

## ANALISIS TERTIB ADMINISTRASI SERAH TERIMA JABATAN KUWU DI DESA GALAGAMBA KECAMATAN CIWARINGIN KABUPATEN CIREBON



Diterima: 18 Desember 2020; Direvisi: 20 Januari 2021; Dipublikasikan: Februari 2021

**Ahmad Zainuddin<sup>1</sup>, Junaedi<sup>2</sup>**

### **Abstrak**

*Di Kabupaten Cirebon, kepala desa sangat lazim dan sangat lumrah dipanggil dengan sebutan “Kuwu”. Setelah berakhirnya masa jabatan kepala desa, maka dilaksanakannya pemilihan umum. Setelah pemilihan umum selesai, maka kemudian dilaksanakannya pengangkatan kepala desa terpilih dari proses pemilihan umum. Pengangkatan kepala desa tersebut dibingkai dalam serah terima jabatan kepala desa. Jika melihat aturan yang ada, dalam pelaksanaan serah terima jabatan kepala desa harus dibarengi dengan penyerahan buku memori serah terima jabatan. Hal ini sesuai dengan Peraturan Menteri dalam Negeri No.82 tahun 2015 tentang pengangkatan dan pemberhentian kepala desa. Rumusan masalah dari penelitian ini adalah pertama, bagaimana pelaksanaan serah terima jabatan kuwu di Desa Galagamba Kecamatan Ciwaringin dilihat dari Peraturan Menteri dalam Negeri No. 82 tahun 2015. Kedua, bagaimana pertanggungjawaban kuwu yang lama dalam hal tidak dilaksanakannya penyerahan buku memori serah terima jabatan kepada kuwu terpilih. Dalam penelitian ini metode yang digunakan adalah pendekatan kasus yang mengamati (yuridis empiris) atau mengobservasi hukum. Pendekatan ini menemukan analisa antara konsep hukum, peraturan perundang-undangan dan implementasi. Hasil penelitian ini yakni pelaksanaan serah terima jabatan kuwu/kepala desa di desa Galagamba kecamatan Ciwaringin tidak menyertakan buku/naskah memori serah terima jabatan dari kuwu yang lama kepada kuwu terpilih (sebagaimana yang sudah diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 82 tahun 2015 tentang pengangkatan dan pemberhentian kepala desa lebih tepatnya mengenai buku memori serah terima jabatan) sehingga menyebabkan keterhambatan dalam proses pembangunan desa. Pertanggungjawaban atau sanksi bagi kuwu atau kepala desa yang tidak melaksanakan aturan perundang-undangan ialah berupa sanksi administrasi ringan, sanksi administrasi sedang dan sanksi administrasi berat.*

**Kata kunci:** *Sertijab kuwu, Buku Memori Sertijab, Tertib Administrasi, Check And Balances, Sanksi administrasi*

<sup>1</sup> Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Swadaya Gunung Jati Cirebon, Jawa Barat, E-mail: Jawa Barat, E-mail azainuddin01@gmail.com

<sup>2</sup> Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Swadaya Gunung Jati Cirebon, Jawa Barat, E-mail: odingjunaedi@gmail.com

## A. Latar Belakang

Berbicara mengenai pemerintahan desa, Menurut Sutoro Eko makna subsidiaritas memiliki tiga arti yakni: Pertama, subsidiaritas sebagai lokalisasi penggunaan wewenang dan pengambilan keputusan tentang kepentingan masyarakat setempat kepada desa. Kedua, negara bukan menyerahkan kewenangan seperti asas desentralisasi melainkan menetapkan kewenangan lokal berskala desa menjadi kewenangan desa melalui undang-undang. Ketiga, pemerintah tidak melakukan campur tangan (intervensi) dari atas terhadap kewenangan lokal desa melainkan melakukan dukungan dan fasilitasi terhadap desa. Pemerintah mendorong, memberikan kepercayaan dan mendukung prakarsa dan tindakandesa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat.

Paradigma baru mengenai desa tersebut juga sejalan dengan peran kepala desa dalam memimpin pemerintahan desa di era pembaharuan desa seperti sekarang ini.<sup>3</sup> Penjelasan Undang-undang No. 6 tahun 2014 menyatakan kepala desa atau yang disebut dengan nama lain mempunyai peran penting dalam kedudukannya sebagai kepanjangan tangan negara yang dekat dengan masyarakat dan sebagai pemimpin masyarakat desa.

Masa jabatan kepala desa dalam menjalankan roda pemerintahan desa sebagai seorang pemimpin masyarakat desa masa jabatannya adalah 6 tahun dan dapat diperpanjang lagi untuk tiga kali masa jabatannya berturut-turut ataupun tidak, hal ini sesuai dengan Peraturan Menteri dalam Negeri No. 84 tahun 2015 tentang masa jabatan kepala desa. Setelah masa jabatannya berakhir maka akan dilaksanakan pemilihan umum kepala desa yang baru, karena sistem pemerintahan di Indonesia ialah demokrasi maka pergantian roda kepemimpinan adalah hal yang wajar dan memang harus dilakukan karena disamping negara demokrasi, Indonesia juga negara hukum, segala ketentuan pelaksanaan pemerintahan baik pusat maupun daerah semuanya harus sesuai peraturan, undang-undang ataupun ketentuan yang lainnya sehingga terciptanya tertib administrasi pemerintahan.

