habiburokhman mengatakan, 3,7 juta data bermasalah itu di luar 10,4 juta data bermasalah temuan KPU. Artinya, 3,7 juta merupakan bagian dari daftar pemilih yang telah ditetapkan.

Permasalahan tersebut, berupa adanya pemilih dengan elemen data nama, alamat, tanggal lahir, dan jenis kelamin yang sama, tetapi tercatat dengan nomor induk kependudukan (NIK) yang berbeda.

Menyikapi persoalan NIK dalam DPT, sampai saat ini KPU masih terus berkoordinasi dengan Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil untuk mencari penyelesaian dari DPT yang bermasalah tersebut. Jika sampai batas waktu yakni 4 Desember 2013, KPU dan Dukcapil di daerah tidak dapat menyelesaikan data pemilih bermasalah, maka penyelesaiannya akan diserahkan ke pemerintah pusat.

Ketidakakuratan Data Kependudukan Menjadi Hulu Persoalan

Hulu persoalan dari polemik DPT disebabkan oleh ketidakakuratan data kependudukan yang mengakibatkan DP4 yang diterima KPU dari Kemendagri menjadi bermasalah. KPU menemukan terdapat 14,1 juta warga yang usianya berkisar antara 10-20 tahun dan 0,03 persen di antaranya adalah penduduk berusia 10 tahun ke bawah yang

masuk dalam DP4.

Belum lagi dengan warga yang belum memiliki e-KTP. Dari 190 juta pemilih yang terdaftar dalam DP4, sekitar 44 juta di antaranya masih menggunakan KTP manual. Persoalan data pemilih pun hingga saat ini masih menyisakan permasalahan. Permasalahan itu adalah masih adanya 10,4 juta pemilih yang masih bermasalah pada NIK.

Di sisi lain, NIK merupakan syarat yang diwajibkan Undang-undang No. 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, bagi warga untuk bisa menjadi pemilih di Pemilu 2014.

Koordinator Forum Masyarakat Pemantau Parlemen Indonesia (FORMAPPI) Sebastian Salang juga menegaskan gagalnya Komisi Pemilihan Umum menetapkan DPT secara tuntas disebabkan persoalan data kependudukan. Sebastian mengatakan bahwa penetapan DPT juga berkaitan dengan belum tuntasnya proyek e-KTP, sehingga terjadi ketidakakuratan data yang mengakibatkan DP4 yang diterima KPU menjadi bermasalah.

Kenyataannya, lambatnya proyek e-KTP berdampak pada pemutakhiran data pemilih. Salah satu dampak yang muncul adalah belum tuntasnya masalah NIK. Adanya DPT bermasalah memunculkan keraguan terkait sejauh mana proyek e-KTP selama ini berjalan.

Walaupun Kemendagri mengklaim telah memberikan NIK sebanyak 251 juta jiwa yang dinilai merupakan kemajuan pesat paska proyek e-KTP dilakukan. Namun ternyata masih tersisa 10,4 juta data pemilih yang masih memerlukan perbaikan administrasi.

Pihak Kemendagri sendiri melalui Dirjen Kependudukan dan Catatan Sipil, Irman memang telah mengakui adanya kelemahan dalam penyusunan DP4. Hal ini dikarenakan pendataan sebagian pemilih masih menggunakan metode pencatatan manual. Kesalahan administrasi bisa saja terjadi saat pencatatan.

Untuk melakukan pencocokan dan penelitian (coklit) atas data pemilih yang disediakan oleh kemendagri, KPU sendiri sebenarnya telah menurunkan 550.483 orang panitia pemutakhiran data pemilih (pantarlih). Akan tetapi, hal ini juga belum mampu untuk mencegah adanya ketidakakuratan data pemilih.

Data penduduk sering dituding sebagai penyebab tidak akuratnya daftar pemilih adalah data penduduk. Institusi yang memiliki otoritas melakukan pendataan jumlah penduduk di Indonesia adalah Kemendagri dan BPS. Data jumlah penduduk dari dua lembaga tersebut sering berbeda. Perbedaan data penduduk itu dapat disebabkan dua hal, yaitu sumber data dan metode pengumpulan data.

Sebagaimana yang kita ketahui, data penduduk ada dua jenis, yaitu penduduk berdomisili secara *de facto* dan penduduk domisili *de jure*. Berdasarkan dua jenis data itu, Kemendagri mendata berdasarkan data penduduk domisili *de jure* dengan dibuktikan identitas kependudukan.

Sementara BPS berdasarkan data penduduk domisili *de facto,* tanpa memperhatikan identitas kependudukan setiap orang yang secara *de facto* berdomisili di suatu tempat dicatat dalam data jumlah penduduk. Dengan demikian, metode yang digunakan oleh Kemendagri dan jajarannya di pemerintah daerah adalah mendata jumlah penduduk berdasarkan identitas kependudukan yang ada.

Kemendagri lebih bersifat pasif terhadap data penduduk atau kemutakhiran data penduduk sangat bergantung kepada laporan kependudukan (kelahiran, kematian, perkawinan, migrasi) dari masyarakat kepada aparat desa/kelurahan, kecamatan, kabupaten/kota, dan provinsi secara berjenjang.

Sementara BPS menggunakan metode sensus, yaitu mencatat data penduduk secara aktif dengan melibatkan petugas sensus menemui orang dalam suatu wilayah tertentu. Selain masalah data penduduk, inkonsistensi sistem pendaftaran pemilih, juga dituding sebagai penyebab tidak akuratnya daftar pemilih. Perubahan sistem pendaftaran pemilih dari pemilu ke pemilu juga menyebabkan daftar pemilih tidak akurat.

Hal ini disebabkan masyarakat beranggapan bahwa dirinya telah terdaftar sebagai pemilih dalam pemilu sebelumnya. Namun, karena sistem yang berubah-ubah itu, sangat mungkin pemilih yang semula terdaftar menjadi tidak terdaftar kembali pada pemilu berikutnya, karena daftar pemilih disusun berdasarkan data yang berbeda.

Seperti yang kita ketahui dimana pada pemilu di masa Orde Baru menggunakan model *periodic list,* sedangkan pada Pemilu 2004 menggunakan model *continous register or list*. Kemudian pada Pemilu 2009, sistem yang digunakan cenderung bercorak *civil registry.*

Idealnya pendaftaran pemilih dilakukan dengan sistem pendaftaran pemilih berkelanjutan *(continuous register or list)* untuk mengatur pemilu nasional dan pemilu kepala daerah. Sistem pendaftaran pemilih berkelanjutan ini diharapkan menjamin akurasi daftar pemilih dari pemilu ke pemilu berikutnya karena hanya melanjutkan dari daftar pemilih yang telah ada.

Dalam sistem ini, KPU memiliki kewenangan besar untuk mengelola serta memutakhirkan data pemilih dalam pemilu. Data pemilih terpusat pada KPU sebagai penyelenggara pemilu. Dengan demikian, tidak muncul kembali permasalahan koordinasi antara KPU dan kemendagri mengenai data pemilih.

Kewenangan besar yang diberikan kepada KPU juga seharusnya diikuti dengan

penguatan kelembagaan dari KPU. Penguatan kelembagaan dari KPU dapat dilakukan dengan meningkatan pembinaan, pelatihan, dan pendidikan terhadap sumber daya manusia (SDM) KPU dan KPUD dalam rangka mengelola data daftar pemilih.

Peningkatan kualitas dan kuantitas SDM sangat krusial bagi kesuksesan penyelenggaraannya pemilu baik nasional maupun pemilukada. Di samping itu, KPU perlu menyusun kode etik dan upaya sosialisasinya bagi anggota KPUD agar dapat melaksanakan tugas dan fungsinya. Sehingga KPU memiliki integritas, profesional, dan akuntabel.

Selanjutnya, penguatan KPU juga harus didukung dengan kebutuhan dana dan tersalurnya tepat waktu. Dalam rangka pemutakhiran data daftar pemilih pemilu perlu segera disusun dan disepakati suatu sistem dan mekanisme pendanaan yang memudahkan serta menjamin ketepatan realisasi anggaran. Ketersediaan anggaran juga sangat terkait dengan kesuksesan pemutahiran daftar pemilih, seperti pembekalan, *upgrading* dan *technical meeting* dan pendistribusian operasional kepada Petugas Pemutakhiran Data Pemilih (PPDP).

Hal lain yang tidak kalah pentingnya adalah, penguatan kelembagaan KPU juga perlu dilakukan dengan memperkuat stuktur organisasi KPU yang fokus pada pengelolaan daftar pemilih pemilu. Diperlukan unit kerja yang bertugas khusus menangani pendaftaran pemilih. Unit kerja ini yang memimpin proses pendaftaran pemilih yang dilakukan oleh KPU Kabupaten/Kota, dan menyediakan unit respon cepat terhadap segala perkembangan dalam pendaftaran pemilih.

Di samping itu, melihat besarnya kewenangan KPU, maka diperlukan fungsi pengawasan yang cukup kuat. Dibutuhkan peran yang optimal dari Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) untuk menjaga integritas, dan kredibilitas penyelenggara Pemilu, selain pengawasan yang dilakukan oleh Bawaslu. Pengawasan secara eksternal juga harus dilakukan oleh kelompok masyarakat sipil, partai politik, maupun media massa.

Rekomendasi

Permasalahan DPT merupakan tahapan yang sangat penting dalam penyelenggaraan Pemilu 2014. Pengalaman Pemilu 2009 dapat menjadi pelajaran. Lemahnya profesionalitas dan integritas dari penyelenggara pemilu memunculkan pelanggaran terhadap hak-hak konstitusi rakyat hingga menyebabkan kecacatan dalam penyelenggaraan Pemilu 2014

Oleh karena itu, dengan mempertimbangkan waktu dalam tahapan penyelenggaraan Pemilu 2014, maka KPU perlu melakukan beberapa langkah-langkah tepat dalam rangka menyelamatkan Pemilu 2014.

Pertama, KPU bekerjasama dengan KPUD dan pemerintah daerah untuk melakukan

pengecekan ulang terhadap data pemilih, serta mendorong partisipasi aktif masyarakat untuk melaporkan jika terjadi kesalahan maupun perubahan data pemilih. Hal ini dilakukan untuk mengupayakan agar warga yang telah memenuhi syarat tercantum dalam daftar pemilih tetap dan memastikan kembali agar DPT tidak memuat daftar nama ganda

Kedua, KPU meningkatkan koordinasi dengan Bawaslu, partai politik, media massa, dan kelompok masyarakat sipil guna meningkatkan pengawasan terhadap perbaikan 10,4 juta pemilih yang bermasalah NIK. Hal ini dilakukan agar DPT yang bermasalah segera terselesaikan. Bukan hanya penyelenggara pemilu, partai politik disini juga sangat berkepentingan untuk mengamankan pemilihnya agar terdaftar sebagai pemilih.

Begitu pula dengan media massa dan kelompok sipil yang mengawasi serta turut aktif melaporkan jika masih terjadi permasalahan DPT. Hal ini dilakukan sehingga dapat meningkatkan kepercayaan terhadap penyelenggaraan Pemilu 2014.

Ketiga, KPU, Bawaslu, dan Kemendagri mengevaluasi dan memperbaiki sistem pendaftaran pemilih yang menggunakan model *civil registry*. Perbaikan ini dilakukan dengan mendesak Kemendagri untuk mempercepat penyelesaian e-KTP agar dapat dijadikan data pedoman KPU untuk melakukan pemutakhiran daftar pemilih.

Langkah-langkah tersebut harus segera diambil sebagai usaha untuk menyelamatkan hak konstitusional rakyat dan juga menyelamatkan Pemilu 2014.

...

Daftar Pustaka

ACE-Electoral Knowledge Network. "Overview of Voter Registration" *and* "Guiding Principles of Voter Registration". http://aceproject.org/ace-en/topics/vr/vr20. Diakses pada 25 November 2013, pukul 15.00 WIB.

_____. "Voluntary versus Mandatory Registration". http://aceproject.org/ace-en/topics/vr/vra/vra09. Diakses pada 25 November 2013, pukul 15.00 WIB.

Asy'ari, Hasyim. 2013. "Arah Sistem Pendaftaran Pemilih Indonesia: Belajar dari Pengalaman Menuju Perbaikan". www.perludem.or.id/ index. php? Option = com_k2 & view =item & id= 1089: arah- sistem -pendaftaran- pemilih-indonesia- belajar- dari- pengalaman- menuju- perbaikan & Itemid =123. Diakses pada 26 November 2013, pukul 11.00 WIB.

Azed, Abdul Bari. 2000. *Sistem Pemilhan Umum di Indonesia*. Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Badan Pengawas Pemilihan Umum. 24 Oktober 2013. *Perbedaan Data Hasil Pleno KPUD dan DPT Sidalih*.

Budiardjo, Miriam. 1998. *Partisipasi dan Partai Politik:* Sebuah Bunga Rampai. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Maran, Rafael Raga. 2001. *Pengantar Sosiologi Politik*. Jakarta: Rineka Cipta

Purbolaksono, Arfianto. 2013. "Catatan Penetapan DPT 2014". http://www.antarasumbar.com/perspektif/127/catatan-penetapan-dpt-pemilu2014.html. Diakses pada 26 November 2013, pukul 11.00 WIB.

Sanit, Arbi. 1998. *Reformasi Politik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Surbakti, Ramlan. 1992. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Widia sarana Indonesia.

Surbakti, Ramlan, et.al. 2011. *Meningkatkan Akurasi Daftar Pemilih: Mengatur Kembali Sistem Pemilih Pemutahiran Daftar.* Jakarta: Kemitraan.

Ubaidillah, A., et.al. 2000. *Pendidikan Kewarganegaraan, Demokrasi, HAM dan Masyarakat Madani*. Jakarta: IAIN Press.

Bagian Empat

TINJAUAN REPRESENTASI PEREMPUAN DALAM PEMILU LEGISLATIF 2014

—Santi Rosita Devi—

Di kebanyakan negara, pemilihan umum (pemilu) merupakan tolak ukur demokrasi. Dengan adanya proses pemilu, sebuah negara dapat dikatakan sebagai negara demokratis meskipun baru secara prosedural. Hal ini berangkat dari asumsi bahwa masyarakat sudah mulai bebas, sehingga dapat menyalurkan aspirasinya dan berpartisipasi langsung untuk memilih wakil-wakil mereka (kebebasan berserikat).

Selain itu, perlu diingat bahwa pemilu hanya salah satu tolak ukur demokrasi (dalam arti yang minimum atau prosedural), dan perlu dilengkapi dengan pengukuran beberapa kegiatan lain yang lebih bersifat berkesinambungan seperti partisipasi dalam kegiatan partai, *lobbying,* dan sebagainya (Budiarjo, 2008:461).

Indonesia adalah sebuah negara demokratis yang mengadakan pemilu secara langsung. Setiap orang juga berhak untuk memilih dan dipilih sebagai wakil rakyat atau bahkan presiden. Tidak ada batasan untuk calon dalam hal gender, ras, etnik, kelas, dan lain-lain. Dengan kata lain, syarat utama *sang* calon adalah dia – seorang warga negara Indonesia, yang sudah siap dan mampu untuk mencalonkan diri, baik itu sebagai anggota legislatif maupun eksekutif.

Tahun depan, pada 2014, Indonesia akan mengadakan "hajatan besar" yakni Pemilu Legislatif (Pileg) 2014. Yang menarik dalam pemilu ini adalah diberlakukannya (kembali) peraturan mengenai kuota 30 % perempuan. Selain kuota, Komisi Pemilihan Umum (KPU) juga sudah menerapkan peraturan terkait Pemilu 2014 dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) No. 7 Tahun 2013

tentang Aturan Pencalonan DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota; PKPU No. 15 Tahun 2013 Tentang Pedoman Kampanye dan PKPU No. 17 Tahun 2013 tentang Pelaporan Dana Kampanye.

Selain untuk mengatur secara lebih rinci mengenai tata cara pemilu, termasuk proses kampanye dan lain-lain, peraturan-peraturan ini juga dibuat berdasarkan pertimbangan sebagai affirmative action keterwakilan (representasi) perempuan dalam politik. Dalam catatan sejarah, kebijakan dalam rangka *affirmative action*[1] di Indonesia muncul dari serangkaian perjalanan panjang.

Meskipun Indonesia sudah membuat kebijakan-kebijakan *affirmative action*, representasi perempuan dalam politik masih belum bisa terjamin secara penuh. Dalam hal ini, persoalan mengenai representasi perempuan dalam politik, masih mendapat banyak tantangan seperti persoalan budaya patriarki, kurangnya modal dan jaringan, persoalan internal partai, serta kuatnya persaingan dengan calon laki-laki.

Gambaran Umum mengenai Kebijakan Peka Gender di Indonesia

Definisi gender berbeda dengan jenis kelamin. Jenis kelamin atau seks, mengacu pada keistimewaan psikologis yang sering dikaitkan dengan ciri-ciri fisik (biologis). Sedangkan gender merupakan sebuah perbedaan tingkah laku antar jenis kelamin yang dikonstruksikan oleh masyarakat melalui sebuah konstruksi sosial [2](Matlin,1987:17).

Istilah gender sendiri digunakan pertama kali pada tahun 1890 guna menunjukkan suatu kepercayaan terhadap kesamaan dalam konteks seksual dan komitmen untuk menghapuskan dominasi dalam masyarakat, dimana perempuan dinilai lebih rendah dibandingkan dengan laki-laki. Dominasi ini mengakibatkan adanya kesenjangan terhadap peran perempuan dan laki-laki, serta diskriminasi pada hak-hak tertentu.

Diskriminasi tersebut muncul dalam berbagai hal, misalnya saja dalam pengkotak-kotakkan pekerjaan dimana laki-laki bekerja di ruang publik dan perempuan berada di ruang privat (pekerjaan rumah tangga). Hal ini berakibat pada adanya keterbatasan perempuan dalam ruang geraknya atau terjadi ketidakadilan gender.

Seperti halnya ras, etnik, dan kelas, gender merupakan sebuah kategori sosial yang juga menentukan jalan hidup seseorang, serta partisipasinya dalam masyarakat dan ekonomi. Tidak semua masyarakat mengalami diskriminasi dalam hal ras, etnik, dan kelas; tetapi semua masyarakat pasti mengalami diskriminasi berdasarkan gender.

[1] *Affirmative action atau tindakan afirmatif seperti yang tertuang dalam Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (CEDAW dalam UU No. 7 Tahun 1984, Pasal 4), adalah langkah-langkah khusus sementara yang dilakukan untuk mencapai persamaan kesempatan dan perlakuan antara perempuan dan laki-laki.*

[2] *Konstruksi sosial adalah sebuah perspektif dalam mengkaji gender. Menurut perspektif ini, individu dan budaya, mengkonstruksikan atau menemukan kenyataan hidup, berdasarkan pengalaman pribadi, interaksi sosial dan kepercayaan. Dalam hal ini, seorang individu tidak dapat menemukan kebenaran (kenyataannya), dikarenakan sistem kepercayaan masyarakatlah yang telah membentuk cara pandang seseorang.*

Diskriminasi ini tentu dialami dalam bentuk kesenjangan dan perbedaan dalam tingkatan yang berbeda-beda. Seringkali, juga dibutuhkan waktu yang sangat lama untuk mengatasi kesenjangan atau ketidakadilan ini. Salah satu hal yang dapat mengubah ketidakadilan gender, adalah dengan adanya kebijakan dan perubahan sosial ekonomi (Bank Dunia, 2000: 2-3).

Dalam memperjuangkan kesetaraan gender, Indonesia memiliki sejarahnya tersendiri – dimana perjuangan ini dimulai (salah satunya) oleh tokoh perempuan Indonesia pada masa penjajahan Belanda, R.A Kartini. Sedangkan dalam hal memperjuangkan kebijakan peka gender, dalam perjalanan sejarahnya, Indonesia telah melahirkan berbagai kebijakan mengenai hal tersebut (Suraji: 3-4).

Tabel 4.1

Daftar Kebijakan *peka* Gender

Kebijakan	Isi Kebijakan
UU No. 1 Tahun 1974	Perkawinan
UU No. 7 Tahun 1984	Pengesahan Konvesi mengenai Penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap Perempuan
UU No. 68 Tahun 1968	Perjanjian tentang Hak Politik Perempuan
UU No. 23 Tahun 2004	Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga
UU No. 21 Tahun 2007	Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang
INPRES No. 9 Tahun 2000	Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan

Setiap kebijakan dibuat untuk melindungi peranan perempuan dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

Pembuatan UU No. 1 Tahun 1974 mengenai perkawinan dibuat berdasarkan pengalaman pahit perempuan sejak masa penjajahan hingga pertengahan masa Orde Baru. Dalam UU tersebut ada beberapa hal yang diatur secara lebih komprehensif dibandingkan dengan peraturan-peraturan mengenai perkawinan, yang ada sebelumnya - yang dianggap tidak *pro* terhadap hak-hak perempuan dalam perkawinan.

