

**KINERJA APARAT DESA DALAM PELAKSANAAN ADMINISTRASI  
PEMERINTAHAN DESA DI DESA BAKUNG UDIK KECAMATAN  
GEDUNG MENENG KABUPATEN TULANG BAWANG**

(Skripsi)

Oleh

**SAPTORI**



**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS LAMPUNG  
BANDAR LAMPUNG  
2019**

**KINERJA APARAT DESA DALAM PELAKSANAAN ADMINISTRASI  
PEMERINTAHAN DESA DI DESA BAKUNG UDIK KECAMATAN  
GEDUNG MENENG KABUPATEN TULANG BAWANG**

**ABSTRAK**

**Oleh**

**SAPTORI**

Seiring dengan perubahan kelembagaan di desa serta berdasarkan amanat Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa mendorong aparat desa untuk bekerja sesuai dengan target yang hendak dicapai. Namun kondisi riil kemampuan Aparat Desa Bakung Udik Kecamatan Gedung Meneng Kabupaten Tulang Bawang dalam pelaksanaan tugas masih sangat minim. Pendekatan Masalah yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif dan yuridis empiris. Metode Pengumpulan Data yaitu studi pustaka dan studi lapangan. Analisis data yaitu analisis kualitatif. Hasil Penelitian dan pembahasan menunjukkan bahwa: Kinerja Aparat Desa dalam Pelaksanaan Administrasi Pemerintahan Desa di Desa Bakung Udik masih kurang maksimal. Penilaian tersebut dinilai dari tiga kepala urusan, baik pemerintahan, pembangunan, dan umum mengakui bahwa peran dan tugas diberikan belum dilaksanakan secara efektif dan maksimal. Faktor Penghambat Peningkatan Kinerja Aparat Desa Bakung Udik antara lain adalah kurangnya sarana dan prasarana, kurangnya disiplin kerja aparat desa serta kurangnya pendidikan dan pelatihan bagi aparatur desa. Saran dalam penelitian ini adalah Pemerintah daerah hendaknya mengoptimalkan program pendidikan dan pelatihan guna meningkatkan kapasitas aparat pemerintah desa, serta pemerintah daerah perlu melakukan peningkatan kesejahteraan aparat desa dengan baik sehingga ada keseimbangan antara beban kerja dengan tugas dan fungsi yang dilaksanakan aparat desa di Kabupaten Tulang Bawang.

**Kata Kunci : *Kinerja, Aparat Desa, Pelaksanaan Administrasi, Pemerintahan Desa***

**THE VILLAGE APPARATUS PERFORMANCE IN THE  
IMPLEMENTATION OF VILLAGE GOVERNMENT ADMINISTRATION  
IN BAKUNG UDIK VILLAGE, GEDUNG MENENG SUB-DISTRICT,  
TULANG BAWANG REGENCY.**

**ABSTRACT**

**By**

**SAPTORI**

Along with the institutional changes in the village and based on the mandate of Law Number 6 of 2014 concerning Villages, village apparatus are encouraged to work in accordance with the targets to be achieved. However, the real condition of the capability of the Bakung Udik Village Apparatus in Gedung Meneng sub-district, Tulang Bawang Regency in carrying out their tasks is still very minimal. The problem approach in this study uses normative and empirical approaches. The data sources used are primary data and secondary data which are carried out by literature studies and field studies. Based on the results of this study indicate: the village apparatus performance in the implementation of village government administration in bakung udik village is still not maximal. The assessment was assessed from three heads of affairs, both government, development, and the general acknowledged that the roles and tasks assigned had not been implemented effectively and maximally. Inhibiting factors include lack of facilities and infrastructure, lack of work discipline of village officials and lack of education and training for village apparatus. The suggestions in this study are: that local governments should optimize education and training programs to increase the capacity of village government officials, and local governments need to improve the welfare of village officials so that there is a balance between workload and duties and functions carried out by village officials in Tulang Bawang Regency.

**Keywords : *Performance, Village Apparatus, Administration, Village Government.***

**KINERJA APARAT DESA DALAM PELAKSANAAN ADMINISTRASI  
PEMERINTAHAN DESA DI DESA BAKUNG UDIK KECAMATAN  
GEDUNG MENENG KABUPATEN TULANG BAWANG**

**Oleh**

**Saptori**

**Skripsi**

**Sebagai salah satu syarat untuk mencapai gelar**

**Sarjana Hukum**

**Pada**

**Bagian Hukum Administrasi Negara**

**Fakultas Hukum Universitas Lampung**



**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS LAMPUNG  
BANDAR LAMPUNG  
2019**

Judul Skripsi : **KINERJA APARAT DESA DALAM  
PELAKSANAAN ADMINISTRASI  
Pemerintahan Desa di Desa Bakung  
UDIK Kecamatan Gedung Meneng  
Kabupaten Tulang Bawang**

Nama Mahasiswa : **SAPTORI**

No. Pokok Mahasiswa : **1512011190**

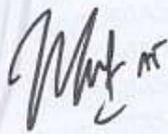
Bagian : **HUKUM ADMINISTRASI NEGARA**

Fakultas : **HUKUM**

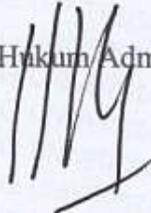
**MENYETUJUI**

1. **Komisi Pembimbing**

  
**Syamsir Syamsu, S.H., M.Hum.**  
NIP.19610805 198903 1 005

  
**Marlita Eka Putri AT. S.H., M.H.**  
NIP. 19840321 200604 2 001

2. **Ketua Bagian Hukum/ Administrasi Negara**

  
**Syamsir Syamsu, S.H., M.Hum.**  
NIP. 19610805 198903 1 005

**MENGESAHKAN**

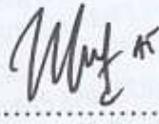
1. Tim Penguji

Ketua

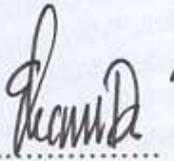
: **Syamsir Syamsu, S.H., M.Hum.**



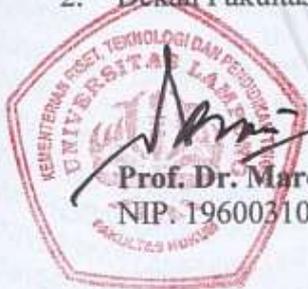
Sekretaris/Anggota : **Marlia Eka Putri AT, S.H., M.H.**



Penguji Utama : **Eka Deviani, S.H., M.H.**



2. Dekan Fakultas Hukum



**Prof. Dr. Maroni, S.H., M.Hum.**  
NIP. 19600310 198703 1 002

Tanggal Lulus Ujian Skripsi : **31 Juli 2019**

## LEMBAR PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan dengan sebenarnya bahwa:

1. Skripsi dengan judul Kinerja Aparat Desa dalam Pelaksanaan Administrasi Pemerintahan Desa di Desa Bakung Udik Kecamatan Gedung Meneng Kabupaten Tulang Bawang adalah karya saya sendiri dan saya tidak melakukan penjiplakan atau pengutipan atas karya penulis lain dengan cara yang tidak sesuai dengan tata etika ilmiah yang berlaku dalam masyarakat akademik atau yang disebut **Plagiarisme**.
2. Hak Intelektual atas karya ilmiah ini diserahkan sepenuhnya kepada Universitas Lampung.

Atas pernyataan ini, apabila di kemudian hari adanya ketidakbenaran, saya bersedia menanggung akibat dan sanksi yang diberikan kepada saya, saya bersedia dituntut sesuai dengan hukum yang berlaku.

Bandar Lampung, 31 Juli 2019

Demi buat Pernyataan



Saptori

NPM. 1512011190

## **RIWAYAT HIDUP**



Nama lengkap penulis adalah Saptori. Penulis dilahirkan di Bakung Udik Tulang Bawang 05 April 1996 . Penulis adalah anak keempat dari enam bersaudara, buah hati dari pasangan Bapak Miptah dan Ibu Samsidar.

Pendidikan formal yang penulis tempuh dan selesaikan adalah Sekolah Dasar (SD) 02 YAPINDO Tulang Bawang, Sekolah Menengah Pertama (SMP) YAPINDO Tulang Bawang, Sekolah Menengah Atas (SMA) Negeri 7 Bandar Lampung. Penulis terdaftar sebagai Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Lampung pada tahun 2015 dan sudah melaksanakan kegiatan Kuliah Kerja Nyata Fakultas Hukum Universitas Lampung periode I Januari 2018 sebagai Koordinator Kecamatan Sumberejo Kabupaten Tanggamus. Selama menjadi mahasiswa, penulis aktif di organisasi internal maupun eksternal kampus. Di internal kampus, penulis aktif di Unit Kegiatan Mahasiswa-Fakultas Mahasiswa Pengkaji Masalah Hukum (UKM-F MAHKAMAH) Fakultas Hukum Universitas Lampung sebagai Ketua Umum periode 2017/2018. Penulis juga aktif di Badan Eksekutif Mahasiswa (BEM) Fakultas Hukum Universitas Lampung sebagai Gubernur periode 2018/2019. Penulis aktif di Himpunan Mahasiswa Hukum Administrasi Negara (HIMAHAN) sebagai Kepala Bidang Humas dan Kesekretariatan periode 2018/2019. Penulis aktif di organisasi eksternal kampus Gojuryu Karatedo Seluruh Indonesia

(GOKASI) Provinsi Lampung sebagai Wakil Sekretaris Umum periode 2016/2021. Penulis aktif di Nusantara Shooting Club (NSC) Provinsi Lampung sebagai Kepala Bidang Hubungan Masyarakat. Penulis aktif di Himpunan Mahasiswa Islam (HMI) Komisariat Hukum Universitas Lampung Cabang Bandar Lampung sebagai Wakil Sekretaris Bidang Perguruan Tinggi, Kemahasiswaan dan Kepemudaan (PTKP) . Penulis juga aktif di Keluarga Besar Mahasiswa Tulang Bawang (KABAMA TUBA) sebagai Pendiri dan Ketua Umum periode 2019/2020. Penulis juga aktif di Satuan Siswa Pelajar dan Mahasiswa Pemuda Pancasila (SAPMA PP) Kota Bandar Lampung periode 2019/2021 dan masih aktif sampai dengan sekarang. Penulis menyelesaikan skripsi ini sebagai salah satu syarat untuk mencapai gelar Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Lampung.

