

# POLITIK HUKUM HAM DI INDONESIA: OPTIMASI HAK PILIH PERANTAU DALAM KONTESTASI PILKADA

Wildan Azkal Fikri<sup>1\*</sup>, Ahmad Wildan Sukhoyya<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Fakultas Hukum, Universitas Sriwijaya, Indonesia

<sup>2</sup> Fakultas Hukum, Universitas Brawijaya, Indonesia

\* wildanazkalfikri@fh.unsri.ac.id; wildansukhoyya@student.ub.ac.id

Diajukan: 13 Oktober 2025 | Diterima: 5 November 2025 | Diterbitkan: 10 Maret 2026

## Abstrak

Kajian ini muncul sebagai respon atas terabaikannya hak pilih perantau pada perhelatan Pilkada di Indonesia. Kajian ini menunjukkan bahwa politik hukum HAM di Indonesia dalam konteks Pilkada mengarah pada tanggung jawab negara untuk memenuhi hak pilih setiap WNI pada kontestasi Pilkada secara adil dan non-diskriminatif. Walaupun demikian, studi hukum komparatif penulis memperlihatkan secara jelas jika pemenuhan hak pilih pada Pilkada masih diskriminatif, karena hanya memberi peluang pemungutan suara bagi WNI yang beralamat sekaligus berdomisili di suatu daerah. Sementara itu, WNI yang hanya berdomisili atau beralamat di suatu daerah tidak dapat menyalurkan hak pilihnya pada Pilkada. Ini menunjukkan bahwa negara telah mengabaikan hak pilih perantau dalam kontestasi Pilkada. Oleh karenanya, demi terpenuhinya hak pilih perantau pada perhelatan Pilkada, negara perlu secepatnya melakukan optimasi hak pilih perantau melalui perubahan undang-undang Pilkada kedepannya dengan berpijak pada seluruh instrumen politik hukum HAM.

**Kata Kunci:** Politik Hukum, HAM, Hak Pilih, Perantau, Pilkada.

## I. PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) merupakan bagian integral dari pesta demokrasi di Indonesia. Eksistensinya hadir untuk memastikan kepemimpinan politik di level daerah representatif dengan kehendak masyarakat setempat seperti yang diamanatkan oleh konstitusi.<sup>1</sup> Praktik ini telah berjalan setidaknya 20 tahun,

---

<sup>1</sup> Pilkada merupakan ko-eksistensi dari Pemilu yang dijawantahkan di tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota. Kemunculannya linear dengan prinsip desentralisasi dari hukum otonomi daerah yang mencuat pasca reformasi. Oleh sebab itu, Pilkada dipandang sebagai metode paling tepat untuk menghasilkan kepemimpinan politik yang representatif dengan kemauan masyarakat setempat, yang diyakini akan bermuara pada optimasi kesejahteraan daerah. Dalam konstitusi Indonesia, Pilkada bersandar pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 45) Pasal 1 ayat (2) yang berbunyi "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan



terhitung sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 32 Tahun 2004).<sup>2</sup> Semangat publik untuk memaksimalkan Pilkada telah mendorong terciptanya pelbagai peraturan perundang-undangan Pilkada,<sup>3</sup> yang terbaru adalah Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang (UU No. 6 Tahun 2020).<sup>4</sup>

Biarpun demikian, jamaknya peraturan perundang-undangan Pilkada rupanya masih abai terhadap satu aspek krusial, yakni 'hak pilih perantau.'<sup>5</sup> Dimana pengabaian itu berimbas pada hilangnya hak pilih sebagian orang pada kontestasi Pilkada serta terciptanya kepemimpinan politik yang kurang representatif.<sup>6</sup> Tentu ini merupakan fenomena hukum yang memprihatinkan, sebab sejatinya pemenuhan hak pilih merupakan amanat dari Pasal 28D ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara

---

dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar" dan Pasal 18 ayat 4 yang menyatakan "Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis." Sebagai pelengkap, lihat juga Jauhar Nashrullah. "Tantangan Penyelenggaraan Pemilu dan Pilkada Serentak Nasional 2024 di Empat Provinsi Baru Papua." *Lex Renaissance* 8, no. 2 (2024): 214-233. <https://doi.org/10.20885/JLR.vol8.iss2.art2>.

<sup>2</sup> Lihat Pasal 56-119 UU No. 32 Tahun 2004.

<sup>3</sup> Jamak ditemukan perundang-undangan Indonesia yang mengatur Pilkada sesudah UU No. 32 Tahun 2004 dan sebelum UU No. 6 Tahun 2020, yakni: 1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (UU No. 22 Tahun 2014); 2) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (Perppu No. 1 Tahun 2014); 3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang (UU No. 1 Tahun 2015); 4) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang (UU No. 8 Tahun 2015); 5) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang (UU No. 10 Tahun 2016); 6) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang (Perppu No. 2 Tahun 2020).

<sup>4</sup> Lihat UU No. 6 Tahun 2020

<sup>5</sup> Segudang perundang-undangan Pilkada sampai titik ini terbukti belum mengatur mekanisme pemungutan suara bagi perantau baik didalam maupun luar negeri.

