

## BAB I

### PENDAHULUAN

Demokrasi merupakan suatu sistem ketatanegaraan yang menegaskan prinsip kedaulatan rakyat, di mana rakyat memiliki kebebasan untuk menentukan perwakilan dalam penyelenggaraan pemerintahan.<sup>1</sup> Sebagai pilar demokrasi di tingkat lokal, Pemilihan Umum Kepala Daerah (selanjutnya disebut Pilkada) menjadi sarana legitimasi kekuasaan yang bersumber dari rakyat.<sup>2</sup> Pilkada merupakan wadah yang menyediakan ruang bagi masyarakat agar dapat menyalurkan hak politiknya secara langsung dalam menentukan arah kepemimpinan di tingkat daerah.

Lebih lanjut, Pilkada juga berperan sebagai mekanisme konstitusional yang bertujuan mewujudkan kepemimpinan yang mencerminkan aspirasi dan preferensi masyarakat secara autentik.<sup>3</sup> Konsekuensinya tercermin dalam arah kebijakan yang dihasilkan, yang secara langsung memengaruhi kondisi dan kepentingan masyarakat luas. Kemudian, dalam sistem pemerintahan *presidensial*, sentra kekuasaan berada dalam ranah eksekutif. Oleh sebab itu, penyelenggaraan Pilkada harus berlandaskan pada prinsip-prinsip integritas dan menjadi tanggung jawab kolektif, tidak hanya terbatas pada penyelenggara Pilkada, tetapi juga mencakup seluruh elemen masyarakat.<sup>4</sup> Tujuan dari mekanisme ini adalah untuk mencegah munculnya pemimpin yang

---

<sup>1</sup> Wendy Melfa, 2013, “*Penataan Hukum Menuju Hukum Ideal Dalam Pengaturan Pemilu*,” Masalah-Masalah Hukum, Vol. 42, No. 2, 2013, hlm. 211.

<sup>2</sup> Deden Koswara, Ahmad Fikri dan Erfa Redhani, 2020, *Korupsi, Pemilu dan Sumber Daya Alam Problem dan Tantangan di Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta, hlm 114.

<sup>3</sup> Syafruddin dan Siti Hasanah, 2022, “*Analisis Dampak Penyelenggaraan Pilkada Serentak Tahun 2024*”, Journal of Government and Politics, Vol. 4, No. 2, 2022, hlm. 254.

<sup>4</sup> Yulianta Saputra, “Mewujudkan Pilkada Berintegritas”, <https://ilmuhukum.uin-suka.ac.id/id/kolom/detail/789/mewujudkan-pilkada-berintegritas>, dikunjungi pada tanggal 21 Juli 2025 Jam 06.07.

menetapkan kebijakan tanpa mempertimbangkan kepentingan umum, yang pada akhirnya dapat menimbulkan kerugian bagi masyarakat.

Fungsi pengawasan dalam Pilkada merupakan komponen esensial yang berperan strategis dalam menjamin terpeliharanya prinsip-prinsip integritas dalam sistem demokrasi di Indonesia.<sup>5</sup> Peran ini secara khusus diemban oleh Badan Pengawas Pemilu (selanjutnya disebut Bawaslu), hal ini dapat dilihat melalui Pasal 22 B Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang Undang (selanjutnya disebut UU Pilkada).

Bawaslu hadir sebagai institusi pengawas yang berperan menjamin terciptanya keadilan dalam proses Pilkada. Fungsi utamanya adalah mencegah, menemukan, dan mengatasi pelanggaran baik yang bersifat administratif hingga tindak pidana pemilihan agar Pilkada dapat berlangsung secara adil.<sup>6</sup> Untuk menjamin agar proses Pilkada berlangsung adil dan demokratis, *International IDEA* mengemukakan sebuah teori keadilan pemilu yang dapat didefinisikan sebagai cara dan mekanisme yang tersedia di suatu negara negara untuk:<sup>7</sup> 1) Memastikan seluruh tahapan pemilu dilaksanakan sesuai hukum; 2) menjaga hak pilih warga negara; dan 3) memberikan kesempatan bagi masyarakat yang merasa hak pilihnya dilanggar untuk melapor, mengikuti proses hukum, dan memperoleh keputusan.

---

<sup>5</sup> Syamsul Wathoni dan Luluk Indarinul, 2024, “Analisis Kewenangan Bawaslu dalam Pengawasan Pemilu: Perspektif Hukum Siyasah”, *Islamic Law: Jurnal Siyasah*, Vol. 9, No. 1, 2024, hlm. 16.

<sup>6</sup> *Ibid.*, hlm. 17.

<sup>7</sup> *International IDEA*, 2011, *Keadilan Pemilu: Ringkasan Buku Acuan International IDEA* (DuaBahasa, Penerj.), Indonesia Printer, Jakarta, hlm. 5.

Selaras dengan prinsip dasar keadilan pemilu, Bawaslu dalam konteks penyelenggaraan Pilkada memiliki sejumlah kewenangan pada setiap tahapan Pilkada, yang antara lain mencakup:<sup>8</sup> 1) fungsi pencegahan, Langkah ini dimaksudkan untuk mencegah terjadinya pelanggaran oleh peserta Pilkada melalui penyebarluasan informasi dan pemahaman mengenai bentuk-bentuk pelanggaran dalam proses pemilihan; 2) fungsi penindakan, dilaksanakan pada saat tahapan Pilkada sedang berlangsung, dengan tujuan melakukan pengawasan sekaligus penanganan atas pelanggaran yang mencakup proses identifikasi, penerimaan laporan, penghimpunan alat bukti, klarifikasi, analisis, dan/atau pemberian rekomendasi, serta penyampaian hasil analisis terhadap temuan atau laporan kepada lembaga yang memiliki kewenangan untuk menindaklanjutinya.

Sebagai lembaga yang memiliki kewenangan pengawasan, pencegahan, dan penindakan terhadap pelanggaran Pilkada, Bawaslu memainkan peran sentral dalam menjaga integritas dan keadilan Pilkada. Dalam praktiknya, saat ini masih terdapat sejumlah kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan fungsi penegakan hukum oleh Bawaslu. Beberapa persoalan yang masih kerap muncul dalam pelaksanaan pemilihan mencakup praktik politik uang dan kampanye hitam, rendahnya profesionalitas penyelenggara pemilihan, lemahnya kualitas serta kapabilitas peserta pemilihan atau partai politik, serta minimnya partisipasi politik masyarakat.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Sukimin dan Subaidah Ratna, 2023 “Aktualisasi Badan Pengawas Pemilihan Umum Dalam Mencegah Pelanggaran Pemilu di Indonesia”, Jurnal Penelitian Hukum Indonesia, Vol. 4, No. 1, 2023, hlm. 84.

<sup>9</sup> Diyah Nur dan Miranda Inko Sherly, 2025, "Analisis Pembatasan Kewenangan Bawaslu dalam Sentra Gakkumdu Perspektif Sosiologi Fungsionalis", Tumoutou Social Science Journal, Vol. 2, No. 1, 2025, hlm. 44.

Indonesia telah secara konsisten menyelenggarakan Pilkada sebagai implementasi konstitusional dari amanat Pasal 18 Ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) yang dirumuskan oleh para pendiri bangsa. Dalam perjalanannya, sejak inisiasi pertama pada 2005 hingga kini, berbagai bentuk pelanggaran Pilkada telah teridentifikasi, termasuk praktik politik uang untuk mencapai kemenangan dalam Pilkada. Bahkan pada 2014, menurut Edward Aspinall, politik uang dikategorisasi bersifat “brutal, masif, kapitalis, kanibal dan korup” sepanjang sejarah pemilihan di Indonesia.<sup>10</sup>

Secara yuridis, politik uang didefinisikan sebagai bentuk pelanggaran Pilkada berupa distribusi sejumlah manfaat finansial dengan maksud mempengaruhi preferensi pemilih yang menerimanya.<sup>11</sup> Pengaturan hukum mengenai praktik politik uang diatur secara eksplisit dalam Pasal 73 UU Pilkada, yang secara tegas melarang para calon dan/atau tim kampanye untuk memberikan atau menjanjikan pemberian uang atau bentuk lain yang sejenis selama masa pemilihan, yang dapat berpotensi memengaruhi netralitas penyelenggara Pilkada maupun kebebasan memilih dari para pemilih.

Bawaslu sebagai lembaga pengawas pemilihan memiliki peran strategis dalam upaya pencegahan terhadap maraknya politik uang. Dalam mekanisme penanganan tindak pidana Pilkada, Bawaslu berkoordinasi dengan Sentra Penegakan Hukum Terpadu (selanjutnya disebut Sentra Gakkumdu), yaitu suatu bentuk kerjasama institusional antara Bawaslu, Kepolisian Negara

---

<sup>10</sup> Edward Aspinall, Mada Sukmajati, 2015, *Politik Uang di Indonesia: Patronase dan Klientelisme pada Pemilu Legislatif 2014*, ed. 1, cet. 1, Penerbit PolGov, Yogyakarta, hlm. 2.

<sup>11</sup> Christy Messy, Marlien dan Efvendi Sondakh, 2022, “*Fenomena Politik Uang Dalam Pemilihan Umum Legislatif Tahun 2019 di Kecamatan Wanea*”, Jurnal Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Sam Ratulangi, Vol. 2, No. 3, 2022, hlm 2.



Republik Indonesia (selanjutnya disebut Kepolisian), dan Kejaksaan Agung Republik Indonesia (selanjutnya disebut Kejaksaan) yang berfungsi sebagai pusat koordinasi penegakan hukum tindak pidana Pilkada. Hal ini diatur dalam Peraturan Bersama Ketua Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia, Kepala Kepolisian Republik Indonesia, dan Jaksa Agung Republik Indonesia Tahun 2020 tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu Pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota (selanjutnya disebut Peraturan Bawaslu No. 5 Tahun 2020 tentang Sentra Gakkumdu).

Sebagai suatu solusi terhadap penegakan tindak pidana Pilkada, Tantangan yang dihadapi oleh Bawaslu justru semakin kompleks ketika memasuki ranah Sentra Gakkumdu. Dalam pelaksanaan tugasnya, Bawaslu kerap menghadapi keterbatasan peran dan kewenangan, terutama saat berinteraksi dengan institusi penegak hukum lainnya seperti Kepolisian dan Kejaksaan.<sup>12</sup> Selain adanya perbedaan pandangan (*dissenting opinion*), temuan serta laporan hasil pengawasan Bawaslu cenderung hanya dijadikan catatan administratif dalam proses pengambilan keputusan, bukan diperlakukan sebagai rekomendasi yang mengikat. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa kontribusi Bawaslu sering kali diabaikan oleh aparat penegak hukum lainnya dalam proses penegakan hukum Pilkada.<sup>13</sup>

Dalam kerangka keadilan pemilu, negara juga memiliki tanggung jawab untuk menjamin perlindungan atas hak pilih setiap warga negara. Hak memilih ini merupakan bagian dari hak politik yang termasuk dalam ranah hak

---

<sup>12</sup> Diyah Nur dan Miranda Inko Sherly, *Op. cit.*, hlm. 44.

<sup>13</sup> *Ibid.*

asasi manusia.<sup>14</sup> Ketentuan ini tercermin dalam Pasal 22E ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, yang menetapkan bahwa pemilihan umum diselenggarakan setiap lima tahun sekali dengan prinsip langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Asas kebebasan menegaskan bahwa setiap pemilih memiliki hak untuk menentukan pilihannya secara mandiri, tanpa tekanan dari pihak manapun.<sup>15</sup> Oleh karena itu, negara berkewajiban menjamin dan memuat perlindungan atas hak pilih dalam konstitusi, serta menjaga keberlakuan dan nilai-nilainya secara konsisten.

Sebagai kelanjutan dari prinsip keadilan pemilu yang menekankan pentingnya akses terhadap mekanisme hukum bagi masyarakat yang merasa hak pilihnya dilanggar, pengaturannya tercermin dalam Pasal 12 ayat (3) Peraturan Bawaslu No 5 Tahun 2020 tentang Sentra Gakkumdu. Ketentuan ini mengatur bahwa Bawaslu, selaku lembaga pengawas, memiliki kewajiban untuk menemukan dan/atau menerima laporan dugaan pelanggaran pidana dalam pemilihan, serta menindaklanjuti laporan dan temuan tersebut sesuai dengan prosedur yang berlaku.

Namun dalam implementasinya, Bawaslu kerap menghadapi berbagai kendala yang menghambat upaya menindaklanjuti temuan atau laporan dugaan pelanggaran Pilkada secara optimal. Berdasarkan laporan Bawaslu, teridentifikasi adanya ketimpangan yang signifikan antara temuan pelanggaran pidana Pilkada dan penanganan oleh aparat penegak hukum. Secara spesifik, dalam penyelenggaraan Pilkada Jawa Barat tahun 2024, tercatat 94 temuan dan laporan praktik politik uang, kemudian 64 perkara dianggap telah memenuhi

---

<sup>14</sup> International IDEA, *Op. cit.*, hlm. 7.

<sup>15</sup> Y. Azhar, *Et. Al.*, 2025, "Analisis Yuridis Penanganan Tindak Pidana Pemilu di Indonesia", *At-Tanwir Law Review*, Vol. 5, No. 2, 2025, hlm. 160.

syarat formil dan materil oleh Bawaslu. Namun, pada saat dilakukan pembahasan dalam forum Sentra Gakkumdu, hanya 2 laporan dan temuan tersebut yang dinyatakan memenuhi unsur sebagai pelanggaran pidana Pilkada.<sup>16</sup> Kemudian, pada Pilkada Jawa Tengah pada tahun 2024, dari 2 laporan dugaan politik uang oleh masyarakat yang teregistrasi, berdasarkan kajian harus digugurkan karna kekurangan bukti.<sup>17</sup> Kondisi tersebut disebabkan oleh ketiadaan kewenangan Bawaslu untuk melakukan tindakan upaya paksa dalam hal pemanggilan pelapor, terlapor, dan saksi, sehingga menimbulkan kesulitan dalam pemenuhan dan pengumpulan alat bukti yang diperlukan dalam proses penegakan hukum.<sup>18</sup> Hal ini harus menjadi alasan untuk memperkuat kewenangan upaya paksa Bawaslu. Kemudian, pada 2019, Bawaslu mencatat 458 kasus pelanggaran pidana pemilu yang terverifikasi di lapangan. Namun, berdasarkan data resmi, hanya 111 kasus (sekitar 24,2%) yang memperoleh tindak lanjut penanganan dari institusi kepolisian.<sup>19</sup>

Keterbatasan kewenangan Bawaslu dalam melakukan proses tindak lanjut secara cepat terhadap tindak pidana pemilihan, khususnya pada praktik politik uang, serta belum optimalnya mekanisme operasional Sentra Gakkumdu dalam penanganan tindak pidana Pilkada, menimbulkan hambatan struktural terhadap terwujudnya asas pemilihan umum yang luber (langsung, umum, bebas, rahasia) dan jujur (jujur, adil). Hal ini berakibat terhadap tidak terpenuhinya prinsip-prinsip keadilan pemilu. Didasari oleh latar belakang

---

<sup>16</sup> Bawaslu, 2024, “Laporan Akhir Penanganan Pelanggaran Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur pada Pemilihan Tahun 2024”, Jawa Barat, hlm.68-69.

<sup>17</sup> Bawaslu, 2024, “Laporan Akhir Penanganan Pelanggaran Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur pada Pemilihan Tahun 2024”, Jawa Tengah, hlm. 50-51.

<sup>18</sup> *Ibid*, hlm. 55.

<sup>19</sup> Angelo Emanuel, 2022, *Penguatan Bawaslu Dalam Penegakan Hukum Pidana Pemilu*, Fianosa Publishing, Atambua Barat , hlm. 16.

inilah, penulis mencoba untuk meneliti terkait bagaimana kewenangan upaya paksa Bawaslu dalam penanganan pelanggaran pilkada, agar dapat efektif menjalankan fungsinya sebagai lembaga pengawas pada tahapan pemilihan.

Berdasarkan hasil penelusuran kepustakaan, penulis menemukan beberapa penelitian yang memiliki keterkaitan dengan topik skripsi ini. Penelitian-penelitian tersebut memberikan gambaran mengenai peran, fungsi, serta kinerja Bawaslu di berbagai daerah dengan sudut pandang dan pendekatan yang beragam. Namun demikian, terdapat perbedaan mendasar antara penelitian-penelitian tersebut dengan penelitian yang penulis lakukan, baik dari fokus permasalahan, tujuan penelitian, maupun dasar hukum yang dijadikan acuan.

Adapun beberapa penelitian yang relevan dengan penelitian ini antara lain skripsi karya Firdha Anggraini berjudul *“Pelaksanaan Kewenangan Sentra Penegakan Hukum Terpadu dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum Tahun 2019 di Kota Padang”* (Fakultas Hukum Universitas Andalas, 2020). Penelitian tersebut membahas mengenai kewenangan serta pelaksanaan kewenangan Sentra Gakkumdu, termasuk hambatan yang dihadapi dan upaya penyelesaiannya. Meskipun memiliki keterkaitan tema, terdapat beberapa perbedaan mendasar dengan penelitian ini. Penelitian Firdha Anggraini lebih berfokus pada pelaksanaan kewenangan dan hambatan Sentra Gakkumdu, sedangkan penelitian ini menitikberatkan pada penguatan kewenangan upaya paksa Bawaslu serta hambatan dalam penanganan praktik politik uang ketika memasuki ranah Sentra Gakkumdu. Selain itu, perbedaan juga terletak pada landasan hukumnya, di mana penelitian Firdha Anggraini berlandaskan pada UU Pemilu, sementara penelitian ini menggunakan UU Pilkada sebagai dasar



analisis.

Penelitian relevan berikutnya adalah skripsi Elfika Rahmi yang berjudul *“Fungsi dan Tugas Badan Pengawas Pemilu Provinsi Sumatera Barat dalam Sentra Penegakan Hukum Terpadu”* (Fakultas Hukum Universitas Andalas, 2020). Penelitian tersebut membahas mengenai pelaksanaan fungsi dan tugas pokok Bawaslu dalam Sentra Gakkumdu, serta berbagai persoalan yang dihadapi Bawaslu dalam menjalankan peran tersebut. Adapun perbedaan yang menonjol dengan penelitian ini terletak pada fokus kajiannya. Penelitian Elfika Rahmi lebih menitikberatkan pada peran Bawaslu dalam Sentra Gakkumdu serta permasalahan umum yang dihadapi lembaga tersebut, sedangkan penelitian ini menyoroti bahwa Sentra Gakkumdu sebagai forum koordinasi justru dapat menjadi hambatan bagi Bawaslu dalam penanganan praktik politik uang. Selain itu, perbedaan juga tampak pada landasan hukumnya, di mana penelitian Elfika Rahmi menggunakan UU Pemilu, sementara penelitian ini berpedoman pada UU Pilkada.

Penelitian relevan lainnya adalah skripsi Alfian Maulana yang berjudul *“Wewenang Penegakan Hukum Pemilihan Umum oleh Badan Pengawas Pemilihan Umum”* (Fakultas Hukum Universitas Andalas, 2020). Penelitian tersebut membahas mengenai wewenang Bawaslu dalam penegakan hukum Pemilu serta konsep wewenang ideal Bawaslu sebagai bagian dari penyelenggara Pemilu. Adapun perbedaan mendasar dengan penelitian ini terletak pada fokus kajiannya. Penelitian Alfian Maulana lebih berorientasi pada pembahasan mengenai wewenang dan desain kewenangan Bawaslu secara umum, sementara penelitian ini berfokus pada desain kelembagaan Bawaslu serta penguatan kewenangan upaya paksa dalam konteks penanganan

pelanggaran politik uang. Selain itu, perbedaan juga tampak pada dasar hukum yang digunakan, di mana penelitian Alfian Maulana berlandaskan UU Pemilu sedangkan penelitian ini menggunakan UU Pilkada sebagai dasar hukum utama.

Maka penulis mengangkat tulisan ini untuk diteliti lebih lanjut dengan judul  
**“KEWENANGAN UPAYA PAKSA BADAN PENGAWAS PEMILIHAN  
UMUM DALAM PENANGANAN PELANGGARAN POLITIK UANG  
DI PEMILIHAN KEPALA DAERAH”**

## **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana Persoalan Pengaturan dalam Kerangka Hukum Yang Mengatur Bawaslu sejak 2004 hingga 2024?
2. Apakah Yang Menjadi Hambatan Bagi Bawaslu di dalam Penanganan Praktik Politik Uang?
3. Bagaimanakah Kewenangan Upaya Paksa di Bawaslu untuk Penguatan Penanganan Praktik Politik Uang?

## **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian dari identifikasi permasalahan diatas adalah sebagai berikut:

1. Mengetahui dan menganalisis bagaimana perkembangan kewenangan Bawaslu dalam penanganan pelanggaran politik uang di pemilihan kepala daerah
2. Mengetahui dan menganalisis apa yang menjadi hambatan bagi Bawaslu di dalam penanganan praktik politik uang
3. Mengetahui dan menganalisis bagaimana kewenangan upaya paksa bawaslu dapat meningkatkan dan menguatkan penanganan praktik politik uang

## D. Manfaat Penelitian

### 1. Manfaat Teoritis

- a. Penelitian ini harapanya dapat bermanfaat dalam pengembangan ilmu pengetahuan hukum, khususnya dalam hal kewenangan Bawaslu dalam penanganan pelanggaran politik di Pilkada demi mematangkan persiapan pemilihan di Indonesia di masa mendatang.
- b. Menambah perbendaharaan literatur mengenai kewenangan kewenangan Bawaslu dalam penanganan pelanggaran politik di pilkada, serta dapat digunakan sebagai referensi bagi mahasiswa Hukum Tata Negara dalam penelitian berikutnya.

### 2. Manfaat Praktis

- a. Memberikan sudut pandang baru bagi pemerintah, masyarakat, serta akademisi mengenai kewenangan Bawaslu dalam penanganan pelanggaran politik uang di Pilkada.
- b. Sebagai data penelitian bagi mereka yang ingin meneliti lebih lanjut mengenai kewenangan Bawaslu dalam penanganan pelanggaran politik uang di Pilkada.

## E. Metode Penelitian

Guna menjawab permasalahan yang dirumuskan dalam penelitian ini, digunakan metode penelitian yuridis normatif. Metode ini mengandalkan kajian terhadap bahan hukum primer melalui analisis terhadap teori-teori hukum, konsep-konsep normatif, asas-asas hukum, serta ketentuan peraturan perundang-undangan yang relevan dengan pokok bahasan. Sebagaimana dikemukakan oleh Bagir Manan, penelitian yuridis normatif merupakan studi

yang berfokus pada norma dan asas hukum, dengan menitikberatkan pada data kepustakaan atau data sekunder sebagai sumber utama analisis.<sup>20</sup> Adapun ruang lingkup penelitian hukum normatif, sebagaimana dikemukakan oleh Soerjono Soekanto, mencakup beberapa aspek utama, yaitu sebagai berikut:<sup>21</sup>

1. Penelitian terhadap asas-asas hukum
2. Penelitian terhadap sistematika hukum
3. Penelitian terhadap sinkronisasi hukum
4. Penelitian terhadap sejarah hukum
5. Penelitian terhadap perbandingan hukum

Dalam penelitian ini, berbagai ruang lingkup dipadukan demi menemukan jawaban atas rumusan masalah dalam penelitian ini.

## 1. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian merupakan strategi atau metode ilmiah yang digunakan oleh penulis untuk menentukan ruang lingkup kajian, sehingga dapat menjawab permasalahan substansial yang menjadi fokus penelitian. Pendekatan ini berfungsi sebagai kerangka dasar dalam mengarahkan analisis terhadap objek kajian guna memperoleh hasil yang relevan dan argumentatif secara yuridis.<sup>22</sup> Dalam rangka mendukung analisis tersebut, digunakan beberapa pendekatan yang saling melengkapi, antara lain:

- a. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*)

Dalam penelitian ini digunakan pendekatan peraturan perundang-undangan, yaitu suatu metode yang dilakukan dengan menelaah serta menganalisis ketentuan dalam UU

---

<sup>20</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2007, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, PT Raja Grafindo Persada, ed 1, cet 10, Jakarta, hlm 13.

<sup>21</sup> *Ibid*, hlm 14.

<sup>22</sup> Nur Solikin, 2021, *Pengantar Metodologi Penelitian Hukum*, Penerbit Qiara Media, Pasuruan, Hlm 58.



pilkada, Peraturan Bawaslu dan regulasi lain yang berkaitan dengan isu hukum yang diteliti.<sup>23</sup> Pendekatan ini bertujuan untuk mengidentifikasi adanya perbedaan antara norma hukum dengan kondisi faktual di lapangan, serta untuk menelaah kemungkinan adanya kekosongan hukum (*legal vacuum*) dalam pengaturan terhadap permasalahan yang menjadi fokus penelitian.

b. Pendekatan Konseptual (*conceptual approach*)

Pendekatan konseptual merupakan metode yang bertitik tolak dari konsep-konsep hukum yang telah berkembang, baik yang bersifat filosofis, asas-asas hukum, maupun teori-teori hukum. Pendekatan ini digunakan terutama dalam kondisi di mana belum terdapat aturan hukum positif yang secara spesifik mengatur isu yang dikaji. Penelitian ini menggunakan pendekatan konseptual untuk menganalisis konstruksi hukum kewenangan Bawaslu dalam penanganan politik uang, dengan mempertimbangkan bahwa pengaturan normatif yang ada belum memberikan landasan kewenangan yang memadai berbanding dengan beban tanggung jawab yang diemban.

c. Pendekatan Perbandingan (*comparative approach*)

Pendekatan ini dilakukan melalui studi perbandingan hukum, yaitu suatu metode yang bertujuan untuk membandingkan sistem atau norma hukum antara satu negara dengan negara lain, membandingkan ketentuan hukum yang

---

<sup>23</sup> *Ibid.*

berlaku pada suatu periode tertentu dengan ketentuan hukum pada periode lainnya, serta membandingkan pandangan atau pendapat dari para ahli hukum.<sup>24</sup> Melalui pendekatan ini, penulis memperoleh perspektif luas dan mendalam terhadap isu hukum yang dikaji, termasuk analisis komparatif efektivitas penegakan tindak pidana pemilu antara Bawaslu dan *Comission of Elections* (selanjutnya disebut *COMELEC*) di Filipina.

Pendekatan ini bertujuan untuk mengidentifikasi perbedaan struktur kelembagaan, mekanisme penegakan hukum, serta tingkat efektivitas dalam menyelesaikan pelanggaran pidana pemilu di kedua negara. Pemilihan Filipina sebagai objek pembandingan dilatarbelakangi oleh karakteristik demokrasi yang serupa dengan Indonesia, yakni sama-sama negara berkembang di kawasan Asia Tenggara yang menerapkan sistem pemilu langsung, namun memiliki perbedaan signifikan dalam desain kelembagaan penyelenggara dan pengawas pemilu. Di Indonesia, kewenangan penindakan pidana pemilu dipisah ke dalam sistem Sentra Gakkumdu, sedangkan di Filipina, kewenangan tersebut dipusatkan dalam tubuh *COMELEC* sebagai lembaga yang menyelenggarakan sekaligus menegakkan hukum pemilu.

d. Pendekatan Sejarah (*historical approach*)

Pendekatan historis merupakan metode yang digunakan untuk menelusuri nilai-nilai historis yang melatarbelakangi

---

<sup>24</sup> Sheyla Nichlatus Sovia, Et. Al. 2022, *Ragam Metode Penelitian Hukum*, Lembaga Studi Hukum Pidana, Kediri, hlm. 29-30.

lahirnya suatu norma hukum serta pengaruhnya terhadap pembentukan dan perkembangan peraturan perundang-undangan.<sup>25</sup> Dalam konteks penelitian ini, pendekatan historis digunakan untuk menjelaskan sistem penegakan tindak pidana Pilkada oleh Sentra Gakkumdu dan Bawaslu, dengan terlebih dahulu menguraikan perkembangan historis kewenangan Bawaslu dalam penanganan praktik politik uang sejak pilkada 2005 pertama kali secara langsung dilaksanakan.

e. Pendekatan kasus (*Case Approach*)

Pendekatan kasus merupakan salah satu metode dalam penelitian hukum normatif yang digunakan peneliti untuk membangun argumentasi hukum berdasarkan peristiwa konkret yang terjadi di lapangan. Kasus yang dianalisis dalam pendekatan ini memiliki keterkaitan erat dengan peristiwa hukum aktual yang menjadi objek penelitian.<sup>26</sup> Dalam konteks penelitian ini, pendekatan kasus digunakan untuk memahami apa saja faktor penghambat penegakan hukum terhadap tindak pidana politik uang oleh Bawaslu.

## 2. Sumber dan bahan hukum

Bahan penelitian mencakup bahan primer, bahan sekunder, dan bahan tersier.

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan sumber hukum yang bersifat mengikat karena berasal dari otoritas resmi, yaitu

---

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> Peter Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum*, Pranda Media, Jakarta, hlm. 158.

lembaga negara atau instansi pemerintah, dan dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan.<sup>27</sup> Bahan hukum primer tersebut meliputi:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- 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
- 4) 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
- 5) Peraturan Bersama Ketua Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia, Kepala Kepolisian Republik Indonesia, dan Jaksa Agung Republik Indonesia Tahun 2020 tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu Pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota.
- 6) Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum No 6 Tahun 2024 tentang Pengawasan Penyelenggaraan Pemilihan

---

<sup>27</sup> Zainudin Ali, 2009, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm 23-24.



Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota

- 7) Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2024 tentang Perubahan Atas Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 8 Tahun 2020 Tentang Penanganan Pelanggaran Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Serta Walikota dan Wakil Walikota

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan sumber hukum yang berfungsi sebagai penunjang dan memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer. Bahan ini mencakup karya-karya ilmiah dari kalangan akademisi atau praktisi hukum, teori-teori hukum, pendapat para ahli, literatur atau referensi pustaka yang relevan dengan permasalahan yang diteliti, serta informasi yang diperoleh dari sumber daring (internet) yang dapat dipertanggungjawabkan secara akademik.<sup>28</sup>

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier merupakan sumber yang berfungsi memberikan petunjuk, penjelasan, atau memperjelas pemahaman terhadap bahan hukum primer dan sekunder.<sup>29</sup>

### 3. Teknik Pengumpulan Data

Dalam pelaksanaan penelitian ini, data dikumpulkan melalui studi dokumen dan penelitian kepustakaan (*library research*). Studi

---

<sup>28</sup> Sheyla Nichlatus Sovia, *Et. Al.* 2022, *Op.cit.*, hlm. 32-33.

<sup>29</sup> *Ibid*, 33-34.

dokumen merupakan metode pengumpulan data yang dilakukan dengan cara menganalisis bahan-bahan hukum guna memperoleh landasan teoritis yang relevan, kemudian juga melakukan wawancara dengan Bapak Eris Nanda S.IP selaku ketua Bawaslu Kota Padang dan Bapak Akhiro Mulyo S.H.,M.H selaku anggota Bawaslu Kota Padang divisi penanganan pelanggaran.<sup>30</sup>

#### **4. Teknik Pengolahan**

Bahan hukum yang diperoleh selanjutnya diklasifikasikan ke dalam tiga kategori, yaitu bahan hukum primer, sekunder, dan tersier, kemudian disusun secara sistematis. Setelah itu, bahan hukum yang telah tersusun tersebut dilakukan proses penyuntingan serta dianalisis dengan mengaitkannya pada pokok permasalahan, sehingga dapat dirumuskan solusi atas permasalahan yang menjadi fokus penelitian ini.<sup>31</sup>

#### **5. Teknik Analisis Data**

Dalam rangka menganalisis data dan menarik kesimpulan dari hasil penelitian, bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier dianalisis dengan menggunakan beberapa teknik analisis, antara lain:<sup>32</sup>

- a. Teknik Deskriptif, yaitu teknik analisis yang digunakan oleh penulis untuk menggambarkan secara objektif dan sistematis suatu peristiwa hukum atau kondisi hukum tertentu sebagaimana adanya. Pada penelitian ini penulis

---

<sup>30</sup> Mohamad Nazir, 2003, *Metode Penelitian*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm.11.

<sup>31</sup> Jonaedi Efendi, Johnny Ibrahim, *Op. cit.*, hlm 179-180.

<sup>32</sup> Muhaimin, 2020, *Metode Penelitian Hukum*, Mataram University Press, Nusa Tenggara Barat, hlm 70.

menggambarkan ketiadaan kewenangan upaya paksa menghambat Bawaslu dalam penanganan praktik politik uang di Pilkada.

- b. Teknik Komparatif, yaitu teknik analisis yang digunakan untuk membandingkan pandangan atau pendapat para sarjana hukum yang terdapat dalam bahan hukum sekunder. Pada penelitian ini, penulis membandingkan Bawaslu dengan *COMELEC* di Filipina.

- c. Teknik Evaluasi, yaitu teknik yang digunakan untuk menilai hasil atau kesimpulan yang diperoleh dari penerapan teknik deskriptif dan komparatif yang telah dilakukan sebelumnya. Pada penelitian ini, penulis memberikan evaluasi terhadap lemahnya kewenangan Bawaslu.

- d. Teknik Argumentatif, yaitu teknik yang digunakan untuk memberikan masukan dan/atau pandangan penulis setelah melakukan evaluasi terhadap hasil yang diperoleh melalui teknik deskriptif dan komparatif. Pada penelitian ini, penulis memberikan pandangan terkait penguatan kewenangan Bawaslu.

