

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Pemilihan umum adalah sarana demokrasi untuk membentuk sistem kekuasaan negara yang berkedaulatan rakyat dan permusyawaratan perwakilan yang diatur oleh Pasal 22E Undang-Undang 1945. Pemilihan umum merupakan indikator stabilitas dan dinamisnya demokratisasi suatu negara. Di Indonesia, pemilihan umum secara periodik telah dilaksanakan sejak 1955, tetapi proses demokratisasi melalui pemilihan sebelumnya belum mampu menghasilkan nilai-nilai demokrasi yang matang karena sistem politik yang otoriter. Harapan untuk menemukan format demokrasi yang ideal mulai muncul setelah jatuhnya rezim Orde Baru pada tahun 1998, yang menyebabkan perubahan dalam tatanan demokrasi dan pemerintahan di Indonesia.

Indonesia sebagai negara yang tergolong demokratis, tentu hak rakyat merupakan hal yang sangat fundamental untuk dijadikan landasan utama di dalam mengambil kebijakan, sejatinya kekuasaan adalah milik rakyat. Oleh karena itu dalam mengambil kebijakan, kepentingan rakyat harus dijadikan prioritas utama, rakyat yang merupakan pemegang kekuasaan tentu tidak ingin hanya menjadi boneka mainan yang dijadikan alat untuk memenuhi nafsu para pemburu kekuasaan<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>Faisal Rahma, "Meneropong Integritas Penyelenggara Pemilu", *Jurnal Ide, KPU*, Volume 13, November 2016, hlm. 9. [https://www.google.com/search?sca\\_esv=562445544&q=jurnal+Faisal+Rahma,+%E2%80%9CMeneropong+Integritas+Penyelenggara+Pemilu%E2%80%9D,+Jurnal+Ide,+KPU,+Volume](https://www.google.com/search?sca_esv=562445544&q=jurnal+Faisal+Rahma,+%E2%80%9CMeneropong+Integritas+Penyelenggara+Pemilu%E2%80%9D,+Jurnal+Ide,+KPU,+Volume)

Pemilihan umum di Indonesia yang dilaksanakan secara langsung oleh rakyat merupakan sarana perwujudan kedaulatan rakyat guna menghasilkan pemerintahan negara yang demokratis berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. “Pemilihan umum secara langsung, umum, bebas, jujur dan adil dapat terwujud apabila dilaksanakan oleh penyelenggara pemilihan umum yang mempunyai integritas, profesionalitas dan akuntabilitas”<sup>2</sup>

Pemilihan umum adalah hak asasi bagi warga negara yang sangat prinsipil, karena dalam rangka pelaksanaan hak asasi adalah suatu keharusan bagi pemerintah untuk melaksanakan pemilihan umum. Sesuai dengan azas bahwa rakyat untuk menentukannya. Adalah suatu pelanggaran terhadap hak asasi manusia apabila pemerintah tidak mengadakan pemilihan umum atau memperlambata pemilihan umum tanpa persetujuan dari wakil-wakil rakyat.

Dalam kedaulatan rakyat dengan perwakilan atau demokrasi perwakilan (*representatif democrasi*) atau demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*), yang menjalankan kedaulatan itu adalah wakil-wakil rakyat. “Wakil rakyat tersebut bertindak atas nama rakyat dan wakil-wakil rakyat tersebutlah yang menentukan corak dan cara pemerintahan, serta tujuan yang hendak dicapai baik dalam waktu yang relatif pendek maupun dalam jangka waktu yang panjang”<sup>3</sup>

Pemilihan umum merupakan pengejawantahan sistem demokrasi. Melalui pemilihan umum rakyat memilih wakilnya untuk duduk dalam parlemen dan

---

<sup>2</sup> Ibramsyah Amirudin, *Kedudukan KPU Dalam Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia Pasca Amendemen UUD 1945*, Laksbang Mediatama, Yogyakarta, 2008, hlm. 1.

<sup>3</sup> Moh Kusnadi, Harmaily Ibrahim, *Hukum Tata Negara Indonesia*, CV. Sinar Bakti, Jakarta, 1988, hlm. 329.

dalam struktur pemerintahan.<sup>4</sup> Kegiatan pemilihan adalah salah satu sarana penyaluran hak asasi warga negara yang sangat prinsipil. Oleh karena itu, dalam rangka pelaksanaan hak-hak asasi warga negara adalah keharusan bagi pemerintah untuk menjamin terlaksananya penyelenggaraan pemilihan sesuai dengan jadwal ketatanegaraan yang telah ditentukan. Sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat dimana rakyatlah yang berdaulat, semua aspek penyelenggaraan pemilu/pemilihan itu sendiri pun harus juga dikembalikan kepada rakyat untuk menentukannya.

Sebagaimana diatur dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum atau selanjutnya disingkat UU Pemilu menyatakan bahwa pemilu merupakan sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pemilihan umum pada dasarnya memiliki esensi yang sama dalam proses penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah. Pemilihan Kepala Daerah tidak serta merta memberikan jaminan terhadap peningkatan kualitas demokrasi itu sendiri namun tetap membuka akses terhadap peningkatan kualitas demokrasi. Kualitas Pemilu dalam penyelenggaraannya dapat dilihat dari 2 (dua) sisi prosesnya, yakni dari segi proses dan hasilnya. Dari segi prosesnya, pemilu yang berkualitas apabila pemilu itu dilaksanakan secara demokratis, aman, tertib, dan lincer serta

---

<sup>4</sup>T. May Rudy, Pengantar Ilmu Politik (wawasan pemikiran dan kegunaannya), PT Refika Aditama, Bandung, 2007, hlm. 87.

jujur dan adil. Sedangkan dari sisi hasilnya, pemilu itu harus dapat menghasilkan pemimpin daerah yang mampu menyejahterakan rakyat dan mampu mewujudkan cita-cita nasional kemajuan suatu bangsa dan daerah.

Partisipasi politik yang tinggi dari rakyat adalah salah satu indikator berjalannya proses demokratisasi negara yang menganut system demokrasi. Ini menunjukkan bahwa tingkat kesadaran masyarakat sudah mulai maju dan memahami masalah politik, sehingga ada keinginan untuk berpartisipasi atau melibatkan diri. Partisipasi politik yang tinggi juga menunjukkan bahwa pemerintah yang berkuasa memiliki kadar keabsahan atau legitimasi yang tinggi dari masyarakat. Sebaliknya, tingkat partisipasi politik yang rendah dalam masyarakat adalah ekses negatif karena memberikan gambaran bahwa masyarakat tidak peduli dengan masalah kenegaraan. Sehingga jika masyarakat tidak responsif terhadap kebijakan pemerintah, dikhawatirkan akan ada kecenderungan kepentingan politik kelompok untuk mengesampingkan kemauan dan aspirasi rakyat. Situasi politik ini adalah salah satu ciri dari kelemahan kekuasaan pemerintah. Jadi dapat dikatakan bahwa partisipasi politik rendah, menunjukkan legitimasi terhadap rezim yang berkuasa juga rendah. Partisipasi politik terkait erat.<sup>5</sup>

Lembaga yang berwenang untuk menyelenggarakan pemilihan umum adalah komisi pemilihan umum yang selanjutnya disingkat KPU. Hal ini dijelaskan pada Pasal 22E Ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945 yaitu sebagai berikut:

---

<sup>5</sup>Jimly Asshiddiqie, *Menegakkan Etika Penyelenggara Pemilu*, raja grafindo, Jakarta, 2013 hlm. 22, dan 29-30

“Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri”

Berdasarkan Pasal 6 UU No 7 Tahun 2017, Komisi Pemilihan Umum terdiri atas KPU Pusat, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, Panitia Pemilihan Kecamatan, Panitia Pemungutan Suara, Panitia Pemilihan Luar Negeri, Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara Luar Negeri.