<sup>6</sup> August Mellaz, Komisioner Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia (KPU RI), menjelaskan bahwa partisipasi pemilih pada Pilkada 2024 hanya mencapai 70%. Ini berbeda dengan partisipasi pemilih pada Pilpres dan Pileg 2024 yang mencapai 81,78%. Dengan demikian, dapat disingkap bahwa hak pilih pada Pilpres dan Pileg lebih banyak tersalurkan dibanding hak pilih pada Pilkada. Lebih jelasnya, lihat pada <https://www.tempo.co/politik/dpr-soroti-tren-penurunan-partisipasi-pemilih-di-pilkada-2024-1176961>, diakses 26 September 2025.

Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 45),<sup>7</sup> Pasal 43 ayat 1 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU No. 39 Tahun 1999),<sup>8</sup> dan Pasal 25 Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik (KIHSP).<sup>9</sup> Dengan demikian, sudah sepatutnya pemenuhan hak pilih perantau menjadi objek yang wajib diperjuangkan dalam undang-undang Pilkada kedepannya.

Konsepsi ini terbilang rasional, mengingat pada konteks Pemilihan Umum Presiden (Pilpres) dan Pemilihan Umum Legislatif (Pileg), negara sebagai *duty bearers* telah berhasil melakukan pemenuhan hak pilih bagi perantau. Itu terbukti dari fasilitas yang diberi negara bagi Warga Negara Indonesia (WNI) perantau di dalam maupun luar negeri untuk berpartisipasi dalam pemungutan suara Pilpres dan Pileg.<sup>10</sup> Disamping alasan portofolio, argumen yang turut mempertebal rasionalitas konsepsi ini adalah soal anggaran. Apabila negara mampu untuk memfasilitasi WNI perantau dalam Pilpres dan Pileg baik di dalam maupun luar negeri, maka sudah sepatutnya negara sanggup untuk memfasilitasi WNI perantau dalam Pilkada baik di dalam maupun luar negeri.<sup>11</sup>

<sup>7</sup> Pasal 28D ayat (3) UUD NRI 45 mengamanatkan "Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan."

<sup>8</sup> Pasal 43 ayat (1) UU No. 39 Tahun 1999 berbunyi "Setiap warga negara berhak untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan umum berdasarkan persamaan hak melalui pemungutan suara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan."

<sup>9</sup> Pasal 25 KIHSP dengan tegas menyatakan "Setiap warga negara harus mempunyai hak dan kesempatan, tanpa pembedaan apapun sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 2 dan tanpa pembatasan yang tidak layak, untuk: (a) Ikut serta dalam pelaksanaan urusan pemerintahan, baik secara langsung ataupun melalui wakil-wakil yang dipilih secara bebas; (b) Memilih dan dipilih pada pemilihan umum berkala murni, dan dengan hak pilih yang universal dan sama, serta dilakukan melalui pemungutan suara secara rahasia untuk menjamin kebebasan menyatakan keinginan dari para pemilih; (c) Memperoleh akses pada pelayanan umum di negaranya atas dasar persamaan dalam arti umum."

<sup>10</sup> Lihat Pasal 210 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu), Pasal 116 ayat (3) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 7 Tahun 2022 tentang Penyusunan Daftar Pemilih dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum dan Sistem Informasi Data Pemilih (PKPU No. 7 Tahun 2022), Keputusan Komisi Pemilihan Umum Nomor 1811 Tahun 2023 tentang Penetapan Hari dan Tanggal Pemungutan Suara di TPSLN 2024 (KKPU No. 1881 Tahun 2023), dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 20/PUU-XVII/2019 (Putusan MK No. 20/PUU-XVII/2019).

<sup>11</sup> Anggaran Pemilu 2024 ditaksir sebesar 71,3 Triliun, sementara anggaran Pilkada 2024 di perkirakan mencapai 38, 5 Triliun. Itu menunjukkan bahwa anggaran Pilkada hanya sekitar 45% dari anggaran Pemilu. Lebih jelasnya, lihat pada <https://www.tempo.co/ekonomi/sri-mulyani-anggaran-pemilu-2024-belum-terbelanjakan-rp-12-triliun--64580>, dan <https://www.tempo.co/ekonomi/realisasi-penyaluran-anggaran-pilkada-serentak-tembus-rp-37-4-triliun-wamenkeu-kita-sudah-sangat-siap-6738>, diakses 26 September 2025. Dengan demikian, terbuka besar peluang untuk mengagreasi anggaran Pilkada Serentak 2029. Hal itu didasarkan pada tiga alasan utama: **Pertama**, hak pilih dalam norma hukum HAM adalah umum alias tidak pernah didikotomikan. Oleh sebab itu, tanggung jawab negara untuk memenuhi hak pilih perantau adalah hal yang wajib baik dalam konteks Pemilu maupun Pilkada; **Kedua**, Pemilu maupun Pilkada sama-sama menjadi refleksi dari kedaulatan rakyat. Oleh karenanya, tidak ada argumen yang bisa membenarkan bahwa hak pilih perantau dalam Pemilu harus diprioritaskan, sementara pada Pilkada harus dikerdilkan; **Ketiga**, Pemilu dan Pilkada memiliki kesatuan aparatur dalam penyelenggaraannya, dimana kesatuan itu akan bertugas pada tahapan Pemilu dan