Bisa dikatakan bahwa pemilihan umum merupakan "*condition sine quonam*" bagi suatu negara modern, yang artinya masyarakat memilih seseorang untuk mewakilinya dalam rangka keikutsertaan perihal penyelenggaraan pemerintah negara sekaligus suatu kegiatan politik untuk menampung kepentingan maupun aspirasi golongan masyarakat.<sup>4</sup>

Di Kabupaten Cirebon, kepala desa sangat lazim dan sangat lumrah dipanggil dengan sebutan "Kuwu". Sebenarnya tidak terdapat perbedaan antara Kuwu dan Kepala desa, karena keduanya sama saja, hanya berbeda dalam penyebutan namanya saja karena masyarakat Kabupaten Cirebon sudah terbiasa memanggil kepala desa dengan sebutan Kuwu. Setelah berakhirnya masa jabatan kepala desa, maka dilaksanakannya pemilihan umum.

Setelah pemilihan umum selesai, maka kemudian dilaksanakannya pengangkatan kepala desa terpilih dari proses pemilihan umum. Pengangkatan kepala desa tersebut dibingkai dalam serah terima jabatan kepala desa. Jika melihat aturan yang ada, dalam pelaksanaan serah terima jabatan kepala desa harus dibarengi dengan penyerahan buku memori serah terima jabatan. Hal ini sesuai dengan Peraturan Menteri dalam Negeri No.82 tahun 2015 tentang pengangkatan dan pemberhentian kepala desa. Namun sangat disayangkan jika peraturan ini tidak dilaksanakan atau kepala desa tidak membuat buku memori serah terima jabatan seperti yang diamanatkan dalam Peraturan Menteri dalam Negeri No. 82 tahun 2015. Yang artinya sebagai kepala desa sudah gagal dalam menjalankan salah satu tugasnya sebagai kepala desa dengan tidak mentaati peraturan yang ada terkait serah terima jabatan.

---

<sup>3</sup> Moch. Zaini Mustakim, "*Kepemimpinan Desa*", Kementerian Desa Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi, Jakarta, 2015, halaman 10-11

<sup>4</sup> Miriam Budiarto, "*Hak asasi manusia dalam dimensi global*", jurnal ilmu politik, Jakarta, 1990, halaman 37

## B. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan sebagai berikut:

### 1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan hukum empiris, yakni penelitian hukum mengenai pemberlakuan atau implementasi ketentuan hukum normatif secara *in action* pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam masyarakat.<sup>5</sup>

### 2. Objek Penelitian

Objek dalam penelitian ini adalah Pelaksanaan serah terima jabatan kuwu di Desa Galagamba Kecamatan Ciwaringin Kabupaten Cirebon dilihat dari Peraturan Menteri dalam Negeri No. 82 tahun 2015 tentang pengangkatan dan pemberhentian kepala desa khususnya tentang buku memori serah terima jabatan.

### 3. Lokasi Penelitian

Diantara yang harus ada dalam penelitian empiris, yaitu adanya lokasi penelitian yang merupakan suatu tempat untuk menunjukkan dilakukannya penelitian.<sup>86</sup> Penulis mengambil lokasi penelitian di Desa Galagamba Kecamatan Ciwaringin Kabupaten Cirebon.

### 4. Sumber Data

Teknik pengumpulan data yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah dilakukan melalui studi pustaka (*Library Researc*) yaitu dengan mengkaji peraturan pemerintah, perundang-undangan dan literature atau referensi yang berkaitan dengan topik penelitian. Serta melalui penelitian lapangan (*Field Researc*) dengan cara melakukan pengamatan dan wawancara langsung terhadap beberapa pihak atau narasumber yang berkaitan dengan topik penelitian. Secara lebih jelas berikut penulis paparkan sumber data atau teknik pengumpulan data dalam penelitian ini

#### a. Data Primer

Meliputi data yang diperoleh dari narasumber langsung dimana narasumber tersebut mengetahui permasalahan yang sedang dianalisis dalam penelitian dan bersedia memberikan informasi lisan maupun tertulis. Dilakukan dengan metode tanya jawab. Narasumber dalam penelitian ini ialah Bapak Musa selaku kuwu di desa galagamba kecamatan ciwaringin.

#### b. Data Sekunder

Meliputi data yang diperoleh dari buku, teks, jurnal, majalah, pendapat para ahli, kasus-kasus hukum serta symposium yang dilakukan oleh para pakar ahli. Dilakukan dengan metode mencari sumber referensi, teori, peraturan perundang-undangan dan dokumen-dokumen yang berkaitan dengan topik pembahasan penelitian ini.