Sebagai peningkatan kualitas pemilih Pemilu, sumber data yang disusun oleh KPU untuk menyusun daftar pemilih, tidak hanya berdasarkan data penduduk potensial pemilih (DP4) yang diperoleh kementerian dalam negeri, namun bisa juga menggunakan data Pemilu kepala daerah terakhir sebagai data pembanding. Data sumber tersebut diharapkan menghasilkan data yang akurat yang nantinya akan dimutakhirkan oleh PPS dan Pantarlih. “Data KPU, Daftar pemilih tetap DPT pada Pemilu 2019 berjumlah 192.828.520 Pemilih. Jumlah tersebut merupakan hasil rekapitulasi DPT hasil perbaikan Tahap 2. Sebanyak 190 juta di dalam negeri dan 2 juta di luar negeri. Berdasarkan data KPU tercatat jumlah pemilih laki-laki sebanyak 96.271.476 sedangkan pemilih perempuan sebanyak 96.557.044 pemilih yang berada di dalam negeri sebanyak 190.770.329 sementara di luar negeri 2.058. 191 pemilih”<sup>6</sup>.

Sumber data pemilih yang harus dimutakhirkan dan disusun menjadi daftar pemilih tetap (DPT) oleh KPU tidaklah tunggal. Setidaknya ada 3 (tiga) sumber data yang harus diolah dan disinkronkan oleh KPU, yakni: 1) DPT Pemilu

---

<sup>6</sup> <http://www.nasional.tempo.co.amp/KPU> diminta tetapkan mendata meskipun telah ditetapkan dpt. Diakses pada tanggal 27 Juli 2023., jam 19.23 WIB.

atau pemilih terakhir; 2) data hasil konsolidasi bersih dari Dirdjen Dukcapil; dan 3) data lapangan yang ditemukan pada saat kegiatan Pencocokan dan Penelitian (Coklit) oleh Petugas Pemutakhiran Data Pemilih (PPDP) atau Panitia Pendaftaran Pemilih (Pantarlih)<sup>7</sup>.

Pemutakhiran data pemilih (PDP) merupakan kegiatan pemutakhiran data pemilih secara berkelanjutan berdasarkan DPT Pemilu atau Pemilihan terakhir dengan memperhatikan perkembangan data kependudukan. Tujuan Pemutakhiran data pemilih PDP ini memperbarui data pemilih guna mempermudah proses pemutakhiran data dan penyusunan daftar pemilih pada Pemilu dan Pemilihan berikutnya. Dalam Pasal 14 huruf 1, Pasal 17 huruf 1, Pasal 20 huruf 1 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. “KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota berkewajiban melakukan pemutakhiran dan memelihara data Pemilih secara berkelanjutan dengan memperhatikan data Pemilih secara berkelanjutan dengan memperhatikan data kependudukan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Norma ini meskipun belum cukup detail, kemudian PKPU Nomor 11 tahun 2018 Tentang Penyusunan Daftar Pemilih di Dalam Negeri dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum. Kemudian untuk keperluan implementasi teknisnya, KPU menerbitkan beberapa surat dinas yaitu: Nomor 181, 304 dan 550 Tahun 2020 dan Nomor 132 dan Nomor 366 Tahun 2021, semua surat tersebut memuat sejumlah pengaturan teknis mengenai PDPB oleh KPU Kabupaten/Kota dan KPU Provinsi.

---

<sup>7</sup> Agus Sutisna, Ita Nurhayati, “Pemutakhiran Daftar Pemilih Berkelanjutan: Tantangan Problematik Mewujudkan Daftar Pemilih Berkualitas”, *Electoral Governance, Jurnal Tata Kelola Pemilu Indonesia*, Vol. 3 No. 1, November 2021, hlm. 1. [www://journal.kpu.go.id](http://www://journal.kpu.go.id)

Untuk mendata perkembangan penduduk di Indonesia Kemendagri melakukan proses administrasi kependudukan yang merupakan serangkaian kegiatan penataan dan penertiban dalam dokume dan data kependudukan. Adapun proses yang dilakukan dengan pendaftaran penduduk, pencatatan sipil, pengelolaan informasi administrasi kependudukan, serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik. Pendaftaran pendudukana di Indonesia pada dasarnya menganut stelsel akti bagi penduduk. Sistem ini menuntut penduduk lebih aktif dalam mendaftarkan diri kepada Kemendagri untuk dilakukan pendataan kepada dirinya. Pendaftaran penduduk didasarkan yang dialami oleh seseorang dan atau keluarganya. Penyelenggaraan administrasi kependudukan yang dilakukan departemen dalam negeri bertujuan untuk:

1. Memberikan keabsahan identitas dan kepastian hukum atas dokumen penduduk untuk setiap peristiwa kependudukan dan peristiwa penting yang dialami oleh penduduk;
2. Memberikan perlindungan status hak sipil penduduk;
3. Menyediakan data informasi kependudukan secara nasional mengenai pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil pada berbagai tingkatan secara akurat, lengkap mutahir, dan mudah diakses, sehingga menjadi acuan bagi perumusan kebijakan dan pembangunan pada umumnya;
4. Mewujudkan tertib administrasi kependudukan secara nasional dan terpadu; dan
5. Menyediakan data penduduk yang menjadi rujukan dasar bagi sektor terkait dalam penyelenggaraan setiap kegiatan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan<sup>8</sup>.

Sistem informasi administrasi kependudukan pemerintah yang dalam hal ini Kemandagri berkewajiban dan bertanggungjawab menyelenggarakan administrasi kependudukan secara nasional. Sistem pendataan kependudukan yang dilakukan Departemen Dalam Negeri saat ini menggunakan sistem informasi

---

<sup>8</sup>Firmanzah, *Persaingan, Legitimasi, Kekuasaan, Dan Marketing Politi*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2018, hlm. 408.

dan administrasi kependudukan (SIAK), yang merupakan salah satu sistem informasi berbasis web yang disusun berdasarkan prosedur-prosedur dan memakai standarisasi di bidang kependudukan dan juga membantu bagi petugas di jajaran pemerintah daerah khususnya dinas kependudukan dalam menyelenggarakan layanan kependudukan. Data yang diperoleh dari Kemandagri atau dinas kependudukan nantinya bisa dijadikan dasar untuk mendat pemilih dalam pelaksanaan Pemilu.

Sistem Informasi Data Pemilih (SIDALIH) yang dikembangkan oleh KPU sebagai alat untuk memutakhirkan data pemilih sekaligus sarana bagi pemilih untuk melakukan pengecekan secara langsung apakah dirinya sudah terdaftar sebagai Pemilu pada Presiden dan wakil Presiden. SIDALIH ialah untuk memudahkan seluruh proses pemutakhiran daftar pemilih untuk menciptakan daftar pemilih yang akurat. Setidaknya ada 5 (lima) fungsi utama SIDALIH yang membantu kerja KPU dalam melakukan pemutakhiran daftar pemilih, yaitu:

1. Singkronisasi dan analisis data kependudukan yang diberikan oleh Kemandagri;
2. Pendistribusian DPS dari KPU ke KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota dan juga PPDP untuk dimutakhirkan;
3. Penghimpunan daftar pemilih *by money*;
4. Montitoring perkembangan penyusunan DPS, DPS hasil pemutakhiran (DPSHP), maupun DPT sampai dengan rekapitulasi hasil pemutakhiran yang dilakukan oleh KPU Kabupaten/Kota secara *real time*; dan
5. Mendorong transparansi dalam proses pemutakhiran datar pemilih, karena dari aktifitas penambahan, penghapusan, dan perbaikan data pemilih dapat dterdaftar dan terlihat dengan baik sehingga dapat dipertanggungjawabkan oleh KPU.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Fadil Ramadhanil, Henrik Mutaqin Pratama, dkk, *Penyelenggaraan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden 2014*, Komisi Pemilihan Umum, Jakarta, 2017, hlm. 57.



Melalui pemutakhiran data pemilih hak politik warga negara untuk berpartisipasi menyalurkan suaranya dalam proses demokrasi electoral akan dapat terpenuhi. Pemutakhiran data pemilih berkaitan dengan kepastian adanya kesetaraan bagi warga negara untuk dapat menggunakan haknya pada pemilihan umum. Proses pemutakhiran data pemilih yang tidak baik akan mengakibatkan warga negara akan kehilangan hak politiknya, padahal setiap warga negara dijamin hak politiknya tanpa diskriminasi, dengan demikian nilai suara warga negara adalah setara.