Dalam UU No. 1 Tahun 1974, hukum perkawinan di Indonesia sudah diatur dengan jelas. Setidaknya terdapat tiga poin penting dalam UU ini, yang menyangkut pemenuhan hak-hak perempuan dalam perkawinan.

Pertama, dalam hubungan (akan dan/atau saat) perkawinan, dimana jelas diatur ketentuan mengenai poligami, serta status istri dalam rumah tangga. *Kedua*, mengenai perceraian. Dalam kaitannya dengan perceraian, mereka yang bercerai harus didasarkan pada alasan yang benar-benar kuat, serta ada ketentuan mengenai hak gugat isteri. [3] Terkait dengan dua poin sebelumnya, poin *ketiga*, yakni adanya kesamaan kedudukan dalam hukum. Perempuan dan laki-laki sama kedudukannya dalam hukum, misalnya dalam pembagian harta saat bercerai, kesamaan kesempatan untuk mengajukan persidangan cerai, dll.

Kemudian, dalam melindungi Hak Politik Perempuan, Indonesia mengadopsi hasil Konvensi Hak-hak Politik Perempuan. Hasil konvensi ini, kemudian tertuang dalam UU No. 68 Tahun 1958. UU ini berisi mengenai persamaan hak politik antara laki-laki dan perempuan, dalam hal memilih dan dipilih. Perempuan berhak untuk memberikan suaranya dalam semua pemilihan-pemilihan, serta berhak untuk menjadi wakil dalam lembaga apapun dan menjalankan semua tugas-tugas umum tanpa adanya diskriminasi. [4]

Sedangkan UU No. 7 Tahun 1984 dibuat dalam rangka meratifikasi hasil Sidang Umum PBB Tahun 1979 mengenai Konvensi untuk Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan *(Convention on the Political Elimination of All Forms of Discrimination against Women* atau CEDAW*)*. CEDAW sendiri merupakan sebuah aturan (hukum tertulis), yang memuat mengenai pelanggaran Hak Asasi Perempuan, pelaksanaan sistem HAM yang mengintegrasikan hak sipil-politik dan sosial ekonomi, menghapuskan dikotomi publik-privat dalam mengakses, mengaktualisasi, dan menanggulangi pelanggaran Hak Asasi Perempuan, serta memberikan definisi jelas tentang diskriminasi dan persamaan (Sagala, 2004).

Dalam UU tersebut juga terdapat 5 (lima) prinsip kewajiban negara, yakni *pertama,* menjamin hak-hak perempuan melalui hukum dan kebijaksanaan, serta menjamin hasilnya *(obligation of results)*. *Kedua,* menjamin pelaksanaan praktis dan hak-hak itu melalui langkah-langkah atau aturan khusus dalam rangka menciptakan kondisi yang kondusif untuk meningkatkan kemampuan akses perempuan pada peluang dan kesempatan yang ada.

Ketiga, negara tidak saja menjamin tetapi juga merealisasi hak-hak perempuan. *Keempat,* tidak hanya menjamin secara *de jure,* tetapi juga secara *de facto.* Terakhir, negara tidak saja harus mengaturnya di sektor publik tetapi juga terhadap tindakan dari orang-orang dan lembaga di sektor privat (keluarga) dan swasta (Ihromi, 2000: 36-37).

[3] *Hak gugat adalah hak untuk bercerai dari suami- dengan melalui proses pengadilan. Sebelum adanya hak gugat, hanya pihak laki-lakilah yang boleh mengajukan percerai dengan hukum talak.*

[4] *UU No. 68 Tahun 1958 tentang Persetujuan Konvensi Hak-hak Politik Perempuan.*

Adapun dalam Instruksi Presiden (Inpres) No. 9 Tahun 2000 mengenai Pengarusutamaan Gender, pengarusutamaan gender didefinisikan sebagai suatu strategi untuk mencapai kesetaraan dan keadilan gender melalui kebijakan dan program yang memperhatikan pengalaman, aspirasi, kebutuhan, dan permasalahan perempuan dan laki-laki ke dalam perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi dari seluruh kebijakan dan program di berbagai kehidupan dan pembangunan. Namun, Inpres ini hanya mengatur ranah eksekutif dan pemerintahan saja, tetapi tidak di legislatif dan yudikatif (The Indonesian Institute, 2011:16).

Partisipasi Perempuan dalam Politik

Sejak runtuhnya masa Orde Baru pada tahun 1998, Indonesia sudah tiga kali melaksanakan pemilu demokratis, yakni Pemilu Tahun 1999, 2004, dan 2009. Meskipun masih terjadi kecurangan di beberapa tempat mengenai persoalan administrasi, intimidasi dan mobilisasi, serta politik uang, tetapi secara umum pemilu Indonesia bisa dikatakan lancar (Soetjipto, 2005:15).

Terkait dengan hal tersebut, sejak tahun 2004, Indonesia telah menerapkan affirmative action dalam sistem pemilunya, yakni dengan diterapkannya kuota mengenai pencalonan perempuan sebesar (minimal 30%). Begitu pula pada Pemilu 2009, yang bahkan dibuat peraturan yang lebih rinci mengenai representasi perempuan di ranah legislatif. Sedangkan menjelang Pileg 2014, aturan mengenai kuota perempuan sebesar (minimal 30%) tetap ada, dan diperkuat dengan adanya aturan-aturan lain (PKPU) mengenai tata cara kampanye, penggunaan dana kampanye, serta aturan pencalonan.

Tabel 4.2

UU Pemilu dalam rangka Representasi Perempuan

Kebijakan	Peraturan Representasi Perempuan (Pileg)
UU No. 12 Tahun 2003	- Keterwakilan perempuan di lembaga legislatif minimal 30%
UU No. 10 Tahun 2008	- Minimal 30 % keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik tingkat pusat - Bakal calon perempuan minimal 30 % perempuan - Dalam setiap 3 (tiga) orang bakal calon, sekurang-kurangnya 1 (satu) orang perempuan
UU No. 8 Tahun 2012	- Minimal 30 % keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik tingkat pusat - Bakal calon perempuan minimal 30 % perempuan - Dalam setiap 3 (tiga) orang bakal calon, sekurang-kurangnya 1 (satu) orang perempuan

Sumber : Diolah dari UU No.12 Tahun 2003, UU No. 10 Tahun 2008, dan UU No. 8 Tahun 2012.

Peraturan perundang-undangan ini dibuat dalam rangka meningkatkan kesadaran akan pentingnya representasi perempuan di ranah politik legislatif. Selain sebagai salah satu upaya *affirmative action,* UU tersebut diharapkan dapat menjadi produk hukum untuk "menjaring" anggota legislatif perempuan. Anggota legislatif perempuan yang terpilih, diharapkan mampu membawa aspirasi perempuan di daerahnya. Hal ini berangkat dari asumsi bahwa, apabila perempuan tidak memiliki perwakilan di parlemen, maka kebijakan yang *lahir* akan tetap memunculkan dominasi atau kesenjangan antara laki-laki dan perempuan (bias gender) (Ranti, 2013).

Namun, dengan adanya produk hukum yang mengikat, bukan berarti rencana "menggalakkan" representasi perempuan dalam Pileg, langsung terpenuhi. Hal ini dikarenakan, caleg perempuan yang terpilih sebagai anggota DPR Periode Tahun 2004-2009, masih jauh dari jumlah (kuota) yang diharapkan, yakni hanya sekitar 11 %.

Sedangkan pada Pileg berikutnya, yakni pemilu untuk memilih anggota DPR Periode tahun 2009-2014, pemerintah telah membuat aturan yang lebih komprehensif untuk meningkatkan representasi perempuan di DPR, dimana selain aturan mengenai kuota, pemerintah juga mengatur mengenai ketentuan bakal calon (minimal 30% perempuan), dan dalam setiap 3 (tiga) orang bakal calon, sekurang-kurangnya harus ada satu nama perempuan.

Dalam pemilu ini, pemerintah mengkombinasikan penerapan sistem kuota, *zipper system* dan aturan nomor urut. Melalui sistem ini, diharapkan representasi perempuan setidaknya terjamin sebanyak 30 % calon legislatif. Selain itu, pasal yang mengatur mengenai bakal calon, menjadi kesempatan bagi para bakal calon perempuan untuk ada di nomor-nomor kecil. Namun, keinginan tersebut sirna, seiring dengan banyaknya partai politik yang memutuskan untuk beralih menerapkan aturan suara terbanyak dalam kebijakan internal partai (Women Research Institute, 2008).

Hal ini diperparah dengan keluarnya keputusan MK mengenai *judicial review* atas UU ini. Putusan *judicial review* MK terhadap UU No. 10 Tahun 2008, merupakan keputusan yang dapat dikatakan menafikan kebijakan *affirmative action* representasi 30% kuota perempuan. Dalam putusan tersebut, MK memang tidak membatalkan Pasal 53 dan 55 UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu yang mengatur ketentuan kuota 30% perempuan dan *zipper system*, namun dengan sistem suara terbanyak, ketentuan kouta dalam Pasal 53 dan 55 ini, menjadi tidak bermakna (Mahkamah Konstitusi, 2010).

Adapun, dampak dari hasil *judicial review* ini adalah, jumlah caleg perempuan yang terpilih sebagai anggota DPR RI Periode 2009-2014, hanya sebesar 18%. Hasil ini tidak jauh berbeda dengan hasil Pileg 2009 silam. Di sisi lain, perlu dicatat bahwa peningkatan kuantitas anggota DPR perempuan tidak selalu berbanding lurus dengan kualitasnya. Hal ini disebabkan banyak partai politik yang belum siap untuk merekrut

dan membekali anggota perempuannya, sehingga mereka hanya (akan) "asal comot", demi pemenuhan kuota. Kekhawatiran yang lebih besar muncul, ketika jumlah anggota DPR perempuan meningkat, namun tidak diikuti dengan meningkatnya kebijakan peka gender di Indonesia.

Tabel 4.3

Perbandingan Jumlah Anggota DPR-RI

Pemilu	Jumlah Anggota DPR-RI	
	Perempuan	Laki-Laki
1999	44 (8,8%)	455 (91,2%)
2004	65 (11%)	485 (89%)
2009	103 (18%)	457 (82%)

Sumber : Puskapol FISIP UI, 2010.

Kemudian, dalam rangka persiapan Pileg 2014, pemerintah telah mengeluarkan UU No. 8 Tahun 2012. Sama seperti produk hukum sebelumnya, dalam UU ini, pemerintah juga mengatur mengenai representasi perempuan sebesar (minimal 30%).

Untuk mendukung UU ini, KPU juga telah membuat peraturan (PKPU). Setidaknya, ada tiga peraturan yang mendukung mengenai representasi perempuan dalam ranah legislatif.

Pertama, PKPU No. 7 Tahun 2013. Peraturan ini menegaskan mengenai sistem pencalonan anggota legislatif. Untuk persoalan mengenai pencalonan anggota legislatif perempuan, peraturan ini menegaskan beberapa hal seperti, kuota minimal 30 perempuan di setiap daerah pemilihan (dapil), urutan penempatan daftar bakal calon perempuan, dimana dalam setiap 3 (tiga) bakal calon, harus ada 1 (satu) bakal calon perempuan. Dengan demikian, apabila ketentuan ini tidak dijalankan oleh partai politik, maka partai politik tidak memenuhi syarat pencalonan anggota legislatif.

Sebagai contohnya, seperti yang dilansir oleh detiknews- pada bulan Juni lalu, KPU menyatakan ada 4 (empat) partai politik yang tidak memenuhi syarat keterwakilan perempuan di daftar calegnya. Empat partai itu antara lain, Gerindra tidak memenuhi syarat kuota perempuan di Dapil Jawa Barat (Jabar) 9; PPP Jabar 2 dan Jawa Tengah 3; PAN Sumatera Barat 1, dan PKPI di Jabar 5 dan 6.

Maka sesuai dengan PKPU No. 7 Tahun 2013, maka parpol yang tidak memenuhi syarat kuota perempuan sebesar 30%, akan diberi sanksi. Sanksinya adalah seluruh caleg di dapil yang tidak memenuhi syarat keterwakilan perempuan dinyatakan gugur dan tidak bisa maju dalam Pileg 2014 mendatang.

Oleh karena itu, jika keempat partai tersebut tidak bisa memenuhi kuota perempuan, maka setidaknya ada 53 caleg yang terancam tidak bisa ikut dalam Pileg 2014. (Sutrisno.b, 2013). Dengan adanya sanksi ini, maka hanya ada dua pilihan yang tersisa bagi partai politik, yakni memenuhi kuota perempuan yang sudah ditetapkan, atau terpaksa menelan sanksi dari KPU tersebut. Apabila sanksi ini diterapkan, maka kuota perempuan minimal 30% di parlemen, akan sangat mungkin untuk terpenuhi, terutama jika diikuti oleh aturan yang jelas dan sanksi yang tegas.

Kedua, PKPU No. 15 Tahun 2013, mengenai pedoman kampanye. Adapun poin penting dalam peraturan ini, adalah adanya pembatasan pemasangan baliho atau spanduk. Baliho atau spanduk yang dipasang dalam rangka kampanye, tidak diperbolehkan memuat gambar (wajah) caleg aggota DPR atau DPRD melainkan hanya gambar partai politiknya. Selain itu, peraturan ini juga memuat peraturan mengenai pembatasan alat peraga. Hal ini mengingat, bahwa terkadang para caleg perempuan tidak mempunyai kapasitas yang sama dalam hal penyediaan dana kampanye dengan caleg laki-laki.

Ketiga, PKPU No. 17 Tahun 2013, mengenai pelaporan dana kampanye. Belajar dari pengalaman Pileg 2009 sebelumnya, aturan mengenai pembatasan dana kampanye tidak ada dalam undang-undang. Hal ini berdampak pada caleg yang *jor-joran* dalam kampanye. Oleh karena itulah, melalui PKPU No. 17 Tahun 2013 ini, KPU mengatur tentang batasan dana kampanye.

Dalam PKPU tersebut, setiap caleg diperbolehkan menerima sumbangan dari 4 (pihak), yakni perseorangan, kelompok, perusahaan dan/atau badan usaha non-pemerintah. Untuk pihak perseorangan, batasan sumbangannya adalah sebesar 1 miliar rupiah. Sedangkan untuk kelompok, perusahaan dan/atau badan usaha pemerintah dibatasi, maksimal sebesar 7.5 miliar rupiah.

Dengan adanya peraturan ini, diharapkan mampu meminimalisir semakin "liar"-nya kontestasi politik di Indonesia. Hal ini dikarenakan kontestasi politik tidak hanya terjadi dalam tataran partai politik, melainkan individu dalam partai. Selain itu, caleg perempuan yang masih "baru" dalam proses kontestasi politik dapat sedikit "terlindungi" dengan adanya batasan dana kampanye yang diatur dalam PKPU tersebut.

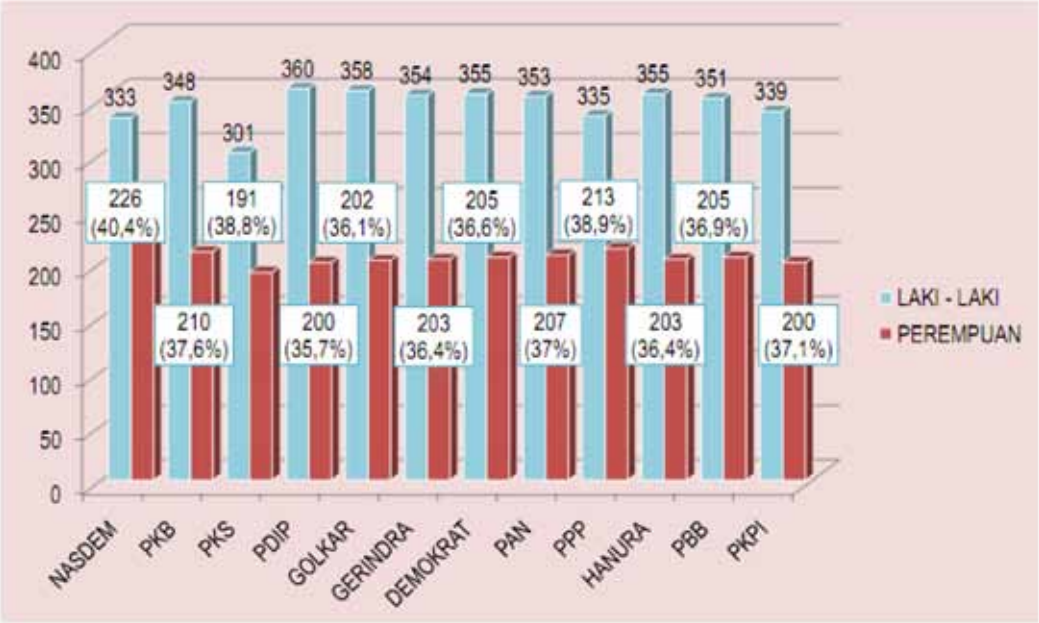
Ternyata, usaha pemerintah untuk meningkatkan representasi perempuan di ranah legislatif berbuah manis. Hal ini dikarenakan dengan adanya UU No. 8 Tahun 2013 dan beberapa PKPU tersebut, berhasil memaksa partai politik untuk memenuhi kuota

perempuan (minimal 30 %).

Berdasarkan hasil penelitian Forum Masyarakat Peduli Parlemen Indonesia (FORMAPPI) mengenai "Anatomi Caleg Perempuan Pemilu 2014", setiap partai politik, ternyata berhasil memenuhi syarat kuota yang ditetapkan oleh pemerintah. Hal ini tergambar pada jumlah caleg perempuan yang ada di DCT (Daftar Calon Tetap) untuk DPR RI Periode 2014-2019. Dalam daftar tersebut, setiap partai politik rata-rata memiliki caleg perempuan sebesar 34.25 %.

Grafik 4.1

Caleg DCT Pemilu 2014 Berdasarkan Jenis Kelamin



Sumber : FORMAPPI, 2013.

[5] *PKPU No. 17 Tahun 2013 tentang Pedoman Pelaporan Dana Kampanye*

Tantangan Representasi Perempuan dalam Pemilu Legislatif 2014

Secara konseptual, dalam pelaksanaannya, seorang calon legislatif (DPR) membutuhkan tiga modal utama, yakni modal politik, modal sosial, dan modal ekonomi. Argumen yang terbangun adalah semakin seorang calon mampu untuk mengakumulasi ketiga modal tersebut, maka calon tersebut semakin berpeluang untuk terpilih (Marijan, 2006). Bagi seorang caleg, ketiga modal ini dapat menjadi tantangan sekaligus peluang. Tak terkecuali bagi seorang caleg perempuan.

Pertama, modal politik. Modal politik mengacu pada adanya dukungan politik, baik dari rakyat maupun dari kekuatan-kekuatan politik yang dipandang sebagai representasi rakyat.

Penelitian menunjukkan bahwa struktur politik, dibandingkan dengan faktor-faktor sosial, memainkan peran yang lebih menentukan dalam rekrutmen perempuan anggota parlemen (Karam,1999:18). Menjelang Pileg 2014, modal politik yang dimiliki oleh caleg perempuan masih rendah. Hal ini terbukti dari masih sedikitnya caleg perempuan yang berasal dari (keanggotaan atau kader) partai.

Berdasarkan publikasi FORMAPPI, dalam DCT Pileg DPR RI 2014, dari 2.465 caleg perempuan, sebanyak 1718 orang atau 69.7 % bukan merupakan kader partai, yakni hanya 30.3 % atau sekitar 747 orang saja, yang merupakan kader partai. Padahal, apabila seorang caleg DPR ingin memiliki modal politik yang kuat, setidaknya mereka harus duduk di kepengurusan tingkat DPC (Dewan Pimpinan Cabang), dan DPP (Dewan Pimpinan Pusat)

Dengan kurangnya modal politik yang dimiliki oleh caleg perempuan, maka akan memunculkan kendala sebagai berikut: *pertama*, kelaziman "model maskulin" mengenai kehidupan politik dan badan-badan pemerintahan hasil pemilihan. Laki-laki mendominasi area politik, dimana laki-laki memformulasi aturan-aturan permainan politik, dan laki-laki mendefinisikan standar evaluasi.

Terkait dengan hasil Pileg 2019, peran perempuan di DPR masih minim. Menurut peneliti Women Research Institute (WRI), Frisca Anindhita, sebaran perempuan di DPR memang masih terpusat pada komisi-komisi yang memiliki kedekatan isu dengan perempuan. Misalnya, Komisi VIII, yang membidangi masalah agama, sosial, dan pemberdayaan perempuan dan Komisi IX yang membidangi masalah tenaga kerja, transmigrasi, kependudukan, dan kesehatan. Paling banyak perempuan duduk di Komisi IX, yakni sebanyak 24 orang, sedangkan paling sedikit di Komisi III (Hukum, HAM, dan Keamanan), yakni sebanyak 2 orang. (WRI, 2012).