## **PERSEMBAHAN**

***Dengan segala kerendahan hati tulus dan ikhlas Kupersembahkan skripsi ini kepada:***

### ***Kedua orang tuaku tercinta***

*Papah Miptah dan Mamah Samsidar, yang telah memberika cinta dan kasih sayangnya serta doa yang tak pernah henti – hentinya untuk keberhasilan dan kebahagiaanku.*

### ***Kakak–kakak dan adik–adikku tercinta***

*Ses Novita Handayani,S.Pd., Uni Nova Dwi Rita,S.E., Uti Muna Sari,S.Si., Marsuli,S.H., Apriyadi,A.Md.Far. atas motivasi, dukungan dan kebahagiaan atas keberhasilanku.*

### ***Keluarga Besar***

*Bintang Alam dan Arsyad Temenggung yang telah memberikan motivasi serta dukungannya atas keberhasilanku.*

### ***Penyemangat dan Pendampingku***

*Azzahra Fitri Annisa,S.H. yang telah menemani, mendukung dengan sabar, tulus dan ikhlas atas keberhasilanku.*

### ***Almamaterku Tercinta***

*Fakultas Hukum Universitas Lampung.*

## **MOTO**

*“Hendaklah Kamu Berlaku Adil; Sesungguhnya Allah Mencintai Orang-Orang  
yang Berlaku Adil”.*

**( Q.S Al – Hujurat 49:9 )**

*“Hanya Kekuatan Cinta yang Mampu Merubah Duri Menjadi Mawar dan Hanya  
Kekuatan Ide yang Dapat Mengubah Harapan Menjadi Kenyataan”.*

**( Saptori )**

## SAN WACANA

Alhamdulillah rabbil 'alamin, Rasa syukur penulis ucapkan kepada Allah Tuhan Seluruh Alam karena atas rahmat dan hidayah-Nya penulis dapat menyelesaikan penulisan skripsi yang berjudul: **KINERJA APARAT DESA DALAM PELAKSANAAN ADMINISTRASI PEMERINTAHAN DESA DI DESA BAKUNG UDIK KECAMATAN GEDUNG MENENG KABUPATEN TULANG BAWANG**. Skripsi ini di susun sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Lampung.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa selama proses penyusunan skripsi sampai dengan terselesaikannya skripsi ini, penulis mendapatkan bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, dalam kesempatan ini penulis menyampaikan terima kasih sebesar-besarnya kepada:

1. Bapak Syamsir Syamsu, S.H., M.Hum. selaku Dosen Pembimbing I yang telah memberikan arahan, bimbingan dan masukan sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan skripsi ini;
2. Ibu Marlia Eka Putri AT, S.H., M.H. selaku Dosen Pembimbing II yang telah memberikan arahan, bimbingan dan masukan sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan skripsi ini;
3. Ibu Sri Sulastuti, S.H., M.Hum. selaku Dosen Pembahas I yang telah memberikan kritik, saran dan masukan dalam proses perbaikan skripsi ini;

4. Ibu Eka Deviani, S.H., M.H. selaku Dosen Pembahas II yang telah memberikan kritik, saran dan masukan dalam proses perbaikan skripsi ini;
5. Bapak Prof. Dr. Hasriadi Mat Akin, M.P., selaku Rektor Universitas Lampung beserta pimpinan dan Staff Rektorat Universitas Lampung;
6. Bapak Prof. Dr. Maroni, S.H., M.Hum. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Lampung;
7. Ibu Sri Sulastuti, S.H., M.Hum. selaku Wakil Dekan bidang Kemahasiswaan dan Alumni Fakultas Hukum Universitas Lampung;
8. Bapak Syamsir Syamsu, S.H., M.Hum. selaku Ketua Bagian Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Lampung;
9. Ibu Eka Deviani, S.H., M.H. selaku Sekretaris Bagian Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Lampung;
10. Seluruh dosen dan staff pekerja Fakultas Hukum Universitas Lampung yang telah memberikan ilmu, dukungan, dan sinergitas yang bermanfaat kepada penulis selama selama menempuh studi;
11. Terima kasih kepada seluruh pemerintah Kabupaten/Kota, Provinsi, Pusat dan Swasta yang sudah menerina Audiensi sehingga terbentuknya sinergitas, relasi dan keluarga di jiwa dan raga penulis;
12. Aparat desa dan seluruh masyarakat desa Bakung Udik Kecamatan Gedung Meneng Kabupaten Tulang Bawang atas bantuan dan informasi serta kebaikan yang di berikan demi keberhasilan pelaksanaan penelitian ini;
13. Keluarga besar UKM-F MAHKAMAH Fakultas Hukum Universitas Lampung angkatan 2012-2018 terimakasih atas kekeluargaan, pembelajaran,

dan dinamika yang telah membentuk jiwa kepemimpinan organisasi di dalam jiwa dan raga penulis;

14. Keluarga besar BEM dan BIM Fakultas Hukum Universitas Lampung angkatan 2016-2018 terimakasih atas kekeluargaan, dan dinamika yang telah membentuk jiwa kepemimpinan organisasi di dalam jiwa dan raga penulis;
15. Keluarga besar HIMA HAN Fakultas Hukum Universitas Lampung angkatan 2014-2016 terimakasih atas kekeluargaan, pembelajaran, dan dinamika yang telah membentuk jiwa kepemimpinan organisasi di dalam jiwa dan raga penulis;
16. Keluarga besar HMI komisariat Hukum Universitas Lampung angkatan 2012-2018 terimakasih atas kekeluargaan, pembelajaran, sinergitas dan dinamika sehingga terbentuklah jiwa pejuang organisasi penulis;
17. Keluarga besar GOKASI Provinsi Lampung periode 2016-2021 terimakasih atas pembelajaran, pengabdian dan kekeluargaan di dalam jiwa dan raga penulis;
18. Keluarga besar NSC Provinsi Lampung terimakasih atas pembelajaran, pengabdian dan kekeluargaan di dalam jiwa dan raga penulis;
19. Keluarga besar KABAMA TUBA periode 2019/2020 terimakasih atas pembelajaran, pengabdian dan kekeluargaan di dalam jiwa dan raga penulis;
20. Keluarga besar SAPMA PP Kota Bandar Lampung periode 2019/2021 terimakasih atas pembelajaran, pengabdian dan kekeluargaan di dalam jiwa dan raga penulis;

21. Terima kasih kepada saudara seperjuangan Bagian Hukum Administrasi Negara angkatan 2015 Fakultas Hukum Universitas Lampung yang telah memberikan bantuan, dukungan dan doa untuk penulis;
22. Terima kasih kepada saudara seperjuangan HMI Komisariat hukum Unila angkatan 2015 dan angkatan Gaza Piranha atas kekeluargaan, pembelajaran dan cinta tulus ikhlas kepada jiwa raga penulis;
23. Terima kasih kepada mentor pejuang kanda M. Fadly Renaldy,S.H. dan kanda Ridwan Al Syaleh,S.H. atas bimbingan, dukungan cinta tulus dan ikhlas kepada jiwa dan raga penulis;
24. Terima kasih kepada Saudara-saudara seperjuangan dan sependapat Achmad Fadly,S.H., Rio Fahni,S.H., Feri Kurniawan,S.H., Bahara Rizki,S.H., Hedy Andre,S.H., Erwin Gumara,S.H., Andhika Hidayatullah,S.H., Ridwan Saputra,S.H., Rhizki Setiabudi,S.H. , Eka Reza Khadowmi,S.H. , Destria,S.H., Alfath Mahilla,S.H., Merza Yupinda,S.H., Dita,S.H. , Ida,S.H. , Putri Rahma Sholeha,S.H. Yakin dan paksa usaha sampai;
25. Adinda-adinda saudaraku pejuang dan sependapat Ismi Ramadhoni,S.H., Ebi Haryanto,S.H., Satriansyah,S.H., Abdul Karim,S.H., Rio Pratama,S.H., M. Abdullah,S.H., Galuh Putri,S.H., Ragil Jaya Tamara,S.H., Gandi Aristomin Rala,S.H., Irawan Dauri.S.H., Dea fadla,S.H., Ardan Kandari,S.H., Agung Wira,S.H., Ridho Makarin,S.H. Yakin dan paksa usaha sampai;
26. Terima kasih kepada saudara-saudara beda pendapat dan kompetitor yang telah memberikan pembelajaran dinamika sehingga perlahan terbentuknya jiwa bijaksana penulis;

27. Terima kasih saya ucapkan kepada HIMA PANCE Adjie Pandu,S.H., Agung Permana.S.H., Doni Saputra,S.H., M.Hadidi,S.H., Irfan Mahdiala,S.H., Reza Zikri,S.H., Reza Fahlevi,S.H., Akbar Radinal,S.H., Danang Pratama,S.H., Erwin Saputra,S.H., M. Hari,S.H., Mega Sopiandi,S.H. Atas kekeluargaan dan kerjasama tulus dan ikhlas atas selama ini;
28. Terima kasih untuk keluarga besar Putra dan Putri Desa Bakung Udik dan Kabupaten Tulang Bawang atas kekeluargaan selama ini;
29. Terima kasih untuk seluruh pihak yang telah berperan di dalam kehidupan penulis yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu.

Semoga Allah SWT memberikan balasan atas bantuan dan dukungan yang telah diberikan kepada penulis dan semoga skripsi ini dapat bermanfaat untuk menambah wawasan keilmuan bagi pembaca pada umumnya dan bagi penulis khususnya.