Sebagaimana sesuai dengan ilosofi dari demokrasi “*demos* (rakyat) dan *kratos* (kekuasaan/pemerintahan)”, dimana data pemilih pada pemilihan umum merupakan manifestasi dari pemilik kedaulatan yaitu rakyat (*demos*). Oleh karena itu proses pemutakhiran data pemilih menjadi krusial untuk dilaksanakan dengan baik, optimal dan proporsional oleh penyelenggara pemilu. Pengalaman menunjukkan baik pada pemilihan umum dan pemilihan kepada daerah, data pemilih yang semraut dan tidak terkonsolidir dengan baik akan menjadikan penyelenggaraan pemilihan umum tidak berkualitas dan akan menimbulkan banyaknya persoalan dikemudian hari seperti gugatan dan sengketa hasil pemilu, sehingga perlu rasanya pemutakhiran data pemilih mendapatkan ruang dan okus yang lebih dalam pelaksanaannya terutama proses pemutakhiran data pemilih di wilayah perbatasan antar wilayah.

Pemilihan umum ahun 2019 dan Pemilihan Kepala Daerah secara serentak di tahun 2020, khususnya diwilayah provinsi Jambi dan Provinsi Sumatera Barat yang terletak di Kabupaten Bungo dan Kabupaten Dharmasraya menyimpan

berbagai permasalahan terutama pada proses penyusunan daftar pemilih, dimana proses pemutakhiran data pemilih perbatasan antar kedua wilayah yang saling tumpang tindih sehingga membuat akurasi dari pencatatan data pemilih menjadi tidak maksimal. Sebelumnya dalam Peraturan Pemerintah (PP) Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 1987 tentang Perubahan Perbatasan Batas Wilayah Kotamadya daerah Jambi dan Dharmasraya, terdapat 3 (tiga) wilayah RW yang sebelumnya menjadi bagian di Dharmasraya menjadi bagian wilayah Provinsi Jambi.

Pendaftaran pemilih hak politik setiap warga negara untuk memberikan suaranya dalam proses demokrasi electoral akan ditentukan. Pendaftaran pemilih berkaitan dengan kepastian adanya kesetaraan bagi seorang warga negara untuk memilih. Jika pendaftaran pemilu tidak dilakukan dengan baik, banyak warga Negara yang akan kehilangan hak politik. Padahal setiap warga negara dijamin hak politiknya tanpa diskriminasi, demikian juga nilai suara setiap warga negara adalah sama. Sebagaimana filosofi dalam demokrasi “pemerintahan (*cratos*) adalah orang (*demos*)” pendaftaran pemilih adalah deskripsi yang konkret dari “demo” dalam hal ini penduduk yang merupakan pemilik kedaulatan. Oleh karena itu proses pemutakhiran data pemilih merupakan suatu hal yang harus dipahami oleh penyelenggara pemilu. Pengalaman menunjukkan baik pada Pemilu Legislatif, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dan Pemilihan Kepala Daerah, bahwa untuk mencari data pemilih yang tepat mendekati 100% sulit diwujudkan. Karena itu persiapan secara dini dan sosialisasi secara intensif perlu dimatangkan secara saksama.

Pilkada serentak di Indonesia, dilaksanakan juga di Provinsi Jambi dan Provinsi Sumatera Barat terutama di Kabupaten Bungo dan Kabupaten Dhamasraya, pasti akan sarat dengan masalah. Khususnya di daerah perbatasan Jambi dan Kabupaten Dhamasraya. Sebelumnya dalam Peraturan Pemerintah (PP) Republik Indonesia Nomor 19 tahun 1987 tentang perubahan batas wilayah kotamadya daerah Jambi dan Dhamasraya, ada tiga RW ini menjadi bagian kependudukan dari Jambi.

Sudah barang tentu, perubahan terhadap tapal batas Jambi-Dhamasraya akan berdampak terhadap administrasi kependudukan dan hak pilih warga di tiga RW tersebut. Apakah masih tetap sebagai pemilih di pilkada di Provinsi Jambi, atau justru menjadi pemilih dalam pilkada Kabupaten Dhamasraya Provinsi Sumatera Barat. Akibatnya, hal ini menjadi polemik baik bagi masyarakat tempatan, kandidat yang ikut berkompetisi, dan penyelenggara. Kekhawatiran pun mengemuka, perebutan terhadap hak pilih warga berujung kepada konflik pilkada.

Kenyataan tersebut menjadi tugas KPU Provinsi Jambi untuk mengkonsolidasikan, untuk mampu merumuskan suatu solusi serta kesepakatan bersama terhadap kepastian hak pilih warga di tiga RW yang disengketakan oleh kedua pemerintah daerah yang akan melaksanakan Pilkada. Dalam hal ini, KPU Provinsi Jambi harus mampu menjadi mediator dan katalisator terhadap polemik yang terjadi di antara penyelenggara dalam penetapan daftar pemilih tetap di tiga RW tersebut. Dari permasalahan tersebut di atas, maka, penulis merumuskan resolusi politik; yaitu, upaya penyelamatan hak pilih warga oleh KPU Provinsi Jambi di daerah perbatasan Provinsi Jambi dan Provinsi Sumatera Barat.

Diantara sekian konflik batas daerah tersebut, sebagian diantaranya berdampak pada timbulnya konflik lain seperti konflik sosial dan konflik sumber daya alam. Ironinya, hingga kini keinginan untuk memekarkan wilayah, mulai dari tingkat kelurahan/desa, kecamatan, kabupaten dan provinsi, masih terus bergulir. Kalau kita kaji alasannya pun sama yaitu untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat dan memperpendek tali birokrasi.<sup>10</sup> Dalam realitanya, sejumlah faktor tersebut ada yang secara kumulatif terjadi di dalam sebuah konflik batas daerah, namun juga ada yang secara kumulatif terjadi di dalam sebuah konflik batas daerah, namun juga ada yang hanya sebagian faktor penyebab saja.

Berdasarkan permasalahan tersebut, maka penulis tertarik untuk mengkaji lebih jauh tentang bagaimana **“Pengaturan Sistem Pendataan Pemilih Di Wilayah Perbatasan Berdasarkan Perspektif Peraturan Perundang-Undangan”**

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang, maka rumusan permasalahan pada tesis ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Pengaturan pendataan pemilihan di wilayah perbatasan berdasarkan perspektif peraturan perundang-undangan?
2. Bagaimana Sistem Pendataan pemilih yang berada di wilayah perbatasan?

## **C. Tujuan Penelitian**

Penelitian yang dilakukan oleh penulis sesuai dengan yang dijabarkan di atas, adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

---

<sup>10</sup> *Ibid.* hlm. 34.

1. Untuk mengetahui serta menganalisis pengaturan pendataan pemilihan di wilayah perbatasan berdasarkan perspektif peraturan perundang-undangan.
2. Untuk mengetahui serta menganalisis sistem Pendataan pemilih yang berada di wilayah perbatasan.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah:

1. Manfaat secara teoritis atau akademik, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan keilmuan di bidang hukum, khususnya perkembangan Hukum pemerintahan yang berhubungan dengan pengaturan sistem pendataan pemilih di wilayah perbatasan.
2. Manfaat secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat berimplikasi pada adanya peraturan yang berkaitan dengan sistem pendataan pemilih di daerah perbatasan, serta sebagai bahan pertimbangan atau masukan dalam penelitian hukum bagi pembaca pada umumnya dan mahasiswa Magister Ilmu Hukum dan khususnya Ilmu Pemerintahan

#### **E. Kerangka Konseptual**

1. Pengaturan

Pengertian pengaturan dalam ilmu hukum berarti perundang-undangan yang berbentuk tertulis, Karena merupakan keputusan tertulis, maka peraturan perundang-undangan sebagai kaidah hukum lazim disebut sebagai hukum tertulis. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh pejabat atau lingkungan jabatan (badan, organ) yang mempunyai wewenang membuat peraturan yang berlaku mengikat umum (*agemeen*). Peraturan perundang-

undangan bersifat mengikat umum, tidak dimaksudkan harus selalu mengikat semua orang. Mengikat umum hanya menunjukkan bahwa peristiwa perundang-undangan tidak berlaku terhadap peristiwa konkret atau individu tertentu.