Mengingat sisi logis dari suatu argumen terkadang tidak cukup sebagai alas pembaharuan hukum, penulis ingin menandakan bahwa konsepsi ini terbilang baru alias belum pernah dimuat pada karya akademik terdahulu, sehingga layak untuk dipertimbangkan sebagai diskursus hak asasi manusia (HAM) dan Pilkada kedepannya. Klaim ini didasarkan pada penelusuran ilmiah penulis yang menunjukkan bahwa karya ilmiah termutakhir tentang HAM dan Pilkada umumnya berkuat pada isu-isu populis seperti maksimalisasi hak pilih pada kontestasi Pilkada<sup>12</sup> dan penguatan hak pilih kelompok rentan dalam Pilkada.<sup>13</sup> Akhirnya, tulisan ini hadir untuk mengulas potret hak pilih perantau pada Pilkada serta menyuguhkan pemikiran alternatif baru demi terpenuhinya hak pilih perantau dalam Pilkada serentak kedepannya.

## B. Perumusan Masalah

Demi memperjelas alur pembahasan pada kajian ini, penulis hendak berpijak pada tiga rumusan masalah utama, yakni: 1) Bagaimana politik hukum HAM dalam konteks Pilkada di Indonesia?; 2) Bagaimana potret hak pilih perantau dalam Pilkada di Indonesia?; 3) Bagaimana pemenuhan hak pilih perantau dalam Pilkada di Indonesia harus dirumuskan kedepannya?

## II. PEMBAHASAN

### A. Politik Hukum HAM di Indonesia: Konteks Pilkada

Politik hukum dalam studi Indonesia dipandang sebagai upaya untuk merealisasikan tujuan negara dalam Alinea 4 pembukaan UUD NRI 45 melalui kebijakan hukum.<sup>14</sup> Manifestasi awal dari tujuan negara adalah batang tubuh konstitusi, yang pada gilirannya berperan sebagai pijakan ontologis negara dalam membentuk peraturan perundang-undangan diberbagai bidang. Linearitas antara peraturan perundang-undangan dengan konstitusi pada muaranya diharapkan mampu menciptakan kondisi sosial sebagaimana telah dicita-citakan.<sup>15</sup> Dengan demikian, dapat dipahami bahwa politik hukum bertautan dengan realisasi tujuan negara melalui penyelerasan peraturan perundang-undangan dengan konstitusi.

---

Pilkada. Maka dari itu, apabila anggaran Pilkada serentak kedepannya diperbesar, itu tidak akan berjarak signifikan dari jumlah awal, sebab anggaran tersebut sekadar diperlukan untuk memenuhi kebutuhan material Pilkada serta membayar upah penyelenggara Pilkada.

<sup>12</sup> Nurfadhilah Arini. "Catatan Pilkada Serentak 2024: Faktor Penyebab Rendahnya Angka Partisipasi Pemilih." *Info Singkat XVI*, no. 23 (2024): 6-10. [https://berkas.dpr.go.id/pusaka/files/info\\_singkat/Info%20Singkat-XVI-23-I-P3DI-Desember-2024-2343.pdf](https://berkas.dpr.go.id/pusaka/files/info_singkat/Info%20Singkat-XVI-23-I-P3DI-Desember-2024-2343.pdf).

<sup>13</sup> Komnas HAM. *Kajian Penghormatan, Pelindungan, dan Pemenuhan Hak Pilih Kelompok Rentan dalam Pemilihan Umum 2024*. Jakarta: Komnas HAM. 2025.

<sup>14</sup> Moh. Mahfud MD. "Politik Hukum dalam Perda berbasis Syariah." *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* 14, no. 1 (2009): 1-21. <https://journal.uui.ac.id/IUSTUM/article/view/1058>.

<sup>15</sup> Moh. Mahfud MD. "Politik Hukum Hak Asasi Manusia di Indonesia." *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* 7, no. 14 (2016): 1-30. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol7.iss14.art1>.

Salah satu tujuan negara Indonesia adalah memajukan kesejahteraan umum. Spirit ini didasarkan pada semangat bangsa Indonesia untuk lepas dari penjajahan beberapa negara di masa silam. Soekarno berpandangan bahwa makna memajukan kesejahteraan umum berkenaan dengan segala usaha mengakar yang dilakukan oleh negara untuk menciptakan pra-kondisi dan kondisi yang mensejahterakan rakyat di pelbagai area, khususnya di bidang ekonomi.<sup>16</sup>

Satu dari ragam saluran normatif untuk merealisasikan tujuan tersebut adalah Pasal 28D ayat 3 UUD NRI 45 yang menjelaskan bahwa peluang yang sama bagi WNI dalam pemerintahan adalah bagian inheren dari HAM.<sup>17</sup> Dalam konstruksi teoritik, norma ini berperan menciptakan pra-kondisi yang memuluskan tercapainya kesejahteraan umum melalui pelibatan WNI dalam setiap kontestasi politik, termasuk Pilkada.<sup>18</sup> Pelibatan itu secara spesifik dijalankan dengan menjadikan hak pilih WNI sebagai jembatan dalam mewujudkan kepemimpinan politik di tingkat daerah, seperti yang tertuang pada Pasal 43 ayat (1) UU No. 39 Tahun 1999.<sup>19</sup> Dua konstruksi hukum tersebut menjadi semakin matang tatkala Indonesia menjadi negara pihak dalam KIHSP pada 2005. Dimana pengikatan tersebut mendatangkan kewajiban bagi Indonesia untuk menyesuaikan norma hukum nasionalnya sesuai dengan amanat KIHSP, berikut Pasal 25 yang mengatur soal hak pilih universal dalam kontestasi politik.<sup>20</sup>