### 5. Metode Pendekatan

Dalam penelitian ini metode yang digunakan adalah pendekatan kasus yang mengamati (*yurudis empiris*) atau mengobservasi hukum. Pendekatan ini menemukan analisa antara konsep hukum sebagai konsep nyata sebagai gejala social masyarakat

### 6. Analisa Data

Analisa yang digunakan dengan cara: Klarifikasi permasalahan, melakukan sistematisasi atas data dari hasil klarifikasi dan analisa data dari sistemasi untuk dijadikan dasar dalam memperoleh kesimpulan.

<sup>5</sup> Abdulkadir Muhammad, “*Hukum dan penelitian hukum*”, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004, halaman 134

<sup>6</sup> Mukti Fajar ND-Yulianto, “*Dualisme penelitian hukum normative dan empiris*”, Yogyakarta, 2010, halaman 25

### C. Hasil Dan Pembahasan

#### 1. Pelaksanaan serah terima jabatan kuwu di Desa Galagamba Kecamatan Ciwaringin

Pergantian pejabat pemerintahan sering kita sebut dengan “sertijab” yakni serah terima jabatan, baik itu pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Hal ini pun berlaku untuk pergantian kepala desa yang dibingkai dalam momen serah terima jabatan. Sertijab dimaknai sebagai sebuah kesinambungan kerja dimana sebuah pergantian pemerintahan yang lama kepada pemerintahan yang baru.

Mengacu pada Peraturan Menteri dalam Negeri No.82 tahun 2015 tentang pengangkatan dan pemberhentian kepala desa dimana dalam aturan tersebut telah dikatakan mengenai proses serah terima jabatan dan apa saja yang harus ada dan dilaksanakan saat acara serah terima jabatan kepala desa yang lama kepada kepala desa yang baru, contohnya adalah penyerahan buku memori serah terima jabatan.

Bagi kepala desa terpilih, buku memori serah terima jabatan sangatlah penting, mengapa demikian karena buku tersebut bisa menjadi sebuah pedoman untuk penyelenggaraan pemerintahan desa dalam waktu kedepan dan juga sebagai bahan evaluasi yang sangat spesifik sehingga kepala desa terpilih mengetahui apa saja kekurangan dan kelebihan yang dimiliki oleh desa nya. Tujuannya guna memaksimalkan penyelenggaraan pemerintah desa agar terarah dalam memaksimalkan segala potensi yang ada di desa. Namun sayangnya, dalam pelaksanaan serah terima jabatan kepala desa di Kabupaten Cirebon masih dijumpai beberapa desa yang saat pelaksanaan serah terima jabatan kuwu tidak disertakan penyerahan buku memori serah terima jabatan dari kuwu yang lama untuk kuwu terpilih.

Salah satunya adalah yang terjadi pada pelaksanaan serah terima jabatan kepala desa di Desa Galagamba Kecamatan Ciwaringin Kabupaten Cirebon. Serah terima jabatan yang dilaksanakan di Desa Galagamba tepatnya pada bulan Desember tahun

2017. Dimana kuwu yang lama tidak membuat buku memori serah terima jabatan seperti yang diatur dalam peraturan menteri dalam negeri no. 82 tahun 2015 mengenai buku memori serah terima jabatan. Menurut kuwu terpilih yakni bapak Musa, pelaksanaan serah terima jabatan yang dilakukan saat pemilihan kuwu yang lalu tidak seperti yang diamanatkan oleh Peraturan Menteri dalam Negeri No. 82 tahun 2015 tentang buku memori serah terima jabatan yang mengharuskan adanya penyerahan buku memori serah terima jabatan dari kuwu yang lama kepada kuwu terpilih. Dalam serah terima jabatan yang dilaksanakan pada saat itu kuwu terpilih hanya menerima sebuah stempel desa dank unci kendaraan saja.

Pada saat sertijab waktu itu bertempat dibalai desa Galagamba, hanya dihadiri oleh beberapa tokoh masyarakat kemudian pemerintah kecamatan atau camat dan jajarannya lalu dihadiri pula oleh perangkat desa yang lama. Proses serah terima jabatan hanya sekedar sambutan dan penandatanganan berita acara saja. Idealnya serah terima jabatan kuwu harus adanya buku memori serah terima jabatan seperti yang tercantum pada peraturan menteri dalam negeri no. 82 tahun 2015 dan juga adanya pembacaan memori serah terima jabatan itu sendiri yang dibacakan oleh kuwu yang lama.