Maria Farida Indrati Soeprapto menyatakan bahwa:

Istilah perundang-undangan (*legislation, wetgeving atau gesetzgebung*) mempunyai 2 (dua) pengertian yang berbeda, yaitu:

1. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan/proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah;
2. Perundang-undangan adalah segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah<sup>11</sup>

Pengertian perundang-undangan dalam hukum positif Indonesia disebutkan dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004, yang menyatakan bahwa “Peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum”

## 2. Sistem Pendataan Pemilih

Sistem pendaftaran pemilih berdasarkan hak dan kewajiban ada tiga jenis, yaitu pendaftaran sukarela (*voluntary registration*) pendaftaran wajib (*mandatory registration*), dan campuran sukarela-wajib (*mix strategy*).<sup>12</sup> Pada *voluntary registration*, memilih adalah hak, pemilih dapat memilih untuk mendaftar atau tidak dalam daftar pemilih. Prinsip yang dianut adalah prinsip pendaftaran berdasarkan prakarsa sendiri (*self-initiated registration*). Pada *mandatory registration*, memilih adalah kewajiban, pemilih wajib

---

<sup>11</sup> Maria Farida Indriati. S, Ilmu Perundang-undangan; Dasar-dasar Dan Pembentukannya, Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm. 89.

<sup>12</sup> Meningkatkan Akurasi Daftar Pemilih, Mengatur Kembali Sistem Pemilih Pemutahiran Daftar

mendaftar/didaftar dalam daftar pemilih. Prinsip yang dianut adalah pendaftaran berdasarkan prakarsa negara (*state-initiated registration*). Pada *mix strategy* pemerintah memfasilitasi proses pendaftaran pemilih dan proses pendaftaran pemilih dilakukan sendiri oleh pemilih. Prinsip yang dianut adalah para warga negara dan negara berbagi tanggungjawab dalam pendaftaran pemilih (*citizens and the state share responsibility for registration*) atau prinsip negara mengambil langkah memfasilitasi pendaftaran pemilih untuk kemudian dilengkapi oleh pemilih. (*the state takes steps to facilitate registration, and citizens must do their part to complete the process.*)

Sistem pemutahiran daftar pemilih dapat dikategorikan aktif apabila penyelenggara pemilu (KPU) hanya memiliki kewajiban mengumumkan daftar pemilih sementara yang tersedia kepada warga masyarakat di tempat-tempat yang strategis dengan tujuan untuk mendapatkan tanggapan dari anggota masyarakat. Pada sistem ini warga masyarakat yang berhak memilih diwajibkan aktif melihat dan memberikan tanggapan terhadap daftar pemilih yang diumumkan. Pada intinya partisipasi warga masyarakat pada sistem ini menjadi prinsip utama.

Sistem pemutahiran daftar pemilih dikategorikan pasif kalau petugas aktif mendatangi kediaman warga masyarakat untuk meminta mereka mengecek apakah setiap anggota keluarga yang berhak memilih sudah masuk dalam daftar pemilih. Dalam sistem seperti ini warga masyarakat pasif menunggu didatangi oleh petugas.

### 3. Wilayah Perbatasan

Perbatasan merupakan aspek penting negara karena menentukan wilayah otoritas dan kedaulatan negara yang bersinggungan dengan kedaulatan negara lain. Perbatasan juga merupakan wilayah yang sangat strategis bagi suatu negara, karena menyangkut dengan aspek sosial budaya, ekonomi, politik, pertahanan dan keamanan. Berdasarkan Pasal 1 angka (6) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara, menyatakan “kawasan perbatasan merupakan bagian dari wilayah negara yang terletak pada sisi sepanjang batasa wilayah Indonesia dengan negara lain dan kawasan perbatasan berada di Kecamatan”.<sup>13</sup> Pada Undang-Undang Wilayah Negara juga menjelaskan bahwa pembangunan kawasan perbatasan Indonesia menjadi tanggung jawab negara.

Secara umum batasa wilayah dapat dimaknai sebagai suatu garis khayal atau batasan yang menentukan batas antara dua atau lebih wilayah geograis atau administratif. Batas wilayah ini dapat memiliki berbagai makna dan pengertian, tergantung pada konteksnya. Berikut adalah beberapa penjelasan tentang makna batas wilayah:

#### 1) Batas Administratif

Batas wilayah sering digunakan untuk menggambarkan batas antara unit administratif seperti negara, provinsi, kabupaten, atau kota. Batas administratif ini penting dalam administrasi pemerintahan karena mereka

---

<sup>13</sup>Undang-Undang Nomor Nomor 43 Tahun 2008 Tentang Wilayah Negara.



menentukan yurisdiksi dan tanggung jawab pemerintahan di setiap wilayah.

2) Batas Geografi

Batas wilayah juga dapat merujuk pada fitur geografis alamiah yang digunakan sebagai pembatas antara wilayah. Contohnya, sungai, pegunungan, dan laut dapat mencapai batas alami antara dua negara.

3) Batas Hukum

Batas wilayah memiliki konsekuensi hukum. ini dapat mencakup batasan perundang-undangan yang mengatur hal-hal seperti perpajakan, regulasi lingkungan, atau hak properti di wilayah tertentu. Batas ini juga dapat berperan dalam menentukan yurisdiksi hukum yang berlaku.

4) Batas Sosial dan Budaya

Batas wilayah juga dapat mencerminkan perbedaan sosial dan budaya antara dua wilayah. Ini dapat termasuk perbedaan bahasa, agama, tradisi, dan nilai-nilai sosial yang mempengaruhi cara orang hidup di wilayah tersebut.

5) Batas Politik

Batas wilayah memiliki implikasi politik. Perubahan dalam batas wilayah, seperti perubahan perbatasan negara atau pembagian administratif, dapat menjadi subjek perdebatan politik yang kompleks dan sensitif.

6) Batas Ekonomi

Batas wilayah juga mempengaruhi ekonomi. Wilayah yang memiliki batas bersama dapat memiliki hubungan ekonomi yang kuat, seperti

perdagangan lintas batas, investasi, dan kerjasama ekonomi. Penting untuk diingat batas-batas wilayah bukanlah sesuatu yang tetap atau tidak berubah. Batas wilayah dapat berubah seiring waktu karena berbagai faktor seperti perubahan politik, kesepakatan diplomatik, atau perubahan geograis alamiah. Oleh karena itu, pemahaman tentang makna batas wilayah harus dipertimbangkan dalam konteks yang relevan dan berubah seiring perubahan kondisi dan kebutuhan.

Terminologi batas wilayah ketika dikaitkan dengan pemilihan umum di Indonesia bisa dimaknai dengan daerah pemilihan dimana berdasarkan keputusan KPU RI atau KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/kota ditetapkan suatu wilayah atau gabungan wilayah tertentu menjadi daerah pemilihan. Secara sederhana daerah pemilihan dapat didefinisikan sebagai wilayah geograis atau administratif yang digunakan dalam proses pemilihan umum atau pemilihan legislatif. Daerah pemilihan dibagi untuk tujuan representasi politik agar penduduk suatu wilayah dapat memiliki wakil yang mewakili kepentingan mereka dalam lembaga legislatif.

Batas wilayah dalam pemilihan umum sangat erat kaitannya dengan wilayah kewenangan KPU Provinsi maupun KPU Kabupaten/Kota yang meliputi wilayah administratif maupun geograis yang di dalamnya telah dibagi ke dalam wilayah-wilayah pemilihan.

#### 4. Pemilihan dan Datar Pemilih

Setiap pemilihan legislatif, pemilihan presiden, maupun pemilihan kepala daerah akan digelar, salah satu kegiatan utama KPU adalah membuat datar pemilih. Kegiatan ini membutuhkan dukungan banyak pihak, energi dan biaya. Secara umum proses penetapan DPT dimulai dari proses pengumpulan daftar calon pemilih, verifikasi, penetapan calon pemilih, akan tetapi praktiknya ternyata tidak mudah. Banyak sekali permasalahan yang harus diselesaikan oleh KPU untuk menetapkan DPT yang benar. KPU berkordinasi dengan Kementerian Dalam Negeri yang menyediakan dan menyerahkan Data Penduduk Potensi Pemilih Pemilu (DP4). Di dalam DP4 memuat NIK, Nama, Tanggal Lahir, Jenis Kelamin, dan Alamat warga negara Indonesia yang mempunyai hak memilih. Data tersebut belum bersifat final karena dianggap sebagai data awal dan masih perlu adanya verifikasi oleh KPU.