Beranjak dari satu tujuan negara serta tiga konstruksi hukum tersebut, dapat diartikan bahwa politik hukum HAM di Indonesia dalam ranah Pilkada salah satunya mengarah pada kewajiban negara untuk melakukan pemenuhan hak pilih bagi WNI dalam kontestasi Pilkada. Pemenuhan hak pilih itu diejawantahkan peraturan perundang-undangan yang muatannya memastikan setiap WNI dapat memilih calon

---

<sup>16</sup> Soekarno. *"Filsafat Pancasila menurut Bung Karno."* Yogyakarta: Media Pressindo, 2019.

<sup>17</sup> Op.cit.

<sup>18</sup> Pasal 28D ayat (3) UUD NRI 45 juga bertautan erat untuk menyukseskan agenda konstitusional pada Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 45.

<sup>19</sup> Op.cit.

<sup>20</sup> Komentar Umum Nomor 25 dari Komite Hak Asasi Manusia Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) menyatakan bahwa salah satu makna yang terkandung dalam Pasal 25 KIHSP terkait hak pilih adalah kewajiban negara melindungi hak setiap warga negara untuk berpartisipasi dalam pemilihan umum dengan berpijak pada prinsip non-diskriminatif. Konsepsi ini dimaksudkan untuk memastikan setiap warga negara memiliki akses yang sama dalam urusan pemerintahan atau publik. Pada penekanannya, hak pilih setiap warga negara tidak terbatas pada pemilihan umum di tingkat pusat semata, melainkan mencakup pemilihan umum di tingkat daerah. Penandasan itu membawa pesan bahwa negara berkeharusan melindungi hak setiap warga negara dalam pemilihan umum daerah tanpa membedakan situasi dan kondisi yang bersangkutan. Dengan demikian, dapat diartikan bahwa hak pilih perantau dalam pemilihan umum daerah menjadi objek yang wajib dilindungi oleh negara, apalagi negara juga terbukti telah mampu melindungi hak pilih perantau pada pemilihan umum di tingkat pusat. Memang, komentar ini juga memberi peluang negara untuk membatasi hak pilih, namun pembatasan itu berkenaan dengan hal-hal yang wajar dan objektif serta tidak diskriminatif. Sesuatu yang wajar dan objektif misalnya berkenaan dengan pembatasan umur dalam pemungutan suara. Pun pembatasan umur dalam pemungutan suara diperbolehkan, hal itu harus dilakukan terhadap semua orang pada umur tertentu. Lebih jelasnya, lihat pada General Comment No. 25 (1996), [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/TreatyBodyExternal/Download.aspx?symbolno=CC-PR/C/21/Rev.1/Add.7&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Download.aspx?symbolno=CC-PR/C/21/Rev.1/Add.7&Lang=en), diakses 27 September 2025.

kepada daerah dalam perhelatan Pilkada tanpa adanya batasan-batasan territorial. Dengan tercapainya peraturan perundang-undangan dengan konsepsi yang demikian, pintu lebar menuju kondisi yang mensejahterakan pun berpeluang tergapai. Mengingat setiap WNI akan memiliki akses untuk memilih calon kepala daerah mereka yang ide dan programnya paling berpengaruh bagi kesejahteraan daerah.

Sayangnya, konsepsi ini belum terealisasi di Indonesia sampai titik ini. Sebab hak pilih dalam kontestasi Pilkada masih terpasung oleh aspek territorial dalam jamak norma hukum yang mengakibatkan perantau urung menyalurkan hak pilihnya. Fenomena hukum tersebut akan dijelaskan pada sub-bab berikutnya.

## **B. Potret Hak Pilih Perantau pada Kontestasi Pilkada**

Pilkada langsung di Indonesia untuk pertama kalinya terealisasi pada tahun 2005 dengan bersandar pada UU No. 32 Tahun 2004.<sup>21</sup> Terdapat 6 provinsi dan 204 kabupaten/kota yang tercatat menyelenggarakan Pilkada pada tahun itu.<sup>22</sup> Pada perhelatan Pilkada tersebut, hak pilih diberikan pada setiap warga negara yang secara kumulatif beralamat dan berdomisili di suatu tempat. Adapun warga negara yang hanya beralamat atau hanya berdomisili di suatu tempat, diperkenankan oleh undang-undang untuk memilih antara menggunakan hak pilihnya di TPS sesuai alamat atau pada TPS sesuai domisili. Artinya, seseorang yang beralamat di Semarang, namun pada saat Pilkada berstatus sebagai perantau sementara di Palembang, ia hanya bisa menyalurkan hak pilih apabila pulang ke Semarang atau merubah alamat KTP nya sesuai dengan domisili Palembang.<sup>23</sup> Dengan demikian, dapatlah tersingkap bahwa negara belum memenuhi hak pilih perantau dalam kontestasi Pilkada. Ini juga menunjukkan bahwa negara diskriminatif dalam pemenuhan hak pilih, sebab pada sisi yang berlainan, negara memenuhi hak pilih perantau dalam dan luar negeri pada perhelatan Pilpres dan Pileg.<sup>24</sup>

