

HAK MEMILIH WARGA NEGARA INDONESIA DALAM PEMILIHAN UMUM DAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH

Rr. Cahyowati

Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Mataram, Indonesia
cahyowati@unram.ac.id

Abstrak

Perwujudan kedaulatan rakyat dilaksanakan melalui Pemilihan Umum (Pemilu) sebagai sarana bagi rakyat untuk memilih pemimpin. Tulisan ini bertujuan mengkaji syarat usia pemilih dalam Pemilu dan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada). Metode yang digunakan adalah studi pustaka dalam kerangka penelitian hukum normatif, dengan pendekatan peraturan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan perbandingan. Bahan hukum yang dikumpulkan dianalisis menggunakan teori kepastian hukum serta berbagai literatur terkait, kemudian ditarik kesimpulan secara deduktif. Hasil kajian menunjukkan bahwa hak pilih aktif merupakan hak dasar warga negara dalam sistem demokrasi untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan politik melalui Pemilu. Hak ini menjadi salah satu pilar utama dalam mewujudkan pemerintahan yang demokratis dan responsif terhadap aspirasi rakyat. Namun demikian, perumusan norma dalam Pasal 4 ayat (1) Peraturan KPU Nomor 7 Tahun 2022 terkait syarat usia pemilih yakni berusia 17 tahun atau lebih, sudah kawin, atau pernah kawin, masih menimbulkan multitafsir sehingga kurang memberikan kepastian hukum. Oleh karena itu, syarat usia pemilih dalam Pemilu dan Pilkada sebaiknya cukup dirumuskan sebagai “genap berusia 17 tahun atau lebih,” karena formulasi tersebut secara implisit telah mencakup mereka yang sudah atau pernah kawin, termasuk melalui dispensasi perkawinan.

Kata Kunci: Hak Memilih, Warga Negara Indonesia, Pemilihan Umum dan Pemilihan Kepala Daerah

Abstract

The exercise of popular sovereignty is realized through elections, which function as a mechanism for the people to elect their leaders. This paper aims to examine the age requirements for voters in both general elections and regional head elections. The research employs a literature-based approach within the framework of normative legal research, utilizing statutory, conceptual, and comparative approaches. The collected legal materials are analyzed using the theory of legal certainty alongside relevant scholarly literature, from which conclusions are drawn deductively. The study concludes that active voting rights constitute a fundamental right of citizens in a democratic system, enabling participation in political decision-making processes through elections. This right serves as a crucial pillar in establishing a democratic government that is responsive to the aspirations of the people. However, the formulation of the norm in Article 4 paragraph (1) of KPU Regulation No. 7 of 2022, stipulating that voters must be 17 years of age or older, married, or have been married, fails to provide legal certainty due to its susceptibility to multiple interpretations. Therefore, the voter eligibility requirement in both general elections and regional elections should be



@2025 Proceeding APHTN-HAN, All rights reserved.

This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License.

formulated more clearly as “having attained the age of 17 years or older.” Such a formulation inherently encompasses individuals who are married (including those married through dispensation) or have previously been married.

Keywords: *Voting Rights, Indonesian Citizens, General Elections And Regional Head Elections.*

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara hukum sekaligus negara demokrasi. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” Makna dari ketentuan tersebut adalah bahwa rakyat memiliki kedaulatan, tanggung jawab, hak, dan kewajiban untuk secara demokratis memilih pemimpin yang akan membentuk pemerintahan guna mengurus serta melayani seluruh lapisan masyarakat. Selain itu, rakyat juga berhak memilih wakilnya untuk melakukan fungsi pengawasan terhadap jalannya pemerintahan.

Perwujudan kedaulatan rakyat tersebut dilaksanakan melalui Pemilihan Umum (selanjutnya disingkat Pemilu) dan Pemilihan Kepala Daerah (selanjutnya disingkat Pemilukada) sebagai sarana bagi rakyat untuk memilih pemimpin secara demokratis. Penyelenggaraan Pemilu dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang bersifat tetap dan mandiri, sebagaimana diatur dalam Pasal 22E ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dengan ketentuan lebih lanjut diatur dalam undang-undang, yaitu Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Pada Pemilu tahun 2024, jumlah pemilih berusia 17–30 tahun mencapai 31,30%.¹ Rentang usia tersebut menunjukkan bahwa pemilih muda memiliki potensi signifikan dalam menentukan arah hasil Pemilu maupun Pemilukada. Oleh karena itu, pengaturan mengenai syarat pemilih, khususnya terkait usia, menjadi aspek yang krusial dalam menjamin kualitas demokrasi.