KPU sendiri memahami dan menyadari masih adanya beberapa persoalan akurasi daftar pemilih dalam pemilihan umum, legislatif, DPR, DPRD dan DPRD, serta presiden dan wakil presiden 2019. Harus dibenahi kedepan menurut Husni Kami Manik (Ketua KPU RI) mengatakan bahwa persoalan tersebut dilatarbelakangi oleh 4 (empat) aspek:

- 1) Kondisi geografis Indonesia yang sangat beragam sifatnya dimulai dari wilayah kepulauan sampai dengan pegunungan yang kadang sangat sulit diatasi oleh petugas lapangan.
- 2) Mobilitas penduduk dan perubahan penduduk sangat tinggi, misalnya pemilih pindah domisili, meninggal dunia, ganti status TNI/Polri

menjadi sipil, dan sebaliknya yang terjadi setiap hari bahkan hitungan jam dan menit.

- 3) Jaringan internet yang tidak merata ketersediannya diseluruh wilayah kabupaten/kota se-Indonesia. Hal ini menyebabkan arus informasi menjadi tidak lancar, sedangkan internet merupakan nadi dari upaya digitalisasi informasi.
- 4) Jaringan listrik yang tidak stabil di wilayah luar pulau jawa, memiliki keterkaitan erat dengan aspek informasi dan internet menjadi bagian yang saling terkait.

Dalam konteks hukum dan undang-undang, data pemilih atau “voter data” adalah informasi yang digunakan oleh otoritas pemilihan untuk mengelola proses pemilihan umum atau pemilihan lainnya. Data ini penting untuk memastikan bahwa pemilu berjalan dengan lancar dan transparan. Data pemilih dapat mencakup berbagai informasi.

Pengumpulan, penyimpanan, dan penggunaan data pemilih diatur oleh undang-undang dan peraturan Komisi Pemilihan Umum. Ditambah perlindungan privasi dan keamanan data pemilihan adalah aspek penting dalam proses pemilihan untuk memastikan integritas dan kepercayaan masyarakat dalam proses demokratis yang tercakup dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022 tentang Perlindungan Data Pribadi.

Penting untuk dicatat bahwa peraturan dan praktik mengenai data pemilihan bersifat dinamis dimana aspek akurasi dan keamanan data menjadi hal yang krusial serta wajib mengikuti perkembangan kondisi dan situasi

terkini, serta partisipasi mandiri dari masyarakat untuk mendukung terwujudnya daftar pemilih yang akurat guna menjamin setiap warga negara yang berhak dapat terdaftar sebagai pemilih, selain itu penting semua pemilih dan pihak yang terlibat dalam pemilihan untuk memahami hukum yang berlaku.

## **F. Landasan Teoritis**

### **1. Teori Kepastian Hukum**

Kepastian adalah perihal (keadaan) yang pasti, ketentuan atau ketetapan. Hukum secara hakiki harus pasti dan adil. Pasti sebagai pedoman kelakuan dan adil karena pedoman kelakuan itu harus menunjang suatu tatanan yang dinilai wajar. Hanya karena bersifat adil dan dilaksanakan dengan pasti hukum dapat menjalankan fungsinya. Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiologi.<sup>14</sup>

Menurut Kelsen, hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek “seharusnya” atau *das sollen*, dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang deliberatif. Undang-Undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungannya dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan

---

<sup>14</sup>Dominikus Rato, *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2010, hlm.59

terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.<sup>15</sup>

Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (multi tafsir) dan logis. Jelas dalam artian ia menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Kepastian hukum menunjuk kepada pemberlakuan hukum yang jelas, tetap, konsisten dan konsekuen yang pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif. Kepastian dan keadilan bukanlah sekedar tuntutan moral, melainkan secara factual mencirikan hukum. Suatu hukum yang tidak pasti dan tidak mau adil bukan sekedar hukum yang buruk.<sup>16</sup>

Menurut Utrecht, kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu.<sup>17</sup>

Ajaran kepastian hukum ini berasal dari ajaran Yuridis-Dogmatik yang didasarkan pada aliran pemikiran positivistic di dunia hukum, yang cenderung melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom, yang mandiri, karena bagi

---

<sup>15</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, 2008, hlm.158.

<sup>16</sup> *Ibid*

<sup>17</sup>Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Penerbit Citra Aditya Bakti Bandung, 1999, hlm.23.

penganut pemikiran ini, hukum tak lain hanya kumpulan aturan. Bagi penganut aliran ini, tujuan hukum tidak lain dari sekedar menjamin terwujudnya kepastian hukum. Kepastian hukum itu diwujudkan oleh hukum dengan sifatnya yang hanya membuat suatu aturan hukum yang bersifat umum. Sifat umum dari aturan-aturan hukum membuktikan bahwa hukum tidak bertujuan untuk mewujudkan keadilan atau kemanfaatan, melainkan semata-mata untuk kepastian.<sup>18</sup>

Kepastian hukum merupakan jaminan mengenai hukum yang berisi keadilan. Norma-norma yang memajukan keadilan harus sungguh-sungguh berfungsi sebagai peraturan yang ditaati. Menurut Gustav Radbruch keadilan dan kepastian hukum merupakan bagian-bagian yang tetap dari hukum. Beliau berpendapat bahwa keadilan dan kepastian hukum harus diperhatikan, kepastian hukum harus dijaga demi keamanan dan ketertiban suatu negara. Akhirnya hukum positif harus selalu ditaati. Berdasarkan teori kepastian hukum dan nilai yang ingin dicapai yaitu nilai keadilan dan kebahagiaan.

## 2. Teori Demokrasi

Demokrasi secara bahasa atau secara etimologis yaitu “demokrasi” terdiri dari dua kata yang berasal dari bahasa Yunani “demos” yang berarti rakyat atau penduduk suatu tempat dan “cratein” atau “cratos” yang berarti kekuasaan atau kedaulatan. Jadi secara bahasa demokrasi adalah keadaan negara di mana dalam sistem pemerintahannya kedaulatan berada di tangan

---

<sup>18</sup>Achmad Ali, *Mengungkap Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Penerbit Toko Gunung Agung, Jakarta, 2002, hlm. 82-83

rakyat, kekuasaan tertinggi berada dalam keputusan bersama rakyat, rakyat berkuasa, pemerintahan rakyat dan kekuasaan oleh rakyat.<sup>19</sup>

Pengertian demokrasi secara istilah yang dikemukakan oleh beberapa para ahli yaitu sebagai berikut:

- a. Menurut Joseph A. Schmitter, demokrasi “merupakan suatu perencanaan institusional untuk mencapai keputusan politik di mana individu-individu memperoleh kekuasaan untuk memutuskan cara perjuangan kompetitif atas suara rakyat”.<sup>20</sup>
- b. Sidney Hook berpendapat demokrasi adalah “bentuk pemerintahan dimana keputusan-keputusan pemerintah yang penting secara langsung atau tidak langsung didasarkan pada kesepakatan mayoritas yang diberikan secara bebas dari rakyat dewasa”.<sup>21</sup>
- c. Philippe C. Schmitter dan Terry Lynn Karl menyatakan demokrasi “sebagai suatu sistem pemerintahan di mana pemerintah diminta tanggung jawab atas tindakan-tindakan mereka di wilayah public oleh warganegara yang bertindak secara tidak langsung melalui kompetisi dan kerjasama dengan para wakil mereka yang telah terpilih”.<sup>22</sup>
- d. Henry B. Mayo menyatakan  
Demokrasi sebagai sistem politik merupakan suatu sistem yang menunjukkan bahwa kebijakan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam

---

<sup>19</sup>Dede Rosyada, Dkk, *Demokrasi, Hak Asasi dan Masyarakat Madani*, Prenada Media, cetakan kesatu, Jakarta, 2000, hlm. 110

<sup>20</sup>Josep A. Shumpeter, *Capitalisme, Socialisme And Democracy*, Routledge, New York, 1994, hlm. 18.

<sup>21</sup>Dede Rosyada, *Op.Cit.*, hlm.112

<sup>22</sup>Philippe Schmitter, penerj. Supeli, Karlina, Mujani, Saiful, *The Long Road To Democrac*, Habibie Center, Jakarta, 2004, hlm. 21.



pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik.<sup>23</sup>

- e. Affan Gafar memaknai demokrasi dalam dua bentuk yaitu pemaknaan secara normatif dan empirik demokrasi normatif adalah demokrasi yang secara ideal hendak dilakukan oleh sebuah negara. Sedangkan demokrasi empirik adalah demokrasi dalam perwujudan pada dunia politik praktis.<sup>24</sup>

Makna demokrasi sebagai dasar hidup bermasyarakat dan bernegara mengandung pengertian bahwa rakyatlah yang memberikan ketentuan dalam masalah-masalah mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijakan negara, karena kebijakan tersebut akan menentukan kehidupan rakyat. dengan demikian negara yang menganut sistem demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat.