Realitas ini pun terus berlanjut pada Pilkada berikutnya. Keberlanjutan itu terjadi karena negara tidak memperhatikan hak pilih perantau pada perhelatan Pilkada sebagai bagian integral HAM yang wajib dipenuhi oleh negara. Itu tercermin dari serangkaian aturan Pilkada yang sampai saat ini belum juga memenuhi hak pilih perantau pada Pilkada, sekalipun telah mengalami beberapa kali perubahan. Melalui

---

<sup>21</sup> Lihat Pasal 56-119 UU No. 32 Tahun 2004.

<sup>22</sup> Data daerah yang telah menyelenggarakan Pilkada pada tahun 2005. <http://ditpolkom.bappenas.go.id/basedir/Politik%20Dalam%20Negeri/2%29%20Pilkada/1%29%20Isu-isu%20khusus/JADWAL%20PILKADA%202005-2008.pdf>, diakses 28 September 2025.

<sup>23</sup> Pasal 72 UU No. 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa "1) Seorang pemilih hanya didaftar 1 (satu) kali dalam daftar pemilih; 2) Apabila seorang mempunyai lebih dari 1 (satu) tempat tinggal, pemilih tersebut harus menentukan satu diantaranya untuk ditetapkan sebagai tempat tinggal yang dicantumkan dalam daftar pemilih."

<sup>24</sup> Indonesia tercatat telah menyelenggarakan Pilpres dan Pileg di luar negeri pada tahun 2004. Ini menunjukkan bahwa negara telah melakukan pemenuhan hak pilih perantau di luar negeri untuk konteks Pilpres dan Pileg. Lebih lanjut, lihat pada Aris Ananta, Evi Nurvidya Arifin, and Leo Suryadinata. *Emerging Democracy in Indonesia*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2005.

studi komparatif, terlihat jelas bahwa aturan tentang hak pilih perantau sama sekali tidak nampak pada UU No. 1 Tahun 2015, UU No. 8 Tahun 2015, dan UU No. 10 Tahun 2016. Berseberangan dengan itu, aturan mengenai hak pilih pada ketiga undang-undang tersebut justru identik dengan apa yang tertera pada UU No. 32 Tahun 2004, yakni sama-sama menutup peluang perantau untuk menggunakan hak pilihnya pada kontestasi Pilkada.<sup>25</sup> Dengan demikian, dapatlah dipahami bahwa terdapat ratusan ribu bahkan mungkin jutaan hak pilih perantau yang telah diabaikan negara dalam ratusan Pilkada di Indonesia. Penulis sendiri berpandangan bahwa boleh jadi pengabaian hak pilih perantau adalah salah satu realitas yang menjelaskan rendahnya partisipasi pemilih pada perhelatan Pilkada atau setidaknya tidaknya lebih rendah dari partisipasi pemilih pada kontestasi Pilpres dan Pileg.<sup>26</sup>

Praktik ini jelas amat memprihatinkan. Sebab hak pilih perantau sejatinya merupakan hak pilih universal yang sudah seharusnya dipenuhi oleh negara. Terlebih Indonesia sejak tahun 2005 telah mengikat diri dengan KIHSP, yang seharusnya membawa konsekuensi hukum bagi Indonesia untuk menyesuaikan peraturan perundang-undangan Pilkada pada 20 tahun terakhir dengan Pasal 25 KIHSP berikut tafsir-tafsirnya, yang bermuara pada pengaturan hak pilih perantau. Bagaimanapun, pengabaian hak pilih perantau oleh negara tak boleh dinormalisasi kedepannya. Sebab hal ini berkaitan erat dengan kualitas kepemimpinan politik dan kesejahteraan daerah (termasuk kesejahteraan pemilih di daerah rantau) yang secara langsung maupun tidak langsung terdampak oleh tinggi atau rendahnya partisipasi pemilih di suatu daerah. Lebih dari itu, pengabaian hak pilih perantau secara berkepanjangan juga akan kian mempertontonkan inkonsistensi Indonesia dalam pemajuan HAM, sehingga berpotensi besar mencoreng marwah Indonesia di tatanan global. Oleh sebab itu, optimasi hak pilih perantau pada Pilkada kedepannya menjadi diskursus yang wajib diperjuangkan. Konsepsi tersebut akan tersaji pada sub-bab terakhir.