Salah satu kewenangan KPU sebagaimana diatur dalam Pasal 13 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 adalah menetapkan Peraturan KPU pada setiap tahapan Pemilu. Dalam tahapan pematkhiran dan penyusunan daftar pemilih, KPU menetapkan Peraturan KPU Nomor 7 Tahun 2022 tentang Penyusunan Daftar Pemilih dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum dan Sistem Informasi Data Pemilih. Dalam Pasal 1 angka 19, pemilih didefinisikan sebagai Warga Negara Indonesia (WNI) yang telah genap berusia 17 tahun atau lebih, sudah kawin, atau sudah pernah kawin. Ketentuan tersebut dipertegas dalam Pasal 4 ayat (1) yang

¹ Aru Lego Triono, “Pemilu 2024 Didominasi Pemilih Muda Usia 17–40 Tahun,” NU Online, diakses 14 Oktober 2025, <https://www.nu.or.id/nasional/pemilu-2024-didominasi-pemilih-muda-usia-17-40-tahun-PL3wG>.

menyatakan bahwa pemilih adalah WNI yang genap berusia 17 tahun atau lebih pada hari pemungutan suara, sudah kawin, atau sudah pernah kawin. Selain itu, Pasal 5 mengatur bahwa WNI harus terdaftar sebagai pemilih, kecuali ditentukan lain dalam undang-undang.²

Namun demikian, rumusan Pasal 4 ayat (1) tersebut berpotensi menimbulkan multitafsir, yaitu: (1) WNI yang telah berusia 17 tahun atau lebih; (2) WNI yang sudah kawin; dan (3) WNI yang sudah pernah kawin. Di sisi lain, terdapat potensi konflik norma apabila dikaitkan dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, yang menetapkan batas usia minimal perkawinan adalah 19 tahun.

B. Perumusan Masalah

Salah satu kewenangan Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagaimana diatur dalam Pasal 13 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 adalah menetapkan Peraturan KPU pada setiap tahapan Pemilu. Dalam tahapan pematkhan dan penyusunan daftar pemilih, KPU menetapkan Peraturan KPU Nomor 7 Tahun 2022 tentang Penyusunan Daftar Pemilih dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum dan Sistem Informasi Data Pemilih. Dalam Pasal 1 angka 19 peraturan tersebut, pemilih didefinisikan sebagai Warga Negara Indonesia (WNI) yang telah genap berusia 17 tahun atau lebih, sudah kawin, atau sudah pernah kawin.³ Ketentuan ini kemudian dipertegas dalam Pasal 4 ayat (1) yang menyatakan bahwa pemilih adalah WNI yang genap berusia 17 tahun atau lebih pada hari pemungutan suara, sudah kawin, atau sudah pernah kawin. Selanjutnya, Pasal 5 mengatur bahwa WNI harus terdaftar sebagai pemilih, kecuali ditentukan lain dalam undang-undang. Rumusan Pasal 4 ayat (1) tersebut berpotensi menimbulkan multitafsir, yaitu: (1) WNI yang telah berusia 17 tahun atau lebih; (2) WNI yang sudah kawin; dan (3) WNI yang sudah pernah kawin. Selain itu, terdapat potensi konflik norma apabila ketentuan tersebut dikaitkan dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, yang menetapkan batas usia minimal perkawinan adalah 19 tahun.

C. Metode Penulisan

Metode penulisan yang digunakan adalah studi pustaka (library research), yaitu penelitian hukum normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan perbandingan. Bahan hukum yang dikumpulkan dianalisis menggunakan teori kepastian hukum serta berbagai literatur yang relevan, kemudian ditarik kesimpulan secara deduktif.

² Tim Hukumonline, "Syarat Pemilih dalam Pemilu menurut Undang-Undang," Hukumonline, diakses 14 Oktober 2025, <https://www.hukumonline.com/berita/a/syarat-pemilih-dalam-pemilu-lt65ae134e2aa58/>.

³ Ibid.

II. PEMBAHASAN

1. Hak Memilih sebagai Hak Asasi Manusia

Pemilihan umum (Pemilu) merupakan salah satu instrumen fundamental dalam menjaga demokrasi dan stabilitas negara. Pemilu yang berkualitas ditandai oleh pelaksanaannya yang adil, transparan, dan partisipatif, di mana setiap warga negara memiliki kebebasan untuk memilih dan dipilih tanpa adanya tekanan, intimidasi, maupun intervensi pihak tertentu. Oleh karena itu, pemahaman terhadap hak pilih dan hak dipilih menjadi bagian penting dari tanggung jawab kewarganegaraan.

Hak politik warga negara, yang meliputi hak memilih dan hak untuk dipilih, merupakan hak konstitusional yang dijamin dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Jaminan tersebut mencerminkan prinsip persamaan kedudukan setiap warga negara di hadapan hukum dan pemerintahan. Selain itu, pengaturan mengenai pelaksanaan hak tersebut juga dituangkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur Pemilu dan Pemilihan Kepala Daerah (Pemilukada).