Dalam konteks sistem politik demokrasi, pendapat Tricahyo sejalan dengan pengertian pemilu menurut Lances Castles, yaitu sebagai sarana tak terpisahkan dari kehidupan politik negara demokratis modern, dimana pemilu merupakan sebuah keharusan yang tanpa adanya pemilu, sulit mengatakan sebuah negara sudah demokratis.

Beberapa model-model demokrasi, yaitu

1. Demokrasi liberal

Demokrasi liberal, yaitu pemerintahan yang dibatasi oleh undang-undang dan pemilihan umum bebas yang diselenggarakan dalam

---

<sup>23</sup>Winarno, *Paradigma Baru Pendidikan Kewarganegaraan* (Panduan Kuliah di Perguruan Tinggi), ed.ke-3, cet.ke-2, Bumi Aksara, Jakarta, 2014, hlm. 100.

<sup>24</sup>Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Negara, Demokrasi Dan Civil Society*, ed.ke-1, cet.ke-1, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2012, hlm. 41.

waktu yang ajeg. Banyak negara Afrika menerapkan model ini hanya sedikit yang bisa bertahan.

2. Demokrasi terpimpin.  
Para pemimpin percaya bahwa semua tindakan mereka dipercaya rakyat tetapi menolak pemilihan umum yang bersaing sebagai kenderaan untuk menduduki kekuasaan.
3. Demokrasi sosial  
Demokrasi Sosial adalah demokrasi yang menaruh kepedulian pada keadilan sosial dan egalitarianisme bagi persyaratan untuk memperoleh kepercayaan politik.
4. Demokrasi partisipasi, yang menekankan hubungan timbal balik antara penguasa dan yang dikuasai.
5. Demokrasi consociational, yang menekankan proteksi khusus bagi kelompok-kelompok budaya yang menekankan kerjasama yang erat di antara elit yang mewakili bagian budaya masyarakat utama.<sup>25</sup>

Senada dengan pendapat-pendapat sarjana yang telah dipaparkan, Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim memahami pemilu tidak lain adalah suatu cara untuk memilih wakil-wakil rakyat. Dan karenanya bagi suatu negara yang menyebutnya sebagai negara yang demokrasi, pemilihan umum itu harus dilaksanakan dalam waktu-waktu tertentu. Dalam peraturan perundang-undangan tentang kepemiluan, pemilu juga dipahami sebagai sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat, yang pelaksanaannya adalah secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil (Luber Jurdil) berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Teori demokrasi dalam klasifikasi Gould, yaitu;

1. Model Individualisme liberal,
2. Model pluralis, dan
3. Model sosialisme holistik.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Dede Rosyada, *Op.Cit.*, hlm. 114.

<sup>26</sup> Hendra Nurtjahjto, *Filsafat Demokrasi*, Cetakan kesatu, PT. Bumi Aksara, Jakarta, 2006, hlm. 56.

1) Teori demokrasi model individualisme liberal,

Model ini menjelaskan demokrasi sebagai pelindung orang dari kasewenangwenangan kekuasaan pemerintah, dan mendudukan pemerintah sebagai pelindung kebebasan seluruh rakyat dari ancaman dan gangguan. Model demokrasi ini menginginkan kesamaan universal bagi seluruh rakyat dan kesamaan hak bagi seluruh rakyat itu di dalam proses politik. Pandangan ini ditandai oleh “satu orang satu suara”(*one man one vote*)<sup>27</sup>

2) Teori demokrasi dari kaum pluralis

Merupakan model teoritis yang muncul dalam tulisan para teoritis seperti Madison, Dewey, Dahl dan Berelson. Teori ini merupakan kebalikan dari individualisme abstrak yang menekankan kepentingan pribadi individu-individu yang saling lepas. Dalam hal ini pluralisme memusatkan perhatian pada kepentingan kelompok sebagai agregasi dari kepentingan individual, dan pemunculannya akan mengakibatkan konflik dalam proses politik. Sehingga, demokrasi politik ditafsirkan sebagai sistem pemerintahan yang menengahi konflik (kompetisi) itu untuk memperoleh keseimbangan sosial. Menurut teori ini demokrasi politik memaksimumkan terwakilinya individu-individu yang kepentingannya mungkin tidak akan diwakili secara memadai oleh kekuasaan kelompok tempat ia bergabung. Teori ini juga menyatakan bahwa “pluralisme melindungi kebebasan memilih para individu dengan

---

<sup>27</sup> Carol C. Gould, *Demokrasi Ditinjau Kembali*, Tiara Wacana, Yogyakarta , 1994, hlm. 36.

menyediakan alternatif-alternatif politik yang mampu mewakili pluralitas kelompok kepentingan (*interest group*) ataupun partai”.<sup>28</sup>

Hubungan-hubungan sosial yang merupakan konsekuensi model ini lebih merupakan hubungan antarkelompok daripada hubungan antarindividu. Hubungan-hubungan itu bersifat eksternal, dalam arti setiap kelompok mendefinisikan sesuatu dengan merujuk pada kepentingan yang tetap atau baku, yang pada dasarnya tidak berubah ketika berlangsung hubungan dengan kelompok lain.

- 3) Teori demokrasi sosialisme holistik, merupakan sala satu pendekatan yang menekankan demokrasi ekonomi dan muncul untuk menanggapi ditolaknya kenyataan hubungan sosial dan ekonomi yang dilontarkan oleh individualisme liberal. Pandangan umum ini diwakili oleh dua jenis teori utama. Teori yang pertama cenderung memahami demokrasi ekonomi sebagai cara pendistribusian barang dan kesempatan secara lebih adil dalam konteks bentuk-bentuk demokrasi politik ini lebih merupakan pandangan liberal daripada sosialis. Teori yang kedua menekankan perlunya demokrasi dalam mengendalikan produksi maupun distribusi, secara tradisional ini teori sosialis yang umum.<sup>29</sup>

Mengenai kedua teori itu Gould menilai bahwa demokrasi liberal lebih menekankan partisipasi individu dalam proses pembuatan keputusan bagi kehidupan ekonomi maupun politik (walaupun tujuan akhirnya keadilan sosial). Mengenai teori sosialis, sebaliknya, memahami komunitas atau masyarakat

---

<sup>28</sup> Hendra Nurtjahitjo, *Op.Cit.*, hlm. 61.

<sup>29</sup> Carol C. Gould, *Op.Cit.*, hlm 38.

keseluruhan sebagai yang utama, dan melihat bentuk-bentuk pemerintahan (politik) sebagai hal yang berada di bawah kehidupan ekonomi. Konsep demokrasi ekonomi yang holistik inilah menjadi tulang punggung dari teori sosialisme holistik itu.<sup>30</sup>

Hal yang menarik dari pandangan sosialisme holistik ini adalah bahwa :

Kebebasan tampak sebagai kebebasan dari keseluruhan untuk mengaktualisasikan potensi-potensinya melalui kegiatan-kegiatan individu. Kebebasan individu, dengan demikian, diwujudkan sedemikian rupa sehingga kegiatan mereka membantu teraktualisasikannya potensi totalitas, jadi, tujuan akhirnya adalah kemakmuran ekonomis totalitas masyarakat, karena tercukupinya ekonomi dipandang sebagai suatu kondisi bagi kebebasan. Pandangan ini juga menegaskan bahwa konsep tentang demokrasi ekonomi merupakan aspek esensial dari suatu konsep demokrasi dan merupakan unsur pendukung yang penting bagi sisi penekanan lain, yakni demokrasi politik yang menandai individualisme dan pluralisme liberal.<sup>31</sup>

Demokrasi sebagai suatu sistem telah dijadikan alternatif dalam berbagai tatanan aktivitas bermasyarakat dan bernegara di beberapa negara. Seperti diakui oleh Moh.Mahfud.MD, dan dua alasan dipilihnya demokrasi sebagai sistem masyarakat dan bernegara.