Ketika tidak adanya memori serah terima jabatan dan tidak dibacakannya memori jabatan pada saat serah terima jabatan kuwu didesa galagamba tahun 2017 yang lalu, dampaknya pada kuwu terpilih sangat dirasakan sekali terutama pada bagian pemberkasan atau arsip-arsip desa yang sama sekali tidak ada dan juga adanya permasalahan yang terjadi yang harusnya diselesaikan oleh kuwu yang lama namun malah harus diselesaikan oleh kuwu terpilih. Sehingga kuwu terpilih yang seharusnya fokus melaksanakan rancangan program-program pembangunan yang sudah disusunnya malah menjadi terhambat karena dampak dari serah terima jabatan yang belum tuntas atau tidak sesuai dengan peraturan yang ada. Dalam wawancara yang dilakukan dengan Kuwu Desa Galagamba terpilih, yakni Bapak Musa, ada

beberapa point yang menjadi catatan penting terkait serah terima jabatan kepala desa. Kurang lebihnya sebagai berikut:<sup>7</sup>

1. Dalam penyelenggaraan pemerintahan apalagi dalam sebuah negara demokrasi, sudah semestinya segala tindakan yang mencakup seluruh kegiatan pejabat pemerintahan haruslah berlandaskan hukum dan peraturan yang ada, tidak terkecuali dalam penyelenggaraan pemerintahan desa.
2. Dalam penyelenggaraan pemerintah desa harus berdasarkan dengan Pancasila, Undang-undang Dasar 1945 Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Bhineka Tunggal Ika. Sebagaimana yang diamanatkan oleh undang-undang No.6 tahun 2014 tentang desa. Penyelenggaraan pemerintah desa harus berpedoman pada asas umum penyelenggaraan negara yang terdiri atas:
  - a. Asas kepastian hukum
  - b. Asas tertib penyelenggaraan negara
  - c. Asas tertib kepentingan umum
  - d. Asas keterbukaan peraturan perundang-undangan.
  - e. Asas proporsionalitas
  - f. Asas profesionalitas
  - g. Asas akuntabilitas
  - h. Asas efektivitas
  - i. Asas kearifan lokal
  - j. Asas keberagaman
  - k. Partisipatif
3. Kepala desa sebagai ujung tombak pemerintahan desa harus melaksanakan amanah undang-undang, terlebih lagi kepala desa merupakan pemimpin pemerintahan daerah didesa harus menjadi tauladan yang baik dalam sebuah ketaatan hukum. Hal ini bisa kita lihat dalam Pasal 26 ayat 4 Undang-Undang No.6 tahun 2014 menyatakan bahwa Kepala Desa berkewajiban antara lain:
  - a. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila.
  - b. Melaksanakan UUD 1945.
  - c. Mempertahankan dan memelihara Negara Kesatuan Republik Indonesia juga Bhineka Tunggal Ika.
  - d. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa.
  - e. Mentaati dan menegakkan peraturan perundang-undangan.
  - f. Melaksanakan kehidupan demokrasi dan berkeadilan gender.
  - g. Melaksanakan prinsip tata pemerintahan desa yang akuntabel, transparan, profesional, efektif, efisien, bersih dan bebas dari Kolusi, Korupsi dan Nepotisme.
  - h. Menjalin kerjasama dan kordinasi dengan seluruh pemangku kepentingan di desa.
  - i. Menyelenggarakan administrasi pemerintahan desa yang baik dan seterusnya.

Dari sebuah ringkasan wawancara diatas bisa kita cermati bahwa betapa pentingnya dalam penyelenggaraan pemerintahan apalagi sebagai seorang kepala desa haruslah melaksanakan segala amanah yang terdapat peraturan perundang-undangan. Hal ini kita fokuskan dalam pelaksanaan serah terima jabatan kepala desa yang mengacu pada Peraturan dalam Negeri No. 82 tahun 2015 mengenai buku memori serah terima jabatan dimana kepala desa harus membuat sebuah buku memori serah terima jabatan dan menyerahkan buku tersebut dalam acara serah terima jabatan kepada kepala desa terpilih.

Pentingnya buku memori serah terima jabatan bagi kepala desa itu sangat diperlukan sekali karena bisa menjadi arah mata angin dalam menjalankan roda pemerintahan desa,

---

<sup>7</sup> Wawancara dengan Kuwu Desa Galagamba pada hari jumat tanggal 13 Maret 2020 pukul 08:00 WIB bertempat di balai desa galagamba



menjadi tolak ukur dan evaluasi mengenai pembangunan sebuah desa. Hal ini juga merupakan sebuah bentuk pertanggung jawaban pribadi dari seorang kepala desa dimana dalam buku memori serah terima jabatan itu terdapat data pembangunan yang sudah dilakukan, pembangunan yang sedang dilakukan dan pembangunan yang akan dilakukan. Yang pada intinya bisa menjadi sebuah bahan evaluasi dan peta dalam menjalankan roda pemerintahan dan pembangunan desa bagi kepala desa terpilih.<sup>108</sup>

Ketika kepala desa tidak melaksanakan peraturan perundang-undangan terkait Peraturan Menteri dalam Negeri No. 82 tahun 2015 mengenai buku memori serah terima jabatan dan hal itu benar-benar terjadi maka artinya pengawasan terhadap suatu penyelenggaraan pemerintah tidak berjalan sebagaimana mestinya. Pengawasan sangat penting sekali dalam proses penyelenggaraan pemerintahan, mengingat dalam penyelenggaraan pemerintahan terdapat konsep "*Check and Balances*".<sup>9</sup>