### C. Optimasi Hak Pilih Perantau dalam Pilkada Serentak: Ide Perubahan Hukum

Logika khas penganut positivisme adalah menempatkan realitas hukum (termasuk peraturan perundang-undangan) sebagai objek yang netral, benar, dan apriori. Sistem berpikir semacam ini harus diakui telah menuntun paradigma masyarakat Indonesia dalam berhukum. Sebagai hasilnya, pemaknaan hukum yang benar dan adil selalu diarahkan pada apa yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan secara *an sich*. Pemaknaan yang demikian sekaligus mengantarkan para penganut positivisme hukum untuk meniadakan arti keadilan di luar teks hukum.<sup>27</sup>

Bekerjanya paradigma positivisme dalam hukum Indonesia dapat terlihat jelas dari model keabsahan hukum yang dinilai secara hierarkis.<sup>28</sup> Penilaian keabsahan

<sup>25</sup> Lihat Pasal 72 UU No. 32 Tahun 2004, Pasal 57 UU No. 1 Tahun 2015, Pasal 1 angka 37 UU No. 8 Tahun 2015, dan Pasal 1 angka 19 UU No. 10 Tahun 2016.

<sup>26</sup> Op.cit, Nurfadhilah Arini.....

<sup>27</sup> David Plunkett and Daniel Wodak. "Legal Positivism and the Real Definition of Law." *Jurisprudence* 13, no. 3 (2022): 317-48. <https://doi.org/10.1080/20403313.2022.2037344>.

<sup>28</sup> Nisrina Irbah Sati. "Ketetapan MPR dalam Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan di

hukum yang demikian pada praktiknya juga terjadi pada peraturan perundang-undangan Pilkada di Indonesia yang terlihat dari serangkaian poin 'mengingat' dalam UU No. 22 Tahun 2014, Perppu No. 1 Tahun 2014, UU No. 1 Tahun 2015, UU No. 8 Tahun 2015, dan UU No. 10 Tahun 2016 yang merujuk pada UUD NRI 45 dan undang-undang terkait.

Biarpun demikian, terdapat beberapa kejanggalan pada bagian mengingat di kelima perundang-undangan tersebut, yakni: **Pertama**, tidak terteranya Pasal 28D ayat 3 UUD NRI 45 pada UU No. 22 Tahun 2014, Perppu No. 1 Tahun 2014, UU No. 1 Tahun 2015 dan UU No. 8 Tahun 2015; **Kedua**, tidak tercantumnya Pasal 43 ayat 1 UU No. 39 Tahun 1999 pada UU No. 22 Tahun 2014, Perppu No. 1 Tahun 2014, UU No. 1 Tahun 2015, UU No. 8 Tahun 2015, dan UU No. 10 Tahun 2016; **Ketiga**, tidak termuatnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights* (UU No. 12 Tahun 2005) UU No. 22 Tahun 2014, Perppu No. 1 Tahun 2014, UU No. 1 Tahun 2015, UU No. 8 Tahun 2015, dan UU No. 10 Tahun 2016. Justifikasi janggal yang tersemat pada kelima perundang-undangan itu didasarkan pada proposisi bahwa: **Pertama**, penyelenggaraan Pilkada seharusnya juga dimengerti sebagai turunan dari Pasal 28D ayat (3) UUD NRI 45 yang menghendaki setiap warga negara untuk mendapatkan kesempatan yang sama dalam pemerintahan; **Kedua**, perhelatan Pilkada sepatutnya dipahami memiliki relasi kuat dengan Pasal 43 ayat (1) UU No. 39 Tahun 1999, Pasal 25 KIHSP, dan Komentar Umum Nomor 25 Komite HAM PBB. Dengan demikian, dari perspektif positivisme hukum, dapat dimengerti bahwa UU No. 22 Tahun 2014, Perppu No. 1 Tahun 2014, UU No. 1 Tahun 2015, UU No. 8 Tahun 2015, dan UU No. 10 Tahun 2016 secara materiil sejatinya diragukan sisi keabsahannya.

Beranjak dari analisis tersebut, tentu sudah jelas bahwa arah kedepannya, hal yang absolut harus dilakukan oleh negara adalah melibatkan Pasal 28D ayat (3) UUD NRI 45, Pasal 43 ayat (1) UU No. 39 Tahun 1999, dan UU No. 12 Tahun 2005 pada bagian mengingat di undang-undang Pilkada kedepannya. Dimana pelibatan itu akan berkonsekuensi pada pengaturan hak pilih perantau di batang tubuh undang-undang Pilkada kelak.

Barang tentu ide ini berpotensi menuai penundaan, pengabaian, atau bahkan penolakan dari negara. Umumnya hal itu terjadi karena negara berlindung dibalik dalih 'keterbatasan anggaran.' Namun, perlu disadari bahwa dalam Pasal 28I ayat (4) UUD NRI 45 terdapat satu kata penting yakni 'pemajuan' yang akan menyanggah dalih itu.<sup>29</sup> Herlambang berpandangan bahwa kata pemajuan salah satunya bertautan dengan tanggung jawab negara untuk memenuhi hak asasi manusia secara gradual atau yang biasa ia sebut dengan istilah '*progressive realizations*.' Kendatipun logika yang ia gunakan berada dalam konteks hak ekonomi, sosial, dan budaya (EKOSOB),

---

Indonesia." *Jurnal Hukum & Pembangunan* 49, no. 4 (2019): 834-846. <https://doi.org/10.21143/jhp.vol49.no4.2343>.