Pertama, hampir semua negara di dunia ini telah menjadikan demokrasi sebagai asas yang fundamental; kedua, demokrasi sebagai asas kenegaran secara esensial telah memberikan arah bagi peranan masyarakat untuk menyelenggarakan negara sebagai organisasi tertingginya. Karena itu di perlukan pengetahuan dan pemahaman yang benar pada warga masyarakat tentang demokrasi.<sup>32</sup>

Pemberian pemahaman kepada masyarakat mengenai demokrasi ini dapat di jelaskan secara sederhana, agar masyarakat bisa dengan mudah memahami

---

<sup>30</sup> *Ibid.*, hlm. 39.

<sup>31</sup> *Ibid.*, hlm.46.

<sup>32</sup> Moh.Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi Di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta , 1993, hlm. 86.

makna demokrasi seperti yang dikemukakan oleh Moh. Mahfud MD, yaitu dengan memberikan penjelasan arti dan makna demokrasi tersebut.

Demokrasi di Indonesia tidak lepas dari persoalan pemilihan umum yang dilakukan oleh seluruh rakyat Indonesia untuk mengangkat seorang kepala negara atau kepala daerah, karena prinsip Demokrasi ini keputusan berada di tangan rakyat. Sesuai dengan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2008, Tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yaitu:

- a. Bahwa pemilihan umum secara langsung oleh rakyat merupakan sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat guna menghasilkan pemerintahan negara yang demokratis berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b. Bahwa pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden diselenggarakan secara demokratis dan beradab melalui partisipasi rakyat seluasluasnya berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden.

Pemilihan umum atau pemilu merupakan salah satu mekanisme demokrasi untuk menentukan pergantian pemerintahan di mana rakyat dapat terlibat dalam proses pemilihan pemimpin mereka di negara atau daerah tempat mereka berdomisili, dan ini dilakukan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil dan aman. Prinsip-prinsip ini sangatlah penting dalam proses pemilihan umum sebagai indikator kualitas demokrasi.<sup>33</sup>

Berbeda dengan masa Orde Baru, sejak era Reformasi pemilu 1999 merupakan pemilu yang pertama yang dilakukan dengan banyak partai politik atau parpol sebagai peserta pemilu dan diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang di bentuk oleh presiden yang beranggotakan dari unsur parpol

---

<sup>33</sup>Alfian, *Pemilihan Umum dan Prospek Pertumbuhan Demokrasi di Indonesia*, dalam *Demokrasi dan Proses Politik*, Gramedia, Jakarta, 1980, hlm. 82.

dan wakil pemerintah. Sebagai pemilu masa transisi demokrasi, euporia demokrasi masih sangat kental, pendirian partai politik yang berlandaskan paham keagamaan dan primodialisme sempit masih sangat kental mewarnai pelaksanaan pemilu pasca lengsernya rezim Presiden Soeharto. Pada pemilu ini pemilihan presiden dan wakil presiden masi dilakukan melalui mekanisme perwakilan melalui mekanisme perwakilan melalui sidang di Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).<sup>34</sup>

Perjalanan reformasi Indonesia semakin menunjukkan kualitasnya pada pemilu 2004 yang dilaksanakan secara serentak pada 05 April 2004. Pada pemilu kedua era reformasi ini, rakyat tidak hanya terlibat langsung dalam pemilihan wakil mereka baik itu di DPR, DPD dan DPRD, tetapi rakyat juga dapat langsung memilih presiden dan wakil presiden Republik Indonesia.

Pelaksanaan pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung telah menjadi tonggak sejarah baru bagi pelaksanaan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah atau PILKADA secara langsung pula baik di tingkat provinsi maupun kabupaten dan kota. Pelaksanaan PILKADA berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dimana pasangan calon peserta Pilkada adalah mereka yang dicalonkan oleh partai politik atau gabungan partai politik.<sup>35</sup> 28 Tuntutan calon independen banyak disuarakan oleh banyak komponen masyarakat terkait dengan calon peserta pilkada.

---

<sup>34</sup>Ubaidillah dan Abdul Rozak, *Pancasila, Demokrasi, HAM, dan Masyarakat Madani*, edisi revisi, cet, ke 8, 9, dan ke 10, Kencana Prenada Group, Jakarta, 2002, hlm. 80.

<sup>35</sup>Leo Agustino, *Pilkada Dan Dinamika Politik Lokal*, cetk. Ke. 1, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009, hlm. 58.

Tuntutan ini direspon oleh pemerintah melalui terbitnya UU No.12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua atas UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang membolehkan calon perorangan menjadi peserta Pilkada, selain calon yang diajukan oleh parpol maupun gabungan parpol, calon independen atau calon perorangan juga mendapat kesempatan untuk ikut serta menjadi calon kepala daerah dan berkompetisi menjadi peserta pada pemilukadam tersebut. Calon independen atau calon perorang ini merupakan calon kepala daerah yang tidak diajukan atau tidak ada dukungan dari partai politik.<sup>36</sup>

### 3. Teori Kedaulatan

Kedaulatan muncul sebagai penjustifikasian terhadap subjek hukum yang memiliki otoritas tertinggi dalam suatu negara berdaulat. Pertanyaan mendasar ialah subyek hukum mana yang memiliki kedaulatan tertinggi, apakah Tuhan, negara, hukum, atau rakyat. Tentunya pertanyaan ini dijawab variatif tergantung cara pandangan penggunanya dalam penjustifikasi terhadap fakta dan fenomena yang terjadi. Dalam ilmu ketatanegaraan dikenal beberapa, yaitu: Teori Kedaulatan Tuhan, Teori Kedaulatan Negara, Teori Kedaulatan Rakyat dan Teori Kedaulatan Hukum. Teori kedaulatan ini, lalu dikembangkan seiring sistem ketatanegaraan dalam suatu negara modern. Selain itu dikenal juga Teori Trias Politika dan Teori Demokrasi sebagai pengayaan dari teori-teori kedaulatan. Selaras dengan Teori Kedaulatan di atas, tidak semua teori digunakan dalam penulisan ini, hanya difokuskan pada Teori Kedaulatan Hukum sebagai teori

---

<sup>36</sup> *Ibid.*, hlm. 80.



pokok atau utama atau kata lain grand teori, untuk mengkaji dan menganalisis masalah pertama mengenai hakekat Pengadilan Tata Usaha Negara.

Teori Kedaulatan Hukum mendalilkan bahwa hukum lahir dari kesadaran individu, sedangkan Teori Kedaulatan Negara mendalilkan negara lebih tinggi dari pada hukum yang dapat pula diartikan bahwa negaratidak tunduk pada hukum karena hukum merupakan perintah dari negara itu sendiri. Teori Kedaulatan Hukum memiliki kekuasaan tertinggi dalam suatu negara adalah hukum itu sendiri, baik raja, penguasa, maupun rakyat bahkan negara itu sendiri tunduk pada hukum. Semua sikap, tingkah laku, dan perbuatan harus menurut hukum.<sup>37</sup>

Krabbe mendalilkan bahwa hukum bukanlah ketentuan-ketentuan yang dibuat penguasa. Penguasa hanya memberikan perumusan formil saja kepada hukum yang telah ada pada kesadaran hukum orang, malahan sebaliknya kekuasaan penguasa pun berasal dari hukum dan harus sesuai dengan kesadaran hukum orang. Kelemahan dari Teori Kedaulatan Hukum ini adalah bahwa anggapan tentang hukum, yaitu anggapan tentang apa yang adil dan apa yang tidak adil, tidaklah mutlak sama pada semua orang sehingga hukum tidak sama dan secara mutlak pada setiap tempat dan setiap waktu, Hal ini ditegaskan oleh Rodee, Anderson dan Christol dalam buku mereka "*Introduction to Political Science*" yang dikutip oleh Muchtar Affandi mereka berkata. „*A basic difficulty is, that law means so many differen things to so many different persons at so many different times and places*”.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup>H. Salim, HS, *Perkembangan Teori Dalam Ilmu Hukum*, Rajagrafindo Persada, Cetakan Kedua, Jakarta, 2012, hlm. 135.