Mekanisme *Checks and Balances* dalam suatu demokrasi merupakan suatu hal yang wajar, bahkan bias dibilang sangat diperlukan. Hal itu untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan oleh seseorang ataupun sebuah institusi dan untuk menghindari terpusatnya kekuasaan pada seseorang ataupun sebuah institusi karena dengan mekanisme ini antar institusi akan saling mengontrol dan mengawasi bahkan bisa saling mengisi. Oleh karena itu, baik dari Pemerintah Desa atau BPD, pihak kecamatan, pihak pemerintah daerah kabupaten atau badan yang berwenang melakukan pengawasan terkait pelaksanaan serah terima jabatan kepala desa ini seharusnya dapat memaksimalkan fungsi atau tujuan dari pengawasan yang antara lain:

1. Untuk mencegah atau memperbaiki kesalahan atau sebuah penyimpangan dan ketidaksesuaian penyelenggaraan dengan tugas dan wewenang yang telah ditentukan.
2. Agar hasil pelaksanaan pekerjaan atau tugas diperoleh secara berdaya guna dan berhasil guna sesuai dengan rencana atau aturan yang telah dibuat. Ketika kepala desa tidak menjalankan aturan yang wajib dijalankan maka berlaku baginya sebuah sanksi yang harus dipertanggung jawabkan. Sanksi tersebut berupa sanksi administrasi yang tertuang dalam undang-undang administrasi penyelenggaraan pemerintah. Sanksi tersebut bisa berupa teguran lisan, teguran tertulis, denda administrasi bahkan bisa berupa pemberhentian jabatan.

## **2. Pertanggung jawaban kuwu yang lama dalam hal tidak dilaksanakannya penyerahan buku memori serah terima jabatan**

### **Sanksi Administrasi Kepala Desa**

Pengaturan sanksi untuk kepala desa justru diatur dalam pasal-pasal sebelum pasal yang mengatur pemilihan dan pemberhentian kepala desa. Ada rumusan yang mengatur sanksi untuk kepala desa yaitu pasal 28 dan pasal 30. Pasal 28 mengatur sanksi untuk kepala desa yang tidak melaksanakan kewajiban yang diatur pasal 26 ayat 4 dan pasal 27. Sedangkan pasal 30 mengatur sanksi untuk kepala desa yang melanggar larangan-larangan yang disebut dalam pasal 29. Rumusan kedua pasal ini adalah sebagai berikut:<sup>1210</sup>

Dalam pasal 28 ayat 1 kepala desa yang tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana yang dimaksud pasal 26 ayat 4 dan pasal 27 maka diberlakukan atau dikenakan sanksi administratif berupa teguran lisan dan teguran tertulis. Kemudian pada ayat 2, dalam hal sanksi administratif sebagaimana yang dimaksud ayat 1 tidak dilaksanakan dilakukan tindakan pemberhentian sementara dan dapat dilanjutkan dengan pemberhentian.

<sup>8</sup> Wawancara dengan Mas David selaku Kasi Pemerintahan Desa Galagamba Pada Hari hari jumat tanggal 13 Maret 2020 pukul 08:30 WIB bertempat di balai desa galagamba

<sup>9</sup> Afan Gaffar, "*Politik Indonesia: Transisi menuju demokrasi*", Pustaka pelajar, Yogyakarta, 2006, halaman 89.

<sup>10</sup> Wawancara dengan Ibu. Edah Suaedah, S. Ip. Kasi Pemerintahan Kecamatan Ciwaringin pada hari kamis tanggal 25 Juni 2020 pukul 08:00-10:00 WIB bertempat di Kantor Kecamatan Ciwaringin

Dalam pasal 30 ayat 1, kepala desa yang melanggar larangan sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 29 maka dikenakan sanksi administratif berupa teguran lisan maupun teguran tertulis. Kemudian pada ayat 2, dalam hal sanksi administratif sebagaimana yang dimaksud ayat 1 tidak dilaksanakan, dilakukan tindakan pemberhentian sementara dan dapat dilanjutkan dengan pemberhentian.

Penerapan sanksi administrasi adalah salah satu bentuk tindakan pemerintah yang didasarkan pada kewenangan administrasi yang khas karena tidak diperlukan prosedur peradilan dalam menerapkannya dan bersifat sepihak. Memberhentikan seorang pejabat adalah salah satu bentuk sanksi administrasi tersebut, selain yang sudah dikembangkan saat ini.

Sanksi administrasi untuk kepala desa dibedakan menjadi dua kategori perbuatan, yaitu sanksi karena tidak melaksanakan kewajiban dan sanksi karena melanggar larangan. Hal ini merujuk pada pasal 26 ayat 4 dan pasal 27 Undang-Undang Desa, kepala desa memiliki 20 kewajiban dan tidak boleh melanggar 12 larangan. Secara normatif, pemberian sanksi ini dipandang sebagai bagian dari pembinaan dan pengawasan.