Selain itu, para anggota DPR perempuan masih kurang dipercaya untuk menduduki posisi-posisi sentral di DPR. Hal ini terlihat pada, masih minimnya anggota DPR perempuan yang ditetapkan sebagai anggota Alat Kelengkapan DPR. Anggota

DPR perempuan hanya ditempatkan di 2 Alat Kelengkapan, yakni BAKN (Badan Akuntabilitas Keuangan Negara) sebanyak 2 orang, dan di BURT (Badan Urusan Rumah Tangga), sebanyak 4 orang. Adapun anggota perempuan yang menjadi ketua di Alat Kelengkapan DPR hanya 1 orang, yakni Sumarjati Aroso di B.A.K.N.

Tabel 4.4

Anggota Alat Kelengkapan DPR Periode 2009-2010 (Berdasarkan Jenis Kelamin)

Alat Kelengkapan DPR	Laki-laki (L)	Perempuan (P)	Pimpinan (L/P)
Pimpinan DPR	5	0	Marzuki Alie (L)
Badan Musyawarah	10	0	Marzuki Alie (L)
Badan Legislasi	10	0	Igniatus Mulyono (L)
Badan Anggaran	10	0	Ahmadi Noor Supit (L)
BAKN	6	2	Sumarjati Arjoso (P)
BURT	4	4	Marzuki Alie (L)
Badan Kerja Sama Antar Parlemen	10	0	Surahman Hidayat (L)
Badan Kehormatan	10	0	Trimedya Panjaitan (L)

Sumber: Diolah oleh penulis.

Dengan dominannya laki-laki dalam posisi sentral dalam proses kebijakan, seperti yang tercermin di DPR, dinamika politik, baik dari sisi aturan maupun kegiatan cenderung diatur secara maskulin. Hal ini juga membuat anggota perempuan DPR terintimidasi dan memiliki keterbatasan ruang, misalnya saat akan memaparkan pendapatnya maupun mendorong kebijakan yang peka gender.

Kedua, kurangnya dukungan partai. Misalnya, terbatasnya dukungan dana bagi kandidat perempuan, terbatasnya akses untuk jaringan politik, dan meratanya standar ganda.

Terkait dengan hal tersebut, meskipun partai-partai politik memiliki sumber daya untuk menyelenggarakan kampanye, tetapi perempuan tidak memperoleh keuntungan dari sumber yang ada tersebut. Sebagai contoh, partai-partai tidak memberikan dukungan dana yang memadai untuk kandidat perempuan. Selain itu, proses seleksi dan nominasi dalam partai-partai politik, juga bias terhadap perempuan, dimana "karakteristik laki-laki" ditekankan dan sering menjadi kriteria dalam menyeleksi kandidat. Dengan budaya kepartaian yang seperti ini, maka kandidat perempuan tidak mampu berkembang seperti halnya kandidat laki-laki (Karam,1999:21-22).

Ketiga, kurangnya hubungan dan kerjasama dengan organisasi publik lainnya, seperti serikat dagang (buruh) dan kelompok-kelompok perempuan. Para serikat buruh dan kelompok-kelompok perempuan di Indonesia, masih menjaga jarak dengan anggota parlemen, atau tidak memperkuat hubungan-hubungan yang terorganisir dalam bentuk komunikasi dan lobi mengenai berbagai isu yang terkait untuk meningkatkan perempuan pada tingkat pembuatan keputusan.

Keempat, tidak adanya sistem pelatihan dan pendidikan yang berkembang, baik bagi kepemimpinan perempuan pada umumnya, maupun bagi orientasi perempuan muda pada kehidupan politik, khususnya.

Terakhir, hakikat sistem pemilihan, yang mungkin atau tidak mungkin menjadi menguntungkan bagi kandidat perempuan (Karam, 1999: 25). Sama dengan Pileg 2009, pada Pileg 2014 mendatang juga akan dipakai sistem pemilu semi proporsional berdasarkan nomor urut.[6] Terkait dengan hal ini, dalam DCT Pileg 2014, kebanyakan caleg perempuan menempati urutan nomor (urut) 3, 6 dan 5. Hasil ini memang menunjukkan adanya kemajuan, dimana sebelumnya pada Pileg 2009, nomor urut caleg perempuan lebih banyak di nomor 3, 6, dan 9. [7]

Selanjutnya modal sosial. Modal sosial adalah yang berkaitan dengan bangunan relasi-relasi dan kepercayaan yang dimiliki oleh caleg dengan masyarakat yang dimilikinya. Terkait dengan adanya ketentuan mayoritas suara terbanyak, maka caleg perempuan (juga) dituntut untuk memiliki popularitas di konstituen dapilnya.

Sama seperti modal politik, modal sosial juga sangat berkaitan erat dengan sistem rekruitmen partainya. Partai lama, yang memiliki sistem rekruitmen yang sudah mapan, tentu berimplikasi pada kuatnya modal sosial caleg perempuan. Apalagi, jika calon tersebut merupakan caleg petahana.

Miryan Haryani, caleg Hanura, dalam Diskusi Kamisan FORMAPPI pada 21 November 2013, mengutarakan bahwa pola urutan caleg perempuan menjelang Pileg DPR 2014 oleh partai, masih mengutamakan pencalonan kembali caleg petahana. Hal ini dikarenakan partai baru, seperti Hanura, masih kesulitan untuk mencari caleg perempuan. Selain itu, partai memandang bahwa caleg petahana, memiliki potensi lebih besar untuk menang.

---

[6] *Sistem semi proporsional terbuka adalah sistem pemilu yang menggunakan nomor urut, namun ketentuan (calon) yang akan menempati nomor tersebut ditentukan oleh partai. Hal ini diterapkan sejak Pemilu 2004. Namun, memasuki masa Pemilu 2009, berdasarkan keputusan judicial review MK, ketentuan dalam sistem ini ditambah peraturan mengenai suara terbanyak.*

[7] *Hal ini mengacu pada implementasi UU No. 10 Tahun 2008, dimana dalam setiap 3 (tiga) bakal calon, harus ada 1 (satu) nama caleg perempuan.*

Terkait dengan itu, para caleg petahana memiliki "modal" yang tidak dimiliki caleg baru, seperti kedekatan dengan konstituen, dan dana. Para caleg perempuan memiliki kesempatan untuk meningkatkan popularitas mereka di konstituen, dengan memanfaatkan jabatan yang sekarang mereka duduki. Caleg petahana dapat bertemu dengan konstituen di daerah pemilihan dengan alasan untuk menjalankan program. *Alih-alih* menjalankan tugas negara, caleg petahana (juga) dapat menggunakan program, serta dana program untuk sosialisasi diri (kampanye). [8]

Sedangkan bagi caleg baru, apalagi yang berasal dari partai baru, seperti PKPI, Nasdem, Gerindra, dan Hanura- memiliki kesulitan yang lebih tinggi dalam "menjaring" caleg-caleg perempuan. Lebih lanjut, menurut Miryam, partainya yakni Hanura bahkan membuka sebesar-besarnya kesempatan bagi perempuan untuk maju menjadi caleg, tanpa memandang lagi kemampuan yang dimiliki oleh caleg tersebut.

Selain itu, pada Pileg 2014 nanti, baik caleg laki-laki maupun perempuan juga harus menghadapi beberapa persoalan. Misalnya, masih adanya beberapa persoalan "warisan" dari pemilu-pemilu legislatif sebelumnya, yakni persoalan mengenai Jakarta-sentris, serta domisili caleg.

Yang dimaksud dengan Jakarta-sentris adalah dimana perekrutan para caleg oleh partai, masih terbatas di wilayah Jakarta atau Jabodetabek saja. Atau dengan kata lain, domisili caleg perempuan kebanyakan tidak dekat dengan konstituen (daerah pemilihannya).

Data FORMAPPI menunjukkan bahwa dalam DCT Pileg DPR 2014, sebagian besar domisili caleg perempuan, yakni 58.7 % atau sekitar 1.446 caleg berdomisili di wilayah Jabodetabek. Sisanya sebesar 41.3% atau sekita 1019 caleg berdomisili di luar wilayah Jabodetabek. Sedangkan untuk domisili caleg di dapil, hanya 836 caleg atau sekitar 33.9% yang berdomisili di wilayah daerah pemilihannya,

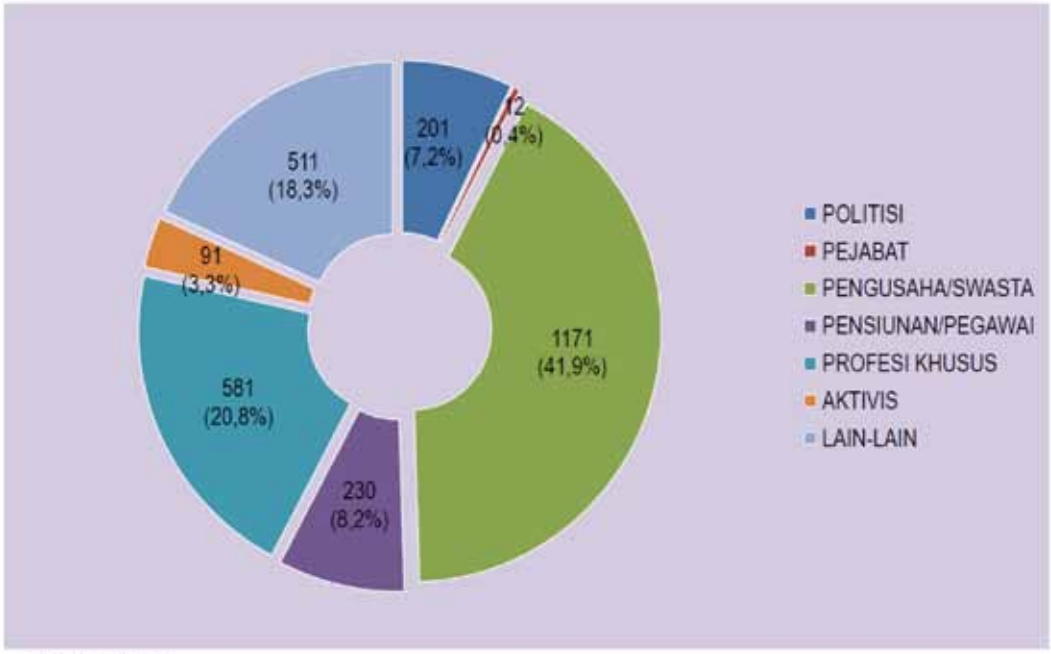
Masih adanya persoalan terkait Jakarta-sentris dan domisili luar dapil, menjadikan para caleg perempuan kurang memiliki keterikatan secara psikologis dengan konstituennya. Hal ini menjadikan, partai politik menggunakan jalan pintas, dengan merekrut caleg yang berlatar belakang artis, atau pengusaha.

Artis dipilih berdasarkan pertimbangan, bahwa mereka lebih dikenal oleh masyarakat luas, sehingga popularitasnya sudah terjamin. Sedangkan pengusaha dipilih berdasarkan kemampuannya secara finansial – dimana mereka memiliki dana yang cukup besar untuk melakukan kampanye sendiri.

[8] *Paparan Miryam Haryani (Anggota DPR Periode 2009-2014 dari fraksi Partai Hanura), dalam Diskusi kamisan FORMAPPI pada 21 November 2013, "Anatomi Caleg Perempuan Pemilu 2014".*

Grafik 4.2

Kategori Caleg Berdasarkan Pekerjaan



Sumber: FORMAPPI, 2013.

Ketiga, modal ekonomi. Secara jelas, modal ekonomi mengacu pada dana yang harus dimiliki dan/ atau dikeluarkan oleh seorang caleg untuk biaya kampanye. Menurut Ray Rangkuti, Direktur Lingkar Madani untuk Indonesia (LIMA), biaya atau dana minimal untuk kampanye, adalah sebesar Rp. 1-6 miliar (Sutrisno.a, 2013). Persoalan mengenai dana kampanye bagi caleg perempuan merupaka persoalan yang rumit, dibandingkan untuk caleg lak-laki.

Rata-rata caleg perempuan tidak memiliki budget yang cukup untuk biaya kampanye. Lain halnya dengan caleg laki-laki, yang memiliki keberanian untuk "habis-habisan" dalam kampanye. Para caleg laki-laki umumnya lebih dipercaya, karena dianggap lebih berpengalaman sehingga memiliki potensi lebih besar untuk menang. Atas pertimbangan inilah, para caleg laki-laki lebih berpeluang untuk mendapatkan sponsor dana dari berbagai sumber. Lain halnya dengan caleg perempuan, yang dianggap sebagai "pendatang baru" di dunia politik.

Sejalan dengan hal tersebut, Yudha Irlang, aktivis Gerakan Pemberdayaan Swara Perempuan, dalam Diskusi Kamisan FORMAPPI pada 21 November 2013, mengatakan bahwa perempuan kapok untuk mencalonkan kembali di Pileg 2014. Selain itu, masalah yang ditimbulkan pasca Pileg 2009 mengenai kuota minimal 30% caleg perempuan, belum usai. Hal ini membuat para caleg perempuan, yang sebelumnya mencalonkan diri, mulai mengurungkan niatnya untuk kembali mencalonkan diri di Pileg 2014, karena masalah dana.

Oleh karena itulah, meskipun dalam data DCT, kuota caleg perempuan per/partai sudah melebihi kuota yang sudah ditentukan oleh undang-undang (sebesar 30%), caleg perempuan yang masuk, terkesan hanya sebagai "pelengkap" saja.

Menurut Meutya Viada Hafid, Anggota Komisi I DPR, penempatan caleg perempuan oleh partai politik masih sebatas persyaratan KPU semata, bukan didasarkan pada kebutuhan politisi perempuan di parlemen nantinya Hingga kini, masih banyak partai politik yang mengisi caleg nomor urut pertama pada dapil tertentu, non-perempuan (Jurnas.com, 19 Mei 2013).

Alasannya adalah kompetensi. Ini berdasarkan pertimbangan bahwa, lebih dari 40% caleg perempuan dalam Pileg 2014, berlatar belakang seorang pengusaha. Padahal, nomor urut telah menjadi penilaian tersendiri di mata masyarakat. Nomor urut juga dinilai sebagai pemberian peringkat eksistensi *sang* caleg oleh masing-masing partai politik (Jurnas.com, 19 Mei 2013).

Selain persoalan ketidakmampuan perempuan dalam kepemilikan ketiga modal tersebut, caleg perempuan juga memiliki kendala ideologis dan psikologis (Karam,1999: 29). Adapun kendala ideologis dan psikologis yang akan dihadapi ketika akan masuk ke parlemen, adalah *Pertama,* masih adanya ideologi gender dan pola-pola kultural maupun peran sosial yang ditetapkan sebelumnya diberikan kepada perempuan dan laki-laki. Sistem nilai patriarki, kaku, dan tradisional menampilkan peran-peran yang tersegegrasi secara seksual, dan ini disebut sebagai "nilai-nilai kultural tradisional"

Kedua, kurangnya kepercayaan diri perempuan untuk mencalonkan diri. Suatu "budaya ketakutan" *(culture of fear)* mencegah perempuan berkompetisi dalam pemilihan dan berpartisipasi dalam kehidupan politik.

Ketiga, persepsi perempuan tentang politik sebagai permainan "kotor". Di beberapa negara, perempuan menganggap bahwa politik sebagai suatu permainan "kotor". Ini telah memukul rasa percaya diri perempuan atas kemampuannya untuk berhadapan dengan proses politik. Kenyataannya, persepsi seperti ini merupakan hal umum di seluruh dunia. Persepsi ini merefleksikan realitas di berbagai negara dengan berbagai alasan yang berbeda-beda, namun ada beberapa kecenderungan umum bahwa perempuan melihat politik sebagai permainan yang kotor (Al-Hadidy, 1996:59 dalam Karam,1999:31).

Persepsi bahwa politik itu "kotor", selalu dikaitkan dengan korelasi antara korupsi dengan pejabat publik. Misalnya, pada saat kampanye, seorang caleg membutuhkan dana yang besar. Dengan demikian, ketika dia menjabat, dia akan melakukan korupsi sebagai "pengganti" uangnya yang hilang. Hal ini juga terkait dengan kasus-kasus penyuapan dan pemerasan oleh para pejabat (Karam,1999:32).

Terakhir, kehidupan perempuan yang digambarkan dalam media massa. Media massa,

termasuk publikasi-publikasi perempuan, tidak secara memadai menginformasikan hak dan peran perempuan dalam masyarakat, serta tidak juga mengangkat isu-isu yang berkaitan dengan langkah-langkah pemerintah untuk memperbaiki posisi perempuan.

Selain itu, kenyataan yang memperlihatkan bahwa perempuan sangat teralienasi dari proses pembuatan keputusan, juga diabaikan oleh media. (Karam, 1999:29-33).

Kesimpulan

Sejak Pileg 2004, Indonesia sudah mulai memasukkan kebijakan *affirmative action* untuk meningkatkan representasi perempuan dalam hal politik, khususnya ranah parlemen (legislatif). Isi dari kebijakan tersebut adalah mengenai adanya peraturan penetapan kuota perempuan minimal 30 %. Kemudian dalam Pileg 2009, *affirmative action* diatur dalam UU Pemilu No.10 Tahun 2008.

Selain kuota, dalam UU ini juga diatur mengenai ketentuan nomor urut dimana dalam setiap 3 (tiga) nama bakal calon, harus ada 1 (satu) nama perempuan. Hasilnya, secara berturut-turut, dalam Pileg 2004 dan 2009, caleg perempuan terpilih adalah sebanyak 65 orang (11% dari total anggota DPR), dan 103 orang (18% dari total anggota DPR).

Menjelang Pemilu 2014, Indonesia telah mengatur representasi perempuan melalui UU Pemilu No. 8 Tahun 2012. Isi dari UU ini, hampir sama dengan UU Pemilu sebelumnya. Selain itu, untuk mendukung penerapan UU, serta dalam rangka meningkatkan keterwakilan perempuan di parlemen, KPU membuat peraturan tertulis, yakni PKPU No. 7 tahun 2013 (untuk aturan pencalonan), PKPU No. 15 tahun 2013 (pedoman kampanye), dan PKPU No. 17 tahun 2013.

Namun, dengan menganalisis DCT yang ada, tampaknya Pileg 2014 akan memiliki pola yang sama dengan Pileg-pileg sebelumnya. Begitu pula mengenai kendala-kendala para caleg perempuan yang (juga) akan mereka hadapi pada Pileg 2014 mendatang.

Ada tiga modal sekaligus tantangan yang harus dihadapi dan ditindaklanjuti oleh caleg perempuan, yakni modal politik, modal sosial, dan modal ekonomi. Modal politik mengacu pada buruknya proses rekrutmen partai. Bahkan dalam beberapa kasus, caleg perempuan yang diajukan partai, bukan merupakan kader partai.

Modal sosial, mengacu pada masih kurangnya jariangan relasi yang dimiliki oleh caleg perempuan, dan kurang populernya caleg perempuan. Bahkan partai politik lebih memilih "cara instan", yakni merekrut artis - dengan pertimbangan sudah memiliki popularitas, dan pengusaha – yang dinilai "punya dana" untuk kampanye dalam rangka *raih* popularitas.

Selain ketiga modal tersebut, yang (juga) menjadi kendala caleg perempuan adalah mengenai persoalan ideologis dan psikologis, seperti masih adanya ideologi gender, dan pola kultural-sosial yang bersifat tradisional (budaya patriarki); kurangnya kepercayaan diri dan pengalaman, serta kapasitas caleg perempuan dalam berhubungan dengan kerja-kerja politik, termasuk kemampuan berorganisasi di partai politik maupun dalam menjalankan fungsi kedewanan; anggapan bahwa "politik itu kotor"; serta peran media massa yang kurang menggambarkan isu-isu yang berkaitan dengan langkah-langkah pemerintah untuk memperbaiki posisi perempuan terutama dalam hal representasi politik.

Rekomendasi

Berdasarkan kebijakan *affirmative action* pemerintah yang dibuat untuk meningkatkan representasi perempuan dalam politik, serta mengingat masih banyaknya kendala yang akan dihadapi oleh caleg perempuan pada Pileg 2014 mendatang, maka penulis mengajukan rekomendasi sebagai berikut :

-Terkait kebijakan

Kebijakan *affirmative action* yang tertuang dalam UU Pemilu No. 8 Tahun 2012 mengenai representasi perempuan, serta beberapa PKPU yang mengatur secara lebih rinci mengenai pencalonan, pembatasan dana kampanye, dan pedoman kampanye, sebenarnya sudah mampu mengakomodir kesempatan caleg perempuan.

Namun, ***isi dalam UU dan beberapa peraturan tersebut lebih baik dikaji dan dielaborasi kembali,*** sesuai dengan pengalaman (kendala caleg perempuan) dalam Pileg-pileg sebelumnya. Selain itu, (perlu) juga dilakukan ***pengawasan dan penerapan kebijakan.*** Pengawasan kebijakan bisa dilakukan oleh KPU dan masyarakat (baik oleh masyarakat umum, maupun organisasi kemasyarakatan, seperti LSM).