Bandar Lampung, 24 Juli 2019

Penulis

**Saptori**

## DAFTAR ISI

Halaman

|   |           |
|---|-----------|
| <b>ABSTRAK</b>  |           |
| <b>PERSETUJUAN</b>  |           |
| <b>PENGESAHAN</b>   |           |
| <b>RIWAYAT HIDUP</b>  |           |
| <b>MOTO</b>   |           |
| <b>PERSEMBAHAN</b>  |           |
| <b>SANWACANA</b>  |           |
| <b>PERNYATAAN</b>   |           |
| <b>DAFTAR ISI</b>   |           |
| <b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>   | <b>1</b>  |
| 1.1 Latar Belakang.....   | 1         |
| 1.2 Permasalahan .....  | 5         |
| 1.3 Ruang Lingkup .....   | 5         |
| 1.4 Tujuan Penelitian.....  | 6         |
| 1.5 Kegunaan Penelitian .....   | 6         |
| <b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....</b>   | <b>7</b>  |
| 2.1 Teori Kewenangan Pemerintah .....   | 7         |
| 2.2 Desa.....   | 13        |
| 2.3 Administrasi Pemerintahan .....   | 24        |
| <b>BAB III METODE PENELITIAN .....</b>  | <b>34</b> |
| 3.1 Pendekatan Masalah.....   | 34        |
| 3.2 Sumber Data.....  | 34        |
| 3.3 Prosedur Pengumpulan dan Pengolahan Data .....  | 36        |
| 3.4 Analisis Data .....   | 37        |
| <b>BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....</b>  | <b>38</b> |
| 4.1 Kinerja Aparat Desa dalam Pelaksanaan Administrasi Pemerintahan Desa di Desa Bakung Udik Kecamatan Gedung Meneng Kabupaten Tulang Bawang.....                               | 38        |
| 4.2 Faktor Penghambat Peningkatan Kinerja Aparat Desa Dalam Pelaksanaan Administrasi Pemerintahan Desa di Desa Bakung Udik Kecamatan Gedung Meneng Kabupaten Tulang Bawang..... | 51        |

|                            |           |
|----------------------------|-----------|
| <b>BAB V PENUTUP .....</b> | <b>59</b> |
| 5.1 Kesimpulan .....       | 59        |
| 5.2 Saran.....             | 59        |

**DAFTAR PUSTAKA**

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Negara Indonesia menerapkan sistem pemerintahan demokrasi yaitu pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Rakyat bebas untuk menyampaikan pendapatnya secara langsung maupun melalui sosial media. Pada era reformasi sekarang membuka jalan bagi setiap daerah untuk memajukan daerahnya sendiri. Wujud dari demokrasi dalam pemerintahan adalah adanya asas desentralisasi dan otonomi daerah.<sup>1</sup>

Berdasarkan Pasal 1 Ayat 6 dan 12 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonomi untuk mengatur sendiri urusan pemerintahan dan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Daerah otonom yang selanjutnya disebut daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Penyelenggaraan pemerintahan desa tidak terpisahkan dari penyelenggaraan otonomi daerah. Pemerintahan desa merupakan unit terdepan (ujung tombak)

---

<sup>1</sup> Sudikno Mertokusumo. *Mengenal Hukum*. Yogyakarta : Liberty. 1985. hlm 67

dalam pelayanan kepada masyarakat serta tombak strategis untuk keberhasilan semua program. Karena itu upaya untuk memperkuat desa (Pemerintah Desa dan Lembaga Kemasyarakatan) merupakan langkah mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat sebagai tujuan otonomi daerah, sehingga penyelenggaraan Pemerintahan Desa merupakan sub sistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan, sehingga desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya.<sup>2</sup>

Desa adalah suatu hasil dari perwujudan antara kegiatan sekelompok manusia dengan lingkungannya. Hasil dari perpaduan itu ialah suatu wujud atau penampakan di muka bumi yang ditimbulkan oleh unsur-unsur fisiografi, sosial ekonomis, politis dan kultural yang saling berinteraksi antar unsur tersebut dan juga dalam hubungannya dengan daerah lain.<sup>3</sup> Desa dibentuk atas prakarsa masyarakat dengan memperhatikan asal usul desa dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat. Pembentukan desa harus memenuhi persyaratan, diantaranya jumlah penduduk, luas wilayah, bagian wilayah kerja perangkat, dan sarana serta prasarana pemerintahan. Pembentukan desa dapat berupa penggabungan beberapa desa, atau bagian desa yang bersandingan, atau pemekaran dari suatu desa menjadi dua desa atau lebih, atau pembentukan desa di luar desa yang telah ada.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Desa Sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah, yang berwenang untuk mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan, kepentingan

---

<sup>2</sup>W Juliantara. *Pembaharuan Arah Realisasi di Era Otonomi Daerah*. Yogyakarta:: Pembaharuan. 2000. hlm 76

<sup>3</sup>Sadu Wasistiono dan Irwan Tahir. *Prospek Pembangunan Desa*. Bandung: Fokusmedia. 2007. hlm 8

masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal-usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Untuk dapat mengemban amanat Undang-undang penyelenggaraan pemerintahan daerah tersebut, maka pemerintah membutuhkan dukungan dari aparatur pemerintah yang tangguh, professional dan mampu berbuat lokal serta bersaing secara global.

Dalam lingkungan pemerintah desa, kepala desa dan seluruh perangkat desa sebagai pelaksana tugas pemerintah di desa diharapkan dapat melaksanakan tugas pemerintah desa dengan baik demi terciptanya kesejahteraan dan pembangunan rakyat di desa. Kinerja aparatur pemerintah desa merupakan satu ukuran yang menyatakan seberapa jauh target (kuantitas, kualitas dan waktu) yang telah dicapai oleh manajemen, yang mana target tersebut sudah ditentukan terlebih dahulu. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Pemerintah Desa adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh Pemerintah Desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Di sisi lain para perangkat desa sering kali dikonstruksikan sebagai pamong desa yang diharapkan dapat menjadi pengayom masyarakat, namun masih ada pengelolaan pemerintah desa dalam konteks ini yang masih lemah dalam akuntabilitas dan transparansi pemerintah desa. Hal yang paling mencolok di kalangan pemerintah desa adalah adanya fenomena bahwa seorang sekretaris desa (Sekdes) di isi dari Aparatur Sipil Negara (ASN) yang memenuhi persyaratan.

Selain itu adanya batasan SMA atau sederajat bagi seorang aparat juga masih menjadi masalah yang sering diperdebatkan.

Seiring dengan perubahan kelembagaan di desa, hal tersebut mendorong sumber daya manusia (aparat) desa untuk bekerja sesuai dengan target yang hendak dicapai. Untuk itu aparat desa harus dapat bekerja secara maksimal. Sumber daya manusia tidak lagi dipandang sebagai salah satu faktor produksi sebagaimana pendapat manajemen kuno, yang memperlakukan manusia seperti halnya mesin. Tetapi sekarang ini aparat desa bertindak sebagai *Human Capital* yang sangat berperan sesuai dengan pandangan manajemen modern.

Perbedaan pandangan itu membawa indikasi pada perlakuan atas sumber daya manusia. Dalam pandangan yang pertama sumber daya manusia dikelola sejajar dengan manajemen produksi. Keuangan dan pemasaran yang tentunya tidak sesuai dengan harkat martabat manusia. Karena manusia bukan sekedar sumber melainkan pelaksanaan yang menjalankan lembaga atau motor pengarah organisasi. Masyarakat secara umum masih sering mengeluhkan para aparatur pemerintah desa yang kurang pengertian pada kebutuhan warga. Untuk memperoleh pelayanan yang sederhana saja masyarakat sering dihadapkan pada kesulitan, misalnya prosedur yang berbelit-belit. Aparat pemerintah desa kurang merasa terpanggil untuk meningkatkan efisiensi dan memperbaiki prosedur kerja.

Berangkat dari pemikiran tersebut, dikaitkan dengan kondisi riil sementara Aparat Desa Bakung Udik Kecamatan Gedung Meneng Kabupaten Tulang Bawang sebagai tempat penelitian yang direncanakan ini, menurut pengamatan awal penulis, menunjukkan bahwa kemampuan aparat Desa dalam pelaksanaan tugas

terutama dalam menyiapkan bahan dan informasi yang dibutuhkan untuk kepentingan perencanaan pembangunan, hasilnya masih minim atau belum terlaksana secara optimal. Hal ini terbukti dari pelaksanaan tugas-tugas administrasi yang tidak terlaksana dengan baik dan konsisten sesuai ketentuan, baik administrasi umum, administrasi penduduk, maupun administrasi keuangan.

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut, penulis tertarik untuk menulis karya ilmiah skripsi yang berjudul **Kinerja Aparat Desa dalam Pelaksanaan Administrasi Pemerintahan Desa di Desa Bakung Udik Kecamatan Gedung Meneng Kabupaten Tulang Bawang.**

## **1.2 Permasalahan**

Berdasarkan latar belakang maka permasalahan yang akan di bahas dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana Kinerja Aparat Desa dalam Pelaksanaan Administrasi Pemerintahan Desa di Desa Bakung Udik Kecamatan Gedung Meneng Kabupaten Tulang Bawang?
2. Apa sajakah faktor Penghambat peningkatan Kinerja Aparat Desa dalam Pelaksanaan Administrasi Pemerintahan Desa di Desa Bakung Udik Kecamatan Gedung Meneng Kabupaten Tulang Bawang?

## **1.3 Ruang Lingkup**

Ruang lingkup dalam penelitian ini adalah Hukum Administrasi Negara, khususnya yang berkaitan dengan Kinerja Aparat Desa dalam Pelaksanaan Administrasi Pemerintahan Desa. Ruang lingkup lokasi penelitian adalah Desa Bakung Udik Kecamatan Gedung Meneng Kabupaten Tulang Bawang.

#### **1.4 Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui Kinerja Aparat Desa dalam Pelaksanaan Administrasi Pemerintahan Desa di Desa Bakung Udik Kecamatan Gedung Meneng Kabupaten Tulang Bawang.
2. Untuk mengetahui faktor Penghambat peningkatan Kinerja Aparat Desa dalam Pelaksanaan Administrasi Pemerintahan Desa di Desa Bakung Udik Kecamatan Gedung Meneng Kabupaten Tulang Bawang.

#### **1.5 Kegunaan Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan teoritis dan praktis.

1. Kegunaan Teoritis
  - a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan Ilmu Hukum pada umumnya dan Hukum Administrasi Negara serta Hukum Administrasi Daerah pada khususnya.
  - b. Diharapkan dapat menambah literatur dan bahan-bahan informasi ilmiah yang dapat dijadikan acuan terhadap penelitian-penelitian sejenis untuk tahap berikutnya.
2. Kegunaan Praktis

Penelitian hukum ini diharapkan dapat membantu dan memberikan masukan serta sumbangan pemikiran bagi para pihak yang terkait seperti masyarakat Desa, Pemerintah Desa dan Aparatur Desa dalam masalah yang diteliti dan bergeser dalam perkembangan ilmu hukum administrasi negara kedepannya.

## BAB II TINJAUAN PUSTAKA

### 2.1 Teori Kewenangan Pemerintah

#### a. Asas Legalitas

Asas legalitas merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan sebagai dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap negara hukum terutama bagi negara-negara hukum dalam sistem kontinental. Pada mulanya asas legalitas dikenal dalam penarikan pajak oleh negara. Istilah asas legalitas juga dikenal dalam Hukum Pidana; *nullum delictum sine praevia legi poenali* (tidak ada hukuman tanpa undang-undang).<sup>4</sup>

Asas legalitas ini digunakan dalam bidang Hukum Administrasi Negara yang memiliki makna, “*Dat Het bestuur aan de wet is onderworpen.*” Bahwa pemerintah tunduk kepada undang-undang. Asas legalitas ini merupakan prinsip negara hukum yang sering dirumuskan dengan ungkapan *Het beginsel van wetmatigheid van bestuur*, yakni prinsip keabsahan pemerintahan yang mengandung tiga aspek yakni aspek negatif (*het negatieve aspect*), aspek formal-positif (*het formeel-positieve aspect*), dan aspek materiil-positif (*het materieel-positieve aspect*).<sup>5</sup>

Aspek negatif menentukan bahwa tindakan pemerintah tidak boleh bertentangan dengan undang-undang. Tindakan pemerintahan adalah tidak sah jika bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

---

<sup>4</sup> Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta. PT. Raja Grafindo Persada. 2002. hlm. 91

<sup>5</sup> *Ibid.* hlm. 92

Aspek formal-positif menentukan bahwa pemerintah hanya memiliki kewenangan tertentu sepanjang diberikan atau berdasarkan undang-undang. Aspek materiil-positif menentukan bahwa undang-undang memuat aturan umum yang mengikat tindakan pemerintahan. Hal ini berarti bahwa kewenangan itu harus memiliki dasar perundang-undangan dan juga bahwa kewenangan itu isinya ditentukan normanya oleh undang-undang.<sup>6</sup>

Secara historis, asas pemerintahan berdasarkan undang-undang berasal dari pemikiran hukum abad ke-19 yang berjalan seiring dengan keberadaan negara hukum klasik atau negara hukum liberal dan dikuasai oleh berkembangnya pemikiran hukum legalistik-positivistik, terutama pengaruh aliran hukum legisme, yang menganggap hukum hanya apa yang tertulis dalam undang-undang.

Secara normatif, prinsip bahwa setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan peraturan perundang-undangan atau berdasarkan pada kewenangan ini memang dianut di setiap negara hukum, namun dalam praktiknya penerapan prinsip ini berbeda-beda antara satu negara dengan negara lain. Ada negara yang begitu ketat berpegang pada prinsip ini, namun ada pula negara yang tidak begitu ketat menerapkannya. Artinya untuk hal-hal atau tindakan-tindakan pemerintah yang tidak begitu fundamental, penerapan prinsip tersebut dapat diabaikan.<sup>7</sup>

Penerapan asas legalitas menurut Indroharto, akan menunjang berlakunya kepastian hukum dan kesamaan perlakuan. Kesamaan perlakuan terjadi karena setiap orang yang berada dalam situasi seperti yang ditentukan dalam

---

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> *Ibid.* hlm. 93

ketentuan undang-undang itu berhak dan berkewajiban untuk berbuat seperti apa yang ditentukan dalam undang-undang tersebut. sedangkan kepastian hukum akan terjadi karena suatu peraturan dapat membuat semua tindakan yang akan dilakukan pemerintah itu dapat diramalkan atau diperkirakan terlebih dahulu, dengan melihat kepada peraturan-peraturan yang berlaku, maka pada dasarnya dapat dilihat atau diharapkan yang akan dilakukan oleh aparat pemerintahan yang bersangkutan. Dengan demikian, warga masyarakat dapat menyesuaikan dengan keadaan tersebut.<sup>8</sup>

Asas legalitas dimaksudkan untuk memberikan jaminan kedudukan hukum warga negara terhadap pemerintah. Pemerintah hanya dapat melakukan perbuatan hukum jika memiliki legalitas atau didasarkan pada undang-undang yang merupakan perwujudan aspirasi warga negara. Dalam negara hukum demokratis, tindakan pemerintahan harus mendapatkan legitimasi dari rakyat yang secara formal tertuang dalam undang-undang.<sup>9</sup>

Penyelenggaraan pemerintahan yang didasarkan pada asas legalitas, yang berarti didasarkan undang-undang (hukum tertulis), dalam praktiknya tidak memadai apalagi di tengah masyarakat yang memiliki tingkat dinamika yang tinggi. Hal ini karena hukum tertulis senantiasa mengandung kelemahan-kelemahan. Adanya kelemahan dalam hukum tertulis ini berarti pula adanya kelemahan dalam penerapan asas legalitas, karena itu penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan dalam suatu negara hukum diperlukan persyaratan lain agar kehidupan kenegaraan, pemerintahan, dan kemasyarakatan berjalan dengan baik

---

<sup>8</sup> Indroharto. *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan. 2010. hlm. 83-84

<sup>9</sup> Ridwan HR. *Opcit.*, hlm. 95

dan bertumpu pada keadilan.<sup>10</sup>

b. Wewenang Pemerintahan

Meskipun asas legalitas mengandung kelemahan, namun tetap menjadi prinsip utama dalam setiap negara hukum. Telah disebutkan bahwa asas legalitas merupakan dasar dalam setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan. Dengan kata lain, setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus memiliki legitimasi, yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Dengan demikian, substansi asas legalitas adalah wewenang yaitu kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu.

Wewenang adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik. Lebih lanjut H.D Stout mengatakan bahwa wewenang adalah keseluruhan hak dan kewajiban yang secara eksplisit diberikan oleh pembuat undang-undang kepada subjek hukum publik. Kewenangan pemerintah dalam kaitan ini dianggap sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif, dan dengan begitu, dapat diciptakan hubungan hukum antara pemerintah dengan warga negara.

Menurut Bagir Manan, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en pilchten*). Dalam kaitan dengan otonomi daerah, hak mengantdu

---

<sup>10</sup> *Ibid.* hlm. 96

pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelfbesturen*), sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam satu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan.<sup>11</sup>

Berdasarkan pilar utama negara hukum yaitu asas legalitas, tersirat bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan, artinya sumber wewenang bagi pemerintah adalah peraturan perundang-undangan. Secara teoritik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Mengenai atribusi, delegasi, dan mandat ini H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt, mendefinisikan sebagai berikut:

- a. Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan.
- b. Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya.
- c. Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.<sup>12</sup>

Terdapat tiga pembagian mengenai sifat wewenang pemerintahan dalam kepustakaan yaitu terikat, fakultatif, dan bebas terutama dalam kaitannya dengan kewenangan pembuatan dan penerbitan keputusan-keputusan oleh

---

<sup>11</sup> Bagir Manan. *Wewenang Provinsi, Kabupaten, dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah*. Makalah pada Seminar Nasional, Fakultas Hukum Unpad. Bandung. 13 Mei 2000. hlm. 1-2

<sup>12</sup> H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt. *Hoofdstukken van Administratief Recht*. Vuga. S'Gravenhage.1995. hlm. 129

organ pemerintahan, sehingga dikenal ada keputusan yang bersifat terikat dan bebas. Indroharto<sup>13</sup> mengatakan bahwa:

1. Wewenang pemerintahan yang bersifat terikat, yakni terjadi apabila peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan yang bagaimana wewenang tersebut digunakan atau peraturan dasarnya sedikit banyak menentukan tentang isi dari keputusan yang harus diambil, dengan kata lain, terjadi apabila peraturan dasar yang menentukan isi dari keputusan yang harus diambil secara terinci, maka wewenang pemerintahan semacam itu merupakan wewenang yang terikat.
2. Wewenang fakultatif, terjadi dalam hal badan atau pejabat tata usaha negara yang bersangkutan tidak wajib menerapkan wewenangnya atau sedikit banyak masih ada pilihan, sekalipun pilihan itu hanya dapat dilakukan dalam hal-hal atau keadaan-keadaan tertentu sebagaimana ditentukan dalam peraturan dasarnya.
3. Wewenang bebas, terjadi ketika peraturan dasarnya memberi kebebasan kepada badan atau pejabat tata usaha negara untuk menentukan sendiri mengenai isi dari keputusan yang akan dikeluarkannya atau peraturan dasarnya memberikan ruang lingkup kebebasan kepada pejabat tata usaha negara yang bersangkutan.

Meskipun kepada pemerintah diberikan kewenangan bebas, namun dalam suatu negara hukum pada dasarnya tidak terdapat kebebasan dalam arti yang seluas-luasnya atau kebebasan tanpa batas. Di samping itu, dalam negara

---

<sup>13</sup> Indroharto. *op.cit.*, hlm. 99-101

hukum juga dianut prinsip bahwa setiap penggunaan kewenangan pemerintahan harus disertai dengan pertanggungjawaban hukum.

c. Wewenang Pemerintah berdasarkan Undang-Undang Desa.

Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, Pemerintah Desa adalah penyelenggara urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintahan desa diselenggarakan oleh Pemerintah Desa. sedangkan yang dimaksud Pemerintah Desa adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa.

Kepala desa bertugas menyelenggarakan Pemerintahan Desa, melaksanakan pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa. dalam melaksanakan tugasnya, wewenang Kepala Desa sebagaimana diatur dalam Pasal 26 ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 yaitu memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Desa, mengangkat dan memberhentikan perangkat Desa, menetapkan peraturan Desa, dan beberapa wewenang lain yang diatur oleh undang-undang. Pemerintah Desa dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh Perangkat Desa. dalam Pasal 48 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 yang terdiri atas Sekretaris Desa, Pelaksana Kewilayahan, dan Pelaksana Teknis.

## **2.2 Desa**

a. Pengertian Desa

Pengakuan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat dipertegas melalui

ketentuan dalam Pasal 18B Ayat (2) UUD 1945 Amandemen ke 4 yang berbunyi: “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.”

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menempatkan keberadaan desa sebagai bagian dari pemerintahan daerah. Pasal 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyatakan bahwa Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal-usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kemudian pada Tahun 2014 dibentuk undang-undang baru yang mengatur desa secara khusus, yaitu Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Undang-Undang Desa menjadi titik balik pengaturan desa di Indonesia yang menempatkan desa sesuai amanat Konstitusi Indonesia dengan merujuk Pasal 18B Ayat (2) dan Pasal 18 Ayat (7) UUD 1945.

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa menyatakan bahwa desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa

masyarakat, hak usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam system pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

A.W. Widjaja mengartikan Desa adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk didalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah Camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>14</sup>

Kebanyakan orang memahami desa sebagai tempat dimana bermukim penduduk dengan peradaban yang terbelakang dari pada kota. Biasanya dicirikan dengan bahasa ibu yang kental, tingkat pendidikan yang relatif rendah, mata pencaharian yang umumnya di sektor pertanian.<sup>15</sup> Menurut Sadu Wasistiono dan M. Irwan Tahir, ciri-ciri desa secara umum antara lain:

- a. Desa umumnya terletak di atau sangat dekat dengan pusat wilayah usaha tani (sudut pandang ekonomi);
- b. Dalam wilayahnya itu perekonomian merupakan kegiatan ekonomi dominan;
- c. Faktor-faktor penguasaan tanah menentukan corak kehidupan masyarakatnya.
- d. Tidak seperti di kota ataupun kota besar yang penduduknya sebagian besar merupakan pendatang populasi penduduk desa lebih bersifat “terganti oleh dirinya sendiri.”

---

<sup>14</sup> A.W. Widjaya. *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia*. Jakarta. PT. Raja Grafindo Persada. 2013. hlm. 19

<sup>15</sup> Nurmayani. *Hukum Administrasi Daerah*. Bandar Lampung. Universitas Lampung. 2015. hlm. 106

- e. Kontrol sosial lebih bersifat informal dan interaksi antar warga desa lebih bersifat personal dalam bentuk tatap muka, dan
- f. Mempunyai tingkat homogenitas yang relatif tinggi dan ikatan sosial yang relatif lebih ketat dari pada kota.<sup>16</sup>

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengakui adanya otonomi yang dimiliki oleh desa dapat diberikan penugasan ataupun pendelegasian dari pemerintah ataupun pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah tertentu. Dengan demikian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa mencakup urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul Desa, urusan pemerintahan menjadi kewenangan Kabupaten/Kota yang diserahkan kepada Desa, tugas pembantuan dari Pemerintah dan Pemerintah Daerah, urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan yang diserahkan kepada Desa.<sup>17</sup>

Desa bukanlah bawahan kecamatan, karena kecamatan merupakan bagian dari perangkat daerah kabupaten/kota, dan desa bukan merupakan bagian dari perangkat daerah. Berbeda dengan Kelurahan, Desa memiliki hak mengatur wilayahnya lebih luas. Namun, dalam perkembangannya, sebuah desa dapat ditingkatkan statusnya menjadi kelurahan.

Desa dapat melakukan perbuatan hukum, baik hukum publik maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta benda, dan bangunan serta dapat dituntut dan menuntut di pengadilan. Desa memiliki sumber pembiayaan berupa pendapatan asli desa, bagi hasil pajak daerah kabupaten/kota, bagian dari dana

---

<sup>16</sup> Sadu Warsistiono dan M. Irwan Tahir. *Prospek Pengembangan Desa*. Bandung. Fokus Media. 2006. hlm. 16

<sup>17</sup> Nurmayani., Op. Cit. hlm. 107

perimbangan keuangan pusat dan daerah, bantuan keuangan dari pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota dalam rangka pelaksanaan urusan pemerintahan dan hibah dan sumbangan dari pihak ketiga yang tidak mengikat.<sup>18</sup>

b. Administrasi Desa

Administrasi Desa menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2006 adalah keseluruhan proses kegiatan pencatatan data dan informasi mengenai penyelenggaraan Pemerintahan Desa pada Buku Administrasi Desa. Jenis dan bentuk Administrasi Desa menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2006:

a. Administrasi Umum adalah kegiatan pencatatan data dan informasi mengenai

kegiatan Pemerintahan Desa pada Buku Administrasi Umum, terdiri dari:

1. Buku Data Peraturan Desa;
2. Buku Data Keputusan Kepala Desa;
3. Buku Data Inventaris Desa;
4. Buku Data Aparat Pemerintah Desa;
5. Buku Data Tanah Milik Desa/Tanah Kas Desa;
6. Buku Data Tanah di Desa;
7. Buku Agenda; dan
8. Buku Ekspedisi.

b. Administrasi Penduduk adalah kegiatan pencatatan data dan informasi

mengenai penduduk dan mutasi penduduk pada Buku Administrasi

Penduduk, terdiri dari:

1. Buku Data Induk Penduduk Desa;
2. Buku Data Mutasi Penduduk Desa;
3. Buku Data Rekapitulasi Jumlah Penduduk Akhir Bulan; dan
4. Buku Data Penduduk Sementara.

---

<sup>18</sup> *Ibid.*, hlm. 108

- c. Administrasi Keuangan adalah kegiatan pencatatan data dan informasi mengenai pengelolaan keuangan desa pada Buku Administrasi Keuangan, terdiri dari:
1. Buku Anggaran Penerimaan;
  2. Buku Anggaran Pengeluaran Rutin;
  3. Buku Anggaran Pengeluaran Pembangunan;
  4. Buku Kas Umum;
  5. Buku Kas Pembantu Penerimaan;
  6. Buku Kas Pembantu Pengeluaran Rutin; dan
  7. Buku Kas Pembantu Pengeluaran Pembangunan.
- d. Administrasi Pembangunan adalah kegiatan pencatatan data dan informasi pembangunan yang akan, sedang, dan telah dilaksanakan pada Buku Administrasi Pembangunan, terdiri dari:
1. Buku Rencana Pembangunan;
  2. Buku Kegiatan Pembangunan;
  3. Buku Inventaris Proyek; dan
  4. Buku Kader-Kader Pembangunan/Pemberdayaan Masyarakat.
- e. Administrasi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) atau yang disebut dengan BPD adalah kegiatan pencatatan data dan informasi mengenai BPD, terdiri dari:
1. Buku Data Anggota BPD;
  2. Buku Data Keputusan BPD;
  3. Buku Data Kegiatan BPD;
  4. Buku Agenda BPD; dan
  5. Buku Ekspedisi BPD.

Rangkaian kegiatan yang digolongkan sebagai administrasi mencakup: (1) dilakukan oleh sekelompok orang (2 orang atau lebih); (2) berlangsung dalam suatu kerjasama; (3) dimaksudkan untuk mencapai tujuan tertentu yang telah ditetapkan. Ketiga faktor inilah yang merupakan tanda pengenal atau ciri khas dari administrasi yang apabila faktor-faktor tersebut disingkat adalah sekelompok

orang, kerjasama, dan tujuan tertentu. Jadi bisa ditarik kesimpulan bahwa kerjasama adalah rangkaian perbuatan yang dilakukan bersama-sama secara teratur oleh lebih seorang yang menimbulkan akibat yang sebenarnya tidak akan terjadi apabila dilakukan oleh masing-masing seorang diri.

Administrasi adalah proses penyelenggaraan kegiatan untuk mewujudkan rencana/keputusan yang telah dibuat agar menjadi kenyataan, dengan cara mengatur kerja dan mengarahkan orang-orang yang melaksanakannya.

Administrasi juga dapat diartikan sebagai :

1. Suatu aktivitas yang terutama bersangkutan dengan cara untuk menyelenggarakan tujuan yang telah ditentukan semula;
2. Suatu proses lazim terdapat dalam segenap usaha bersama, baik usaha berskala besar maupun kecil-kecilan;
3. Suatu proses pengorganisasian dan bimbingan orang-orang agar dapat melaksanakan suatu tujuan khusus;
4. Suatu proses penyelenggaraan dalam setiap usaha kerjasama sekelompok manusia untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu.

Berdasarkan pengertian tersebut dan apabila dikaitkan dengan aktifitas ditingkat desa, maka berbicara tentang administrasi desa berarti yang dimaksud dengan "administrasi adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh penyelenggara pemerintahan desa untuk mencapai tujuan pemerintahan, seperti antara lain, baik dalam menggerakkan partisipasi dalam pembangunan dan terwujudnya demokrasi Pancasila secara nyata guna meningkatkan taraf hidup masyarakat.

Mengacu pada pengertian diatas berarti konsep administrasi terbagi dalam dua

pengertian yaitu administrasi dalam arti sempit dan administrasi dalam arti luas. Administrasi dalam arti luas berarti segenap proses kegiatan untuk mencapai tujuan sedangkan administrasi dalam arti sempit adalah segenap penyelenggaraan kegiatan tulis menulis, Surat menyurat, beserta penyimpanan, pengurusan masalah-masalah dan segala pencatatannya dilaksanakan oleh aparat dalam arti pencapaian tujuan.<sup>19</sup>

Selanjutnya konsep/pengertian pemerintah dan pemerintahan dalam kajian sistem pemerintahan Indonesia, pemerintah dibedakan dengan istilah pemerintahan. Menurut Saparin untuk membedakan pengertian kedua konsep tersebut, maka perlu diterangkan secara etimologis, yaitu :

- a. Pemerintah adalah kata nama subjek yang berdiri sendiri, contoh Pemerintah Daerah.
- b. Pemerintah adalah kata jadian yang disebabkan karena subjeknya mendapat akhiran "an" yang artinya pemerintah sebagai subjek melakukan tugas-tugas atau kegiatan, dimana cara melakukan kegiatan itu disebut pemerintahan.

Ada dua persepektif umum mengenai ruang lingkup dari administrasi. Perspektif yang pertama adalah perspektif makro yang meliputi proses penentuan tujuan, alokasi sumber daya, dan koordinasi kegiatan untuk pencapaian tujuan organisasi. Penekanan dari perspektif ini terutama pada aspek filosofis tentang apa tujuan dan makna kehidupan, apa tujuan yang kita inginkan dan bagaimana mencapainya, serta bagaimana seharusnya orang berperilaku. Perspektif selanjutnya adalah perspektif mikro, yang menerangkan perilaku administrasi sebagai sikap, pendekatan, persepsi, dan nilai-nilai yang dianut oleh para

---

<sup>19</sup>AW. Widjaya. *Pemerintahan Desa dan Administrasi Desa*. Jakarta: Rajawali Press. 1992. hlm 88

administrator.

Dari uraian diatas nampak istilah pemerintah menunjuk kepada aparat yaitu para pelaksana pemerintahan, sedang istilah pemerintahan menunjuk pada aktifitas atau kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah. Hal ini berarti "Pemerintahan" adalah keseluruhan tindakan atau kegiatan aparat pemerintah dalam menjalankan tugas dan fungsinya.

### c. Tugas dan Fungsi Pemerintah Desa

Mengingat unit pemerintahan desa adalah bagian integral dari pemerintahan nasional, maka pembahasan tentang tugas dan fungsi pemerintah desa tidak terlepas dari tugas dan fungsi pemerintahan nasional seperti yang telah diuraikan dalam Undang-Undang nomor 32 tahun 2004 pada pasal 127 tentang tugas pokok

Kepala Desa yaitu :

- a. Pelaksanaan kegiatan pemerintahan desa;
- b. Pemberdayaan masyarakat;
- c. Pelayanan masyarakat;
- d. Penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum;
- e. Pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum.

Menurut Zainun terdapat empat kunci pokok tugas dan fungsi administrasi dan manajemen pemerintahan Indonesia yaitu :

1. Perumusan dan penetapan kebijakan umum;
2. Kepemimpinan;
3. Pengawasan;
4. Koordinasi.

Keempat fungsi administrasi dan manajemen ini akan diterapkan pada setiap tingkat pemerintahan yang ada dalam susunan pemerintahan negara Republik

Indonesia. Berdasarkan tugas fungsi pemerintahan tersebut, berarti pemerintah desa sebagai bagian integral dari pemerintahan nasional juga menyelenggarakan fungsi-fungsi tersebut meskipun dalam ruang lingkup yang lebih sempit. Oleh unit pemerintahan desa seperti halnya pemerintah desa sebagai unit pemerintahan terendah mempunyai 3 fungsi pokok yaitu :

1. Pelayanan kepada masyarakat;
2. Fungsi operasional atau manajemen pembangunan;
3. Fungsi ketatausahaan atau registrasi.<sup>20</sup>

Keseluruhan tugas dan fungsi administrasi pemerintah desa tersebut, tidak akan terlaksana dengan baik, manakala tidak ditunjang dari aparatnya dengan melaksanakan sebaik-baiknya apa yang menjadi tanggung jawab masing-masing aparat.

Menyadari betapa pentingnya tugas administrasi pemerintahan desa, maka yang menjadi keharusan bagi Kepala Desa dan aparatnya adalah berusaha untuk mengembangkan kecakapan dan keterampilan mengelola organisasi pemerintahan desa termasuk kemampuannya untuk melaksanakan tugas-tugas dibidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan. Selanjutnya menurut Beratha mengemukakan bahwa tugas pemerintah desa termasuk dalam menjalankan administrasi adalah :

- a. Tugas bidang pemerintahan
- b. Tugas bidang pelayanan Kepala masyarakat.
- c. Tugas bidang ketatausahaan.

---

<sup>20</sup> Jamaluddin Sawe. 1996. *Konsep Dasar Pembangunan Pedesaan*. Bandung: APDN Press. 1996. hlm. 59

Untuk mendapatkan pemahaman yang lebih jelas tentang tugas-tugas administrasi pemerintahan tersebut dijelaskan sebagai berikut :

1. Tugas bidang pemerintahan, meliputi :
  - a. Registrasi: Registrasi dilakukan dalam berbagai buku register mengenai berbagai hal dan peristiwa yang menyangkut kehidupan tindakan masyarakat berdasarkan laporan yang diperoleh melalui sub pelayanan umum dari masyarakat yang berkepentingan.
  - b. Tugas-tugas umum meliputi: menerima dan melaksanakan instruksi-instruksi dan petunjuk-petunjuk dari pemerintah kecamatan dan pemerintah kabupaten mengenai pemerintahan, tugas-tugas teknis, ketertiban, kesejahteraan dan keamanan.
  - c. Membuat laporan periodik mengenai keadaan dan perubahan penduduk, keamanan serta sosial ekonomi.
  - d. Melaksanakan hal-hal yang sudah menjadi keputusan ditingkat desa.
  - e. Melaksanakan kerjasama dengan instansi ditingkat Desa dan menyelesaikan permasalahan yang berhubungan dengan tanah.
2. Tugas bidang pelayanan umum, meliputi
  - a. Pemberian bermacam-macam izin, seperti izin tempat tinggal, izin meninggalkan desa, izin usaha dan izin pendirian bangunan.
  - b. Memberikan macam-macam keterangan seperti : bukti diri, keterangan catatan kepolisian dan sebagainya.
3. Tugas bidang ketatausahaan, meliputi: Dokumentasi data, keadaan wilayah, laporan keuangan dan lain-lain.

Sementara itu, menurut instruksi Mendagri Nornor 21 Tahun 1992, pada pasal (2)

ditegaskan bahwa desa mempunyai tugas melakukan penyelenggaraan pemerintahan pembangunan dan kemasyarakatan dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan umum dan urusan pemerintahan daerah dan wilayahnya. Untuk menyelenggarakan tugas tersebut (pasal 2) Desa mempunyai fungsi (pasal 3), yaitu :

- a. Melakukan koordinasi terhadap jalannya pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan.
- b. Melakukan tugas dibidang pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan yang menjadi tanggung jawabnya.
- c. Melakukan usaha dalam rangka peningkatan partisipasi dan swadaya gotong-royong masyarakat.
- d. Melakukan kegiatan dalam rangka pembinaan Ketentraman dan ketertiban wilayah.
- e. Melakukan fungsi-fungsi lain yang dilimpahkan kepada pemerintah.

Pelaksanaan tugas dan fungsi desa tersebut, selanjutnya dijabarkan menjadi tugas dan fungsi masing-masing unsur aparat baik Kepala Desa maupun aparatnya yang terdiri dari : Sekretaris, Kepala-Kepala Urusan dan Kepala-Kepala Lingkungan.<sup>21</sup>

### **2.3 Administrasi Pemerintahan**

#### **a. Pengertian Administrasi**

Secara etimologis, *administrasi* berasal dari bahasa latin *administrare*, suatu kata kerja yang berarti melayani, membantu, menunjang, atau memenuhi. Istilah ini berasal dari kata benda *administratio* dan kata sifat *administratífus*. Untuk

---

<sup>21</sup> I Nyoman Beretha. *Mayarakat Desa dan Pembangunan*. Jakarta: Ghalia Indonesia. 1992. hlm. 38

Indonesia yang tepat digunakan istilah administrasi. Rangkaian kegiatan yang digolongkan sebagai administrasi mencakup:

- 1) dilakukan oleh sekelompok orang (2 orang atau lebih);
- 2) berlangsung dalam suatu kerjasama;
- 3) dimaksudkan untuk mencapai tujuan tertentu yang telah ditetapkan.

Ketiga faktor inilah yang merupakan tanda pengenal atau ciri khas dari administrasi yang apabila faktor-faktor tersebut disingkat adalah sekelompok orang, kerjasama, dan tujuan tertentu. Jadi bisa ditarik kesimpulan bahwa kerjasama adalah rangkaian perbuatan yang dilakukan bersama-sama secara teratur oleh lebih seorang yang menimbulkan akibat yang sebenarnya tidak akan terjadi apabila dilakukan oleh masing-masing seorang diri.

Administrasi diartikan sebagai suatu proses tata kerja penyelenggaraan atau dengan perkataan lain sebagai suatu proses kegiatan yang dilakukan secara teknis.

Administrasi adalah proses penyelenggaraan kegiatan untuk mewujudkan rencana/keputusan yang telah dibuat agar menjadi kenyataan, dengan cara mengatur kerja dan mengarahkan orang-orang yang melaksanakannya.

Administrasi juga dapat diartikan sebagai :

1. Suatu aktivitas yang terutama bersangkutan dengan cara untuk menyelenggarakan tujuan yang telah ditentukan semula;
2. Suatu proses lazim terdapat dalam segenap usaha bersama, baik usaha berskala besar maupun kecil-kecilan;
3. Suatu proses pengorganisasian dan bimbingan orang-orang agar dapat melaksanakan suatu tujuan khusus;
4. Suatu proses penyelenggaraan dalam setiap usaha kerjasama sekelompok manusia untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup>Saparin. *Tata Pemerintahan dan Administrasi Pemerintahan Desa*. Jakarta: Ghalia Indonesia. 1996. hlm. 77

Ada dua persepektif umum mengenai ruang lingkup dari administrasi. Perspektif yang pertama adalah perspektif makro yang meliputi proses penentuan tujuan, alokasi sumber daya, dan koordinasi kegiatan untuk pencapaian tujuan organisasi. Penekanan dari perspektif ini terutama pada aspek filosofis tentang apa tujuan dan makna kehidupan, apa tujuan yang kita inginkan dan bagaimana mencapainya, serta bagaimana seharusnya orang berperilaku. Perspektif selanjutnya adalah perspektif mikro, yang menerangkan perilaku administrasi sebagai sikap, pendekatan, persepsi, dan nilai-nilai yang dianut oleh para administrator.

#### b. Administrasi Pemerintahan Desa

Dewasa ini, peranan Pemerintah Desa sebagai struktur perantara, yakni sebagai penghubung antara masyarakat desa dengan pemerintah dan masyarakat di luar desa tetap dipertahankan, bahkan ditambah dengan peranan lainnya yaitu sebagai agen pembaharuan. Desa atau dengan nama lainnya yang sejenis menurut konstitusi memperoleh perhatian istimewa. Berbagai bentuk perubahan sosial yang terencana dengan nama pembangunan guna meningkatkan harkat dan martabat masyarakat desa diperkenalkan dan dijalankan melalui Pemerintah Desa.

Pemerintahan Desa perlu terus dikembangkan sesuai dengan kemajuan masyarakat desa dan lingkungan sekitarnya. Dengan perkataan lain, perubahan sosial yang terjadi pada masyarakat desa karena adanya gerakan pembangunan desa perlu diimbangi pula dengan pengembangan kapasitas Pemerintahan Desanya, sehingga keinginan mempertahankan posisi tawar menawar dengan pihak luar desa yang relatif seimbang dapat terus dipertahankan. Lebih lanjut Sadu Wasistiono mengatakan bahwa, tanpa adanya Pemerintahan Desa yang kuat,

Desa dengan masyarakatnya hanya akan menjadi obyek permainan ekonomi maupun politik dari pihak-pihak luar desa yang relatif lebih kuat posisinya.<sup>23</sup>

Langkah kongkrit upaya pengembangan Desa antara lain berupa lahirnya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang merupakan pengganti berbagai peraturan perundangan mengenai pemerintahan desa. Salah satu tujuan dikeluarkannya Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 adalah guna memodernisasikan Pemerintahan Desa agar mampu menjalankan tiga peranan utamanya, yaitu sebagai struktur perantara, sebagai pelayan masyarakat serta agen pembaharuan.

Sebagai konsekuensi negara hukum, perubahan format politik dan sistem pemerintahan harus ditindaklanjuti dengan perubahan peraturan perundang-undangan di bidang politik dan pemerintahan dengan dilakukannya perubahan peraturan pelaksanaan yang mengatur Desa. Uniformitas yang diregulasi oleh UU No. 5 tahun 1979 selama dua dekade, direformasi melalui UU No. 22 tahun 1999 yang memberikan peluang kehidupan lebih demokrasi pada tataran struktur pemerintahan paling depan tersebut. Selanjutnya dengan diterapkannya UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah diharapkan akan semakin menyempurnakan paradigma penyelenggaraan Pemerintahan Desa.

Pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa sebagai pengganti Peraturan Pemerintah Nomor 76 Tahun 2001 tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa sebagai regulasi yang mengatur tentang Desa setelah setahun berlakunya UU No. 32 Tahun 2004. Salah

---

<sup>23</sup>SP Siagian. *Administrasi Pembangunan*. Jakarta: Haji Masagung. 1991. hlm. 102

satu konsekuensi logis dari amanat Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa, terutama aktivitas Pemerintah Desa sebagai pelayan masyarakat, maka diundangkanlah Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2006 Tentang Pedoman Administrasi Desa yang membantu aparat dan perangkat Pemerintah Desa di dalam proses pencatatan data dan informasi berbagai urusan penyelenggaraan Pemerintahan Desa.

c. Konsep Kemampuan Aparat Desa

Istilah "kemampuan" mempunyai banyak makna, menurut Jhonson bahwa "kemampuan adalah perilaku yang rasional untuk mencapai tujuan yang dipersyaratkan sesuai kondisi yang diharapkan".<sup>24</sup> Mengacu pada pengertian dan jenis kemampuan tersebut di atas, maka dalam suatu organisasi pemerintahan Desa senantiasa perlu memiliki suatu daya kesanggupan, keterampilan, pengetahuan terhadap pekerjaan dalam pengimplementasian tugas-tugas dan fungsi masing-masing aparat Desa. Kemampuan yang penulis maksudkan adalah kemampuan yang dilihat dari hasil kerjanya atau kemampuan kerjanya.

Sementara itu, menurut Steers bahwa "kemampuan aparatur pemerintah sebenarnya tidak terlepas dari pembicaraan tingkat kematangan aparatur yang didalamnya menyangkut keterampilan yang diperoleh dari pendidikan latihan dan pengalaman"<sup>25</sup>

Berdasarkan pandangan tersebut jelas bahwa kemampuan seseorang, dalam hal ini aparat desa dapat dilihat dari tingkat pendidikan aparat, jenis latihan yang pernah diikuti dan pengalaman yang dimilikinya. Secara konseptual hal ini diperkuat

---

<sup>24</sup>AW Widjaya. *Pemerintahan Desa dan Administrasi Desa*. Jakarta: Rajawali Press. 1992. hlm 3

<sup>25</sup>M Rasyid. *Pembangunan Kualitas dan Usaha-usaha Peningkatan Aparatur Pemerintah*. Palu: Universitas Tadulako. 1992. hlm 6

dari pandangan Steers tersebut sebelumnya bahwa untuk mengidentifikasi apakah Kegiatan dalam organisasi dapat mencapai tujuannya salah satunya yang harus mendapat perhatian adalah orang-orang yang ada dalam organisasi tersebut.

Untuk mengetahui kemampuan seseorang atau kelompok ketika melaksanakan tugasnya, dalam organisasi khususnya pemerintah sebagaimana yang dikemukakan oleh Benjamin S. Bloom berdasarkan Taxonomy of Education Objectives (Pokok-pokok Pendidikan) yang diperjelas oleh Thomas P. Staton bahwa perubahan kelakuan (sikap) merupakan hasil dari 3 (tiga) aspek yang menjadi dasar dari kegiatan belajar, yaitu pengetahuan (kognitif), sikap (afektif), dan keterampilan (psikomotorik). Ketiga aspek ini adalah sebagai berikut:

- a. aspek kognitif (pengetahuan). Pada aspek ini lebih menekankan pada apa yang dilakukan bagaimana melakukan hal tersebut. Pada aspek ini apabila seseorang dapat mengetahui, merumuskan, mengingat dan menyebutkan;
- b. aspek afektif (sikap). Hal ini menyangkut keinginan atau kemampuan untuk mempraktekkan apa yang sudah dipelajari. Pada aspek ini menekankan apabila seseorang dapat menjelaskan, dan mendiskusikan serta melaporkan;
- c. aspek Psikomotorik (keterampilan). Aspek ini menyangkut abilitas untuk menerapkan pengetahuan yang telah diperoleh melalui proses latihan pada pekerjaan tertentu. Pada aspek ini bila ia dapat menggunakan, mengerjakan, menghitung, memberi contoh membuat eksperimen, membuat grafik, diagram, dan jadwal serta mempraktekannya. Aspek-aspek ini akan berguna sebagai alat dalam menentukan tolak ukur kemampuan seseorang dalam melaksanakan tugas-tugasnya di dalam suatu organisasi khususnya

pemerintahan. Menurut Notoatmodjo ada 6 tingkatan pengetahuan yang dicakup dalam domain kognitif yaitu:

1. Mengetahui (*Know*) dapat diartikan mengingat semua materi yang telah dipelajari sebelumnya termasuk kedalam pengetahuan tingkat ini yaitu mengingat kembali sesuatu yang spesifik dari keseluruhan materi yang dipelajari atau berupa rangsangan yang telah diterima. Oleh sebab itu, tipe mengetahui merupakan dasar pengetahuan paling rendah
2. Memahami (*comprehension*) diartikan sebagai suatu kemampuan untuk menjelaskan secara benar tentang objek yang diketahui dan dapat menginterpretasikan materi tersebut secara benar. Orang yang telah paham terhadap objek atau materi harus dapat menjelaskan, menyebutkan contoh, menyimpulkan, meramalkan, dan sebagainya objek yang telah dipelajari.
3. Aplikasi (*Application*) diartikan sebagai kemampuan untuk menggunakan materi yang telah dipelajari pada situasi atau kondisi sebenarnya. Aplikasi di sini dapat diartikan sebagai aplikasi atau penggunaan hukum-hukum, rumus, metode, prinsip, dan sebagainya dalam konteks atau situasi yang lain.
4. Analisis adalah suatu kemampuan untuk menjabarkan materi atau suatu objek ke dalam komponen-komponen, tetapi masih di dalam satu struktur organisasi, dan masih ada kaitannya satu sama lain. Kemampuan analisis ini dapat dilihat dari penggunaan kata kerja, seperti dapat menggambarkan membuat bagan, membedakan, memisahkan, mengelompokkan, dan sebagainya.

5. Sintesis menunjuk kepada suatu kemampuan untuk meletakkan atau menghubungkan bagian-bagian didalam suatu bentuk keseluruhan yang baru. Dengan kata lain sintesis adalah suatu kemampuan untuk menyusun formulasi baru dari formulasi-formulasi yang ada. Misalnya, dapat menyusun, dapat merencanakan, dapat meringkas, dapat menyesuaikan, dan sebagainya terhadap suatu teori atau rumusan-rumusan yang telah ada.
6. Evaluasi ini berkaitan dengan kemampuan untuk melakukan justifikasi atau penilaian terhadap suatu materi atau objek. Penilaian-penilaian ini didasarkan pada suatu kriteria yang ditentukan sendiri, atau menggunakan kriteria-kriteria yang telah ada.

Selanjutnya Steers berpendapat bahwa pada kenyataannya anggota organisasi yang merupakan faktor yang mempunyai pengaruh yang paling penting dalam pencapaian tujuan organisasi disebabkan orang-orang itulah yang menggerakkan roda organisasi. Anggota organisasi yang dimaksud adalah aparat desa yang merupakan faktor yang paling menentukan keberhasilan pelaksanaan tugas-tugas yang dibebankan kepadanya.<sup>26</sup>

Pemerintah Desa memiliki peran signifikan dalam pengelolaan proses sosial di dalam masyarakat. Tugas utama yang harus diemban pemerintah desa adalah bagaimana menciptakan kehidupan *demokratik*, memberikan pelayanan sosial yang baik sehingga dapat membawa warganya pada kehidupan yang sejahtera, rasa tenteram dan berkeadilan. Guna mewujudkan tugas tersebut, pemerintah desa dituntut untuk melakukan perubahan, baik dari segi kepemimpinan, kinerja birokrasi yang berorientasi pada pelayanan yang berkualitas dan bermakna,

---

<sup>26</sup>Op.cit., hlm 7

sehingga kinerja pemerintah desa benar-benar makin mengarah pada praktek *good local governance*, bukannya *bad governance*.

Peluang untuk menciptakan pemerintahan desa yang berorientasi pada *good local governance* sebenarnya dalam konteks transisi demokrasi seperti yang dialami oleh bangsa Indonesia sekarang terbuka cukup lebar. Hal ini setidaknya didukung oleh kondisi sosial pasca otoritarianisme Orde Baru yang melahirkan liberalisasi politik yang memungkinkan seluruh elemen masyarakat di desa secara bebas mengekspresikan gagasan-gagasan politiknya. Begitu pula dukungan pemerintahan transisi pasca Orde Baru dengan membuat regulasi melalui UU No. 22 Tahun 1999 yang kemudian disempurnakan oleh UU No.32 Tahun 2004 yang sedikit lebih maju dibandingkan dengan regulasi sebelumnya di masa Orde Baru yang syarat dengan penyeragaman dan pengekangan sosial.

Meskipun demikian, adanya perubahan sosial-politik dalam masa transisi demokrasi ini tidak dengan serta merta dapat merubah dalam sekejap wacana dan kinerja pemerintahan desa ke dalam visi demokratisasi dan *good local governance*. Sekalipun strukturnya mengalami perubahan, dimana saat ini pemerintahan desa tidak lagi bercorak korporatis dan sentralistik pada kepemimpinan Kepala Desa, akan tetapi kultur dan tradisi paternalistik yang memposisikan Kepala Desa sebagai orang kuat dan berpengaruh masih begitu melekat dengan kuat. Realitas ini memang tidak dapat dilepaskan sebagai bagian dari proses konstruksi sosial yang begitu mendalam sehingga membuat daya kognitif warga desa seringkali terasa kesulitan dalam membuat terobosan-terobosan baru yang sejalan dengan semangat perubahan ketika berbenturan dengan kebijakan seorang Kepala Desa.