Secara konseptual, hak pilih terbagi menjadi dua bentuk, yaitu hak pilih aktif (hak untuk memilih) dan hak pilih pasif (hak untuk dipilih). Hak pilih aktif memberikan kewenangan kepada warga negara untuk menentukan wakil-wakilnya dalam lembaga perwakilan politik melalui Pemilu, sedangkan hak pilih pasif memberikan kesempatan kepada warga negara untuk mencalonkan diri dan dipilih sebagai wakil rakyat. Kedua bentuk hak ini mensyaratkan pemenuhan kriteria tertentu yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan, seperti batas usia, status kewarganegaraan, serta tidak sedang dicabut hak politiknya.

Hak pilih merupakan bagian dari Hak Asasi Manusia (HAM) yang melekat pada setiap individu sejak lahir dan tidak dapat dicabut secara sewenang-wenang. Dalam konteks demokrasi, hak pilih aktif memiliki peran strategis karena menjadi sarana partisipasi langsung warga negara dalam proses pengambilan keputusan politik. Melalui hak ini, setiap suara memiliki nilai yang setara dalam menentukan arah kebijakan publik dan masa depan pemerintahan.

Sebagai hak konstitusional, perlindungan terhadap hak memilih dan dipilih dijamin oleh negara. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 43 ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang menyatakan bahwa setiap warga negara berhak untuk memilih dan dipilih dalam Pemilihan Umum berdasarkan persamaan hak melalui pemungutan suara yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Ketentuan ini menunjukkan bahwa tidak seorang pun dapat mengurangi atau menghilangkan hak politik warga negara secara sewenang-wenang, kecuali berdasarkan alasan yang sah menurut hukum.

Pengaturan serupa juga tercermin dalam ketentuan konstitusional lainnya, antara lain Pasal 28C ayat (2), Pasal 28I ayat (1) dan ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999. Dengan demikian, setiap warga negara memiliki kebebasan untuk berpartisipasi dalam memilih wakil-wakilnya, baik di lembaga legislatif maupun eksekutif, melalui mekanisme Pemilu sebagai wujud nyata dari prinsip kedaulatan rakyat.

2. Syarat Pemilih Dalam Pemilu dan Pemilukada

Syarat pemilih dalam Pemilu diatur dalam Pasal 4 Peraturan KPU Nomor 7 Tahun 2022. Dalam pasal tersebut, pemilih harus genap berumur 17 tahun atau lebih pada hari pemungutan suara, sudah kawin, atau sudah pernah kawin, tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap, berdomisili di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang dibuktikan dengan KTP elektronik (KTP-el), serta tidak sedang menjadi prajurit Tentara Nasional Indonesia atau anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia. Bagi pemilih yang berdomisili di luar negeri, identitas dapat dibuktikan dengan KTP-el, paspor, dan/atau surat perjalanan laksana paspor, sedangkan bagi pemilih yang belum memiliki KTP-el dapat menggunakan Kartu Keluarga.

Rumusan dalam Pasal 4 ayat (1) berpotensi menimbulkan multitafsir karena menyebutkan bahwa pemilih adalah WNI yang berusia 17 tahun atau lebih, sudah kawin, atau sudah pernah kawin. Secara gramatikal, norma tersebut membuka kemungkinan adanya tiga kategori pemilih, yaitu WNI yang telah berusia 17 tahun atau lebih, WNI yang sudah kawin, dan WNI yang sudah pernah kawin. Keadaan ini menunjukkan bahwa perumusan norma belum memberikan kejelasan yang memadai sehingga berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum.

Dalam perspektif teori kepastian hukum, Gustav Radbruch menegaskan bahwa hukum harus dirumuskan secara jelas, tidak multitafsir, dan mudah dilaksanakan. Selain itu, hukum harus bersifat positif, didasarkan pada fakta, serta tidak mudah berubah. Kejelasan norma menjadi prasyarat utama untuk menjamin kepastian hukum.⁴

Potensi konflik norma juga muncul apabila pengaturan tersebut dikaitkan dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan yang menetapkan batas usia minimal perkawinan adalah 19 tahun. Dalam praktiknya, perkawinan di bawah usia tersebut hanya dapat dilakukan melalui dispensasi pengadilan. Oleh karena itu, penggunaan frasa "sudah kawin" dalam norma pemilih berpotensi menimbulkan ketidaksinkronan dengan ketentuan usia minimal perkawinan.⁵ Sebab rata-rata umur mereka yang mengajukan dispensasi menikah di Indramayu memiliki rentang usia 16, 17, dan 18 tahun dari total 572 yang mengajukan permohonan dan yang dikabulkan 564.⁶

Berdasarkan hal tersebut, perumusan syarat usia pemilih dalam Pemilu dan Pemilihan Kepala Daerah sebaiknya disederhanakan menjadi "genap berusia 17 tahun atau lebih." Rumusan ini telah mencakup secara implisit mereka yang sudah

⁴ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2012), 19.