Sedangkan dalam rangka penerapan, sebaiknya KPU lebih *intens* dalam melakukan sosialisasi, karena seperti yang disampaikan oleh Christina Aryani, Caleg Partai Golongan Karya (Golkar), dalam Diskusi Kamisan FORMAPPI pada 21 November 2013, dalam beberapa kasus, banyak caleg perempuan yang tidak tahu mengenai peraturan-peraturan KPU yang dibuat dalam rangka meningkatkan representasi perempuan dalam politik.

-Terkait kepartaian

Buruknya proses rekrutmen partai adalah sebab utama mengapa kendala-kendala caleg perempuan dalam Pileg sebelumnya dinilai (akan) muncul pada Pileg 2014 mendatang. Oleh karena itu, yang harus diperhatikan oleh partai adalah *Pertama,* ***membenahi proses rekrutmen partai.*** Partai politik diharapkan tidak merekrut calon hanya berdasarkan latar belakang profesi – seperti artis, yang sudah memiliki popularitas di mata masyarakat, dan pengusaha, yang jelas memiliki modal ekonomi

yang mumpuni.

Kedua, ***memberikan pendidikan politik yang memadai bagi caleg perempuan.*** Salah satu fungsi utama partai politik, adalah memberikan pendidikan politik bagi masyarakat. Meskipun partai politik di Indonesia, masih belum bisa melakukan hal ini, secara maksimal (ke masyarakat luas), setidaknya partai harus memberikan pendidikan politik terhadap kader partai atau caleg yang mereka ajukan. Pendidikan politik dasar yang bisa dilakukan partai adalah menanamkan pemahaman mengenai fungsi legislatif, peranan perempuan dalam politik, serta strategi kampanye, dan pendanaan.

Kemudian terkait dengan proses rekrutmen partai dan pendidikan politik, diharapkan partai politik ***tidak menempatkan kebijakan affirmative action hanya sebagai syarat, atau dalam tataran prosedural saja*** untuk memenuhi kuota atau kuantitas perwakilan perempuan dalam politik di parlemen. Dengan kata lain, pemenuhan kuota perempuan dalam politik harus diikuti dengan kualitas perempuan yang memadai pula.

Dengan demikian, kalau memang alasan mengenai tidak ditempatkannya caleg perempuan di nomor 1 atau 2, adalah karena masalah kualitas dan/atau kompetensi caleg perempuan, sebaiknya partai politik memikirkan (kembali) mengenai pembenahan internal partai, seperti proses rekrutmen, dan pendidikan politik. Dengan demikian nanti, caleg perempuan akan memiliki kualitas dan kompetensi yang memadai. Lebih jauh, caleg perempuan juga akan lebih percaya diri dan mampu bersaing dengan caleg laki-laki.

...

Daftar Pustaka

Buku dan Jurnal

Bank Dunia. 2000. "Rangkuman Pembangunan Berperspektif Gender". Dalam *Laporan Penelitian Kebijakan Bank Dunia*. (http://siteresources.worldbank.org/INTGENDER/Resources/indonesiansumm.pdf)/ Diakses pada 18 November 2013.

Budiarjo, Miriam. 2008.*Dasar-dasar Ilmu Politik (edisi revisi)*. Jakarta : Penerbit PT. Gramedia Pustaka Utama.

The Indonesian Institute. 2011. *Kebijakan Desentralisasi dan Partisipasi Perempuan dalam Pengambilan Keputusan di Tingkat Kabupaten/ Kota dan Desa/ Kelurahan: Kota Makassar dan Kabupaten Jayapura, Indonesia*. Jakarta: The Indonesian Institute dan Oxfam Great Britain.

Ihromi, Tapi Omas (penyunting). 2000. *PenghapusanDiskriminasi terhadap Wanita*, Bandung: Penerbit Alumni.

Jurnas.com. 2013. "2014 Caleg Perempuan Harus Kerja Lebih Keras". (http://www.jurnas.com/news/93643/2014_Caleg_Perempuan_Harus_Kerja_Lebih_Keras/1/Nasional/Politik-Keamanan). Diakses pada 26 November 2013.

Karam, Azza et all. 1999. *Perempuan di Parlemen : Bukan Sekedar Jumlah, Bukan Sekedar Hiasan (terj. Women in Parliament: Beyond Numbers)*. Jakarta: Penerbit Yayasan Jurnal Perempuan.

Mahkamah Konstitusi. 2010. "Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 tentang Perkara Permohonan Pengujian Undang-undang No. 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD terhadap Kebijakan *Affirmative Action* Keterwakilan Perempuan di DPRD Provinsi dan Kabupaten Se-Daerah Istimewa Yogyakarta". (http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/public/content/infoumum/penelitian/pdf/PENELITIAN%20UII.pdf). Diakses pada 23 November 2013.

Marijan, Kacung. 2006. *Demokratisasi Di Daerah: Pelajaran dari Pilkada Secara Langsung,* Surabaya: Pustaka Eureka.

Matlin,Margareth W. *The Psychology of Women*. Florida: Holt. 1987.

Ranti. 2013. "Press Release : Peningkatan Kapasitas Perempuan Calon Legislatif Pada Pemilu 2014". (http://www.menegpp.go.id/v2/index.php/component/content/article/10-gender/542-press-release-peningkatan-kapasitas-perempuan-calon-legislatif-pada-pemilu-2014). Diakses pada 20 November 2013.

Sagala, R. Valentina. 2004. "20 Tahun Ratifikasi CEDAW menjadi UU RI No.7 Tahun 1984 : Saya dan CEDAW". (http://www.institutperempuan.or.id/?p=31). Diakses pada 21 November 2013.

Soetjipto, Ani Widyani. 2005. *Politik Perempuan Bukan Gerhana*. Jakarta : Penerbit Buku Kompas.

Suraji, "Kesetaraan Gender di Indonesia Ditinjau dari Teori-Konsep dan Pendekatan Sosiologi Hukum". (http://pa-wonogirikab.go.id/static/file/Makalah_Suraji.pdf). Diakses pada 19 November 2013.

Sutrisno, Elvan Dany. 2013. "Ini 53 Caleg yang Terancam Gagal Ikut Pemilu". (http://news.detik.com/read/2013/06/11/181419/2270604/10/ini-53-caleg-yang-terancam-gagal-ikut-pemilu?nd771104bcj). Diakses pada 26 November 2013.

Women Research Institute. 2008. "Dialog Publik Representasi Perempuan Indonesia Pasca Judicial Review UU Pemilu No. 10/ 2008, Jakarta, 21 Januari 2008". (http://wri.or.id/penelitian%20politik%20dan%20perempuan/Dialog%20Publik%20Representasi%20Perempuan%20Indonesia%20Pasca%20Judicial%20Review%20UU%20Pemilu%20No.10/2008). Diakses pada 24 November 2013.

Women Research Institute. 2012. "Peran Perempuan di Parlemen harus Ditingkatkan". (http://wri.or.id/publikasi%20liputan%20media/Peran%20Perempuan%20di%20Parlemen%20Harus%20Ditingkatkan). Diakses pada 26 November 2013.

Media Cetak dan Internet

Detik.com. 2013. "Total Dana Kampanye Caleg Diprediksi Minimal Rp. 15 Triliun". (http://news.detik.com/read/2013/04/30/110113/2233825/10/total-dana-kampanye-caleg-diprediksi-minimal-rp-15-triliun). Diakses pada 23 November 2013.

Jurnas.com. 2013. "2014 Caleg Perempuan Harus Kerja Lebih Keras". (http://www.jurnas.com/news/93643/2014_Caleg_Perempuan_Harus_Kerja_Lebih_Keras/1/Nasional/Politik-Keamanan). Diakses pada 26 November 2013.

Bagian Lima

MENCARI BENTUK PERLINDUNGAN KOMPREHENSIF PRT MIGRAN PEREMPUAN PADA TAHAP PRA PEMBERANGKATAN

— Lola Amelia —

Wajah Buruh Migran Indonesia, Wajah PRT Migran Perempuan

Saat ini, menurut Migrant Care, sebuah Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang fokus melakukan advokasi terhadap pelbagai persoalan Buruh Migran Indonesia (BMI), saat ini ada sekitar 6,5 juta BMI di luar negeri dan lebih dari 80 persennya bekerja di sektor informal dan privat seperti PRT dan didominasi oleh perempuan.

Jauh lebih banyaknya pekerja migran perempuan bukanlah 'monopoli' Indonesia, melainkan 'milik' banyak negara berkembang lainnya, yang sebagai dampak globalisasi ekonomi, disebut sebagai "globalisasi peran tradisional perempuan", karena jutaan dari mereka bekerja di negara-negara maju sebagai PRT, pengasuh anak, pengasuh orang lanjut usia dan bahkan sebagai pekerja seks (Soeprapto, 2010).

Sebelumnya, perlu diperjelas terlebih dahulu mengenai definisi BMI itu sendiri. Pengertian yang komprehensif tentang buruh migran terdapat pada Pasal 2 ayat 1 UU No. 6 Tahun 2012 tentang Ratifikasi Konvensi Internasional tentang Perlindungan Buruh Migran dan Anggota Keluarganya, yang berbunyi: *"Istilah buruh migran mengacu pada seseorang yang akan, tengah atau telah melakukan pekerjaan yang dibayar dalam suatu Negara di mana ia bukan menjadi warganegara."*

Jelas kemudian, bahwa yang disebut BMI bukan hanya yang tengah bekerja di luar negeri, tetapi juga mereka yang masih di dalam negeri menjalani proses-proses (formal [1] maupun informal [2]) pada periode pra pemberangkatan. Proses-proses ini, baik formal maupun informal penting dilihat, diidentifikasi dan dianalisa dinamika berikut persoalannya dengan porsi yang sama, karena keduanya sama-sama memiliki potensi pelanggaran hak asasi BMI.

Para perempuan yang bekerja sebagai PRT ini adalah yang berada pada lapisan paling bawah dalam struktur sosial masyarakat, yaitu paling miskin, paling tidak memiliki akses kepada pendidikan, layanan hukum yang tentunya berimplikasi pada akses kesehatan dan layanan publik lain yang diselenggarakan oleh pemerintah maupun pihak lain seperti swasta (Irianto, 2013). Ditambah dengan belum adanya kebijakan legal yang mengatur dan melindungi khusus tentang PRT di level negara, menyebabkan kerentanan mereka bertambah.

Dengan ilustrasi profil dan jenis pekerjaan PRT migran perempuan Indonesia di atas, mereka kemudian menjadi sangat rentan terhadap berbagai bentuk pelanggaran hak asasi mereka sebagai pekerja atau pun sebagai manusia pada umumnya. Ada berbagai bentuk pelanggaran hak asasi yang diterima PRT migran perempuan kita, di setiap tahapan migrasinya, mulai dari pra pemberangkatan, penempatan dan juga pada tahap paska penempatan atau saat kembali ke dalam negeri.

Hal yang perlu diingat adalah bahwa proses berikut permasalahan PRT migran perempuan di setiap tahapnya saling berhubungan dan saling mempengaruhi antar satu tahap ke tahap lainnya. Bicara porsi permasalahan, belum ada penelitian atau data yang bisa membuat persentase permasalahan di tahap mana yang lebih besar atau lebih berat.

Oleh karena itu, penulis fokus pada permasalahan-permasalahan yang dihadapi PRT migran perempuan pada tahap pra pemberangkatan, bukan karena menganggap tahap ini yang paling penting, tapi semata untuk menjadikan tahapan pra pemberangkatan ini sebagai titik tolak melihat permasalahan dari siklus besar migrasi Indonesia.

Dan jika ditelisik lebih jauh dari proses migrasi TKI, memang proses pra penempatan memakan porsi yang besar. Oleh karena itu, jika pada proses pra penempatan memang sudah terjamin perlindungannya, maka tesis bahwa 80 persen masalah TKI itu berada di dalam negeri bisa terkikis.

Selain itu, memfokuskan pada tahap pra pemberangkatan juga penting agar pemaparan dan analisa tulisan ini lebih dalam dan komprehensif dan diharapkan

[1] *Proses formal misalnya adalah proses pengurusan berbagai dokumen persyaratan untuk pemberangkatan ke luar negeri sebagai BMI yang biasanya dilakukan di Dinas-dinas Ketenagakerjaan di Kabupaten/Kota BMI sendiri.*

[2] *Proses informal misalnya adalah proses rekruitmen BMI oleh para calo (non-state actor) di desa/kampung tempat domisili BMI.*

juga dapat menyajikan rekomendasi yang bukan hanya khusus untuk menjawab permasalahan-permasalahan pada tahap pra pemberangkatan, tetapi juga potensial menjawab permasalahan-permasalahan BMI pada tahap-tahap lainnya.

Kerangka Kebijakan Perlindungan PRT Migran Perempuan

Perlu adanya aturan hukum yang mengikat mutlak diperlukan jika kita ingin memberikan perlindungan maksimal untuk BMI. Hal ini juga senada dengan ungkapan Ban Ki Moon, Sekretaris Jenderal Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), yang menyatakan bahwa proses migrasi penduduk untuk bekerja, jika didukung oleh kebijakan yang melindungi hak-hak dasar pekerja migran, akan mendatangkan keuntungan materil dan non materil bagi negara pengirim, transit dan penerima.

Jika melihat pesan Sekjen PBB di atas, adanya kebijakan tiap-tiap negara yang melindungi buruh migran mereka terutama yang berprofesi sebagai PRT adalah sebuah keharusan. Hak-hak PRT migran perempuan sebagai Hak Asasi Manusia (HAM) dijamin dalam berbagai istrumen perlindungan, baik di tingkat nasional maupun internasional.

Berikut penulis sajikan tabel ringkasannya saja. Hal ini karena hanya dimaksudkan untuk memberikan gambaran tentang instrumen-instrumen apa saja yang terkait perlindungan PRT migran perempuan.

Tabel 5.1
Ringkasan Instrumen Perlindungan PRT Migran Perempuan

Instrumen Internasional	
Deklarasi Universal HAM/UDHR, 1948	
Konvensi International Perlindungan Hak-hak Pekerja Migran dan Anggota Keluarganya/ICMW,1990	
Konvensi Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya/ICESCR,1966	
Konvensi Internasional tentang Hak Sipil dan Politik ICCPR, 1966	
Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan/CEDAW, 1979	
Konvensi tentang Hak-Hak Anak/CRC, 1989	
Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Hukuman Kejam, Tidak Manusiawi atau Merendahkan/CAT, 1985	
Konvensi Internasional Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial/CERD, 1965	
ILO Convention No. 19 on Equality of Treatment, 1925	
ILO Convention No. 29 on Forced Labour Convention, 1930	
ILO Convention No. 105 on Abolition of Forced Labour Convention, 1957	
ILO Convention No. 111 on Discrimination (Employment and Occupation) Convention,1958	
Konvensi ILO No. 189 tentang Kerja Layak PRT, 2011	
Undang-Undang Dasar 1945	
Pasal-pasal penting: 27 (2), 28(a; bi; e3; d2; d4; f; g1; h1; h4; i1; i3), 29 dan 31	
Undang-Undang	
UU No. 21 Tahun 2007	Tindak Pidana Perdagangan
UU No. 39 Tahun 1999	Hak Asasi Manusia
KUHP	Kitab Undang-Undang Hukum Pidana
UU No. 39 Tahun 2004	Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar Negeri
UU No. 9 Tahun I992	Keimigrasian
UU No. 21 Tahun 2007	Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang
UU No. 6 Tahun 2012	Ratifikasi Perlindungan Hak-Hak Pekerja Migran dan Anggota Keluarganya

Sumber: Berbagai sumber disarikan oleh penulis.

Terlihat bahwa instrumen hukum internasional juga sudah mengatur perlindungan hak-hak pekerja migran melalui berbagai konvensi internasional. Dan sebagian besar dari konvensi internasional itu juga telah diratifikasi oleh Indonesia. Pada tataran nasional perlindungan hak itu juga sudah diatur dalam Konstitusi Negara kita, Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

Secara umum hak-hak yang dillindugi dalam kerangka migrasi buruh migran di dalam berbagai konvensi internasional dan juga di dalam Konstitusi kita meliputi hak hidup; hak untuk bekerja; hak untuk bebas bergabung dalam serikat pekerja; hak untuk bebas dari kerja paksa; hak untuk berkeluarga; hak untuk menerima pelayanan kesehatan; hak atas kebebasan berpikir-berkeyakinan dan beragama; hak atas penghormatan terhadap identitas kultural para pekerja migran; hak atas kewarganegaraan; hak atas pendidikan; hak untuk bebas dari penyiksaan, perlakuan/hukuman tidak manusiawi dan merendahkan; dan lain sebagainya.

Selanjutnya, penulis hanya akan mengelaborasi dua peraturan perundangan-undangan di tingkat nasional yang mengatur pada setiap tahap migrasi PRT migran perempuan dan yang pada prakteknya memang dan atau seyogyanya dijadikan rujukan pengambilan keputusan-keputusan terkait PRT migran perempuan.

Instrumen hukum yang akan penulis elaborasi adalah UU No. 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar Negeri dan UU No. 6 Tahun 2012 tentang Ratifikasi Konvensi International Perlindungan Hak-Hak Pekerja Migran dan Anggota Keluarganya.

a. Mengkritisi UU No. 39 Tahun 2004 Secara Konstruktif

Dalam konteks Indonesia, hingga saat ini UU No. 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri, adalah satu-satunya UU yang mengatur tentang ketenagakerjaan migran. Namun, UU yang diharapkan bukan hanya mengatur penempatan, tapi juga perlindungan TKI ini, tidak bisa dijadikan rujukan peraturan perundangan kita yang mengatur mekanisme perlindungan TKI.

Hal tersebut disebabkan karena UU yang mengatur ketenagakerjaan migran ini dianggap hanya melindungi secara terbatas, atau mengatur secara tidak eksplisit tentang perlindungan terhadap BMI (Irianto, 2013).

Beberapa indikasi sangat lemahnya aspek perlindungan di dalam UU 39/2004 ini adalah sebagai berikut; *pertama*, prioritas UU ini adalah ke mekanisme penempatan bukan perlindungan. Ini dibuktikan dari judul UU ini saja yang menempatkan *term* penempatan terlebih dahulu dan baru kemudian perlindungan. Berikutnya, dalam UU ini ada 86 pasal yang mengatur tentang penempatan TKI dan hanya ada 8 pasal tentang aspek perindungan TKI. Terlihat di sini kemudian, pemerintah melalui regulasi ini berorientasi ke bisnis dan bukan ke perlindungan.

Artinya, ketika sebagian proses penempatan PRT migran perempuan diserahkan ke swasta, negara juga melimpahkan tanggung jawab perlindungan PRT migran perempuan tersebut kepada swasta. Dalam perspektif konstitusi kita, hal ini tentu bertentangan karena yang wajib melindungi seluruh warga negara Indonesia itu adalah negara itu sendiri. Hal ini juga disebutkan dengan jelas sebagai mandat negara seperti yang termaktub dalam Alinea keempat Pembukaan UUD 1945.

Memberikan stigma pihak swasta selalu tidak baik tentu juga tidak tepat. Namun, dengan pemahaman bersama bahwa tujuan perusahaan swasta adalah untuk mencari keuntungan dan di sisi lain kepada mereka juga diberikan tanggung jawab yang besar untuk melindungi TKI di dalam dan di luar negeri, maka sekiranya tidak tepat jika diserahkan peran ini ke pihak swasta.

Kedua, pada UU ini tepatnya pada Pasal 97, belum jelas pembagian wewenang antara Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi dan Badan Nasional Penempatan dan Pemulangan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI). Elaborasi mengenai hal ini dapat dilihat dalam pembahasan mengenai pemetaan aktor-aktor negara dan non negara yang terlibat pada proses migrasi Indonesia dalam tulisan ini.

Ketiga, dalam UU ini, bagi Perusahaan Pengerah TKI Swasta (PPTKIS) yang berhak merekrut calon TKI, disyaratkan mempunyai modal 300.000 US Dollar dan memberikan deposit ke pemerintah sebesar 50.000 US Dollar. Mengingat angka yang tinggi ini, banyak PJTKI yang tidak mampu membayarkan kewajiban tersebut, akhirnya banyak PJTKI tidak resmi. Data *International Labour Organization (ILO)*, menyebutkan pada tahun 2006, dari sekitar 1200 PPTKIS, hanya 400 atau sepertiganya saja yang punya izin resmi dari pemerintah. Hal ini tentu berdampak buruk ke TKI, aspek perlindungan untuk mereka makin terabaikan.

Meskipun data yang tersedia adalah untuk tahun 2006, namun cukup memberikan gambaran kepada kita bahwa memang ada PPTKIS yang tidak resmi. Hal ini mengingat belum ada perubahan kebijakan yang signifikan, maka fenomena PPTKIS tidak resmi ini juga masih berlangsung dan juga terkonfirmasi dari testimoni-testimoni PRT migran perempuan atau pun lembaga pendampingya pada sejumlah data penelitian dan diskusi berbagai lembaga.

Keempat, ketiadaan pasal yang mengatur secara khusus tentang PRT juga menjadi kelemahan UU ini jika disandingkan dengan fakta bahwa sebagian besar pekerjaan BMI kita adalah sebagai PRT. Ketiadaan pengaturan soal PRT ini paralel dengan ketiadaaan hukum nasional yang mengatur tentang PRT di Indonesia.

RUU PRT sudah masuk tiga tahun berturut-turut sejak 2011 hingga 2013 ini ke dalam Prioritas Legislasi Nasional (Prolegnas) di DPR RI. Status terakhirnya, RUU ini sudah sampai ke Panitia Kerja (Panja). Namun, hingga saat ini masih terjadi perdebatan terkait substansi. Misalnya dalam hal upah, status sebagai pekerja dan kemudian

berbagai kewajiban majikan menyediakan jaminan sosial dan sebagainya. Ditambah dengan makin dekatnya Pemilihan Anggota Legislatif (Pileg) 2014, pembahasan RUU ini belum menunjukkan kemajuan yang signifikan.

Namun, perlu dicatat bahwa dengan Indonesia memiliki UU spesifik yang melindungi PRT nantinya, maka UU tersebut akan menjadi basis hukum yang kuat ketika menyelesaikan permasalahan-permasalahan terkait PRT di dalam maupun di luar negeri. Untuk melihat lebih jelas mengapa pengesahan RUU Perlindungan PRT ini mendesak, penulis memaparkan pada bagian rekomendasi di tulisan ini.

Secara umum terlihat bahwa UU ini tidak mengatur secara komprehensif perlindungan di semua tahap yang ada dalam proses migrasi mulai dari rekrutmen, pra pemberangkatan, penempatan, dan kepulangan. Termasuk di dalamnya adalah ketidakjelasan tentang layanan yang dapat diakses bila terjadi masalah hukum atau musibah yang menimpa, meskipun mereka sudah membayar asuransi.

b. UU No. 6 Tahun 2012 tentang Ratifikasi Konvensi International Perlindungan Hak-Hak Pekerja Migran dan Anggota Keluarganya.

Dasar dari perumusan Konvensi Internasional Perlindungan Hak-hak Pekerja Migran dan Anggota Keluarganya (dan yang biasa disebut Konvensi Migran) dilatari oleh kesadaran bahwa terus meningkatnya dengan cepat migrasi internasional, termasuk mereka yang bermigrasi untuk memperoleh pekerjaan, yakni pekerja migran, serta permasalahan yang timbul dari perkembangan ini, tidak saja dilihat dari aspek ketenagakerjaan, melainkan aspek yang menyeluruh, yakni perlu dilindunginya hak-hak pekerja migran yang menyangkut kepentingan mereka di bidang sipil, ekonomi, sosial, budaya (Soeprapto, 2010).

Bertolak dari hak tersebut, komunitas internasional mulai mengupayakan dibuatnya sebuah instrumen yang bertujuan melindungi hak-hak pekerja migran. Perlindungan internasional dirasa perlu karena pekerja migrant bukan hanya menunjang perekonomian mereka sendiri tetapi juga perekonomian negara mereka dan juga negara tempat dimana mereka bekerja.

Indonesia sudah meratifikasi Konvensi Migran ini melalui UU No. 6 Tahun 2012 tentang Ratifikasi Konvensi International Perlindungan Hak-Hak Pekerja Migran dan Anggota Keluarganya. Meski pengesahan Konvensi Pekerja Migran 1990 tidak serta-merta menciptakan situasi pekerja migran yang lebih baik dan terlindungi, namun Konvensi ini menjadi standar baku pemenuhan dan perlindungan hak-hak pekerja migran yang akan dituangkan dalam berbagai peraturan dan perundangan-undangan terkait pekerja migran di Indonesia.

Berbagai diskusi yang dilakukan oleh Lembaga-lembaga yang fokus mengadvokasi permasalahan-permasalahan PRT migran perempuan, seperti Migrant Care,

Jaringan Advokasi PRT (Jala PRT) dan juga Komnas Perempuan, yang melibatkan berbagai organisasi pendampingan pekerja migran, lembaga riset, parlemen dan juga Kementerian/Lembaga terkait pekerja migran, mencatat sekurang-kurangnya 6 manfaat yang akan diterima Indonesia dengan pengesahan Konvensi Migran 1990 ini, yaitu :

1. Mengatur standar perlindungan yang harus diberikan kepada pekerja migran dan anggota keluarganya dalam setiap fase migrasi (pra-pemberangkatan, saat bekerja dan pasca bekerja), semua status migrasi baik yang berdokumen (reguler) dan tidak berdokumen (irreguler), dan semua area migrasi (daerah asal, transit dan tujuan);

2. Menjadi dasar pijakan penting bagi pengaturan sistem migrasi tenaga kerja dalam sistem hukum nasional yang melindungi HAM pekerja migran dan anggota keluarganya,. Salah satunya adalah perubahan atas UU No. 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar Negeri yang saat ini sedang dibahas di DPR;

3. Menjadi acuan dasar bagi pembentukan perjanjian baik bilateral maupun multilateral yang terkait dengan migrasi tenaga kerja;

4. Membantu mencegah migrasi yang tidak aman dan perdagangan manusia karena konvensi ini sejak awal sudah mengatur dan menjamin tata cara migrasi yang aman;

5. Meningkatkan posisi tawar diplomasi pemerintah untuk menuntut perlindungan maksimal kepada negara penerima pekerja migran;

6. Menjamin kesetaraan hak-hak normatif antara pekerja lokal dan pekerja migran. Hak normatif diantaranya adalah hak upah yang setara antara pekerja lokal dan migran. Selama ini pekerja asing mendapatkan upah lebih tinggi daripada pekerja lokal. Dan hak-hak lainnya, yang bersifat politis (membentuk serikat buruh, menjadi atau tidak menjadi anggota serikat buruh, mogok); yang bersifat medis (keselamatan dan kesehatan kerja); dan yang bersifat sosial (cuti kawin, libur resmi, dan lain-lain).

Pada akhirnya, Jika dilihat dari kedua peraturan perundang-undangan di atas, seyogyanya keduanya saling melengkapi. Aturan dan prinsip yang ada pada Konvensi Migran 1990 hendaknya juga tercermin dalam aturan perundangan yang mengatur soal perlindungan dan penempatan BMI.

Dalam konteks kekinian perkembangan kebijakan tentang perlindungan BMI ini, dimana sedang berlangsung revisi terhadap UU No. 39 Tahun 2004 di DPR, maka 'harmonisasi' Konvensi Migran dengan UU Perlindungan BMI masih menjadi sebuah keniscayaan. Pembahasan lebih lanjut mengenai hal ini akan penulis paparkan pada

bagian rekomendasi tulisan ini.

Mengurai Lingkaran Permasalahan BMI pada Tahap Pra Penempatan

Bentuk-bentuk pelanggaran HAM PRT migran perempuan khususnya pada setiap tahapan prosesnya, sebenarnya telah dijumpai sejak pertama kali adanya proses penempatan BMI ke luar negeri. Namun tidak diberitakan seperti sekarang ini karena media dan masyarakat umumnya masih memiliki keterbatas dalam mengakses dan menyebarkan informasi.

Terkait fokus tulisan ini adalah pada tahapan pra pemberangkatan, berikut penulis kelompokkan permasalahan-permasalahan yang biasanya dialami oleh PRT migran perempuan pada tahap pra pemberangkatan berikut kategori hak yang seharusnya dilindungi.

Selain itu juga dipaparkan para pemangku kepentingan yang terlibat secara langsung maupun tidak langsung atas permasalahan-permasalahan yang dihadapi PRT migran perempuan pada tahap pra pemberangkatan. Pemangku kepentingan di sini penulis kategorisasikan atas pemangku kepentingan negara dan non negara. Kategorisasi ini berdasarkan pada prinsip HAM terutama yang terkait subyek HAM yaitu adanya aktor negara *(state actor)* dan aktor non negara *(non state actor)* (Komnas HAM, 2010).

Tabel 5.2

Hak yang Dilindungi dan Indikasi Pelanggaran Hak Pada Tahap Pra Pemberangkatan

Kategori hak yang dilindungi	Tindak pelanggaran yang sering terjadi	Aktor yang terlibat	
		Negara	Non Negara
Hak atas pekerjaan dan sumber penghidupan	- Terjerat hutang - Mengalami penipuan, tidak jadi berangkat - Diselundupkan tanpa dokumen yang sah - Dipalsukan identitas diri - Tidak ada upaya hukum terhadap pelanggaran hak pekerja	- Aparat desa/kecamatan - Kemenakertrans	- Tokoh masyarakat - Tokoh agama - Keluarga PRT migran perempuan

	- Paspor dan dokumen lain dipegang oleh pihak lain (missal PJTKI)		
Hak atas kesehatan reproduksi	- Pemaksaan penggunaan kontrasepsi - Tidak ada jaminan keselamatan kerja	- Dinas Tenaga Kerja Kabupaten - Dinas Kesehatan - Kemenakertrans	- PPTKIS - Balai Kesehatan Swasta
Hak atas hidup, kemerdekataan, kesetaraan, integritas diri dan bebas dari kekerasan	- Dijual ke perusahaan penyalur tenaga kerja yang lain - Pelecehan seksual - Penyekapan sebelum diberangkatkan (umumnya untuk kasus perdagangan perempuan) - Perdagangan perempuan - Mendapat ancaman/intimidasi - Dieksploitasi di penampungan dengan dipekerjakan sebagai PRT di penampungan atau di rumah pemilik PPTKIS	- Aparat desa/kecamatan - Imigrasi - Dinas tenaga kerja - Kepolisian - Kemenakertrans - BNP2TKI	- Tokoh masyarakat - Tokoh agama - Keluarga PRT migran perempuan - PPTKIS
Hak atas standar hidup dan jaminan sosial	- Asuransi dibayarkan, tetapi tidak dijelaskan secara detail tentang hak, kewajiban dan mekanisme klaim - Pembekalan yang tidak komrehensif - Pembatasan akses terhadap layanan kesehatan - Tindakan yang melanggar hak-hak atas makanan yang sehat di penampungan. - Pembatasan akses terhadap lingkungan yang sehat di penampungan PJTKI	- BP3TKI - BNP2TKI - Dinas Tenaga Kerja - Kemenakertrans	- Perusahaan asuransi - PPTKIS
Hak sipil politik	- Larangan berkomunikasi dengan keluarga/teman - Pembatasan terhadap akses mendapatkan informasi - Pembatasan/larangan untuk berkumpul - Larangan/pembatasan untuk mengenakan pakaian tertentu	- BP3TKI - BNP2TKI - Dinas Tenaga Kerja - Kemenakertrans	- PPTKIS

Sumber: Berbagai sumber disarikan penulis.

Dari tabel di atas ada beberapa poin penting yang akan penulis elaborasi lebih jauh, sebagai berikut:

a. Pelanggaran HAM Berlapis

Melihat bentuk-bentuk pelanggaran HAM yang dialami para PRT migran perempuan pada tabel di atas, terlihat kecenderungan bahwa seorang PRT migran perempuan rentan mengalami lebih dari satu pelanggaran HAM. Dengan kata lain, satu pelanggaran HAM diikuti oleh pelanggaran HAM lainnya (Komnas Perempuan, 2010).

Contoh dari pelanggaran HAM yang berlapis, misalnya jika hak informasi PRT migran perempuan ditutup, maka jika terjadi eksploitasi di penampungan PPTKIS. Kondisi ini menyebabkan PRT migran yang bersangkutan tidak dapat meminta atau mengakses bantuan hukum secepatnya. Lebih jauh, dia akan terus dieksploitasi dan hak-haknya yang lain, seperti hak mendapatkan pelayanan kesehatan yang memadai, tidak dipaksa memasang kontrasepsi dan yang lainnya, potensial juga dilanggar.

Contoh lainnya adalah bagaimana ketika terjadi pemalsuan dokumen terutama terkait umur, sejak dari proses perekrutan PRT migran perempuan di desa-desa mereka, yang akan mengantarkan mereka ke lingkungan kerja yang belum sesuai dengan kondisi fisik dan psikis mereka dan pada akhirnya akan menyebabkan serangkaian pelanggaran HAM lainnya seperti penyiksaan secara fisik dan psikis oleh majikan karena kerja mereka dianggap tidak bagus, pelecehan seksual dari keluarga majikan dan pelanggaran HAM lainnya.

Terlebih lagi jika si PRT migran perempuan tersebut memutuskan melarikan diri dari majikannya tersebut, pelanggaran-pelanggaran HAM akan terus mengikutinya. Dia pergi tanpa membawa dokumen di negara yang dia tidak kenal dan pada akhirnya akan menjadi pekerja ireguler dan rentan menjadi korban perdagangan orang.

Terlihat dari ilustrasi kasus tersebut, bagaimana tidak adanya perlindungan yang kuat dan komprehensif dari tahap pra pemberangkatan, menyebabkan PRT migran perempuan rentan mengalami pelanggaran HAM mereka secara berulang dan berlapis hingga ke tahap migrasi yang lain, yaitu tahap penempatan dan paska penempatan. Dengan kata lain, ada siklus pelanggaran HAM terhadap PRT migran perempuan tersebut.

b. Aktor-aktor negara dan non negara dalam pelanggaran HAM PRT migran perempuan.

Terkait aktor yang terlibat, ada beberapa catatan penting yang bisa kita lihat. **Pada aktor negara,** *pertama,* **Kemenakertrans** ada pada setiap pelanggaran. Ini tak terlepas dari sifat keterlibatan Kemenakertrans di sini adalah secara tidak langsung, namun penting. Hal ini karena tugas dan fungsi Kemenakertrans dalam hal migrasi PRT migran perempuan ini secara umum, seperti yang juga tercantum pada UU No. 39 Tahun 2004, Pasal 68); mengurus Surat Ijin Pengerahan (Pasal 28-40) dan mengawasi penyelenggaraan penempatan perlindungan migran di luar negeri (Pasal 92-93).

Kemenakertrans juga bertanggung jawab atas pengembangan kerja sama internasional dalam rangka perlindungan migran, misalnya negosiasi perjanjian bilateral, serta menentukan negara mana yang dapat menerima buruh migran Indonesia (Pasal 90). Terlihat kemudian sudah jelas peran Kemenakertrans di dalam UU No. 39 Tahun 2004 ini. Namun, pada kenyataannya peran-peran pengawasan terhadap

pihak swasta, terutama PPTKIS pada masa pra penempatan lemah, sehingga pelanggaran-pelanggaran hak PRT migran perempuan di balai-balai latihan kerja atau di penampungan PPTKIS tidak terdeteksi. Hal ini terutama adalah karena belum adanya sistem atau mekanisme spesifik dari Kemenakertrans terkait pengawasan PPTKIS ini.

Tidak optimalnya pengawasan dari Kemenakertrans ini, lebih jauh terlihat pada, *kedua*, Dinas-dinas Tenaga Kerja **(Disnaker) tingkat Provinsi dan Kabupaten/ Kota**, khususnya di kantong-kantong PRT migran perempuan. Berdasarkan Permenakertrans No. 14 Tahun 2010 Tentang Pelaksanaan Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar Negeri, Pasal 42-nya menyatakan bahwa Disnaker tingkat provinsi umumnya bertanggung jawab untuk mengkoordinasikan semua aktivitas dan aktor yang terkait dengan penempatan dan perlindungan buruh yang berasal dari provinsi tersebut. Disnaker tingkat provinsi juga memberikan ijin kepada PPTKIS untuk merekrut calon buruh migran di provinsi tersebut. [3]

Sedangkan Disnaker tingkat kabupaten/kota yang secara geografis berada paling dekat dengan masyarakat dan dengan demikian merupakan persinggahan pertama individu untuk mencari informasi (Farbenblum.*Et.all*, 2013). Disnaker tingkat kabupaten/ kota ini bertanggung jawab menangani semua interaksi pemerintah dengan calon buruh migran hingga seseorang secara resmi dipilih oleh PPTKIS.

Mereka seharusnya memeriksa calon PRT migran perempuan dan menyediakan "kartu kuning" atau kartu pencari kerja; [4] kemudian menyeleksi calon PRT migran perempuan dengan PPTKIS yang berada dalam wilayah mereka; [5] setelah PRT migran perempuan terpilih mereka memberikan persetujuan untuk pembuatan paspor dan BP3TKI [6] kemudian mempersiapkan dokumen yang relevan di tingkat provinsi. [7]

Namun pada prakteknya, umumnya semua langkah ini tidak dilalui oleh PRT migran perempuan yang pergi ke luar negeri dimana perantara atau calo lokal menangani tahapan awal migran dan langsung menghubungan calon PRT migran perempuan dengan PPTKIS di Jakarta (Farbenblum.*Et.all,* 2013).

Terlihat kemudian bagaimana fungsi-fungsi pengawasan yang dimandatkan ke Kemenakertransi, Disnaker tingkat provinsi dan Disnaker tingkat kabupaten/kota, tidak berjalan semestinya dan ketidakhadiran pengawasan inilah yang menyebabkan kerentanan atas pelanggaran hak-hak PRT migran perempuan semakin besar dan di sisi lain dan juga semakin sulit mengumpulkan informasi jika terjadi pelanggaran-pelanggaran hak PRT migran perempuan tersebut.

[3] *Pasal 9 Permenakertrans No.14 Tahun 2010.*

[4] *Pasal 8 Permenakertrans No. 14 Tahun 2010.*

[5] *Pasal 11-12 dan 26 Permenakertrans No.14 Tahun 2010.*

[6] *Penjelasan detail tentang peran dan fungsi BP3TKI dijelaskan pada bagian terpisah di bawah.*

[7] *Pasal 19 ayat 5 Permenakertrans No. 14 Tahun 2010.*

Ketiga, aktor negara lain yang cukup besar perannya dalam proses migrasi PRT migran perempuan ini dan juga memiliki 'kaki' sampai ke daerah khususnya tingkat provinsi adalah **BNP2TKI.** BNP2TKI bertanggung jawab untuk pelaksaan kebijakan di bidang penempatan dan perlindungan buruh migran di luar negeri secara terkoordinasi dan terintegrasi, termasuk melakukan pemeriksaan dokumen, memberikan pembekalan akhir pemberangkatan (PAP), memberikan informasi kepada calon dan buruh migran yang ada, mengelola keberangkatan dan kepulangan para buruh migran melalui pelabuhan Indonesia, serta melakukan 'penyelesaian sengketa. [8]

Berbeda dengan Kemenakertrans, BNP2TKI tidak memiliki wewenang penegakan hukum terhadap PPTKIS atau aktor-aktor lainnya. Dalam berbagai laporan penelitian dan juga pemberitaan media massa, para pakar berulang kali menekankan adanya tumpang tindih antara fungsi Kemenakertrans dan BNP2TKI di Jakarta, dan kurangnya kejelasan tentang peran dan tanggung jawab masing-masing ((Farbenblum. Et.all, 2013).

Menurut Pasal 85 ayat 2 UU 39 Tahun 2004, *"Dalam hal penyelesaian secara musyawarah tidak tercapai, maka salah satu atau kedua belah pihak dapat meminta bantuan instansi yang bertanggungjawab di bidang ketenagakerjaan di Kabupaten/ Kota, Provinsi atau Pusat"*.

Artinya, Kemenakertrans berikut Disnaker di tingkat provinsi dan kabupaten/kota lah yang seharusnya diminta bantuan penyelesaian permasalahan antar PRT migran perempuan dengan PPTKIS-nya. Namun kenyataannya, BNP2TKI di Jakarta dan BP3TKI di tingkat provinsi juga menerima pengaduan dari PRT migran perempuan. Bahkan BNP2TKI memiliki Pusat Krisis *(Crisis Center)* BNP2TKI yang disediakan sebagai layanan penyelesaian sengketa antara PRT migran perempuan dengan PPTKIS yang merekrut mereka. [9] Hal ini yang dinilai adanya kewenangan dan fungsi yang tumpang tindih.

Keempat, sebagai perpanjangan tangan BNP2TKI di daerah, ada **Balai Pelayanan, Penempatan dan Perlindungan TKI (BP3TKI)**. BP3TKI ini bertugas untuk melakukan implementasi, yaitu memberikan kemudahan pelayanan pemrosesan seluruh dokumen penempatan di provinsi terkait [10]. Setelah PPTKIS dan Disnaker Kabupaten/Kota setempat melakukan seleksi penempatan pekerja, salinan dari semua Perjanjian Penempatan yang telah ditandatangani dikirim ke BP3TKI dan BP3TKI melakukan pelayanan penempatan buruh migran di luar negeri. BP3TKI juga menyediakan pembekalan akhir pemberangkatan bagi para PRT migran perempuan yang difasilitasi oleh Disnaker. [11]

[8] *Pasal 95 Ayat 2 UU No. 39 Tahun 2004.*

[9] *Lebih jauh mengenai Crisis Center BNP2TKI bisa dilihat di laman web mereka di http://www.bnp2tki.go.id/*

[10] *berita-mainmenu-231/4786-pelayanan-pengaduan-tki-call-center-bnp2tki-.html*

[11] *Pasal 1 Ayat 8 Permenakertrans No. 14 Tahun 2010.*

Catatannya adalah bahwa, jika di Permenakertrans No. 14 Tahun 2010 disebutkan bahwa BP3TKI melakukan pelayanan penempatan di luar negeri, layanan ini tidak didefinisikan eksplisit di dalam peraturan ini. Hal inilah kemudian yang potensial menyebabkan tumpah tindih peran dan fungsi dengan Disnaker/Kemenakertrans. Catatan lainnya, sering kemudian fungsi-fungsi BP3TKI tidak berjalan maksimal, terutama yang terkait untuk pengecekan kelengkapan dokumen PRT migran perempuan di tingkat Provinsi dan melakukan PAP karena, seperti halnya dengan permasalahan yang dihadapi Disnaker di atas, para calon PRT migran perempuan langsung dibawa ke Jakarta oleh para calo yang langsung datang mencari calon PRT migran perempuan ke desa-desa asal mereka. [12]

Kelima, aktor negara lain yang berhubungan dengan PRT migran perempuan pada masa pra pemberangkatan adalah **Kementerian Luar Negeri (Kemenlu).** Tugas utama Kemenlu adalah bertanggung jawab atas perlindungan WNI di luar negeri termasuk pada PRT migran perempuan Indonesia. Namun pada UU No. 39 Tahun 2004 dijabarkan tugas-tugas spesifik Kemenlu yang secara tidak langsung diharapkan memberikan perlindungan terhadap PRT migran perempuan pada tahap pra pemberangkatan.