Pasal 115 Undang-Undang Desa menyebutkan pembinaan dan pengawasan yang dilakukan pemerintah kabupaten/kota meliputi antara lain: “memberikan sebuah sanksi atas penyimpangan yang dilakukan oleh kepala desa sesuai dengan ketentuan perundang-undangan”. Rumusan senada juga ada disebutkan dalam pasal 101 PP No. 72 tahun 2005 tentang Desa, bahwa dalam rangka pembinaan dan pengawasan, pemerintah kabupaten/kota berhak antara lain: “memberikan sanksi atas penyimpangan yang dilakukan oleh kepala desa sebagaimana yang sudah diatur dalam peraturan perundang-undangan”.

Pemberlakuan sanksi administrasi bagi kepala desa ini juga dikenakan kepada perangkat desa. Undang-undang Desa sama sekali tidak mengatur ketentuan sanksi dalam bab terpisah sebagaimana umumnya sebuah undang-undang. Memang, tidak ada kewajiban untuk membuat aturan sanksi tersebut. Undang-undang No. 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan juga tidak memuat sanksi. Tetapi Undang-undang Desa mengatur banyak kewajiban dan larangan yang ada pada dasarnya bersifat yuridis dan diancam pidana dalam perundang-undangan lainnya. Misalnya larangan menerima uang, barang atau jasa dari pihak ketiga yang dapat memperngaruhi keputusan atau tindakan yang dilakukannya berkaitan dengan Undang-undang No. 31 tahun 1999 yang telah diperbaiki dengan Undang-undang No. 20 tahun 2001, tentang pemberantasan tindak pidana korupsi. Selain itu ada rumusan-rumusan kewajiban yang tidak memiliki sebuah parameter yang jelas agar seseorang bisa dikenakan sanksi administrasi.

Berdasarkan penelusuran pada RUU Desa per oktober 2012 dibandingkan dengan naskah UU Desa ternyata ada satu bagian penting yang hilang, yaitu bagian tindakan penyidikan. Penelusuran pada Salinan pembahasanpun tidak banyak membantu Mengutip dari Menteri Gamawan Fauzi pada rapat kerja tanggal 15 Mei 2012, lengkapnya sebagai berikut: “berkaitan dengan pandangan DPD-RI mengenai pemerintah desa, pemerintah dapat menjelaskan bahwa substansi mengenai penyelenggaraan pemerintahan desa dalam regulasi ini meliputi pengaturan mengenai struktur organisasi dan tata kerja pemerintah desa, tugas, wewenang, hak dan kewajiban kepala desa, larangan bagi kepala desa, pemberhentian dan pemilihan kepala desa, tindakan penyidikan terhadap kepala desa dan badan permusyawaratan desa”.<sup>1311</sup>

Naskah awal RUU Desa khususnya pada pasal 33 yang mengatur tindakan penyidikan, merumuskan norma sebagai berikut: “tindakan penyidikan terhadap kepala desa dilaksanakan setelah adanya persetujuan tertulis dari bupati/walikota atas permintaan pihak yang berwenang. Kemudian dalam hal persetujuan tertulis dari bupati/walikota tidak terbit dalam

---

<sup>11</sup> Mengutip dari Menteri Gamawan Fauzi pada rapat kerja tanggal 15 Mei 2012, WIKIDESA.

waktu paling lambat 30 hari terhitung sejak diterimanya permohonan, barulah proses penyidikan dapat dilanjutkan. Hal tersebut tertuang khususnya pada ayat 3 yang kemudian dituangkan juga dalam pasal 42 UU Desa.

Satu pertanyaan penting yang mungkin muncul adalah tentang sanksi administratif bagi kepala desa. Sanksi administratif dalam rumusan UU Desa bermuara pada sebuah pemberhentian. Sebenarnya sanksi administratif bukan hanya bermuara pada sebuah pemberhentian semata, tetapi juga berkemungkinan sanksi lain seperti denda administratif. Jika kepala desa melanggar pasal 26 ayat 4 dalam Undang-undang Desa misalnya, sanksinya bukan mengarah pada sebuah pemberhentian tetapi kemungkinan membayar denda jika terbukti ia tidak memberikan informasi publik kepada pemohon. Hal ini sesuai dengan PP No. 61 tahun 2010 tentang pelaksanaan UU No. 18 tahun 2008 tentang keterbukaan informasi public

### **Aturan Tata Cara Pengenaan Sanksi Administrasi Pejabat Pemerintahan**

Mengenai aturan dan tata cara pengenaan sanksi administrasi bagi pejabat pemerintahan terdapat dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 48 Tahun 2016 tentang tata cara pengenaan sanksi administrasi kepada pejabat pemerintahan. Dalam peraturan pemerintah (PP) ini mengatur bagaimana penegnaan sanksi administrasi bagi pejabat pemerintahan yang meliputi pejabat pemerintahan yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan dalam ruang lingkup lembaga eksekutif, yudikatif, legislative dan pejabat pemerintahan lainnya yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan. Sanksi administrasi terdiri atas sanksi administrasi ringan, sanksi administrasi sedang dan sanksi administrasi berat. Lebih lengkapnya dalam uraian berikut:<sup>1412</sup>