<sup>38</sup>*Ibid*

Inti teori kedaulatan hukum yang mengajarkan tunduknya negara kepada hukum, membawa konsekuensi bahwa setiap kekuasaan yang ada dalam negara harus tunduk terhadap hukum. jadi hukum merupakan kekuasaan tertinggi dalam negara, oleh karena itu berpegang pada inti teori kedaulatan hukum, maka kekuasaan kehakiman pun harus tunduk pada hukum. konsekuensi semua kekuasaan yang berada di bawah tetapan negara hukum juga harus tunduk pada hukum. pada awalnya pemikiran negara hukum muncul sejak zaman Yunani kuno yang dikemukakan oleh Plato dengan konsepnya bahwa penyelenggaraan negara yang baik adalah yang didasarkan pada pengaturan hukum yang baik yang disebut dengan istilah *Nomoi*. Gagasan Plato tentang negara hukum ini semakin tegas ketika didukung oleh muridnya Aristoteles dengan karyanya *Politica*, menurut Aristoteles suatu negara yang baik adalah negara yang diperintah dengan konstitusi dan kedaulatan hukum. Ada tiga unsur dari pemerintah yang berkonstitusi, yaitu: Pertama, Pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum; Kedua, pemerintah dilaksanakan menurut hukum didasarkan pada ketentuan-ketentuan umum; Ketiga, Pemerintah berkonstitusi berarti pemerintahan yang dilaksanakan atas kehendak rakyat. Dalam kaitan dengan konstitusi Aristoteles mengatakan bahwa konstitusi merupakan penyusunan jabatan dalam suatu negara, dan menentukan apa yang dimaksud dengan badan pemerintahan dan apa akhir dari setiap masyarakat selain itu konstitusi merupakan aturan-aturan dan penguasa harus mengatur negara menurut aturan tersebut.

## G. Metode Penelitian

Metode merupakan ekspresi mengenai cara bekerjanya pikiran, sehingga dengan cara ini pengetahuan yang dihasilkan mempunyai karakteristik tertentu yang rasional dan teruji.<sup>39</sup> Metode penelitian merupakan uraian teknis yang digunakan dalam penelitian.

Penelitian yang dilakukan oleh penulis, terdiri dari komponen sebagai berikut:

### 1. Tipe Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif. Menurut Peter Mahmud Marzuki bahwa “Penelitian normatif adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi”<sup>40</sup> Sedangkan menurut Bahder Johan Nasution “Penelitian hukum normatif adalah bagaimana seorang peneliti menyusun dan merumuskan masalah penelitiannya secara tepat dan tajam, serta bagaimana seorang peneliti memilih metode untuk menentukan langkah-langkahnya dan bagaimana ia melakukan perumusan dalam membangun teorinya”<sup>41</sup> Penelitian hukum normatif melakukan pengkajian terhadap asas-asas hukum, sistematika hukum, taraf sinkronisasi hukum, perbandingan hukum, dan sejarah hukum.<sup>42</sup>

### 2. Pendekatan Penelitian

Sehubungan dengan tipe penelitian ini adalah hukum normatif maka

---

<sup>39</sup>Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2008, hlm. 3.

<sup>40</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Metode Penelitian Hukum*, Kencana Jakarta, 2010, hlm. 35.

<sup>41</sup>Bahder Johan Nasution, *Op. Cit*, hlm. 88.

<sup>42</sup>*Ibid.*, hlm. 86.

pendekatan yang dilakukan adalah pendekatan Perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan analisis (*analysis approach*), pendekatan perbandingan (*comparative approach*), pendekatan sejarah (*historical approach*), pendekatan filsafat (*philosophical approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*).<sup>43</sup>

Pendekatan penelitian hukum yang penulis gunakan yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

1. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*).
2. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*)
3. Pendekatan Sejarah (*Historical approach*).

Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) digunakan untuk mengetahui dan menganalisis konsep dan pengaturan atau regulasi tentang kepastian hukum data pemilihan di wilayah perbatasan berdasarkan perspektif Undang-Undang pemilu. Sedangkan pendekatan sejarah (*historical approach*) digunakan dengan mengaitkan sejarah tentang terbentuknya peraturan dan perundang-undang pemilu.

### 3. Pengumpulan Bahan Hukum.

Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui inventarisasi dan identifikasi peraturan perundang-undangan, putusan-putusan pengadilan dan buku-buku hukum untuk selanjutnya dilakukan klasifikasi dan sistematisasi bahan hukum sesuai permasalahan penelitian. Oleh karena itu teknik

---

<sup>43</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Op. Cit.*, hlm. 133.

pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan studi kepustakaan. Studi kepustakaan digunakan dengan cara membaca, menelaah, mencatat, membuat ulasan bahan-bahan pustaka yang ada kaitannya dengan kepastian hukum data pemilihan di wilayah perbatasan berdasarkan perspektif Undang-Undang pemilu.

Berdasarkan hal tersebut, maka yang dijadikan bahan hukum dalam penelitian ini terdiri dari:

a Bahan Hukum Primer,

Bahan hukum primer terdiri dari:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah;
- 3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah
- 4) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum
- 5) Peraturan pelaksana lainnya

b. Bahan Hukum Sekunder,

Bahan-bahan hukum sekunder yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder dapat memberi penjelasan mengenai bahan hukum primer, dimana bahan hukum sekunder terdiri dari : Buku-buku yang terkait dengan pemerintahan, desa serta dokumen kasus dari pengadilan, jurnal-jurnal dan makalah-makalah.

Bahan hukum tersebut dikumpulkan menurut metode sistematis serta tercatat pada kartu-kartu yang terlebih dahulu dipersiapkan untuk itu. Kartu-kartu tersebut disusun berdasarkan pokok bahasan yang dikaji sesuai dengan masalah yang diangkat dalam penelitian ini. Untuk memperoleh analisis pada kartu-kartu tersebut, dicatat konsep-konsep dan dasar-dasar pemikiran yang berkaitan dengan isu hukum yang ada hubungannya dengan masalah yang diteliti. Pengumpulan bahan hukum tersebut dilakukan secara sistematis dan teratur yang diklasifikasikan menurut jenisnya, tata urutan dan norma-norma yang dianut.

c. Bahan Hukum Tertier

Bahan-bahan hukum tersier yaitu bahan-bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yaitu berupa kamus hukum, kamus bahasa Indonesia, kamus bahasa Inggris dan ensiklopedia.

4. Analisis Bahan Hukum

Dalam penelitian ini digunakan metode analisis deduksi, yaitu metode analisa dengan melakukan analisis terhadap peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan perumusan masalah yang terdapat dalam penelitian ini kemudian dikorelasikan dengan beberapa asas teori yang menjadi landasan atau pisau analisis dalam penulisan penelitian ini sebagai langkah untuk menemukan kesimpulan/konklusi.

Secar rinci, analisis bahan hukum dilakukan dengan cara:

a. Menginterpretasikan peraturan Perundang-undangan yang berhubungan

- dengan masalah yang diteliti;
- b. Mengevaluasi perundang-undangan yang berhubungan dengan masalah yang diteliti; dan
  - c. Menilai bahan-bahan hukum yang berhubungan dengan masalah yang dibahas.

#### **H. Sistematika Penulisan**

Penulisan tesis ini terdiri dari 5 Bab dan dari bab-bab tersebut terbagi lagi dalam sub-sub dan selanjutnya sub-sub bab itu terbagi lagi menjadi bagian-bagian terkecil. Adapun isi dari penulisan tesis ini adalah

Bab I Pendahuluan, dalam bab ini menggambarkan latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka konseptual, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab II, yang berisi tinjauan umum tentang sistem pendataan pemilih di wilayah perbatasan. Bab ini menguraikan tentang Konsep Tentang Pemilihan Umum, Data-data pemilih; wilayah Perbatasan Pemilihan serta Peraturan tentang data Pemilihan.

Bab III, merupakan bab pembahasan mengenai pengaturan sistem pendataan pemilih di wilayah perbatasan berdasarkan persepektif peraturan perundang-undangan; dengan diperjelas dengan sistem pemilihan umum di Indonesia serta pengaturan tentang pendataan pemilih di wilayah perbatasan.

Bab IV, akan dibahas mengenai sistem pendataan pemilih di wilayah perbatasan. Dengan menjelaskan penentuan data pemilih; serta sistem pendataan pemilih di wilayah perbatasan.

Bab V, bab yang terakhir dari penulisan tesis ini berisikan tentang kesimpulan dan saran dari apa yang dibahas dalam bab-bab sebelumnya yang akan menjawab pokok permasalahan yang terdapat dalam penelitian ini.