<sup>29</sup> Pasal 28I ayat (4) UUD NRI 45 menyebutkan "Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah."

penulis hendak menggunakan logika tersebut pada area hak sipil dan politik (SIPOL) yang dalam hal ini adalah hak pilih perantau.<sup>30</sup>

Dalam ranah EKOSOB, Herlambang menafsirkan kata pemajuan pada Pasal 28I ayat (4) UUD NRI 45 dengan berpijak pada Pasal 2 ayat (1) Kovenan Internasional Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya (KIHESB) yang mengamanatkan negara pihak mengambil langkah-langkah strategis sesuai dengan kemampuannya untuk merealisasikan hak-hak EKOSOB secara berangsur-angsur.<sup>31</sup> Beranjak dari penafsirannya, penulis bermaksud meminjam rasio yang ia gunakan untuk menginterpretasikan kata pemajuan dalam Pasal 28I ayat (4) UUD NRI 45 dalam konteks hak pilih perantau. Menurut hemat penulis, metode untuk menafsirkan kata pemajuan dalam konteks hak pilih perantau seyogyanya dilekatkan pada Pasal 2 ayat (2) KIHSP yang memerintahkan negara pihak untuk mengambil langkah-langkah konstitusional untuk menjamin hak sipil dan politik (termasuk hak pilih perantau) apabila sebelumnya belum diatur dalam peraturan perundang-undangan,<sup>32</sup> serta Komentar Umum Nomor 25 Komite HAM PBB yang menghimbau pemenuhan hak pilih universal yang tidak diskriminatif.

Atas konstruksi teoretis tersebut, dapatlah dimengerti bahwa dalih keterbatasan anggaran tidak dapat diberlakukan dalam konteks pemenuhan hak pilih perantau pada Pilkada. Bagaimanapun, dalih itu hanya berlaku pada hak-hak EKOSOB yang memang mengurus sumber daya negara secara rutin setiap tahunnya, sementara Pilkada hanya 5 tahun sekali dengan perhitungan biaya yang seharusnya tidak terlalu berjarak dengan anggaran pada Pilkada sebelumnya, lebih-lebih memang tidak ada ketentuan yang memberi ruang negara untuk membatasi hak pilih atas pertimbangan sumber daya negara.<sup>33</sup> Sejalan dengan pernyataan tersebut, haruslah diartikan bahwa negara sudah seharusnya dengan segera mengatur hak pilih perantau pada undang-undang Pilkada kedepannya tanpa satu alasan yang dapat membelenggu agenda mulia ini. Dimana pengaturan tersebut akan bermuara pada munculnya aturan-aturan turunan yang berperan memastikan perantau dapat menyalurkan hak pilihnya pada Pilkada kedepan. Jika konsepsi itu terealisasi, barulah negara dapat dinilai telah melakukan pemenuhan, perlindungan, dan pemajuan hak pilih secara universal.

---

<sup>30</sup> Keterangan Herlambang Wiratraman ketika menjadi Ahli Pemohon dalam Sidang Pleno Perkara Nomor 112/PUU-XXII/2025 di Mahkamah Konstitusi pada Kamis, 11 September 2025. <https://www.youtube.com/watch?v=xFI5FjKFuIM>, diakses pada 28 September 2025.

<sup>31</sup> Pasal 2 ayat (1) KIHESB menyatakan "Setiap Negara Pihak pada Kovenan ini berjanji mengambil langkah-langkah, baik sendiri maupun melalui bantuan dan kerjasama internasional, terutama bantuan teknik dan ekonomi dan sejauh dimungkinkan sumber daya yang ada, guna mencapai secara progresif realisasi sepenuhnya hak-hak yang diakui dalam Kovenan ini dengan menggunakan semua upaya-upaya yang memadai, termasuk pembentukan langkah-langkah legislatif."

<sup>32</sup> Pasal 2 ayat (2) KIHSP mengutarakan "Apabila belum diatur dalam ketentuan perundang-undangan atau kebijakan lainnya yang ada, setiap Negara Pihak dalam Kovenan ini berjanji untuk mengambil langkah-langkah yang diperlukan, sesuai dengan proses konstitusinya dan dengan ketentuan-ketentuan dalam Kovenan ini, untuk menetapkan ketentuan perundang-undangan atau kebijakan lain yang diperlukan untuk memberlakukan hak-hak yang diakui dalam Kovenan ini."