#### **a. Sanksi Administrasi Ringan**

Sanksi administrasi ringan dikenakan bagi pejabat pemerintahan jika tidak melaksanakan 22 tindakan yang antara lainnya adalah berupa tidak menggunakan wewenang berdasarkan peraturan perundang-undangan atau asas umum pemerintahan, kemudian tidak menguraikan maksud tujuan dampak administrasi dan keuangan dalam menggunakan diskresi yang berpotensi mengubah alokasi anggaran dan menimbulkan akibat hukum yang berpotensi membebani keuangan negara. (1) Tidak menyampaikan permohonan secara tertulis kepada atasan pejabat dalam menggunakan diskresi yang berpotensi mengubah alokasi anggaran serta menimbulkan akibat hukum yang berpotensi merugikan keuangan negara. Tidak menyampaikan pemberitahuan secara lisan dan tulisan kepada atasan pejabat dalam menggunakan diskresi yang menimbulkan keresahan masyarakat, keadaan darurat atau mendesak. (2) tidak memberikan bantuan kedinasan yang diperlukan dalam keadaan darurat, tidak memberitahukan kepada atasannya dalam hal terdapat konflik kepentingan dan tidak memberitahukan kepada pihak-pihak yang bersangkutan paling lama 10 hari kerja sebelum menetapkan atau melakukan keputusan atau tindakan dalam hal keputusan menimbulkan pembebanan bagi warga masyarakat kecuali diatur lain dalam peraturan perundang-undangan.

Menurut Peraturan Pemerintah (PP) ini sanksi administrasi sedang berupa teguran lisan, teguran tertulis dan penundaan kenaikan pangkat/golongan atau hak-hak jabatan. Sanksi administrasi ringan sebagaimana yang dimaksud dapat dijatuhkan secara langsung oleh pejabat yang berwenang mengenakan sanksi administrasi.

---

<sup>12</sup> Wawancara dengan Ibu. Edah Suaedah, S. Ip. Kasi Pemerintahan Kecamatan Ciwaringin pada hari kamis tanggal 25 Juni 2020 pukul 08:00-10:00 WIB bertempat di Kantor Kecamatan Ciwaringin.



b. Sanksi Administrasi Sedang

Sanksi administrasi sedang diberikan kepada pejabat pemerintahan apabila tidak (1) memperoleh persetujuan dari atasan pejabat dalam penggunaan diskresi yang berpotensi mengubah alokasi anggaran (2) memberitahukan kepada atasan pejabat sebelum penggunaan diskresi dan melaporkan kepada atasan pejabat dalam hal penggunaan diskresi

menimbulkan keresahan masyarakat, keadaan darurat ataupun mendesak (3) melaksanakan keputusan atau tindakan yang sah dan keputusan yang telah dinyatakan tidak sah atau dibatalkan oleh pengadilan atau pejabat yang bersangkutan.

Sanksi administrasi sedang berupa pembayaran uang secara paksa atau ganti rugi kemudian pemberhentian sementara dengan memperoleh hak-hak jabatan atau pemberhentian sementara tanpa memperoleh hak-hak jabatan.

c. Sanksi Administrasi Berat

Adapun sanksi administrasi berat diberikan kepada pejabat pemerintahan apabila (1) menyalahgunakan wewenang yang meliputi melampaui kewenangan, mencampuradukan wewenang dan bertindak sewenang-wenang. (2) menetapkan atau memutuskan atau tindakan yang berpotensi memiliki konflik kepentingan. (3) melanggar ketentuan yang menimbulkan kerugian pada keuangan negara, perekonomian nasional dan merusak lingkungan hidup.

Sanksi administrasi berat menurut peraturan pemerintah (PP) ini berupa pemberhentian tetap dengan memperoleh hak-hak dan fasilitas lainnya, pemberhentian tetap tanpa memperoleh hak-hak keuangan dan fasilitas lainnya, pemberhentian tetap dengan memperoleh hak-hak keuangan lainnya serta dipublikasikan dimedia massa dan yang terakhir pemberhentian tetap tanpa memperoleh hak-hak keuangan dan fasilitas lainnya serta dipublikasikan dimedia massa.

Pejabat yang berwenang mengenakan sanksi menurut Peraturan Pemerintah (PP) No. 48 Tahun 2016 tentang tata cara pengenaan sanksi administrasi kepada pejabat pemerintahan, dalam hal pelanggaran administratif yang dilakukan oleh pejabat daerah maka pejabat yang berwenang dalam mengenakan sanksi administrasi yaitu kepala daerah. Sementara dalam hal pelanggaran administratif dilakukan oleh pejabat lingkungan kementerian/lembaga maka pejabat yang berwenang adalah menteri atau pimpinan lembaga.

Dalam hal pelanggaran- pelanggaran administratif yang dilakukan oleh bupati/walikota maka pejabat yang berwenang melakukan sanksi administratif yaitu gubernur. Dalam hal pelanggaran administratif yang dilakukan oleh gubernur maka yang berwenang mengenakan sanksi administratif adalah menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri. Kemudian dalam hal pelanggaran administratif yang dilakukan oleh menteri maka pejabat yang berwenang mengenakan sanksi administratif yaitu presiden (PP No. 48 Tahun 2016 pasal 12 ayat 4,5 dan 6).