Kondisi ini sedikit banyak juga dipengaruhi pula oleh lemahnya *human resources* di desa yang populasinya relatif kecil dan sangat terbatas. Sebab itu guna mendobrak kebekuan atau stagnasi sosial ini diperlukan terobosan dari kekuatan luar untuk bermitra atau saling bekerja sama dengan aktor-aktor dan lembaga-lembaga potensial di desa dalam melakukan perubahan sosial menuju ke arah situasi yang lebih baik dibandingkan dengan sebelumnya.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup>Kartono Kartini. *Pemerintahan Desa dan Kepemimpinan*. Jakarta: Rajawali Press. 1993. hlm.43

## **BAB III METODE PENELITIAN**

Metode penelitian ini dilakukan dalam usaha memperoleh data yang akurat serta dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya. Penelitian hukum merupakan kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode sistematis, dan pemikiran tertentu, dengan jalan menganalisisnya. Selain itu juga diadakan pemeriksaan mendalam terhadap fakta hukum tersebut untuk kemudian mengusahakan pemecahan atas permasalahan yang timbul didalam gejala yang bersangkutan.

### **3.1 Pendekatan Masalah**

Proses pengumpulan dan penyajian sehubungan dengan penelitian ini maka digunakan pendekatan secara yuridis normatif dan yuridis empiris. Pendekatan Yuridis Normatif adalah suatu pendekatan yang dilakukan dimana pengumpulan dan penyajian data dilakukan dengan mempelajari dan menelaah konsep-konsep dan teori-teori serta peraturan-peraturan secara kepustakaan yang berkaitan dengan pokok bahasan skripsi ini. Sedangkan pendekatan yuridis empiris dilakukan untuk mempelajari hukum dalam kenyataan yang ada mengenai pokok bahasan.

### **3.2 Sumber Data**

Sumber dan jenis data dalam penelitian ini hanya menggunakan data primer dan data sekunder.

### 3.2.1 Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh dari hasil penelitian di lapangan secara langsung pada objek penelitian (*field research*) yang dilakukan dengan cara observasi dan wawancara secara langsung mengenai Kinerja Aparat Desa Dalam Pelaksanaan Administrasi Pemerintahan Desa di Desa Bakung Udik Kecamatan Gedung Meneng Kabupaten Tulang Bawang.

### 3.2.2 Data Sekunder

Data sekunder yaitu data yang diperoleh dari bahan literatur kepustakaan dengan melakukan studi dokumen, arsip yang bersifat teoritis, konsep-konsep, doktrin dan asas-asas hukum yang berkaitan dengan pokok cara membaca, mengutip dan menelaah peraturan perundang-undangan yang berkenaan dengan permasalahan yang akan di bahas, yang terdiri antara lain:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan-bahan yang memiliki kekuatan hukum mengikat, misalnya peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam penelitian ini yang digunakan adalah Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan-bahan yang memberikan penjelasan terhadap bahan-bahan hukum primer. berupa peraturan pelaksana dan peraturan pelaksana teknis yang berkaitan dengan pokok bahasan yang terdiri dari Literatur, Kamus, Makalah, surat kabar dan lain-lain.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier yaitu bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang terdiri dari buku-buku, Literatur, Jurnal, Kamus, Internet, surat kabar dan lain-lain.

### **3.3 Prosedur Pengumpulan dan Pengolahan Data**

#### **3.3.1 Prosedur Pengumpulan Data**

Prosedur pengumpulan data dilakukan dengan dua cara, yakni berupa penelitian kepustakaan dan penelitian lapangan, yaitu:

a. Studi Pustaka

Penelitian Kepustakaan adalah pengumpulan data yang dilakukan dengan cara mempelajari, menelaah, studi kasus dan mencatat serta mengutip berbagai literatur, dokumen-dokumen dan peraturan perundang-undangan lainnya yang berhubungan dengan Kinerja Aparat Desa Dalam Pelaksanaan Administrasi Pemerintahan Desa di Desa Bakung Udik Kecamatan Gedung Meneng Kabupaten Tulang Bawang.

b. Studi Lapangan

Penelitian ini dilakukan pada lokasi penelitian dengan menggunakan alat-alat pengumpulan data berupa wawancara yang bersumber langsung dari informasi dengan menggunakan daftar pertanyaan yang berisi pokok-pokok saja kemudian dikembangkan pada saat wawancara berlangsung

#### **3.3.2 Pengolahan Data**

Dari hasil penelitian, baik data primer maupun data sekunder maka data tersebut akan dikelola melalui tahapan:

- a. Identifikasi data, yaitu mencari data yang diperoleh untuk disesuaikan dengan pembahasan yang akan dilakukan dengan menelaah peraturan, buku atau artikel yang berkaitan dengan judul dan permasalahan.
- b. Klasifikasi data, yaitu hasil identifikasi data yang selanjutnya diklasifikasi atau dikelompokkan sehingga diperoleh data yang benar-benar objektif.
- c. Penyusunan data, yaitu menyusun data menurut sistematika yang telah ditetapkan dalam penelitian sehingga memudahkan peneliti dalam menginterpretasikan data.

### **3.4 Analisis Data**

Analisis terhadap data yang diperoleh dilakukan dengan cara analisis kualitatif yaitu analisis yang dilakukan secara deskriptif yakni penggambaran argumentasi dari data yang diperoleh di dalam penelitian. Dari hasil analisis tersebut dilanjutkan dengan menarik kesimpulan secara deduktif yaitu suatu cara berfikir yang didasarkan pada realitas yang bersifat umum yang kemudian disimpulkan secara khusus.

## **BAB V PENUTUP**

### **5.1 Kesimpulan**

Berdasarkan hasil penelitian sebagaimana telah diuraikan dalam bab sebelumnya, dapat ditarik kesimpulan bahwa:

- a. Kinerja Aparat Desa dalam Pelaksanaan Administrasi Pemerintahan Desa di Desa Bakung Udik Kecamatan Gedung Meneng Kabupaten Tulang Bawang masih kurang maksimal. Penilaian tersebut dinilai dari tiga kepala urusan, baik pemerintahan, pembangunan, dan umum mengakui bahwa peran dan tugas diberikan belum dilaksanakan secara efektif dan maksimal.
- b. Faktor Penghambat Peningkatan Kinerja Aparat Desa Dalam Pelaksanaan Administrasi Pemerintahan Desa di Desa Bakung Udik Kecamatan Gedung Meneng Kabupaten Tulang Bawang antara lain adalah kurangnya sarana dan prasarana, kurangnya disiplin kerja aparat desa serta kurangnya pendidikan dan pelatihan bagi aparatur desa.

### **5.2 Saran**

Saran dalam penelitian ini adalah:

- a. Pemerintah daerah hendaknya mengoptimalkan program pendidikan dan pelatihan guna meningkatkan kapasitas aparat pemerintah desa, baik kaur pemerintahan, kaur pembangunan, dan kaur umum.

- b. Pemerintah daerah perlu melakukan peningkatan kesejahteraan aparat desa dengan baik sehingga ada keseimbangan antara beban kerja dengan tugas dan fungsi yang dilaksanakan aparat desa di Kabupaten Tulang Bawang.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku:

- Beratha, I, Nyoman. 1992. *Mayarakat Desa dan Pembangunan*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Dwiyanto, A. dkk. 2002. *Reformasi Birokrasi di Indonesia*. Yogyakarta. Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, UGM
- HR, Ridwan. 2002. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta. PT. Raja Grafindo Persada.
- Indroharto. 1993. *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Juliantara, W. 2000. *Pembaharuan Arah Realisasi di Era Otonomi Daerah*. Yogyakarta : Pembaharuan.
- Kartono, Kartini. 1993. *Pemerintahan Desa dan Kepemimpinan*. Jakarta: Rajawali Press.
- Lexie. 2005. *Reformasi Dan Reformasi Pegawai*. Bandung. CV Indra Prahasta. hlm.168
- Manan, Bagir. *Wewenang Provinsi, Kabupaten, dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah*. Makalah pada Seminar Nasional, Fakultas Hukum Unpad. Bandung. 13 Mei 2000.
- Mertokusumo, Sudikno. 1985. *Mengenal Hukum*. Yogyakarta: Liberty
- Nurmayani. 2015. *Hukum Administrasi Daerah*. Bandar Lampung. Universitas Lampung.

- Rasyid, M. 1992. *Pembangunan Kualitas dan Usaha-usaha Peningkatan Aparatur Pemerintah*. Palu: Universitas Tadulako.
- Sedarmayanti. 2001. *Sumber Daya Manusia dan Produktivitas Kerja*. Bandung. Mandar Maju
- Saparin. 1996. *Tata Pemerintahan dan Administrasi Pemerintahan Desa*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Sawe, Jamaluddin. 1996. *Konsep Dasar Pembangunan Pedesaan*. Bandung: APDN Press
- Siagian, SP. 1991. *Administrasi Pembangunan*. Jakarta: Haji Masagung.
- Simanjuntak, P. J. 2005. *Manajemen dan Evaluasi Kinerja*. Jakarta: FE UI
- Tangkilisan, S. 2005. *Manajemen Publik*. Jakarta: Gramedia Widia Sarana Indonesia.
- Van Wijk, H.D. en. Willem Konijnenbelt. 1995. *Hoofdstukken van Administratief Recht*. Vuga. S'Gravenhage.
- Warsistiono, Sadu dan M. Irwan Tahir. 2006. *Prospek Pengembangan Desa*. Bandung. Fokus Media.
- Wasistiono, Sadu dan Irwan Tahir. 2007. *Prospek Pembangunan Desa*. Bandung: Fokusmedia.
- Widjaya, A.W.. 2013. *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia*. Jakarta. PT. Raja Grafindo Persada.
- Widjaya, AW. 1992. *Pemerintahan Desa dan Administrasi Desa*. Jakarta: Rajawali Press.

**Perundang-undangan:**

Undang-Undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2006 Tentang Pedoman  
Administrasi Desa.