Tugas tersebut adalah agar Kemenlu melakukan penilaian terhadap kualitas majikan dan Mitra Usaha tenaga kerja di negara tujuan yang mencari tenaga kerja Indonesia. [13] Berdasarkan penilaian ini, Kemenlu memberikan persetujuan dokumen yang dipersyaratkan dalam penempatan (termasuk Perjanjian Penempatan dan Perjanjian Kerja) sebelum memberikan ijin kepada pekerja untuk melakukan perjalanan ke negara tujuan.[14] Apalagi Perwakilan RI di negara tempatan PRT migran perempuan diamanatkan untuk menetapkan dan mengumumkan daftar mitra usaha yang bermasalah setiap tiga bulan.

Terlihat bahwa kesahihan data penilaian Kemenlu terhadap Mitra Usaha tenaga kerja di negara tujuan juga akan membantu proses migrasi pada tahap pra penempatan, yaitu para calon PRT migran perempuan memilki informasi yang cukup dan valid tentang Mitra Usaha ini, sehingga bisa memberikan informasi ini kepada keluarga atau lembaga pendamping mereka. Dengan demikian, jika ada masalah semasa kerja di negara tempatan, keluarga atau lembaga pendamping bisa langsung menghubungi Mitra Usaha di negara tujuan ini, sehingga proses penyelesaiannya masalahnya menjadi lebih cepat. [15]

[12] *Mengenai calo atau perantara ini akan dijelaskan secara lebih detail pada bagian aktor non negara di bawah.*

[13] *Mitra Usaha di negara tujuan ini yang sering dikenal dengan agency.*

[14] *Pasal 25 Ayat 2 UU No. 39 Tahun 2004.*

[15] *Pasal 25 Ayat 3-4 UU No. 39 Tahun 2004.*

Setelah kita melihat aktor-aktor negara di atas, berikutnya kita akan lihat dan bahas tentang **aktor-aktor non negara** yang terlibat para proses migrasi PRT migran perempuan pada tahap pra pemberangkatan. *Pertama,* **Perusahaan Pengerah TKI Swasta (PPTKIS)** adalah yang pertama. PPTKIS adalah pihak swasta yang resmi dan sah secara hukum untuk menempatkan PRT migran perempuan ke luar negeri. Hal ini diatur sangat jelas di UU No. 39 Tahun 2004. Bahkan, sebagaimana diketahui kurang lebih 80 persen substansi dari UU No. 39 Tahun 2004 ini adalah mengatur tugas pihak swasta, dalam hal ini PPTKIS (Institute for Ecosoc Rights, 2010).

Per Januari 2013, Kemenakertrans melaporkan ada 559 PPTKIS yang memiliki ijin beroperasi di Indonesia. Namun, berdasarkan laporan berbagai penelitian atau pun informasi dari para pakar dan penggiat advokasi HAM PRT migran perempuan, jumlah di lapangan bisa jadi lebih dari angka yang dilansir Kemenakertrans ini. Hal ini karena sering dijumpai di lapangan individu dengan surat izin yang sudah berakhir masa berlakunya atau sudah dicabut masih beroperasi, sehingga sulit bagi calon PRT migran perempuan atau lembaga pendamping untuk menentukan keabsahan dari suatu PPTKIS pada tahap pra penempatan ini (Farbenblum.Et.all, 2013).

Lebih jauh, padahal pengaturan PPTKIS terutama dilakukan melalui pemberian surat ijin. Sebuah lembaga dapat menerima surat ijin dari Menakertrans setelah menyerahkan dokumen-dokumen pendirian dan membayar biaya perijinan. Berdasarkan Permenakertrans No. 10 Tahun 2009 tentang Tata Cara Pemberian, Perpanjangan dan Pencabutan Surat Izin Pelaksana Penempatan TKI, criteria untuk memperoleh surat izin bagi PPTKIS adalah:

-Berbentuk Perseroan Terbatas (PT);

-Modal disetor di perusahaan sekurang-kurangnya Rp. 3 miliar;

-Pembayaran deposito kepada Menakertrans sebesar Rp. 500 juta;

-Penyerahkan rencana kerja penempatan dan perlindungan tenaga kerja di luar negeri, sekurang-kurangnya untuk kurun waktu tiga tahun, termasuk kepemilikan tempat pelatihan, serta sarana dan prasarana untuk penempatan tenaga kerja.

Terlihat dari persyaratan di atas bahwa pihak pemohon tidak diwajibkan untuk menunjukkan bahwa pihaknya adalah orang yang memiliki kemampuan dan kepatutan dalam bisnis penempatan tenaga kerja ini. Artinya, pihak pemohon tidak diminta menunjukkan pengalaman bekerja di bisnis, apakah pernah dibatalkan surat ijinnya, referensi dari pihak ketiga tentang kepatutan lembaga ini dan lain sebagainya.

Pada peraturan ini juga tidak tertuang mekanisme yang bisa dimanfaatkan oleh masyarakat umum, termasuk PRT migran perempuan jika ingin mengajukan keberatan atas PPTKIS tertentu. Misalnya terkenal sebagai PPTKIS yang sering

melakukan eksploitasi terhadap PRT migran perempuan di penampungannya dan sebagainya (Farbenblum.Et.all, 2013).

Terkait fungsi pengawasan, Kemenakertrans bertanggung jawab untuk mengawasi para perekrut di tingkat nasional, provinsi dan kabuaten/kota. Namun, UU No. 39 Tahun 2004 dan peraturan turunannya yang ada, tidak menentukan apa yang diperlukan dalam proses pengawasan ini. Misalnya, tidak ada mekanisme untuk melakukan inspeksi atas aset atau riwayat PPTKIS. Selain itu, tidak ada aturan yang melarang individu yang sebelumnya terlibat di PPTKIS bermasalah, untuk terlibat lagi dalam PPTKIS yang mengajukan ijin baru.

Hal ini berimbas pada PRT migran perempuan. Peraturan dan pengawasan terhadap PPTKIS di Indonesia yang sangat terbatas membuat para PRT migran perempuan kesulitan untuk meminta pertanggungjawaban perekrut atas terjadinya pelanggaran hak asasi, yang pada akhirnya menyulitkan akses mereka pada keadilan.

Aktor non negara *kedua*, adalah **perantara atau calo.** Perantara individu ini biasa beroperasi di tingkat lokal. mengidentifikasi calon PRT migran perempuan dan menghubungkannya dengan PPTKIS. Meskipun perantara pada prakteknya merupakan pihak yang berhubungan langsung dengan sebagian besar PRT migran perempuan dalam proses pengurusan migrasi tenaga kerja, kegiatan mereka tidak diatur secara langsung di dalam berbagai peraturan perundang-undangan terkait migrasi tenaga kerja Indonesia.

Kurangnya pengawasan pemerintah terhadap perantara menyebabkan terjadinya permasalahan seperti penipuan mengenai biaya pengurusan dokumen, jenis pekerjaan, tempat bekerja hingga kasus pemalsuan data di dokumen-dokumen migrasi. Hal ini kemudian yang berimplikasi kepada permasalahan lainnya yang menghantui PRT migran perempuan di semua tahap migrasi mereka (tahap penempatan dan juga pemulangan), yaitu mereka terjerat hutang untuk membayar semua agar mereka bisa diberangkatkan. [16]

Dan untuk permasalahan dengan perantara ini, karena tidak diatur secara resmi maka PRT migran perempuan memiliki jalan yang terbatas atau bahkan tidak ada sama sekali untuk menuntut kompensasi dari perantara yang memberangkatkannya.

Ketiga, **konsorsium asuransi**. Asuransi PRT migran perempuan dan yang umum lainnya disediakan oleh konsorsium asuransi tunggal yang ditunjuk oleh Menakertrans pada tahun 2010, yaitu Konsorsium Proteksi. Konsorsium Proteksi terdiri dari kumpulan sepuluh perusahaan asuransi: tiga perusahaan asuransi jiwa dan tujuh perusahaan asuransi umum.

[16] *Namun, perlu dicatat bahwa biaya tinggi proses migrasi PRT migran perempuan bukan hanya dari biaya-biaya tak resmi yang dibebankan kepada mereka oleh para perantara ini, namun juga karena secara resmi (diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan) memang ada biaya-biaya migrasi yang harus dikeluarkan oleh PRT migran perempuan. Untuk ini akan dibahas lebih detail pada bagian lain di bawah tentang Biaya Tinggi Migrasi PRT Migran Perempuan Indonesia.*

Konsorsium ini mendapat kritik terutama karena klaim yang lebih kompleks tidak akan dibayarkan. Hal ini terlihat dari studi yang dilakukan oleh Bank Dunia dan Korporasi keuangan Internasional di Indonesia atas permintaan Pemerintah Indonesia (Farbenblum.*Et.all,* 2013). Studi ini menemukan bahwa sebagian besar pembayaran asuransi dilakukan untuk kerugian yang sederhana, dapat dihitung dan mudah didokumentasikan seperti pemutusan dini/PRT migran perempuan dikirim pulang (43 persen) dan biaya penerbangan pulang kembali (49 persen).

Terlihat bahwa kasus-kasus sederhana pun yang lazim bisa diklaim adalah kasus-kasus pada tahap penempatan, tidak pada tahap pra penempatan. Padahal banyak kasus-kasus pada pra pemberangkatan yang semestinya juga bisa mendapatkan ganti rugi dari asuransi. Misalnya, untuk kasus kekerasan selama di penampungan PPTKIS atau pelecehan.

Misalnya, untuk kasus kekerasan dan pelecehan selama di penampungan PPTKIS. Contoh kasus pelecehan seksual yang dialami PRT migran perempuan sewaktu di penampungan dialami salah satunya oleh Siti Rohayati, seorang PRT migran perempuan asal Cilacap, Jawa Tengah, tahun 2002 lalu. Dia dilecehkan oleh salah seorang staf PT Sanjaya Putra Perkasa, Jakarta yang merupakan PPTKIS yang berencana akan memberangkatan PRT migran perempuan tersebut. [17]

Susahnya mendapatkan klaim untuk kasus pelecehan misalnya adalah karena kasus ini misalnya memerlukan banyak tingkat bukti dan keterangan, dimana membutuhkan keterangan korban yang detail sementara para korban masih susah dan trauma untuk menceritakan pelecehan yang mereka alami, pelaku dan juga visum dari dokter yang berwenang.

Proses yang panjang dan mahal (untuk ongkos, misalnya dari domisili PRT migran perempuan di daerah ke Jakarta kantor Konsorsium Asuransi) menyebabkan PRT migran perempuan sendiri yang memutuskan untuk tidak melanjutkan proses pemohonan permintaan ganti rugi pada pihak asuransi. Dengan kata lain, mekanisme dan struktur kelembagaan Konsorsium Asuransi TKI yang sentralistik di Jakarta, tidak memudahkan para PRT migran perempuan, khususnya untuk mengakses ganti rugi atas pelanggaran yang mereka alami.

Rekomendasi: Beberapa Celah Perbaikan Perlindungan PRT Migran Perempuan

Rekomendasi untuk perbaikan perlindungan PRT migran perempuan khususnya pada tahap pra pemberangkatan, penulis bagi atas beberapa ranah, sebagai berikut:

[17] *http://www.tempo.co/read/news/2002/08/22/05527474/Nuwa-Wea-Sesalkan-Pelecehan-Seksual-terhadap-Calon-TKI diakses pada 25 November 2013*

-Ranah Kebijakan

a. Revisi UU 39 Tahun 2004 [18]

Terkait revisi UU 39/2004 ini, selain hendaknya ada harmonisasi prinsip-prinsip pada Konvensi Migran Tahun 1990 pada revisi UU ini, juga ada beberapa poin khusus yang sebaiknya diperhatikan. Hal utamanya adalah perlu di dalam semua substansi Revisi UU 39 Tahun 2004 memastikan adanya migrasi yang aman bagi PRT migran perempuan dengan perlindungan semua hak-hak mereka termasuk anggota keluarganya, semenjak dari tahap pra pemberangkatan. Dengan kata lain, ini harus menjadi standar revisi UU 39 Tahun 2004 ini.

Secara prinsip, bagaimana kita melihat perlindungannya. Dalam hal ini, sangat penting untuk melihat fungsi perlindungan PRT migran sebagai kewajiban negara yang harus melindungi warga negaranya dimanapun berada. Ada banyak peran pemerintah yang dapat dilakukan melalui kementeriannya, seperti kementerian kesehatan, pendidikan, perhubungan dan lain sebagainya. Proses migrasi tidak bisa hanya ke satu lembaga tapi lintas kementerian.

Lebih jauh, terkait fungsi antar lembaga, semua lembaga harus menekankan aspek perlindungan terhadap PRT migran perempuannya dan ketika ada pihak swasta yang terlibat maka mereka juga wajib mengemban fungsi perlindungan ini, dengan catatan hanya ada pendelegasian kewajiban pemerintah kepada pihak swasta, namun tetap di bawah koordinasi pemerintah. Misalnya, adanya jasa transportasi, bantuan hukum dan lainnya itu boleh disediakan oleh pihak swasta, namun standarnya ditentukan oleh pemerintah. Dengan demikian, jika ada masalah, bukan dilepas begitu saja ke pihak swasta, namun negara juga ikut bertanggung jawab.

Kemudian terkait pengawasan, sangat penting untuk memastikan bahwa fungsi perlindungan dan fungsi pendelegasian kewenangan berjalan. Selain itu, pembagian tugas dan wewenang antara pusat dan daerah secara jelas juga sangat penting. Perlu dipastikan bahwa semua informasi tentang kebutuhan negara tujuan itu sudah terverifikasi oleh Kemenlu dan disampaikan ke Kemenakertrans, juga ke Kemendagri lewat Direktorat Jenderal Otonomi Daerah dan kemudian disampaikan ke pemerintah ke tingkat paling bawah. Artinya, informasi bukan hanya monopoli pemerintah pusat.

Dan yang sangat penting, karena lintas institusi, maka proses koordinasi perlu berjalan dan pengawasan terhadap proses koordinasi itu sendiri diperlukan, dan bisa dilakukan oleh lembaga HAM Negara dan atau pun oleh lembaga masyarakat sipil lainnya.

[18] *Pada bagian ini rekomendasi diberikan terkait prinsip-prinsip perlindungan pokok yang sebaiknya ada di Revisi UU 39 Tahun 2004 nantinya. Sedangkan untuk beberapa poin khusus seperti kelembagaan dan atau pengaturan PPTKIS dan pihak-pihak lainnya, akan dibahas lebih detail pada bagian di bawahnya*

b. Urgensi RUU Perlindungan PRT (P PRT)

Selain alasan yang dikemukan oleh Sekjen PBB di atas bahwa penting ada UU di tingkat nasional yang mengatur tentang PRT migran, ada beberapa alasan kuat kenapa RUU P PRT ini penting segera disahkan.

Pertama, jika dilihat dari jumlah PRT itu sendiri. Jaringan Nasional Advokasi Pekerja Rumah Tangga (Jala PRT), mencatat saat ini ada sebanyak 10.744.887 PRT di Indonesia. Sedangkan, Migrant Care mencatat ada 6 juta PRT yang bekerja di luar negeri. Terlihat, jika kita mempunyai UU ini, maka akan melindungi sekitar 16.744.887 PRT Indonesia di dalam dan luar negeri.

Kedua¸ berdasarkan hasil temuan lapangan Jala PRT di 10 kota di Indonesia memperlihatkan pelanggaran hak-hak PRT: upah yang sangat rendah (lebih kecil dari upah rata-rata pekerja) atau pun tidak dibayar; ditunda pembayarannya; pemotongan semena-mena; tidak ada batasan beban kerja yang jelas dan layak – semua beban kerja domestik ditimpakan kepada PRT, hingga jam kerja yang panjang rata-rata di atas 12-16 jam yang beresiko kepada kesehatan; tidak ada hari libur mingguan atau pun cuti; minim akses bersosialisasi-terisolasi di rumah majikan; rentan akan eksploitasi agen – korban perdagangan manusia; tidak ada jaminan sosial; serta tidak ada perlindungan ketenagakerjaan.

Paradigma yang menganggap PRT bukanlah pekerja, karena pekerjaan rumah tangga tidak dianggap sebagai pekerjaan yang sesungguhnya, juga menjadi masalah krusial untuk mengupayakan perlindungan PRT. Permasalahan-permasalahan di atas juga dialami oleh PRT Migran Indonesia, namun penanganannya lebih sulit dan lama karena sistem hukum di negara penempatan PRT Migran berbeda dengan Indonesia.

Dengan kata lain, PRT migran di bawah kekuasaan negara lain. Bertolak dari hal tersebut, jika ada UU PRT yang melindungi hak-hak PRT baik di dalam dan luar negeri, segala kerentanan yang dihadapi PRT tersebut dapat diminimalisir.

Ketiga, terkait penanganan kasus-kasus penganiayaan terhadap PRT migran Indonesia yang sering juga sampai meninggal dunia, Pemerintah Indonesia sering kalah dalam hal lobi. Beberapa penyebab lemahnya lobi pemerintah dalam hal ini adalah: (1) Indonesia belum meratifikasi Konvensi Internasional Perlindungan Hak Buruh Migran dan Anggota Keluarganya Tahun 1990, yang baru diratifikasi oleh 45 negara PBB, dan (2) di dalam negeri sendiri, Indonesia juga belum mempunyai kebijakan perlindungan PRT. Kedua hal ini dijadikan argumen balik oleh pihak lawan bahwa Indonesia saja belum memberikan perlindungan kepada PRT-nya.

-Ranah Kelembagaan

a. PPTKIS

Seperti yang telah diuraikan di atas bagaimana sebagian besar substansi dari UU 39 Tahun 2004 adalah mengatur soal PPTKIS dalam hal ini berfokus pada penempatan, maka seyogyanya untuk revisi UU tersebut, menekankan pada aspek perlindungan PRT migran perempuan. Paralel dengan rekomendasi ini, maka pengaturan tentang PPTKIS di Revisi UU 39 Tahun 2004 hendaknya sebatas pengaturan pelimpahan sebagian wewenang perlindungan pemerintah ke pihak PPTKIS dan secara lebih detail diatur pada Peraturan atau Keputusan Menakertrans yang bertanggung jawab mengawasi PPTKIS-PPTKIS ini.

Setidaknya ada beberapa arah perbaikan fungsi dan wewenang dari PPTKIS yang sebaiknya diperhatikan: [19]

-PPTKIS hanya berperan dalam prekrutan PRT migran perempuan yang sudah menyelesaikan tahap persiapan (pendaftaran, pendidikan/pelatihan, pengurusan dokumen, pemeriksaan kesehatan), yang dilakukan pemerintah di tingkat kabupaten/kota.

-Melibatkan peran serta masyarakat dalam penetapan standar dan kinerja PPTKIS yang sesuai dengan pengalaman para PRT migran perempuan dan BMI pada umumnya bekerja sama dengan PPTKIS.

-Melarang aparat pemerintah, anggota DPR/D, DPD, TNI/Polisi dan Pengurus Partai Politik serta anggota keluarganya untuk terlibat dalam 'bisnis' penempatan tenaga kerja guna menghindari konflik kepentingan.

- Memperketat regulasi bagi PPTKIS untuk mendapatkan ijin untuk menempatkan TKI di luar negeri pada umumnya, dengan berpegang pada Konvensi ILO Nomor 181 Tahun 1997 tentang Badan Penyalur Tenaga Kerja Swasta, yang memberikan pedoman untuk mengatur dan mengawasi peran swasta dalam penempatan tenaga kerja ke luar negeri, dan pengalaman negara lain mengatur peran swasta Tabel. 3 berikut memaparkan contoh Filipina mengatur peran swasta dalam proses migrasinya.