## **D. Kesimpulan**

Kesimpulannya bahwa pelaksanaan serah terima jabatan kuwu/kepala desa di desa Galagamba kecamatan Ciwaringin tidak menyertakan buku/naskah memori serah terima jabatan dari kuwu yang lama kepada kuwu terpilih (sebagaimana yang sudah diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 82 tahun 2015 tentang pengangkatan dan pemberhentian kepala desa lebih tepatnya mengenai buku memori serah terima jabatan) sehingga menyebabkan keterhambatan dalam proses pembangunan desa karena buku/naskah serah terima jabatan ini berisikan pedoman dan evaluasi untuk pemerintahan kedepan lebih tepatnya terdapat data mengenai data inventaris desa lalu data mengenai

pembangunan yang sudah dilaksanakan, pembangunan yang sedang dilakukan dan pembangunan yang akan dilaksanakan.

Bagi kuwu terpilih hal ini sangat penting sekali karena bisa menjadi sebuah peta arah mata angin dalam mengemudikan roda pemerintahan kedepan dan juga sebagai bentuk transparansi atau tanggung jawab seorang kuwu/kepala desa untuk regenerasi kepemimpinan. Hal ini terjadi karena kurangnya pengawasan dari pihak terkait yakni tidak berjalannya fungsi pembinaan camat yang seharusnya menjalankan pengawasan dan pembinaan kepada kepala desa dan bertanggung jawab pada momentum serah terima jabatan kepala desa namun hal ini tidak terlaksana dengan adanya ketidaksesuaian serah terima jabatan atau pada serah terima jabatan kepala desa di Desa Galagamba. Padahal dalam sistem pemerintahan yang demokrasi terdapat sistem “*check and balances*” dimana unsur pemerintahan baik didesa, kecamatan, kabupaten, provinsi dan pusat harus saling mengawasi dan saling kontrol dalam berbagai kegiatan pemerintahan, serta sanksi administrasi untuk kuwu/kepala desa dibedakan menjadi dua kategori perbuatan, yaitu sanksi karena tidak melaksanakan kewajiban dan sanksi karena melanggar larangan.

Hal ini merujuk pada pasal 26 ayat 4 dan pasal 27 Undang-Undang Desa, kepala desa memiliki 20 kewajiban dan tidak boleh melanggar 12 larangan. Secara normatif, pemberian sanksi ini dipandang sebagai bagian dari pembinaan dan pengawasan. Pasal 115 Undang-Undang Desa menyebutkan pembinaan dan pengawasan yang dilakukan pemerintah kabupaten/kota meliputi antara lain: “memberikan sebuah sanksi atas penyimpangan yang dilakukan oleh kepala desa sesuai dengan ketentuan perundang-undangan”. Penerapan sanksi juga diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 48 Tahun 2016 tentang tata cara pengenaan sanksi administrasi kepada pejabat pemerintahan yang dibagi menjadi tiga bagian yakni sanksi administrasi ringan, sanksi administrasi sedang dan sanksi administrasi berat.

## Daftar Pustaka

### Buku

- Abdulkadir Muhammad, “*Hukum Dan Penelitian Hukum*”, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004.
- Afan Gaffar “*Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*” Pustaka pelajar, Yogyakarta. 2006.
- A. Fickar Hadjar, “*Pokok-Pokok Pikiran Dan Rancangan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi*”, Jakarta, KRHN dan kemitraan, 2003.
- Miriam Budiarjo, “*Hak asasi manusia dalam dimensi global*”, jurnal ilmu politik, Jakarta, 1990.
- Moch Zaini Mustakim, “*Kepemimpinan Desa*”, Kementerian Desa, Pembangunan daerah tertinggal dan transmigrasi, 2015.
- Mukti Fajar ND-Yulianto, “*Dualisme Penelitian Hukum Normative Dan Empiris*”, Yogyakarta, 2010.
- Prayudi Atmosudirdjo, “*Ilmu Administrasi*”, Untag University, Jakarta, 1970.
- Syafiie-Inu Kecana, “*Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia*”, Bumi Aksara, Bandung, 1999.

### Peraturan dan Perundang undangan

- Undang-Undang No.6 Tahun 2014 Tentang Desa.
- Peraturan Pemerintah (PP) No. 48 Tahun 2016 tentang tata cara pengenaan sanksi administrasi kepada pejabat pemerintahan.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 82 Tahun 2015 Tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Desa.

Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten Cirebon No. 2 tahun 2015 tentang Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa.  
Peraturan Bupati (Perbup) No. 21 tahun 2019 tentang tata cara pemilihan kuwu.

**Jurnal**

Jurnal administrasi publik, “*pengelolaan alokasi dana desa dalam pemberdayaan masyarakat desa, no 6*”.

Zulkarnain Ridlwan, “*Negara Hukum Indonesia Kebalikan Nachtwachterstaat*”, Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum, Vol.5, No.2,2012