⁵ "Pernikahan di Bawah 19 Tahun: Panduan Lengkap tentang Status Kartu Keluarga dan Pencatatan Resmi," Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Purbalingga, diakses 15 Oktober 2025, <https://dinpendukcapil.purbalinggakab.go.id/article/pernikahan-di-bawah-19-tahun-panduan-lengkap-tentang-status-kartu-keluarga-dan-pencatatan-resmi>.

⁶ Mohammad Teja, "Upaya Pencegahan Permintaan Dispensasi Anak Menikah Dini," Pusat Penelitian Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI, diakses 15 Oktober 2025, https://berkas.dpr.go.id/pusaka/files/isu_sepekan/Isu%20Sepekan---I-PUSLIT-Februari-2023-242.pdf.

kawin atau pernah kawin, termasuk melalui mekanisme dispensasi, sehingga norma menjadi lebih tegas, tidak multitafsir, dan mampu memberikan kepastian hukum. Selain itu, dalam praktik perbandingan, batas usia pemilih di berbagai negara umumnya berada pada rentang 16 hingga 21 tahun, sehingga penetapan usia 17 tahun di Indonesia masih tergolong wajar dalam praktik demokrasi global.⁷

III. KESIMPULAN

Hak pilih aktif merupakan hak dasar warga negara dalam sistem demokrasi untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan politik melalui Pemilu. Hak ini menjadi salah satu pilar penting dalam mewujudkan pemerintahan yang demokratis dan responsif terhadap aspirasi rakyat. Namun, perumusan norma dalam Pasal 4 ayat (1) Peraturan KPU Nomor 7 Tahun 2022 yang mengatur syarat usia pemilih yaitu berusia 17 tahun atau lebih, sudah kawin, atau sudah pernah kawin, belum memberikan kepastian hukum karena berpotensi menimbulkan multitafsir. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa rumusan norma belum disusun secara jelas dan tegas. Oleh karena itu, syarat usia pemilih dalam Pemilu dan Pemilihan Kepala Daerah sebaiknya cukup dirumuskan sebagai "genap berusia 17 tahun atau lebih." Perumusan ini telah mencakup secara implisit mereka yang sudah kawin atau pernah kawin, termasuk melalui mekanisme dispensasi perkawinan, sehingga dapat menghindari multitafsir serta memberikan kepastian hukum.

DAFTAR PUSTAKA

- "Pernikahan di Bawah 19 Tahun: Panduan Lengkap tentang Status Kartu Keluarga dan Pencatatan Resmi." Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Purbalingga. Diakses 15 Oktober 2025. <https://dinpendukcapil.purbalinggakab.go.id/article/pernikahan-di-bawah-19-tahun-panduan-lengkap-tentang-status-kartu-keluarga-dan-pencatatan-resmi>.
- Livingston, Rick. "Voting Ages Around the World." Encyclopaedia Britannica. Diakses 15 Oktober 2025. <https://www.britannica.com/topic/Voting-Ages-Around-the-World>.
- Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2022 tentang Penyusunan Daftar Pemilih dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum dan Sistem Informasi Data Pemilih.
- Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2019 tentang Pedoman Mengadili Permohonan Dispensasi Kawin.
- Rahardjo, Satjipto. *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2012.
- Teja, Mohammad. "Upaya Pencegahan Permintaan Dispensasi Anak Menikah Dini." Pusat Penelitian Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI. Diakses 15 Oktober 2025.

⁷ Rick Livingston, "Voting Ages Around the World," Encyclopaedia Britannica, diakses 15 Oktober 2025, <https://www.britannica.com/topic/Voting-Ages-Around-the-World>.

https://berkas.dpr.go.id/pusaka/files/isu_sepekan/Isu%20Sepekan---I-PUSLIT-Februari-2023-242.pdf.

Tim Hukumonline. "Syarat Pemilih dalam Pemilu menurut Undang-Undang." Hukumonline. Diakses 14 Oktober 2025.

<https://www.hukumonline.com/berita/a/syarat-pemilih-dalam-pemilu-1t65ae134e2aa58/>.

Triono, Aru Lego. "Pemilu 2024 Didominasi Pemilih Muda Usia 17-40 Tahun." NU Online. Diakses 14 Oktober 2025. <https://www.nu.or.id/nasional/pemilu-2024-didominasi-pemilih-muda-usia-17-40-tahun-PL3wG>.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

This page intentionally left
blank