[19] *Disarikan dari diskusi-diskusi terkait yang diselenggarakan oleh Komnas Perempuan, Jaringan Advokasi Revisi UU Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar Negeri (JARI-PPTKILN) dan lain sebagainya.*

Tabel 5.3

Contoh Substansi Regulasi Sektor Swasta dalam Penempatan Buruh Migran ke Luar Negeri oleh Filipina

Komponen Regulasi Sektor Swasta	Isi/Substansi Regulasi
Kewarganegaraan	Harus berwarga negara Filipina (untuk kepemilikan individu). Untuk kepemilikan bersama, 75 persen modal dimiliki dan dikontrol warga negara Filipina.
Kapasitas finansial	1. Modal setor di rekening bank minimum PHP[20] 2 Million (USD 44,000) 2. Uang jaminan dalam bentuk : a) uang jaminan dalam rekening pihak ketiga (*bank deposit under an escrow account)* sebesar PHP 1 million (USD 22,200), dan b) jaminan mengikat (sebesar PHP 1 million (USD 22,200), dan b) jaminan mengikat (*surety bond)* sebesar PHP 100,000 (USD 2,200) 3. Biaya administrasi (*filing fee)* sebesar PHP 10,000 (USD 200) 4. Biaya lisensi (*license fee)* sebesar PHP 50,000 (USD 1,100)
Kualifikasi personal dan profesional	1. Lulus uji *track record*[21] 2. Tidak pernah terlibat dalam tindak kriminal, tindak perdagangan orang dan penempatan pekerja secara illegal 3. Melarang aparat pemerintah yang terlibat dalam urusan tenaga kerja untuk terlibat dalam bisnis penempatan tenaga kerja guna menghindari konflik kepentingan.
Biaya yang ditanggung pekerja	Biaya penempatan ditetapkan sebesar satu bulan gaji dan penarikan biaya melebihi ketentuan akan dikenai pasal pelanggaran terkait perekrutan illegal.
Pelaporan	1. Kewahjiban bagi agensi perekrut tenaga kerja untuk memberikan laporan (triwulan, semester dan tahunan) terkait kegiatan perekrutan dan penempatan 2. Kewajiban untuk menyerahkan salinan perjanjian kerja antara agensi dan pekerja 3. Perjanjian kontrak kerja antara majikan dan pekerja mendapat persetujuan dari pihak berwenang sebelum buruh migran berangkat ke luar negeri dan ketika perpanjangan kontrak[22]
Pelanggaran dan sanksi	Pelanggaran administratif dibedakan dalam tiga kategori, yaitu: 1. Pelanggaran sangat serius. Diantaranya menarik biaya penempatan lebih besar dari yang ditetapkan. Sanksinya, pencabutan lisensi untuk selamanya dan mengembalikan biaya biaa yang ditarik dar calon pekerja. 2. Pelanggaran serius. Di antaranya, menahan dokumen pekerja dengan alasan yang bertentangan dengan UU. Yang melakukan pelanggaran serius pertama dikenai skors 2-6 bulan, apabila pelanggaran diulang sampai dua kali dikenail skors 6-12 bulan. Pengulangan pelanggaran serius sampai tiga kali maka lisensinya dicabut. 3. Pelanggaran ringan. Di antaranya, adalah tidak memberikan laporan terkait perekrutan dan penempatan tenaga kerja. Pelanggaran ringan pertama mendapat surat peringatan, pelanggaran kedua dikenai sanksi skors 1-3 bulan, pelanggaran ketiga skors 3-6 bulan, pelanggaran keempat lisensi dicabut.

Sumber: JARI-PPTKILN, 2012.

[20] *Peso Philippines.*

[21] *Yang termasuk ke dalam rekam jejak buruk adalah: 1) catatan buruk dari National Biro Investigation; 2) terbukti terlibat dalam perekrutan illegal: 3) pernah mendapat hukuman karena perekrutan illegal atau tindakan pidana atau kejahatan moral; 4) agensi yang lisensinya pernah dicabut atau dibatalkan.*

[22] *Ini dilakukan untuk memastikan bahwa standar minimum kontrak kerja dijalankan dan hak-hak pekerja dijamin.*

b. Program Asuransi

Program asuransi memerlukan reformasi struktural dan reformasi praktis yang signifikan agar dapat menjadi mekanisme ganti rugi yang komprehensif bagi PRT migran perempuan yang secara eonomi tidak berdaya. Hal pertama yang harus dilakukan adalah melakukan evaluasi terhadap sistem pengoperasian program ini secara menyeluruh berdasarkan kualitas data terhadap kondisi klaim yang dibayarkan dan yang ditolak, interpretasi klaim dan alasan penolakan klaim, waktu pemrosesan yang relevan, serta seluruh aspek-aspek lainnya dalam proses penentian klaim.

Evaluasi ini juga harus mencakup evaluasi kinerja klausul-klausul pengecualian dalam polis asuransi yang ada saat ini dan batas waktu pemrosesan klaim, yang perlu direvisi untuk memastikan bahwa aturan-aturan tersebut mencerminkan resiko dan tantangan yang umum dihadapi terkait migrasi tenaga kerja.

Proses pengajuan klaim hendaknya dibuat lebih sederhana, lebih transparan dengan akses yang lebih mudah, dan pihak perusahaan asuransi harus disyaratkan untuk menetapkan rasio pembayaran yang mencerminkan cakupan pertangggungan yang tepat terhadap sebagian besar resiko yang umumnya dihadapi PRT migran perempuan pada setiap tahap migrasi.

Terrkait pengawasan dari Pemerintah, dalam hal ini Kemenakertrans dan BNP2TKI, perlu diperketat dan harus tegas memberi sanksi kepada perusahaan asuransi yang dinilai gagal memberikan ganti rugi yang sesuai dengan aturan yang ada.

Kemudian, sebagai bentuk pencegahan dari kisruh klaim asuransi di kemudian harinya, hendaknya BNP2TKI, perusahan asuransi, Kemenakertrans dan PPTKIS harus memastikan adanya informasi yang cukup untuk PRT migran perempuan tentang program asuransi buruh migran ini, sebelum mereka berangkat. Termasuk penjelasan tentang bantuan untuk mendapatkan bukti-bukti ketika buruh migran berada di luar negeri.

Informasi sederhana tentang polis asuransi dan proses klaim harus dipublikan secara umum dan tersedia cuma-cuma difasilitasi oleh semua pihak yang terkait asuransi ini.

c. Lembaga-lembaga pendamping dan pengadvokasi permasalahan buruh migran

Dalam kaitannya dengan pergerakan buruh, berjamuran juga lembaga-lembaga di tingkat daerah (misalnya Serikat-Serikat Buruh Migran di berbagai daerah kantong buruh migran); nasional (Misalnya, Migrant Care, Serikat Buruh Migran Indonesia, dan lain sebagainya), maupun internasional (misalnya Asosiasi Tenaga Kerja Indonesia/ATKI yang ada di Hongkong, Taiwan, Macau, Singapura dan lain-lain).

Lembaga atau organisasi ini umumnya dibentuk oleh buruh migran atau mantan

buruh migran sendiri maupun oleh pihak-pihak yang memiliki perhatian pada isu ini. Latar belakang utama dari pendirian lembaga-lembaga ini adalah karena perhatian dan keterlibatan aktor yang semakin besar/banyak pada isu buruh migran tidak sebanding dengan perbaikan mekanisme/sistem perlindungan terhadap buruh migran itu sendiri.

Berdasarkan hal itu, maka tujuan utama dari gerakan lembaga-lembaga tersebut yang sering juga disebut dengan gerakan perburuhan (migran) adalah untuk mendorong hadirnya perlindungan yang komprehensif untuk para buruh migran.

Dalam konteks waktu saat ini, ada dua momentum yang bisa dimanfaatkan oleh gerakan perburuhan (migran) adalah *pertama*, sudah adanya UU No. 6 Tahun 2012 tentang Ratifikasi Konvensi Internasional tentang Perlindungan Hak Pekerja Migran dan Anggota Keluarganya tahun 1990; *kedua,* momentum sedang dibahasnya revisi UU 39 Tahun 2004 di DPR yang sudah memasuki tahap pembahasan di Panitia Kerja (Panja) RUU ini. Jika ingin mewujudkan perlindungan yang komprehensif terhadap hak para buruh migran, maka kedua momentum di atas tak bisa dipisahkan.

d. Pengaturan kelembagaan pelatihan dan pendidikan

Rendahnya kualitas pelatihan oleh PPTKIS, rendahnya kinerja lembaga sertifikasi, pelatihan yang dijalankan jauh dari lokasi tempat tinggal BMI, dan biaya pelatihan yang sepenuhnya ditanggung BMI,[23] sehingga semuanya itu berdampak pada rendahnya kualitas, kompetensi dan kesiapan BMI bekerja di luar negeri, dan tingginya biaya yang ditanggung BMI.

Oleh karena itu, maka sebaiknya:

-Pendidikan/pelatihan untuk semua calon BMI (domestik maupun bukan) dilakukan di kabupaten/kota tempat BMI berdomisili;

-Pendidikan/pelatihan dilakukan oleh Pemerintah Daerah bekerja sama dengan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan atau pihak lain yang berkompeten di bidang pelatihan dan pendidikan.

-Adanya standarisasi pelatihan/pendidikan bagi BMI (terkait materi dan metode, dengan mengedepankan prinsip hak asasi perempuan dan hak pekerja, informasi-pengetahuan-keterampilan untuk perlindungan dan pemberdayaan BMI, dan

[20] *Pengaturan terkait biaya pelatihan calon BMI ada di dalam Keputusan Menteri Kemenakertrans No. 98 Tahun 2012. Sebagai ilustrasi rincian komponen biaya pelatihan calon PRT migran perempuan ke Hongkong sebagai berikut: 1) Akomodasi dan konsumsi (180 hari x Rp. 25.000,-)=Rp. 4.500.000,- ; 2) Honor instruktur (180 hari x Rp. 7.500,-)= 1.350.000; 3) Transport instruktur (180 hari x Rp. 5.000)=Rp. 900.000; 4) Buku Pegangan (Bahasa Cantonese) Rp 20.000,-; 5) Alat tulis kantor Rp 20.000; 6) pelatihan dan bahan praktek (180 harixRp. 24.500)= Rp.4.410.000,-; 7) Jasa perusahaan sebesar Rp. 3.740.000. Total biaya yang dikeluarkan BMI untuk pelatihan Rp. 14.470.000,- (Sumber: Migrant Care,2013. Selusur Kebijakan (Minus) Perlindungan Buruh Migran Indonesia. Migrant Care: Jakarta, hal. 86)*

memperhatikan aspek kerentanan di setiap tahap migrasi, serta kesiapan BMI untuk memproteksi diri). Pelatihan/pendidikan ditempatkan sebagai bagian penting dalam perlindungan.

-Pelibatan peran serta masyarakat dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan pendidikan/pelatihan, termasuk peran mantan BMI, serikat buruh/pekerja, pakar di bidang migrasi, gender, ketenagakerjaan, dan HAM

-Biaya pelatihan ditanggung bersama oleh Pemerintah dan majikan, sehingga BMI dibebaskan dari biaya pelatihan. Ini sesuai dengan rekomendasi CEDAW.

-Membangun dan mengembangkan kerja sama dengan negara tujuan untuk menjamin pendidikan/pelatihan tepat guna.

Pada akhirnya selain rekomendasi-rekomendasi di atas, penulis beranggapan bahwa **penelitian dan analisa lebih jauh terkait mekanisme ideal untuk perlindungan PRT migran perempuan,** khususnya pada tahap pra penempatan dan umumnya pada semua tahap migrasi, **harus terus dilakukan**. Hal ini karena tantangan dalam migrasi secara global sangat dinamis dan konsep dan mekanisme perlindungan juga musti menyesuaikan.

Lebih jauh, hal ini tak lain adalah untuk memberikan perlindungan maksimal kepada seluruh Warga Negara Indonesia, perempuan maupun laki-laki di manapun berada-di dalam dan di luar negeri, dengan profesi apapun termasuk PRT migran, seperti yang juga telah diatur di dalam Konstitusi Negara kita, Undang-Undang Dasar 1945.

...

Daftar Pustaka

Buku dan Jurnal

Amelia, Lola. 2012. *Ratifikasi Konvensi Migran 1990*. Jakarta: The Indonesian Institute. http://theindonesianinstitute.com/index.php/pendidikan-publik/wacana/529-ratifikasi-konvensi-migran-1990 . Diakses pada 11 November 2013.

Amnesty International. 2013. *Exploited for Profit, Failed by Governments*. http://www.amnesty.org/en/library/asset/ASA17/029/2013/en/d35a06be-7cd9-48a1-8ae1-49346c62ebd8/asa170292013en.pdf. Diakses pada 21 November 2013.

Farbenblum, Bassina Et.al. 2013. *Akses Buruh Migran Terhadap Keadilan di Negara Asal: Studi Kasus Indonesia*. New York: Open Society Foundations.

Hidayah, Anis. Et.al. 2013. *Selusur kebijakan (Minus) Perlindungan Buruh Migran Indonesia*. Jakarta: Migrant Care.

Irianto, Sulistyowati (Ed). 2011. *Akses Keadilan dan Migrasi Global (Kisah Perempuan Indonesia Pekerja Domestik si Uni Emirat Arab)*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Palupi, Sri. 2012. *Pengaturan dan Pengawasan Agency Tenaga Kerja Swasta*. Sebuah paparan pada diskusi terfokus membahas posisi dan tanggung jawab sektor swasta dalam penempatan pekerja migran Indonesia ke luar negeri, yang diselenggarakan oleh Komnas Perempuan pada 22 Februari 2012 di Jakarta.

Soeprapto, Enny. 2010. *Tersusunnya Naskah Akademis RUU Tentang Pengesahan Konvensi Internasional tentang Perlindungan Hak Semua Pekerja Migran dan Anggota Keluarganya: sebagai Langkah Pertama Menuju Pengesahan Konvensi Ini*. Sebuah paparan singkat pada Expert Forum "Sosialisasi Pentingnya Perlindungan Pekerja Migran yang Peka terhadap Perempuan" yang diselenggarakan oleh Komnas Perempuan pada 12 Mei 2010 di Jakarta.

Daftar Pustaka

Theresa, Gita. 2012. *Perlindungan Pekerja Migran Menurut Konvensi Pekerja Migran Tahun 1990 Dibandingkan dengan UU Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri*. FH UNPAD Bandung. http://fh.unpad.ac.id/repo/?p=866. Diakses pada 15 November 2013.

Tirtosudarmo, Wiranto. 2013. *Indonesia's Migrant Workers and Overseas Labor Policy.* Dalam Jurnal Masyarakat dan Budaya Volume 15 No.1, 2013. Jakarta: PMB-LIPI.

Media Cetak dan Internet

Tempo.co. 2013. Nuwu Wea Sesalkan Pelecehan Seksual Terhadap Calon TKI. http://www.tempo.co/read/news/2002/08/22/05527474/Nuwa-Wea-Sesalkan-Pelecehan-Seksual-terhadap-Calon-TKI diakses pada 25 November 2013.

Profil Institusi

THE INDONESIAN INSTITUTE
CENTER FOR PUBLIC POLICY RESEARCH

The Indonesian Institute (TII) adalah lembaga penelitian kebijakan publik *(Center for Public Policy Research)* yang resmi didirikan sejak 21 Oktober 2004 oleh sekelompok aktivis dan intelektual muda yang dinamis. **TII** merupakan lembaga yang independen, nonpartisan, dan nirlaba yang sumber dana utamanya berasal dari hibah dan sumbangan dari yayasan-yayasan, perusahaan-perusahaan, dan perorangan.

TII bertujuan untuk menjadi pusat penelitian utama di Indonesia untuk masalah-masalah kebijakan publik dan berkomitmen untuk memberikan sumbangan kepada debat-debat kebijakan publik dan memperbaiki kualitas pembuatan dan hasil-hasil kebijakan publik dalam situasi demokrasi baru di Indonesia.

Misi **TII** adalah untuk melaksanakan penelitian yang dapat diandalkan, independen, dan nonpartisan, serta menyalurkan hasil-hasil penelitian kepada para pembuat kebijakan, kalangan bisnis, dan masyarakat sipil dalam rangka memperbaiki kualitas kebijakan publik di Indonesia. **TII** juga mempunyai misi untuk mendidik masyarakat dalam masalah-masalah kebijakan yang mempengaruhi hajat hidup mereka. Dengan kata lain, **TII** memiliki posisi mendukung proses demokratisasi dan reformasi kebijakan publik, serta mengambil bagian penting dan aktif dalam proses itu.

Ruang lingkup penelitian dan kajian kebijakan publik yang dilakukan oleh **TII** meliputi bidang ekonomi, sosial, dan politik. Kegiatan utama yang dilakukan dalam rangka mencapai visi dan misi **TII** antara lain adalah penelitian, survei, pelatihan, fasilitasi kelompok kerja *(working group)*, diskusi publik, pendidikan publik, penulisan editorial (Wacana TII), penerbitan kajian bulanan (*Update Indonesia*, dalam bahasa Indonesia dan Inggris) serta kajian tahunan *(Indonesia Report)*, serta forum diskusi bulanan *(The Indonesian Forum)*.

Alamat kontak:
Jl. K.H. Wahid Hasyim No. 194
Jakarta Pusat 10250 Indonesia
Tel. 021 390 5558 Fax. 021 3190 7814
www.**the**indonesian**institute**.com

Program Riset

RISET BIDANG POLITIK

Demokrasi yang tengah berjalan membutuhkan arah dan pedoman guna terbentuknya sistem politik nasional yang kuat. Ditambah lagi desentralisasi sebagai bagian dari demokratisasi di tingkat lokal membuka ruang persoalan baru bagi perkembangan sistem politik di Indonesia. Untuk itu, analisis politik hadir bagi Pemerintah, Partai Politik, Kalangan Bisnis dan Profesional, Kalangan Akademisi, Lembaga Swadaya Masyarakat, Lembaga Donor, dan Masyarakat Sipil untuk menjawab permasalahan politik kekinian.

Divisi Riset Politik TII memberikan analisa dan rekomendasi kebijakan guna menghasilkan kebijakan yang strategis dalam penguatan demokrasi dan terbentuknya *good governance* baik di tingkat pusat maupun daerah. Bentuk-bentuk riset bidang politik yang ditawarkan oleh TII adalah **(1) Analisis Kebijakan Publik, (2) Media Monitoring, (3) Mapping & Positioning Research, (4) Need Assessment Research, (5) Survei Indikator.**

RISET BIDANG SOSIAL

Pembangunan bidang sosial membutuhkan fondasi kebijakan yang berangkat dari kajian yang akurat dan independen. Analisis sosial merupakan kebutuhan bagi Pemerintah, Kalangan Bisnis dan Profesional, Kalangan Akademisi, Lembaga Swadaya Masyarakat, Lembaga Donor, dan Masyarakat Sipil untuk memperbaiki pembangunan bidang-bidang sosial. Divisi Riset Kebijakan Sosial TII hadir untuk memberikan rekomendasi guna menghasilkan kebijakan, langkah, dan program yang strategis, efisien dan efektif dalam mengentaskan masalah-masalah pendidikan, kesehatan, kependudukan, lingkungan, perempuan dan anak.

Bentuk-bentuk riset bidang sosial yang ditawarkan oleh TII adalah **(1) Analisis Kebijakan Sosial, (2) Explorative Research, (3) Mapping & Positioning Research, (4) Need Assessment Research, (5) Program Evaluation Research, dan (5) Survei Indikator.**

Program Riset

RISET BIDANG HUKUM

Sesuai dengan ketentuan UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan setiap Rancangan Peraturan Daerah yang akan dibahas bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah harus dilengkapi Naskah Akademik. Penelitian yang komprehensif sangat dibutuhkan dalam proses pembuatan sebuah Naskah Akademik yang berkualitas. Berdasarkan Naskah Akademik yang berkualitas maka sebuah Rancangan Peraturan Daerah akan memiliki dasar akademik yang kuat.

Riset di bidang hukum yang dapat TII tawarkan antara lain penelitian yuridis normatif terkait harmonisasi dan sinkronisasi peraturan perundang-undangan khususnya bagi pembuatan Naskah Akademik dan draf Rancangan Peraturan Daerah. Selain itu, penelitian yuridis empiris dengan pendekatan sosiologis, antropologis, dan politis juga dilakukan bagi penyusunan Naskah Akademik dan draf Rancangan Peraturan Daerah agar lebih komprehensif. Agar nantinya Perda yang dihasilkan lebih partisipatif, maka proses pembuatan Naskah Akademik dan draf Raperda juga dilakukan dengan *focus group discussion* (FGD) yang melibatkan para pihak yang terkait dengan Perda yang nantinya akan dibahas.

RISET BIDANG EKONOMI

Ekonomi cenderung menjadi barometer kesuksesan Pemerintah sebagai pembuat kebijakan. Keterbatasan sumber daya membuat pemerintah kerapkali menghadapi hambatan dalam menjalankan kebijakan ekonomi yang optimal bagi seluruh lapisan masyarakat. Semakin meningkatnya daya kritis masyarakat memaksa Pemerintah untuk melakukan kajian yang cermat pada setiap proses penentuan kebijakan. Bahkan, kajian tidak terhenti ketika kebijakan diberlakukan. Kajian terus dilaksanakan hingga evaluasi pelaksanaan kebijakan.