<sup>33</sup> Telah dijelaskan pada catatan kaki latar belakang

### III. KESIMPULAN

Kajian ini memperlihatkan politik hukum HAM di Indonesia dalam konteks Pilkada mengarah pada tanggung jawab negara untuk memenuhi hak pilih setiap WNI pada kontestasi Pilkada secara adil dan non-diskriminatif. Kewajiban itu bersandar pada Alinea 4 pembukaan, Pasal 1 ayat (2), Pasal 18 ayat (4), Pasal 28D ayat (3), dan Pasal 28I ayat (4) UUD NRI 45, Pasal 43 ayat (1) UU No. 39 Tahun 1999, Pasal 2 ayat (2) dan 25 KIHSP, dan Komentar Umum Nomor 25 Komite HAM PBB. Meskipun demikian, kenyataan dilapangan menunjukkan bahwa pemenuhan hak pilih pada Pilkada masih diskriminatif, karena hanya memberi peluang pemungutan suara bagi WNI yang beralamat sekaligus berdomisili di suatu daerah. Sementara itu, WNI yang hanya berdomisili atau beralamat di suatu daerah tidak dapat menyalurkan hak pilihnya pada Pilkada. Ini menunjukkan bahwa negara telah mengabaikan hak pilih perantau dalam kontestasi Pilkada. Fakta itu tersingkap dari studi hukum komparatif yang penulis lakukan pada UU No. 32 Tahun 2004, UU No. 1 Tahun 2015, UU No. 8 Tahun 2015, dan UU No. 10 Tahun 2016. Beranjak dari studi tersebut, wajib dimengerti bahwa hak pilih perantau pada kontestasi Pilkada hanya akan tercapai apabila negara segera melakukan perubahan undang-undang Pilkada dengan mengacu pada seluruh instrumen politik hukum HAM yang telah penulis ulas secara mendalam. Sebagai konsekuensinya, pada Pilkada kedepan, negara secara praktis memiliki kewajiban untuk mengeluarkan kebijakan hukum turunan untuk memastikan perantau dapat menyalurkan hak pilihnya. Dengan demikian, barulah dapat dinilai bahwa negara telah melakukan pemenuhan, perlindungan, dan pemajuan hak pilih secara universal.

### DAFTAR PUSTAKA

- Ananta, Aris, Evi Nurvidya Arifin, and Leo Suryadinata. *“Emerging Democracy in Indonesia.”* Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2005. Manan, Bagir, dan Kuntana Magnar. *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia.* Bandung: Alumni, 1993.
- Anggaran Pemilu dan Pilkada Serentak 2024. <https://www.tempo.co/ekonomi/sri-mulyani-anggaran-pemilu-2024-belum-terbelanjakan-rp-12-triliun--64580>, dan <https://www.tempo.co/ekonomi/realisasi-penyaluran-anggaran-pilkada-serentak-tembus-rp-37-4-triliun-wamenkeu-kita-sudah-sangat-siap-6738>.
- Arini, Nurfadhilah. “Catatan Pilkada Serentak 2024: Faktor Penyebab Rendahnya Angka Partisipasi Pemilih.” *Info Singkat XVI*, no. 23 (2024): 6-10. [https://berkas.dpr.go.id/pusaka/files/info\\_singkat/Info%20Singkat-XVI-23-I-P3DI-Desember-2024-2343.pdf](https://berkas.dpr.go.id/pusaka/files/info_singkat/Info%20Singkat-XVI-23-I-P3DI-Desember-2024-2343.pdf).
- Data Daerah yang Menyelenggarakan Pilkada Serentak 2005. <http://ditpolkom.bappenas.go.id/basedir/Politik%20Dalam%20Negeri/2%29%20Pilkada/1%29%20Isu-isu%20khusus/JADWAL%20PILKADA%202005-2008.pdf>.

HAM, Komnas. *Kajian Penghormatan, Pelindungan, dan Pemenuhan Hak Pilih Kelompok Rentan dalam Pemilihan Umum 2024*. Jakarta: Komnas HAM. 2025.

Keterangan Herlambang Wiratraman sebagai Ahli pada Sidang Pleno Perkara

Komentar Umum Nomor 25 Komite Hak Asasi Manusia Perserikatan Bangsa-Bangsa Kovenan Internasional Hak-Hak Ekonomi Sosial, dan Budaya

Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik

Law." *Jurisprudence* 13, no. 3 (2022): 317-48.  
<https://doi.org/10.1080/20403313.2022.2037344>.

MD, Moh. Mahfud. "Politik Hukum dalam Perda berbasis Syariah." *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* 14, no. 1 (2009): 1-21.  
<https://journal.uui.ac.id/IUSTUM/article/view/1058>.

MD, Moh. Mahfud. "Politik Hukum Hak Asasi Manusia di Indonesia." *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* 7, no. 14 (2016): 1-30.  
<https://doi.org/10.20885/iustum.vol7.iss14.art1>.

Nashrullah, Jauhar. "Tantangan Penyelenggaraan Pemilu dan Pilkada Serentak Nasional 2024 di Empat Provinsi Baru Papua." *Lex Renaissance* 8, no. 2 (2024): 214-233. <https://doi.org/10.20885/JLR.vol8.iss2.art2>.

Nomor 112/PUU-XXII/2025 di Mahkamah Konstitusi pada Kamis, 11 September 2025. <https://www.youtube.com/watch?v=xFI5FjKFuIM>.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang

Persentase Partisipasi Pemilih pada Pilkada Serentak 2024 menurut Komisi Pemilihan Umum. <https://www.tempo.co/politik/dpr-soroti-tren-penurunan-partisipasi-pemilih-di-pilkada-2024-1176961>.

Plunkett, David and Daniel Wodak. "Legal Positivism and the Real Definition of

Sati, Nisrina Irbah. "Ketetapan MPR dalam Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia." *Jurnal Hukum & Pembangunan* 49, no. 4 (2019): 834-846.  
<https://doi.org/10.21143/jhp.vol49.no4.2343>.

Soekarno. *Filsafat Pancasila menurut Bung Karno*. Yogyakarta: Media Pressindo, 2019.

### **Sumber Hukum Nasional**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

- 
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights*
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penetapan Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang