

### **Analisis Yuridis Rekomendasi Bawaslu Tentang Diskualifikasi Petahana (Studi Kasus Pilkada Kabupaten Tasikmalaya Tahun 2020)**

**Nurjani**

Sekolah Tinggi Hukum Galunggung

Email : [nurjani@sthg.ac.id](mailto:nurjani@sthg.ac.id)

#### **Abstrak**

Penelitian ini dilatarbelakangi polemik rekomendasi Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) Kabupaten Tasikmalaya tentang diskualifikasi Petahana Calon Bupati Tasikmalaya yang diduga memanfaatkan program pemerintah saat Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) Kabupaten Tasikmalaya Tahun 2020. Bukannya Petahana didiskualifikasi, tapi Bawaslu disanksi Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Sementara Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang tidak melaksanakan rekomendasi diputus telah bertindak sesuai kewenangan. Demonstrasi pun marak dimana-mana yang menimbulkan kegentingan Pilkada saat itu. Maka, objek penelitian penulis yaitu dokumen rekomendasi diskualifikasi yang dikaji secara formil maupun materil sesuai Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Wali Kota dengan penelitian kualitatif jenis studi kasus retrospektif menghimpun dokumen rekomendasi diskualifikasi dari Bawaslu, KPU, DKPP, sumber perundang-undangan, wawancara mendalam dan media massa. Hasil penelitian menunjukkan rekomendasi diskualifikasi melanggar kewenangan dari segi waktu (*onbevoegdheid ratione temporis*), sehingga Bawaslu dinilai tidak profesional.

**Kata Kunci:** Bawaslu, Diskualifikasi, Petahana

#### **Abstract**

*This research was motivated by the polemic on the recommendation of the General Election Supervisory Board (Bawaslu) of Tasikmalaya Regency regarding the disqualification of incumbent Tasikmalaya Regent Candidates who allegedly took advantage of government programs during the 2020 Tasikmalaya Regency Regional Head Election (Pilkada). Meanwhile, the General Election Commission (KPU), which did not implement the recommendations, was decided to have acted according to its authority. Demonstrations were rife everywhere which raised the precariousness of the Pilkada at that time. So, the author's research object is the disqualification recommendation documents which are formally and materially reviewed according to Law Number 10 of 2016 concerning the Election of Governors, Regents, Mayors with qualitative research of the type of retrospective case studies collecting recommendation documents disqualified from Bawaslu, KPU, DKPP, sources of legislation, interviews and the mass media. The results showed that the recommendation for disqualification violated authority in terms of time (*onbevoegdheid ratione temporis*), so that the Bawaslu was considered unprofessional.*

**Keywords:** Bawaslu, Disqualification, Incumbent

### A. Pendahuluan

Kekuasaan Kepala Daerah tidak lepas dari ketentuan Pasal 18 UUD 1945 yang mengatur bahwa pemerintah daerah diberi otoritas mengatur urusannya sendiri sehingga setiap daerah diberi keluasaan otonomi termasuk memilih pemimpinnya<sup>1</sup>. Maka pemilihan pemimpin di Indonesia dibagi dua yaitu Pemilu untuk memilih Presiden/Wakil Presiden, DPR, DPD, DPRD Provinsi, Kabupaten/Kota dan Pilkada untuk memilih Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, Wali Kota/Wakil Wali Kota.<sup>2</sup> Salahsatunya Kabupaten Tasikmalaya bersama 270 Kabupaten/Kota secara serentak di tahun 2020.<sup>3</sup>

Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) RI pun memberi perhatian khusus pelaksanaan Pilkada di Kabupaten Tasikmalaya yang salah satunya bahwa dalam catatan Indek Kerawanan Pemilu (IKP) Bawaslu RI bahwa Pilkada di Kabupaten Tasikmalaya dikategorikan kerawanan tinggi klaster 1 (satu) dalam tingkat kontestasi.<sup>4</sup> Pengawasan pun harus ekstra ketat karena Pilkada serentak 2020 memiliki tingkat kerawanan yang harus diwaspadai.<sup>5</sup> Meski demikian, dari sejumlah pelanggaran<sup>6</sup> yang paling menyita perhatian publik kala itu keluarnya surat rekomendasi Bawaslu Kabupaten Tasikmalaya Nomor : 046/K.Bawaslu.JB-18/PM.00.02/XII/2020 tentang Penerusan Pelanggaran Administrasi Pemilihan ke KPU Kabupaten Tasikmalaya. Bawaslu meminta KPU mendiskualifikasi Calon Bupati dari petahana<sup>7</sup> yang mendapat sorotan luas di Jawa meski ada sembilan Bawaslu

---

<sup>1</sup> Yusnani dkk, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Depok: Raja Grafindo Persada, 2018, hal. 15.

<sup>2</sup> Pasal 22E dan 18 ayat 4 UUD 1945 (Perubahan ketiga, Lembar Negara Nomor 12 Tahun 2006).

<sup>3</sup> Pasal 201 ayat 6 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 (Lembar Negara RI Nomor 5898).

<sup>4</sup> Bawaslu RI, *Indeks Kerawanan Pemilu 2020*, hal. 41.

<sup>5</sup> *Ibid*, hal. 27.

<sup>6</sup> Bawaslu Kabupaten Tasikmalaya, *Laporan Komprehensif Pelaksanaan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tasikmalaya 2020*, hal. 233-248.

<sup>7</sup> *Ibid*, hal. 229

---

Volume:	6	E-ISSN:	2655-1942
Number:	3	Terbitan:	Desember 2023
Page :	200-218		

---

Kabupaten lain yang mengeluarkan rekomendasi sama pada Pilkada serentak 2020 di Indonesia.<sup>8</sup>

Proses keluarnya rekomendasi diskualifikasi dipicu *dugaan* penyalahgunaan wewenang, program dan kegiatan yang menguntungkan *petahana*<sup>9</sup> (Bupati Tasikmalaya, Ade Sugianto) dalam rentang waktu 6 (enam) bulan sebelum tanggal penetapan calon. Petahana Bupati mengeluarkan Surat Instruksi Bupati Nomor 6 Tahun 2020 tertanggal 2 September 2020 tentang percepatan pensertifikatan tanah wakaf di Kabupaten Tasikmalaya beserta Surat Edaran Nomor 42 Tahun 2020 tentang akselerasi pendaftaran sertifikat tanah wakaf tertanggal 3 September 2020.

Surat tersebut ditujukan kepada para Camat, Kepala Desa, Majelis Ulama Indonesia (MUI), Dewan Masjid Indonesia (DMI), Badan Koordinasi Pemuda Remaja Masjid Indonesia (BKPRMI), Forum Koordinasi Diniyah Takmiliyah (FKDT) dan Pondok Pesantren se-Kabupaten Tasikmalaya. Keluarnya surat instruksi dan edaran tersebut dianggap Bawaslu telah memenuhi unsur pelanggaran administratif sesuai yang tercantum dalam Pasal 71 ayat 3 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada.<sup>10</sup>

Bawaslu memprosesnya mulai dari penerimaan laporan, pembahasan kajian, klarifikasi, proses penanganan dugaan pelanggaran di Sentra Gakkumdu sampai pada keputusan hasil penanganan secara pidana maupun administrasi ke KPU Kabupaten Tasikmalaya. Namun KPU Kabupaten Tasikmalaya tidak langsung menindaklanjuti rekomendasi tersebut. KPU beralasan rekomendasi bukan sebuah keputusan absolut karena

---

<sup>8</sup> Bawaslu RI, *Buku 3 Catatan Pengawasan Pemilihan 2020*, hal 75-56. Bawaslu mengeluarkan rekomendasi diskualifikasi yaitu Bawaslu Kabupaten Kaur Bengkulu, Banggai Sulawesi Tengah, Pegunungan Bintang Papua, Ogan Ilir Sumatera Selatan, Gorontalo, Kutai Kartanegara Kalimantan Timur, Halmahera Maluku Utara, Nias Selatan Sumatera Utara dengan dua rekomendasi serta Kabupaten Tasikmalaya.

<sup>9</sup> Peraturan Komisi Pemilihan Umum (KPU) Nomor 5 Tahun 2020 tentang Tahapan, Program, dan Jadwal penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2020 (Diundangkan di Jakarta, 23 April 2020).

<sup>10</sup> Wawancara dengan Komisioner Bawaslu Kabupaten Tasikmalaya, DJ pada 5 Juli 2023.

---

Volume:	6	E-ISSN:	2655-1942
Number:	3	Terbitan:	Desember 2023
Page :	200-218		

---

sifatnya bisa dilaksanakan atau tidak. Tindakan KPU mendapat reaksi lawan petahana. Muncul *pelapor*<sup>11</sup> mengadukan Ketua dan Anggota KPU Kabupaten Tasikmalaya (ZZ,JJ, AR, F dan I) sebagai Teradu I-V dengan dalil karena tidak menindaklanjuti Rekomendasi Nomor 046/K.Bawaslu.JB-18/PM.00.02/XII/2020 tanggal 30 Desember 2020 ke Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP).<sup>12</sup> Hasil persidangan, DKPP menolak petitum pengadu sehingga nama baik Ketua dan Anggota KPU Kabupaten Tasikmalaya direhabilitasi karena tidak melanggar kode etik penyelenggara pemilu.<sup>13</sup> Tapi sebaliknya Anggota Bawaslu Kabupaten Tasikmalaya disanksi teguran peringatan.<sup>14</sup>

Berdasarkan permasalahan di atas, sangat penting dilakukan penelitian lebih jauh tentang rekomendasi diskualifikasi petahana itu karena penelitian sebelumnya yang penulis temui lebih pada *tinjauan yuridis rekomendasi*,<sup>15</sup> *analisis implementasi rekomendasi*,<sup>16</sup> *analisis rekomendasi*,<sup>17</sup> dan *deskripsi pencalonan petahana*.<sup>18</sup> Penelitian ini dianggap penting untuk pengembangan Ilmu Hukum Pilkada di Kabupaten Tasikmalaya

---

<sup>11</sup> Salinan Kajian Dugaan Pelanggaran Nomor : 07/REG/LP/PB/KAB/13.26/XII/2020 yang dikeluarkan Bawaslu Kabupaten Tasikmalaya tanggal 30 Desember 2020 (Dokumen diperoleh dari Bawaslu Kabupaten Tasikmalaya).

<sup>12</sup> DKPP Periksa Ketua dan Anggota KPU Kabupaten Tasikmalaya, <https://dkpp.go.id/dkpp-periksa-ketua-dan-anggota-kpu-kab-tasikmalaya-karena-tak-tindaklanjuti-rekomendasi-bawaslu/>. Html, diakses 10 Juli 2023.

<sup>13</sup> Salinan Surat Keputusan KPU Provinsi Jawa Barat Nomor 725/HK.07.4-SD/32/Prov/V/2021 tanggal 21 Mei 2021 tentang Tindak Lanjut Putusan DKPP yang dibacakan tanggal 28 April 2021 yang diakses dari website kpu.go.id pada 10 Juli 2023.

<sup>14</sup> Salinan Putusan DKPP Nomor 144-PKE-DKPP/VI/2021 yang diakses dari website dkpp.go.id pada 10 Juli 2023.

<sup>15</sup> Ahmad Gelora Mahardika, *Diskualifikasi Calon Kepala Daerah serta Penyelesaiannya dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Jurnal Tata Kelola Pemilu Indonesia. Vol 3 No.1 Tahun 2021.

<sup>16</sup> Muhammad Haekal Sanjarjuna dan Rachma Fitriati, *Analisis Governance Network dalam Implementasi Sanksi Diskualifikasi Peserta Pilkada di Indonesia*, Jurnal Administrasi Publik, April 2023, Volume 9, Nomor 1

<sup>17</sup> Litya Surisdani, Sutarno, *Rekomendasi Bawaslu sebagai Bentuk Progresivitas Mewujudkan Keadilan Pemilu*, Jurnal Komunikasi Yustisia, Universitas Pendidikan Ganesha. Vol 5 No 1, Maret 2022

<sup>18</sup> Tim UJDIH BPK Perwakilan Bangka Belitung, *Tulisan Hukum tahun 2018*, Alinea.id

---

Volume:	6	E-ISSN:	2655-1942
Number:	3	Terbitan:	Desember 2023
Page :	200-218		

---

dengan tujuan mencari pemahaman mendalam atas kasus tersebut karena rekomendasi diskualifikasi selalu tak ditindaklanjuti KPU.

Penelitian menggunakan jenis metode kualitatif dan pendekatan penelitiannya studi kasus<sup>19</sup> jenis retrospektif<sup>20</sup> dalam menganalisis secara yuridis rekomendasi diskualifikasi petahana dengan fokus Pilkada Kabupaten Tasikmalaya tahun 2020. Studi Kasus berasal dari terjemahan bahasa Inggris *A Case Study* atau *Case Studies*. Kata *Kasus* diambil dari kata *Case* yang menurut Kamus Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English (1989; 173), diartikan kejadian sesuatu, kondisi aktual dari keadaan atau situasi, serta lingkungan atau kondisi tertentu tentang orang atau sesuatu.

Penulis memilih salah satu saja yang benar-benar spesifik karena peristiwanya tergolong unik, terjadi di lokus tertentu. Untuk menentukan keunikan, penulis membuat rambu-rambu untuk menjadi pertimbangan penelitian meliputi hakikat atau sifat kasus itu sendiri, latar belakang terjadinya kasus, setting fisik kasus tersebut, konteks yang mengitarinya meliputi faktor ekonomi, politik, hukum, budaya serta kasus lain yang dapat menjelaskan kasus tersebut dan informan yang menguasai kasus yang diteliti.

Penulis pun merancang pemilihan kasus ini berdasarkan relevansi dan signifikansi dampak rekomendasi diskualifikasi petahana karena masyarakat akan menghadapi Pilkada serentak tahun 2024 yang bukan tidak mungkin kejadian serupa terulang kembali. Maka pengumpulan data melalui wawancara mendalam dengan pihak yang terlibat dalam penyelenggaraan pilkada seperti Bawaslu, KPU, Dokumen Hukum, Laporan Penegakan Hukum dan sumber data lain terkait peristiwa keluarnya rekomendasi.

---

<sup>19</sup> Studi kasus merupakan salah satu metode penelitian kualitatif yang berbasis pada pemahaman an perilaku manusia berdasarkan perbedaan nilai, kepercayaan dan scientific theory (Polit & Beck, 2004 ; Borbasi 2004)

<sup>20</sup> Mudjia Rahardjo, *Studi Kasus dalam Penelitian Kualitatif: Konsep dan Prosedur*, UIN Maulan Malik Ibrahim Malang, 2017, hal. 2.

**Tabel 1**

**Menentukan Teknik Analisis Data (Borbasi:1994), Dijabarkan Munhal (2001)<sup>21</sup>  
dikaitkan Judul Penelitian**

Tema	Sub Tema
Pengetahuan Hukum Jenis Pelanggaran Penanganan Pelanggaran, Implementasi Putusan Pelanggaran dan Dampak Putusan	<ul style="list-style-type: none"><li>- Pengetahuan hukum pilkada</li><li>- Kompetensi penanganan kasus hukum pilkada</li><li>- Pengambilan Keputusan</li></ul>

Data diolah

Tahapan akhir, penulis menyusun hasil penelitian dalam bentuk tulisan. Denzin, N & Lincoln ( 2004) memberikan beberapa saran akan aspek yang sebaiknya ada dalam menyusun suatu laporan akhir penelitian, yaitu:

1. Mendeskripsikan masalah atau isu penelitian, sehingga diperoleh konsep yang jelas tujuan penelitian.
2. Mendeskripsikan secara detil konteks dan lokasi penelitian sehingga pembaca memperoleh gambaran yang lebih jelas tempat dilakukannya penelitian, dan hal tersebut dapat menjadi bahan untuk penelitian selanjutnya.
3. Menjabarkan secara lengkap akan proses penelitian dari perumusan masalah, sampai pada analisa dan hasil akhir penelitian - mendiskusikan hasil akhir penelitian ehingga diperoleh gambaran dan pemahaman yang jelas akan fenomena yang telah diteliti.

## **B. Hasil Penelitian dan Pembahasan**

### **1. Rekomendasi Diskualifikasi**

Konsep hukum pilkada, memposisikan rekomendasi menjadi instrumen hukum Bawaslu sebagai dasar KPU melakukan tindakan hukum yang diatur Pasal 71 Ayat 2 UU Pilkada menyebutkan salah satu tugas Bawaslu memberikan rekomendasi kepada KPU terkait

---

<sup>21</sup> Sri Yona, *Metodologi Penyusunan Studi Kasus*. Jurnal Keperawatan Indonesia. Vol 10 No 2, September 2006, hal. 76-80.

---

Volume:	6	E-ISSN:	2655-1942
Number:	3	Terbitan:	Desember 2023
Page :	200-218		

---

pencabutan pencalonan calon kepala daerah yang tidak memenuhi syarat atau melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan.

Bawaslu ketika menerima laporan atau menemukan adanya pelanggaran atau calon yang tidak memenuhi syarat, dapat mengeluarkan rekomendasi diskualifikasi kepada KPU.<sup>22</sup> Artinya rekomendasi diperbolehkan jika menemukan atau menerima laporan yang dikategorikan sebagai tindak lanjut dari pelanggaran administratif calon yang tidak memenuhi syarat dalam Pilkada untuk menjadi pertimbangan KPU dalam mengambil keputusan akhir terkait pencalonan kepala daerah.<sup>23</sup>

Rekomendasi dalam Pilkada, dipahami sebagai bentuk putusan, yang menyangkut pelanggaran administrasi yang dipahami sebagai pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan terkait penyelenggaraan pemilu yang bukan perbuatan pidana pilkada. Hal ini ditegaskan dalam Peraturan Bawaslu Nomor 8 Tahun 2020 tentang Penanganan Pelanggaran Pemilihan Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Wali Kota dan Wakil Wali Kota Pasal 1 Ayat 21. Aturan tersebut menjelaskan bahwa Pelanggaran Administrasi Pemilihan adalah pelanggaran terhadap tata cara, prosedur, dan mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilihan. Bahkan menyambung Pasal 153A UU Pilkada, Pasal 1 angka 10 PERMA Nomor 11 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa TUN Pemilihan Dan Sengketa Pelanggaran Administrasi Pemilihan, menyatakan Sengketa Pelanggaran Administrasi Pemilihan adalah sengketa antara pasangan calon melawan KPU Provinsi/KIP Aceh atau KPU/KIP Kabupaten/Kota sebagai akibat dikeluarkannya tentang pasangan calon.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> Undang-Undang Republik Indonesia 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, Wali Kota menjadi Undang-Undang ((Lembar Negara RI Nomor 5898)

<sup>23</sup> Wawancara dengan Komisioner Bawaslu Kabupaten Tasikmalaya, MA pada 5 Juli 2023

<sup>24</sup> Happy Hayati Helmi dan Anna Erliyana, *Konstruksi Hukum Diskualifikasi Calon Petahana Pada Pemilihan Kepala Daerah*, Jurnal Pakuan Law Review Volume 5. Nomor 2, Juli-Desember 2019

Definisi di atas tidak memberikan rumusan kriteria hukum yang jelas, baik dalam batang tubuh maupun dalam penjelasan Undang-Undang, sehingga Fritz Edward Siregar dalam kajiannya mendefinisikan pelanggaran administrasi sebagai perbuatan yang menyimpang atau melanggar tata laksana administrasi pelaksanaan tahapan pemilu di luar tindak pidana pemilu dan pelanggaran administrasi. Definisi ini mempertegas cakupan pelanggaran administrasi, namun masih menempatkan pelanggaran administrasi sebagai residu dari pelanggaran pidana dan pelanggaran kode etik penyelenggara.<sup>25</sup>

Tabel 2

Jenis Pelanggaran Administratif dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016

No.	Jenis Pelanggaran Administratif	Dasar Hukum
1	Penyalahgunaan fasilitas negara untuk kampanye	Pasal 71 ayat (4)
2	Pelanggaran dalam pelaporan dana kampanye	Pasal 71 ayat (3)
3	Pelanggaran terkait daftar pemilih	Pasal 71 ayat (3)
4	Pelanggaran terkait pemungutan suara	Pasal 71 ayat (3)
5	Pelanggaran terkait kegiatan kampanye	Pasal 71 ayat (3)
6	Pelanggaran terkait netralitas aparat	Pasal 71 ayat (3)
7	Pelanggaran terkait penerimaan suap atau gratifikasi	Pasal 71 ayat (3)
8	Pelanggaran Penyalahgunaan Kewenangan	Pasal 71 ayat (3)

Data diolah

Perihal dasar hukum diskualifikasi petahana, penulis mengutip tabel dibawah ini :

Tabel. 3

Pelanggaran Pilkada Yang Dapat Mendiskualifikasi Calon Kepala Daerah<sup>26</sup>

NO	JENIS PELANGGARAN	DASAR HUKUM
----	-------------------	-------------

<sup>25</sup> Fritz Edward Siregar, *Dimensi Hukum Pelanggaran Administrasi Pemilu*, Konstitusi Press, Jakarta, 2020, hal. 46.

<sup>26</sup> Muhammad Haekal Sanjarjuna dan Rachma Fitriati, "Analisis Governance Network dalam Implementasi Sanksi Diskualifikasi Peserta Pilkada di Indonesia", *Jurnal Administrasi Publik*, April 2023, Volume 9, Nomor 1, hal. 1-19.

1	Gubernur atau Wakil Gubernur, Bupati atau Wakil Bupati, dan Walikota atau Wakil Walikota dilarang menggunakan kewenangan, program, dan kegiatan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon baik di daerah sendiri maupun di daerah lain dalam waktu 6 (enam) bulan sebelum tanggal penetapan pasangan calon sampai dengan penetapan pasangan calon terpilih.	Pasal 71 ayat 3 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016  <i>*berlaku untuk petahana</i>
2	Meminta mahar politik dalam proses pencalonan	Pasal 47 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015
3	Politik uang yang dilakukan secara terstruktur, sistematis, dan masif (TSM).	Pasal 73 ayat 1 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016
4	Menerima sumbangan dana kampanye dari negara asing, lembaga swasta asing, lembaga swadaya masyarakat (LSM) asing dan warga negara asing (WNA), penyumbang atau pemberi bantuan yang tidak jelas identitasnya, Pemerintah dan Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), dan Badan Usaha Milik Desa atau sebutan lain.	Pasal 73 ayat 1 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016

Data diolah

Dari data di atas terdapat dua kategori diskualifikasi yang bisa menimpa petahana dan bukan petahana. Muara pelaksana eksekusi ada di KPU sebagai penyelenggara pilkada yang diberikan tugas menyelenggarakan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota berdasarkan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Pemilihan.

## 2. Posisi Petahana dan Proses Keluarnya Surat Rekomendasi

KPU Kabupaten Tasikmalaya melaksanakan proses penghitungan suara pada tanggal 9 Desember 2020. Kemudian Rapat Pleno Terbuka Rekapitulasi Penghitungan dan Penetapan Perolehan Suara Tingkat Kabupaten pada tanggal 16 Desember 2020.<sup>27</sup> Hasil penetapan penghitungan suara empat pasangan calon bahwa Petahana AS-CNY meraih 315.332 suara,

<sup>27</sup> Wawancara dengan Komisioner KPU Kabupaten Tasikmalaya, ZZ pada 5 Juli 2023

---

Volume:	6	E-ISSN:	2655-1942
Number:	3	Terbitan:	Desember 2023
Page :	200-218		

---

sementara IS-IMP dengan 308.259 suara. Dua pasangan lain yakni ARM-HS 221.924 suara dan CZD-PK dengan 113.571 suara. Selisih petahana dengan peraih suara terbanyak kedua sebesar 7.073 suara atau 0,7 persen dari total suara sah 959.086 suara.<sup>28</sup>

Pada saat yang sama tanggal 16 Desember 2020, Calon Bupati IS yang meraih suara kedua melapor ke Bawaslu Kabupaten Tasikmalaya tentang penyalahgunaan wewenang, program dan kegiatan yang menguntungkan petahana dalam rentang waktu 6 (enam) bulan sebelum tanggal penetapan calon bahwa Petahana Bupati telah mengeluarkan Surat Instruksi Bupati Nomor 6 Tahun 2020 tertanggal 2 September 2020 tentang percepatan pensertifikatan tanah wakaf di Kabupaten Tasikmalaya beserta Surat Edaran Nomor 42 Tahun 2020 tentang akselerasi pendaftaran sertifikat tanah wakaf tertanggal 3 September 2020.

Laporan diterima Koordinator Divisi Penanganan Pelanggaran dengan langsung membuat kajian awal yang kesimpulannya belum memenuhi syarat materiil laporan. Namun pada 21 Desember 2020, pelapor melengkapi kekurangan bukti sehingga Bawaslu Kabupaten Tasikmalaya mendaftarkan laporan tersebut dengan nomor 07/Reg/LP/Kab.13.26/XII/2020.<sup>29</sup> Untuk menindaklanjuti laporan tersebut, Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakkumdu)<sup>30</sup> mengadakan rapat pada tanggal 22 Desember 2020 dengan kesimpulan memenuhi unsur

---

<sup>28</sup> Salinan SK Penetapan Hasil Penghitungan Suara Pilkada Kabupaten Tasikmalaya Tahun 2020.

<sup>29</sup> Wawancara dengan Kordiv Penanganan Pelanggaran Bawaslu Kabupaten Tasikmalaya, KN, 5 Juli 2023.

<sup>30</sup> Peraturan Bersama Ketua Bawaslu, Kepala Kepolisian RI dan Jaksa Agung RI Nomor 14 Tahun 2016, Nomor 01 Tahun 2016, Nomor 013/JA/11/2016 Pasal 1 ayat 1 menyatakan *Sentra Penegakan Hukum Terpadu selanjutnya disebut Sentra Gakkumdu adalah pusat aktivitas penegakan hukum Tindak Pidana Pemilihan yang terdiri dari unsur Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan/atau Panwas Kabupaten/Kota, Kepolisian Negara Republik Indonesia, Kepolisian Daerah dan/atau Kepolisian Resor, dan Kejaksaan Tinggi dan/atau Kejaksaan Negeri.*

---

Volume:	6	E-ISSN:	2655-1942
Number:	3	Terbitan:	Desember 2023
Page :	200-218		

---

formil<sup>31</sup> dan materil.<sup>32</sup> Kemudian pada tahap klarifikasi memanggil pelapor IS, saksi pelapor NS, NS, dan EMS, AM selaku asisten Pemerintahan Daerah Kabupaten Tasikmalaya, USM selaku Kepala Kementerian Agama, S selaku Kepala Kantor Pertanahan dan saksi ahli Dr. W, dan Dr. UR dari unsur akademisi ahli hukum tata negara pada tanggal 23- 25 Desember 2020.

Kesimpulan pembahasan Sentra Gakkumdu Kabupaten Tasikmalaya bahwa dugaan pelanggaran tindak pidana pemilihan pasal 71 ayat 3 UU Pilkada tidak memenuhi unsur materil sehingga tidak bisa diteruskan ketahap penyidikan. Meski demikian Bawaslu Kabupaten Tasikmalaya tetap menindaklanjuti laporan tersebut dengan dasar keterangan dua ahli hukum tata negara tadi yang intinya sebagai berikut :

- a. Pada delik *formil* yang dirumuskan adalah tindakan yang dilarang beserta hal keadaan lainnya dengan tidak mempersoalkan akibat dari tindakan itu.
- b. Pada delik *materil* selain daripada tindakan yang dilarang dilakukan, harus ada juga akibat yang timbul dari tindakan itu. Jadi pada intinya dalam delik formil tidak diperlukan akibat, berbeda dengan delik materil.
- c. Kata *Dilarang* menggunakan kewenangan, program, dan kegiatan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon baik di daerah sendiri maupun di daerah lain dalam waktu 6 (enam) bulan sebelum tanggal penetapan pasangan calon sampai dengan penetapan pasangan calon terpilih pada Pasal 71 ayat 3 merupakan delik formil.
- d. Pasal 71 ayat 5 bahwa dalam hal Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Wali Kota, Wakil Wali Kota selaku Petahana melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud

---

<sup>31</sup> Eddy O.S Hiariej, *Prinsip-Prinsip Hukum Pidana*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2015, hal. 17 bahwa *Unsur formil merujuk pada aspek-aspek prosedural atau aturan-aturan prosedur yang harus diikuti dalam penanganan suatu kasus hukum. Unsur formil mencakup tata cara atau prosedur yang harus dipenuhi agar suatu kasus dapat diterima, diproses, dan diadili secara sah oleh lembaga peradilan atau badan hukum yang berwenang.*

<sup>32</sup> *Ibid* ; hal. 17 bahwa *unsur materil merujuk pada substansi atau isi dari suatu kasus hukum. Ini mencakup fakta-fakta, bukti-bukti, argumen hukum, dan hal-hal substansial lainnya yang menjadi dasar dari penanganan dan putusan kasus hukum tersebut.*

- dalam ayat 2 dan 3, Petahana dikenai sanksi pembatalan sebagai calon oleh KPU Provinsi/Kabupaten/Kota sebagai sanksi administratif.
- e. Pasal 71 ayat 3 menunjukkan agar petahana bersikap independen ketika Pilkada, sehingga bentuk Surat Edaran merupakan Naskah Dinas Pemerintahan Daerah yang tidak termasuk hirarki perundang-undangan tidak memiliki akibat hukum mutlak. Termasuk Surat Instruksi yang berdampak hukum karena menegaskan pelaksanaan yang mengacu peraturan tertentu sehingga harus dilaksanakan oleh instansi dibawahnya.
  - f. Surat Edaran dan/atau Surat Instruksi merupakan naskah dinas pemerintahan daerah diluar yang termasuk hirarki perundang-undangan sehingga tidak memiliki dampak hukum. Surat edaran sebagai penegas sementara surat instruksi akan berdampak hukum jika bawahan tidak menghiraukannya.
  - g. Maka keluarnya surat edaran dan instruksi tersebut melanggar ketentuan Pasal 71 ayat 3 karena Bupati melaksanakan salah satu kewenangannya yaitu membuat surat.
  - h. Peraturan KPU Nomor 1 Tahun 2020 Pasal 89 ayat a dan b menjadi dasar Bawaslu mengambil keputusan terkait pelanggaran petahana yang berbunyi Petahana dinyatakan tidak memenuhi syarat jika melakukan penggantian pejabat 6 (enam) bulan sebelum tanggal penetapan Pasangan Calon sampai dengan akhir masa jabatan kecuali mendapat persetujuan tertulis dari menteri yang menyelenggarakan urusan dalam negeri; atau menggunakan kewenangan, program, dan kegiatan yang menguntungkan atau merugikan salah satu Pasangan Calon baik di daerah sendiri maupun di daerah lain dalam waktu 6 (enam) bulan sebelum tanggal penetapan Pasangan Calon sampai dengan penetapan Pasangan Calon terpilih.

### 3. Tindak Lanjut Rekomendasi oleh KPU

Menindaklanjuti Surat Rekomendasi Bawaslu Kabupaten Tasikmalaya Nomor 046/K.BAWASLU.JB-18/PM.00.02/XII/2020 tertanggal 30 Desember 2020 tentang dikualifikasi petahana, KPU Kabupaten Tasikmalaya mengambil langkah sebagai berikut yang dikutip penulis dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 51/PHP.BUP.-XIX/2021

---

Volume:	6	E-ISSN:	2655-1942
Number:	3	Terbitan:	Desember 2023
Page :	200-218		

---

Perkara Hasil Perselisihan Hasil Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tasikmalaya Tahun 2020 :

- a. Mengajukan Permohonan koordinasi dengan Bawaslu Kabupaten Tasikmalaya terkait dengan tindak lanjut surat Bawaslu, yaitu melalui surat nomor 818/PY.02.1-Und/3206/KPU-Kab/I/2021 tertanggal 3 Januari 2021.
- b. Mencermati kembali data dan dokumen sebagaimana Surat Bawaslu Kabupaten Tasikmalaya dengan meneliti, membaca, dan mempelajari Surat Bawaslu Kabupaten Tasikmalaya berikut semua berkas pendukungnya, baik hasil kajian, kesimpulan, rekomendasi, maupun lampirannya.
- c. Pada tanggal 30 Desember 2020 KPU Kabupaten Tasikmalaya melakukan konsultasi dan koordinasi ke KPU Provinsi Jawa Barat dan berkirim surat meminta arahan ke KPU RI melalui KPU Provinsi Jawa Barat.
- d. Pada tanggal 2 Januari 2021, KPU Kabupaten Tasikmalaya meminta keterangan ahli dari Dr. Nur Hidayat Sardini, S.Sos., M.Si dan Titi Anggraini, S.H., M.H.
- e. Pada tanggal 3 dan 4 Januari 2021, KPU Kabupaten Tasikmalaya mengundang Bawaslu Kabupaten Tasikmalaya untuk berkoordinasi dan meminta klarifikasi terhadap surat penerusan pelanggaran administrasi pemilihan, kemudian ditindaklanjuti oleh Bawaslu dengan mengirimkan surat sebagai klarifikasi dengan Nomor: 01/K.Bawaslu.JB-18/PP.01.02/I/2021.
- f. Pada tanggal 5 Januari 2021 KPU Kabupaten Tasikmalaya melakukan konsultasi ke KPU RI didampingi Ketua Divisi Hukum dan Pengawasan KPU Provinsi Jawa Barat.
- g. Pada tanggal 7 Januari 2021 KPU Kabupaten Tasikmalaya menerima surat jawaban dari KPU RI tertanggal 7 Januari 2021 melalui KPU Provinsi Jawa Barat.
- h. Pada tanggal 8 Januari 2021 KPU Kabupaten Tasikmalaya menerima keterangan makna 7 (tujuh) hari melalui surat dari KPU Provinsi Jawa Barat.
- i. Pada tanggal 8 sampai 10 Januari 2021 KPU Kabupaten Tasikmalaya melakukan klarifikasi terhadap pasangan calon petahana dan pihak-pihak lain seperti Unit Kerja

Pemerintah Daerah Kabupaten Tasikmalaya (Sekretaris Daerah Kabupaten Tasikmalaya, Plt. Kabag Hukum Setda Kabupaten Tasikmalaya, BPN Kabupaten Tasikmalaya, Forum Camat Kabupaten Tasikmalaya, APDESI Kabupaten Tasikmalaya, DMI Kabupaten Tasikmalaya, MUI Kabupaten Tasikmalaya, FKDT kabupaten Tasikmalaya, BWI Kabupaten Tasikmalaya, BKPRMI Kabupaten Tasikmalaya, FPP Kabupaten Tasikmalaya dan ahli yang dimintai keterangan yakni Prof. Dr. Asep Warlan Yusuf, S.H., M.H., serta Dr. Berna Sudjana Ermaya, S.H., M.H.

Berdasarkan hasil pemeriksaan, KPU Kabupaten Tasikmalaya telah melakukan analisis kajian hukum *formil* tentang tenggang waktu pengajuan laporan dugaan pelanggaran administrasi pemilihan berdasarkan Peraturan Bawaslu Nomor 8 Tahun 2020 bahwa objek perkara berupa Surat Instruksi Bupati, Surat Edaran tanggal 3 September 2020 ditarik beberapa pengertian terkait formil kasus ini, sebagai berikut:

- a. Objek peristiwa sekurang-kurangnya adalah pada tanggal 2 dan 3 September 2020, saat di mana Bupati Tasikmalaya sekurang-kurangnya melakukan tindakan administratif berupa penerbitan kedua surat tersebut, sedangkan pelaporan kepada Bawaslu Kabupaten Tasikmalaya dilakukan oleh Pelapor IS atau Paslon nomor urut 4 pada tanggal 16 Desember 2020 pukul 01.47 WIB, atau beberapa saat usai penetapan Paslon Peserta Pilkada Kabupaten Tasikmalaya.
- b. Merujuk ketentuan Peraturan Bawaslu Nomor 8 Tahun 2020 tentang Penanganan Pelanggaran Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota, yang dalam Ketentuan Pasal 4 ayat (2) dinyatakan, Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan paling lama 7 (tujuh) Hari terhitung sejak diketahuinya dan/atau ditemukannya pelanggaran Pemilihan, laporan ini seharusnya dihentikan karena sudah melewati Tenggang waktu yang ditentukan, yakni melebihi waktu terhitung sejak kejadian tanggal 2-3 September 2020.

Sementara keterangan ahli dari Prof. Dr. Asep Warlan Yusuf, S.H., M.H. (Pakar Hukum Administrasi Negara Universitas Parahyangan, Guru Besar Fakultas Hukum Universitas

Parahyangan) menerangkan bahwa waktu 7 (tujuh) hari adalah sejak diketahuinya adalah Instruksi Bupati dan Surat Edaran Bupati itu bukan suatu yang rahasia karena ditujukan kepada beberapa pihak, luas jangkauannya yang pasti sudah diketahui sejak diumumkan tanggal 2 September 2020 yang seharusnya batas waktu akhir pelaporan adalah tanggal 10 September 2020. Maka Bawaslu Kabupaten Tasikmalaya tidak boleh menerima laporan ini.

Begitupun pendapat, Dr. Berna Sudjana Ermaya, S.H., M.H., (Dosen Fakultas Hukum Universitas Pasundan Bandung), bahwa laporan telah kadaluwarsa karena dalam Pasal 71 ayat (3) UU Pilkada merupakan bagian dari tahapan kampanye sehingga laporan tersebut seharusnya disampaikan pada tahapan kampanye. Sementara perihal menggunakan kewenangan, program, dan kegiatan Pemerintah Daerah untuk kegiatan pemilihan sejak 6 (enam) bulan merupakan delik materil yang harus dibuktikan siapa yang dirugikan dan siapa yang diuntungkan.

Menurut Dr. Nur Hidayat Sardini, S.Sos.,M.Si, keuntungan yang dimaksud dalam Pemilu adalah keuntungan elektoral yaitu keuntungan dalam rangka pencalonan seorang pasangan calon, yakni untuk meraih kemenangan dalam Pilkada, maka harus dibuktikan bahwa para pemilih yang menerima manfaat dari program dimaksud serta merta tergerak/terdorong untuk memilih petahana, sehingga dalam pembuktian Pasal 71 ayat (3) harus ada akibat berupa keuntungan yang diperoleh juga.

Hasil kajian tersebut menjadi dasar keputusan KPU Kabupaten Tasikmalaya dengan mengikuti pendapat ahli, tidak dapat menindaklanjuti rekomendasi diskualifikasi petahana yang dikeluarkan Bawaslu Kabupaten Tasikmalaya dengan pertimbangan hukum laporan telah melewati batas waktu pengajuan laporan.

### C. Kesimpulan

Komisioner Bawaslu Kabupaten Tasikmalaya terbukti tidak profesional dalam menjalankan wewenang memberi rekomendasi diskualifikasi Petahana di Pilkada Kabupaten Tasikmalaya Tahun 2020. Hal ini terungkap fakta dalam Putusan DKPP Nomor 144-PKE-DKPP/VI/2020 bahwa obyek perkara yang dilaporkan Calon Bupati peraih suara kedua tidak

## Law, Development & Justice Review

---

Volume:	6	E-ISSN:	2655-1942
Number:	3	Terbitan:	Desember 2023
Page :	200-218		

---

memenuhi syarat formil karena laporan pelanggaran Pasal 71 ayat 3 itu pernah dilaporkan juga oleh FKMT kepada Bawaslu Kabupaten Tasikmalaya pada tanggal 7 Desember 2020.

Sehingga laporan kedua tanggal 16 Desember 2020 telah melewati batas waktu tujuh hari sejak diketahui dalam artian kadaluarsa sesuai Pasal 134 ayat (4) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 yang berbunyi bahwa *laporan pelanggaran pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan paling lama 7 (tujuh) hari sejak diketahui dan/atau ditemukannya pelanggaran pemilihan.*

Dari kesimpulan tersebut penulis menyarankan agar Bawaslu RI maupun Provinsi melakukan pendampingan melekat bersama praktisi hukum karena kompetensi personal Komisioner Bawaslu Kabupaten Tasikmalaya telah terbukti tidak profesional dalam mencermati UU Pilkada serta perlu kajian mendalam tentang Pasal 71 ayat 3 secara detil dan pasti menyangkut waktu penanganan karena kerap menimbulkan tafsir berbeda agar tindakan Bawaslu ditindaklanjuti juga oleh KPU.

---

Volume:	6	E-ISSN:	2655-1942
Number:	3	Terbitan:	Desember 2023
Page :	200-218		

---

### Daftar Pustaka

#### Buku :

- Yusnani dkk, 2018, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Depok: Raja Grafindo Persada.
- Mudjia Rahardjo, 2017, *Studi Kasus dalam Penelitian Kualitatif : Konsep dan Prosedur*, UIN Maulan Malik Ibrahim Malang.
- Fritz Edward Siregar, 2020, *Dimensi Hukum Pelanggaran Administrasi Pemilu*, Konstitusi Press, Jakarta.
- Eddy O.S Hiariej, 2015, *Prinsip-Prinsip Hukum Pidana*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta.

#### Jurnal :

- Ahmad Gelora Mahardika, *Diskualifikasi Calon Kepala Daerah serta Penyelesaiannya dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Jurnal Tata Kelola Pemilu Indonesia. Vol 3 No.1 Tahun 2021
- Muhammad Haekal Saniarjuna dan Rachma Fitriati, *Analisis Governance Network dalam Implementasi Sanksi Diskualifikasi Peserta Pilkada di Indonesia*, Jurnal Administrasi Publik, April 2023, Volume 9, Nomor 1
- Litya Surisdani, Sutarno, *Rekomendasi Bawaslu sebagai Bentuk Progresivitas Mewujudkan Keadilan Pemilu*. Jurnal Komunikasi Yustisia, Universitas Pendidikan Ganesha. Vol 5 No 1, Maret 2022
- Tim UJDIH BPK Perwakilan Bangka Belitung, *Tulisan Hukum tahun 2018*, Alinea.id
- Sri Yona, *Metodologi Penyusunan Studi Kasus*. Jurnal Keperawatan Indonesia. Vol 10 No 2, September 2006
- Happy Hayati Helmi dan Anna Erliyana, *Konstruksi Hukum Diksualifikasi Calon Petahana Pada Pemilihan Kepala Daerah*, Jurnal Pakuan Law Review Volume 5. Nomor 2, Juli-Desember 2019

---

Volume:	6	E-ISSN:	2655-1942
Number:	3	Terbitan:	Desember 2023
Page :	200-218		

---

### **Perundang-Undangan :**

Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 ayat 4 dan Pasal 22 E (Perubahan ketiga, Lembar Negara Nomor 12 Tahun 2006)

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, Wali Kota menjadi Undang-Undang (Lembar Negara RI Nomor 5898)

Peraturan KPU Nomor 5 Tahun 2020 tentang Tahapan, Program, dan Jadwal penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2020 (Diundangkan di Jakarta, 23 April 2020)

Salinan Kajian Dugaan Pelanggaran Nomor : 07/REG/LP/PB/KAB/13.26/XII/2020 yang dikeluarkan Bawaslu Kabupaten Tasikmalaya tanggal 30 Desember 2020 (Dokumen diperoleh dari Bawaslu Kabupaten Tasikmalaya)

Salinan Surat Keputusan KPU Provinsi Jawa Barat Nomor 725/HK.07.4-SD/32/Prov/V/2021 tanggal 21 Mei 2021 tentang Tindak Lanjut Putusan DKPP yang dibacakan tanggal 28 April 2021 yang diakses dari website kpu.go.id pada 10 Juli 2023

Salinan Putusan DKPP Nomor 144-PKE-DKPP/VI/2021 yang diakses dari website dkpp.go.id pada 10 Juli 2023

Salinan SK Penetapan Hasil Penghitungan Suara Pilkada Kabupaten Tasikmalaya Tahun 2020

Peraturan Bersama Bawaslu, Kepolisian RI dan Jaksa Agung Nomor Nomor 14 Tahun 2016, Nomor 01 Tahun 2016, Nomor 013/Ja/11/2016, tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota (Ditetapkan di Jakarta pada tanggal 21 November 2016)

## Law, Development & Justice Review

---

Volume:	6	E-ISSN:	2655-1942
Number:	3	Terbitan:	Desember 2023
Page :	200-218		

---

### **Dokumen Pendukung :**

Bawaslu Kabupaten Tasikmalaya, 2020, *Laporan Komprehensif Pelaksanaan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tasikmalaya 2020*, Tasikmalaya

Bawaslu RI, 2020, *Indeks Kerawanan Pemilu 2020*, Jakarta.

Bawaslu RI, 2020, *Buku 3 Catatan Pengawasan Pemilihan 2020*, Jakarta.

### **Internet :**

DKPP Periksa Ketua dan Anggota KPU Kabupaten Tasikmalaya, <https://dkpp.go.id/dkpp-periksa-ketua-dan-anggota-kpu-kab-tasikmalaya-karena-tak-tindaklanjuti-rekomendasi-bawaslu/>. *Html*, diakses 10 Juli 2023

### **Wawancara :**

Wawancara dengan Komisioner Bawaslu Kabupaten Tasikmalaya, DJ pada 5 Juli 2023

Wawancara dengan Pimpinan KPU Kabupaten Tasikmalaya, ZZ pada 5 Juli 2023

Wawancara dengan Kordiv Penanganan Pelanggaran Bawaslu Kabupaten Tasikmalaya, KN, 5 Juli 2023

Wawancara dengan Komisioner Bawaslu Kabupaten Tasikmalaya, MA pada 5 Juli 2023