Sejak lahirnya UU otonomi daerah di tahun 1999, desentralisasi fiskal masih menjadi sorotan penting bagi masyarakat khususnya di daerah. Pasalnya, ketimpangan antar daerah serta daerah dengan pusat masih terjadi pasca diimplementasikannya desentralisasi fiskal tersebut. Selain itu, persoalan kemiskinan masih menjadi perhatian khusus di seluruh Negara di dunia. Permalasahan kemiskinan ini hanya bisa diselesaikan dengan kebijakan pemerintah yang tepat sasaran.

Mengingat pentingnya kedua isu tersebut, TII memiliki focus penelitian di bidang ekonomi pada isu desentralisasi fiskal dengan focus pembahasan pada keuangan, korupsi, dan pembangunan infrastruktur daerah. Pada isu kemiskinan, focus penelitian

Program Riset

terletak pada perlindungan social (social protection), kebijakan sumberdaya manusia dan ketenagakerjaan, dan kebijakan subsidi pemerintah.

Divisi Riset Kebijakan Ekonomi TII hadir bagi pihak-pihak yang menaruh perhatian terhadap kondisi ekonomi publik. Hasil kajian TII ditujukan untuk membantu para pengambil kebijakan, *regulator,* dan lembaga donor dalam setiap proses pengambilan keputusan. Bentuk riset yang TII tawarkan adalah **(1) Analisis Kebijakan Ekonomi, (2) Kajian Prospek Sektoral dan Regional, (3) Evaluasi Program.**

Evaluasi

EVALUASI PROYEK ATAU PROGRAM

Salah satu kegiatan yang telah berpengalaman dilaksanakan dan ditawarkan oleh TII adalah melakukan evaluasi secara kualitatif terhadap suatu proyek atau program dari lembaga non pemerintah maupun pemerintah. Kegiatan evaluasi yang ditawarkan TII adalah evaluasi pada tahapan pertengahan periode projek/program *(midterm evaluation)* dan juga evaluasi final di akhir projek/program *(final evaluation)*.

Seperti yang kita ketahui, evaluasi merupakan satu tahapan penting dalam pelaksanaan sebuah proyek atau program. Evaluasi pada tengah periode proyek atau program *(midterm evaluation)* ditujukan untuk melihat dan menganalisis tantangan, pembelajaran secara keseluruhan selama proyek atau program berlangsung, serta memberikan rekomendasi untuk kelangsungan proyek atau program. Sementara, evaluasi akhir *(final evaluation)* berguna untuk melihat dan menganalisis capaian-capaian maupun pembelajaran-pembelajaran untuk memastikan tercapainya semua tujuan proyek atau program di akhir periode proyek atau program itu nantinya.

Diskusi Publik

THE INDONESIAN FORUM

The Indonesian Forum adalah kegiatan diskusi bulanan tentang masalah-masalah aktual di bidang politik, ekonomi, sosial, hukum, budaya, pertahanan keamanan dan lingkungan. TII mengadakan diskusi ini sebagai media bertemunya para narasumber yang kompeten di bidangnya, dan para pemangku kepentingan dan pembuat kebijakan, serta penggiat *civil society,* akademisi, dan media.

Tema yang diangkat The Indonesian Forum adalah tema-tema yang tengah menjadi perhatian publik, diantaranya tentang buruh migran, konflik sosial, politik, pemilukada, dan sebagainya. Pertimbangan utama pemilihan tema adalah berdasarkan realitas sosiologis dan politis, serta konteks kebijakan publiK terkait, pada saat The Indonesian Forum dilaksanakan.

Hal ini diharapkan agar publik mendapatkan gambaran utuh terhadap suatu peristiwa yang tengah terjadi tersebut karena The Indonesian Forum juga menghadirkan para nara sumber yang relevan. Sejak awal The Indonesian Institute sangat menyadari kegairahan publik untuk mendapatkan diskusi yang tidak saja mendalam dalam pembahasan substansinya, juga kemasan forum yang mendukung perbincangan yang seimbang yang melibatkan dan mewakili berbagai pihak secara setara.

Diskusi yang dirancang dengan peserta terbatas ini memang tidak sekedar mengutamakan pertukaran ide, dan gagasan semata, namun secara berkala TII memberikan *policy brief (*rekomendasi kebijakan) kepada para pemangku kebijakan dalam isu terkait dan memberikan rilis kepada para peserta, khususnya media, serta para nara sumber yang membutuhkannya di setiap akhir diskusi. Dengan demikian, diskusi tidak berhenti dalam ruang kering tanpa solusi.

Fasilitasi Pelatihan & Kelompok Kerja

PELATIHAN DPRD

Untuk penguatan kelembagaan, The Indonesian Institute menempatkan diri sebagai salah satu agen fasilitator yang memfasilitasi program penguatan kapasitas, pelatihan, dan konsultasi. Peran dan fungsi DPRD sangat penting dalam mengawal lembaga eksekutif daerah, serta untuk mendorong dikeluarkannya kebijakan-kebijakan publik yang partisipatif, demokratis, dan berpihak kepada kepentingan masyarakat. Anggota DPRD provinsi/kabupaten dituntut memiliki kapasitas yang kuat dalam memahami isu-isu demokratisasi, otonomi daerah, kemampuan teknik legislasi, *budgeting*, politik lokal dan pemasaran politik. Dengan demikian pemberdayaan anggota DPRD menjadi penting untuk dilakukan.

Agar DPRD mampu merespon setiap persoalan yang timbul baik sebagai implikasi kebijakan daerah yang ditetapkan oleh pusat maupun yang muncul dari aspirasi masyarakat setempat. Atas dasar itulah, The Indonesian Institute mengundang Pimpinan dan anggota DPRD, untuk mengadakan pelatihan penguatan kapasitas DPRD.

KELOMPOK KERJA (WORKING GROUP)

The Indonesian Institute meyakini bahwa proses kebijakan publik yang baik dapat terselenggara dengan pelibatan dan penguatan para pemangku kepentingan. Untuk pelibatan para pemangku kepentingan, lembaga ini menempatkan diri sebagai salah satu agen mediator yang memfasilitasi forum-forum bertemunya pihak Pemerintah, anggota Dewan, swasta, lembaga swadaya masyarakat dan kalangan akademisi, antara lain berupa program fasilitasi kelompok kerja *(working group)* dan advokasi publik.

Peran mediator dan fasilitator yang dilakukan oleh lembaga ini juga dalam rangka mempertemukan sinergi kerja-kerja proses kebijakan publik yang dilakukan oleh para pemangku kepentingan dan pembuat kebijakan untuk bersinergi pula dengan lembaga-lembaga dukungan (lembaga donor).

Dewan Penasihat

1. **Rizal Sukma Ph.D,** Hubungan Internasional, London School of Economics & Political Science (LSE), Britania Raya.
2. **Jeffrie Geovanie** , Isu-isu Politik dan Sosial, Board of Advisor Center for Strategic and International Studies (CSIS), Wakil Ketua Lembaga Hikmah dan Kebijakan Publik PP Muhammadiyah.
3. **Jaleswari Pramodhawardani** M.A., Kajian Perempuan, Universitas Indonesia, Jakarta.
4. **Hamid Basyaib S.H.**, Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta.
5. **Ninasapti Triaswati Ph.D,** Ekonomi, University of Illinois at Urbana Champaign, AS.
6. **M. Ichsan Loulembah ,** Sarjana Sosiologi, FISIP, Universitas Tadulako, Palu.
7. **Debra H. Yatim** ,Professional Fellow di bidang Journalisme, Stanford University, California, AS.
8. **Abd. Rohim Ghazali M.Si** , Ilmu Politik Universitas Indonesia, Jakarta.
9. **Saiful Mujani Ph.D** , Ilmu Politik, Ohio State University, Columbus, Ohio, AS.
10. **Jeannette Sudjunadi B.A**.Ekonomi Universitas Parahyangan, Bandung.
11. **Rizal Mallarangeng Ph.D** ,Ilmu Politik, Ohio State University, Columbus, Ohio, AS.
12. **Sugeng Suparwoto B.A.** , Teknologi Pendidikan, IKIP, Jakarta.
13. **Irman G. Lanti, Ph.D,** Ilmu Politik British Columbia Universitas Vancouver, Canada.
14. **Effendi Ghazali Ph.D** , Komunikasi Politik Universitas Redboud Nijmegen Netherlands.
15. **Indra J. Pilliang B.A,** Sejarah, Universitas Indonesia, Jakarta.
16. **Clara Juwono M.A,** Asian Studies, Universitas California Berkeley.
17. **Hanta Yuda A.R.,** Magister Ilmu Politik, Ilmu Politik, Universitas Indonesia.

Dewan Direksi

Anies Baswedan. Direktur Eksekutif & Riset

Lahir di Yogyakarta pada tanggal 7 Mei 1969. Anies Baswedan menjabat sebagai Direktur Riset di *The Indonesian Institute* (TII) sejak tahun 2005. Anies Baswedan sejak tahun 2007 menjabat Rektor Universitas Paramadina, Jakarta. Sejak 1 April 2008, Anies Baswedan menjabat sebagai Direktur Eksekutif & Riset TII. Anies Baswedan pernah menjabat sebagai National Advisor bidang Desentralisasi dan Otonomi Daerah di *Partnership for Governance Reform* di Jakarta. Di tahun 2005 ia menjadi Gerald Maryanov Fellow di Departemen Ilmu Politik di *Northern Illinois University* di mana dia menyelesaikan disertasinya tentang Otonomi Daerah dan Pola Demokrasi di Indonesia. Semasa kuliah di Universitas Gadjah Mada (UGM), ia aktif di gerakan mahasiswa dan menjadi Ketua Umum Senat Mahasiswa UGM. Anies mendapatkan beasiswa JAL untuk mengikuti kuliah musim panas bidang *Asian Studies di Sophia University* di Tokyo, Jepang. Setelah lulus kuliah di UGM pada tahun 1995, Anies bekerja di Pusat Antar Universitas Studi Ekonomi di UGM.

Anies Baswedan mendapatkan beasiswa *Fulbright* untuk Master Bidang *International Security and Economic Policy* di University of Maryland, College Park. Ia juga dianugerahi William P. Cole III Fellow di *Maryland School of Public Policy, ICF Scholarship,* dan *ASEAN Student Award*. Ia juga aktif di dunia akademik di Amerika di mana artikel-artikelnya dipresentasikan di berbagai konferensi. Anies juga banyak menulis artikel desentralisasi, demokrasi, dan politik Islam di Indonesia. Artikel jurnalnya yang berjudul *"Political Islam: Present and Future Trajectory"* terbit di *Asian Survey,* jurnal yang diterbitkan oleh *University of California* di Berkeley.

Dewan Direksi

Adinda Tenriangke Muchtar. Direktur Program

Lahir di Jakarta pada 31 Mei 1978. Adinda Tenriangke Muchtar adalah Direktur Program *The Indonesian Institute, Center for Public Policy Research* (TII). Adinda juga adalah Analis Politik (Demokrasi, Reformasi Tata Kelola Pemerintahan dan Otonomi Daerah) di TII. Fokus kajiannya adalah tata pemerintahan *(good governance),* khususnya yang berkaitan dengan lembaga legislatif, kebijakan publik, partisipasi publik, isu gender, otonomi daerah, serta kajian internasional.

Adinda adalah *The First Indonesian Sumitro Fellow* tahun 2007 dengan topik kajian tentang Peran NGO Amerika dalam mendorong demokratisasi dan reformasi tata pemerintahan di Indonesia. Adinda mendapatkan gelar Sarjana Sosial dari Departemen Hubungan Internasional FISIP UI tahun 2001 dan S-2 *(Master of International Studies)* di *Government and International Relations Department*, University of Sydney tahun 2003 dengan beasiswa dari *Australian Development Scholarships* (ADS) AusAID. Sebelum bergabung di TII sebagai Peneliti Senior di bidang politik pada tahun 2005, Adinda adalah Program Assistant untuk Program Penguatan Legislatif di *National Democratic Institute for International Affairs* (NDI) Indonesia (2002), sebelum menjadi Program Officer pada tahun 2004. Ia juga pernah terlibat dalam Program *Civil Society Organizations* (CSO) di NDI sebagai Program Assistant selama program pemantauan Pemilu 2004. Selain menjadi narasumber dalam *talk show* di televisi dan radio, Adinda juga dipercaya menjadi moderator dan fasilitator dalam beberapa diskusi publik maupun lokakarya, baik yang dilakukan TII maupun lembaga lain. Sejak Februari 2009, Adinda juga menjadi Dosen paruh waktu di Program Studi Hubungan Internasional Universitas Paramadina dan mengajarkan beberapa mata kuliah, seperti Praktik Diplomasi dan Aktor Non-Negara dalam Hubungan Internasional.

TENTANG PENULIS

Asrul Ibrahim Nur - Peneliti Bidang Hukum

Lahir pada 3 Agustus 1987, menempuh pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya dan Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia konsenterasi Hukum Tata Negara. Aktif di lembaga riset mahasiswa sejak kuliah dan beberapa kali menjuarai kompetisi karya tulis ilmiah mahasiswa.

Asrul pernah menjadi Mahasiswa Berprestasi Tingkat Fakultas Hukum Universitas Brawijaya dan Ketua Dewan Perwakilan Mahasiswa Universitas Brawijaya. Ia juga pernah mengikuti *Parliament Internship Programme* yang diselenggarakan oleh Indonesia Parliamentary Center (IPC) dan National Democratic Institute (NDI). Sejak 1 Agustus 2012, Asrul bergabung dengan The Indonesian Institute sebagai Peneliti Bidang Hukum. Saat ini Asrul tengah menempuh studi S3 bidang Hukum di Konya, Turki.

Asrul memiliki minat kajian pada isu-isu hukum tentang pemilihan umum, otonomi daerah, parlemen, dan hak asasi manusia. Salah satu karya tulis yang pernah dibuat membahas tentang partisipasi publik dalam penyusunan undang-undang dan pernah diterbitkan dalam kompilasi karya terpilih mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.

Annas Syaroni - Peneliti Bidang Politik

Lahir di Bengkulu, 31 Januari 1984, menempuh pendidikan di Jurusan Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik (Fisipol), Universitas Gadjah Mada. Semasa kuliah, pria yang biasa disapa Annas ini aktif di organisasi pers kampus. Annas mendapatkan gelar Sarjana Ilmu Politik dengan skripsi yang berjudul *"Faksionalisme Partai di Era Transisi Demokrasi: Studi Kasus Faksionalisme Partai Golkar 1998-2004"*.

Setelah beberapa tahun aktif di lembaga swadaya masyarakat, seperti Institute for Democracy and Welfarism (IDW) dan Yayasan Cinta Anak Bangsa (YCAB), Annas bergabung dengan The Indonesia Institute sebagai Peneliti Junior Bidang Politik sejak 18 November 2013. Annas memiliki minat pada isu-isu mengenai partai politik, pemilu, dan demokrasi.

TENTANG PENULIS

Arfianto Purbolaksono - Peneliti Bidang Politik

Lahir di Jakarta, 15 Februari 1985, kuliah di Jurusan Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Jenderal Soedirman. Selama kuliah, ia aktif dalam organisasi mahasiswa. Anto telah aktif di berbagai lembaga penelitian. Ia terlibat dalam beberapa penelitian, seperti pada "Survei tentang Partai Politik Internal Dinamis di Indonesia"; "Evaluasi tentang Pengelolaan Pulau di Area Percepatan Pembangunan Pulau di Area"; "Analisis Kebijakan Pemerintah tentang Pengelolaan Pulau Terluar"; "Opini Publik tentang Kebijakan Pemerintah DKI Jakarta".

Sejak 11 Maret 2013 Anto bergabung dengan The Indonesian Institute sebagai peneliti junior politik. Anto memiliki berbagai ketertarikan, seperti pada studi keamanan nasional, desentralisasi, dan hubungan antara demokrasi dan agama.

Santi Rosita Devi - Peneliti Bidang Sosial

Lahir di Blora, 15 Januari 1990, menempuh pendidikan di Jurusan Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FISIP), Universitas Indonesia. Semasa kuliah, perempuan yang biasa disapa Santi ini, aktif di berbagai organisasi kemahasiswaan di Jakarta.

Sejak masa kuliah, Santi banyak terlibat aktif di berbagai lembaga riset politik, seperti Puskapol FISIP UI, Cirus Surveyor Group, dan AKON. Sejak 18 November 2013, Santi bergabung dengan The Indonesian Institute sebagai Peneliti Junior Bidang Sosial. Santi memiliki minat pada isu-isu politik lingkungan, konflik sosial, gerakan sosial, dan demokrasi.

Lola Amelia - Peneliti Bidang Sosial

Lahir di Bukittinggi, Sumatera Barat 4 Juli 1981. Lola Amelia adalah peneliti di bidang kebijakan sosial dan gender di The Indonesian Institute, Center for Public Policy Research. Lola menempuh pendidikan dasar dan menengah di Bukittinggi. Mendapatkan gelar Sarjana Sastra dari Universitas Padjadjaran Bandung, untuk Sastra Perancis. Lola, pernah bekerja sebagai fasilitator pada KaIL sebuah organisasi nirlaba di Bandung yang fokus pada peningkatan kapasitas aktivis muda.

Setelah itu, Lola hijrah ke Jakarta dan bekerja sebagai staf divisi penelitian dan pengembangan di Urban Poor Consortium (UPC), sebuah LSM yang mengadvokasi permasalahan kemiskinan kota. Di sini, Lola terlibat di sejumlah penelitian terkait kemiskinan kota dan juga mengepalai program pelatihan untuk komunitas miskin kota. Lola juga terlibat di berbagai kegiatan penelitian bersama; International Catholic Migration Comission (ICMC) – Makassar, BAPPENAS, UNDP, Institute for Ecosoc Rights & World Vision Indonesia (WVI), OXFAM GB, dan sebagainya.

Isu-isu yang menjadi minat Lola adalah kemiskinan (kota dan desa), gender, dan pekerja migran. Beberapa artikel opininya pernah dimuat di Koran Jakarta dan The Jakarta Post.

The Indonesian Institute, Center for Public Policy Research (TII) kembali hadir di penghujung tahun 2013 ini, dengan laporan tahunan tentang Indonesia, **"INDONESIA 2013"**. Dalam laporan tahunan kali ini, para peneliti TII mengangkat beberapa topik hangat dan penting sepanjang tahun 2013. Salah satu diantaranya adalah mengenai Mahkamah Konstitusi dan kiprahnya sepanjang tahun 2013.

Di sisi lain,tahun 2013 yang juga merupakan tahun pengantar menuju 2014 juga menjadi tahun politik yang hangat. Untuk itu, kami juga mengulas topik tentang persiapan Pemilu 2014, terutama mengenai permasalahan Daftar Pemilih Tetap. Isu politik lain yang tidak kalah hangat dan pentingnya adalah tentang pembentukan Daerah Otonomi Baru (DOB), yang masih terus berlanjut terutama jelang 2014, lepas dari hasil evaluasi dan moratorium DOB oleh pemerintah.

Lebih jauh, melalui laporan tahunan kali ini, TII juga membawa misi untuk mendorong kebijakan publik yang peka gender. Untuk itu pulalah, kami merasa sangat penting untuk mengelaborasi lebih lanjut mengenai topik-topik terkait isu perempuan, seperti representasi perempuan dalam perhelatan Pemilu 2014 dan juga mengenai pentingnya mengkritisi dan memberikan masukan terhadap tahap pra penempatan terkait perlindungan Pekerja Rumah Tangga Migran perempuan.

Lewat kelima topik yang kami angkat dalam Keempat topik yang diangkat dalam **"INDONESIA 2013"** kali ini, kami berupaya untuk berbagi tidak hanya potret mengenai isu-isu tersebut sepanjang tahun 2013 ini, namun juga analisa komprehensif dan rekomendasi dari TII terkait permasalahan yang kami garisbawahi dalam kelima tulisan tersebut.

Selain itu, lewat publikasi yang rutin seperti laporan tahunan tentang kebijakan publik di Indonesia, TII berharap dapat melanjutkan kontribusinya untuk mendorong proses kebijakan dan kebijakan publik yang lebih baik di Indonesia. Semoga ulasan dalam **"INDONESIA 2013"** dapat dimanfaatkan sebagai acuan dan rekomendasi bagi para pembuat kebijakan dan pemangku kepentingan terkait, baik dalam maupun luar negeri.

Adinda Tenriangke Muchtar
Direktur Program

ISBN 978-979-17798-7-6
9 789791 779876

THE INDONESIAN INSTITUTE
CENTER FOR PUBLIC POLICY RESEARCH

Jl. Wahid Hasyim No. 194 Tanah Abang, Jakarta 10250
Telepon (021) 390-5558 Faksimili (021) 3190-7814
www.**the**indonesian**institute**.com