
KEDUDUKAN KEPALA DESA MENURUT UNDANG – UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1986

Asep Suparman
Dosen Tetap Sekolah Tinggi Hukum Bandung
E-mail :edysmala@gmail.com

Abstrak

Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang melaksanakann urusan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagaimana ditentukan dalam pasal 1 sub 1 dan 2 Undang-Undang No.5 Tahun 1986 adalah **pegawai negeri** yakni seseorang yang diangkat dan disertai tugas dalam suatu jabatan negeri atau tugas negara lainnya. Oleh karena itu apabila dihubungkan dengan jabatan Kepala Desa, maka jelas bahwa Kepala Desa itu bukan merupakan Pejabat Tata Usaha Negara meskipun ia menjalankan urusan pemerintahan umum, pemerintahan daerah dan desa. Namun apabila kita perhatikan pendapat para pakar baik *E.Utrecht, Prayudi.A , dan Sjachran Basah* tidak memperhatikan tentang Status kepegawaian karena Kepala Desa itu sebagai administrator yang melaksanakan sebagian pekerjaan pemerintah atau fungsi administrasi, disamping alat Pemerintah baik Pusat maupun Daerah, hal ini sejalan dengan apa yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014.

Kata Kunci : Pejabat Tata Usaha, Kepala Desa.

Abstract

High functionary of State Administration who perform governmental affair both in central or regional governments based on the legislation, as it is written in article 1 sub 1 and 2 of the 1986 Act No. 5 is a government officer; an officer who is appointed, designated and given a task of governmental function. Therefore, the Head of Village is not a functionary of State Administration although he performs public government, regional government, and village. Some experts do not pay more attention to employment affairs because the Head of Village is the administrator who performs a part of governmental affairs or administration function, besides governmental apparatus both central and regional governments, and it is accordance with the 2014 Act No. 6.

Keywords: functionary of State Administration; the Head of Village; Act

A. PENDAHULUAN

Pengertian administrasi masih merupakan suatu pengertian yang belum tegas dan seragam diantara para sarjana dan hingga saat ini masih ramai

didiskusikan.¹ Kata administrasi itu diturunkan atau diterjemahkan dari kata *administratie* (bahasa belanda), atau *administration* (bahasa inggris). Kata – kata ini sebenarnya berasal dari bahasa

¹ RDH. Koesoemahatmadja, *Peranan Administrasi Dalam Pembangunan*, Eresco, Jakarta, hlm 4

* Penulis adalah Dosen pada Sekolah Tinggi Hukum Bandung

latin yaitu "Administrate" yang berarti "to serve", dan dalam bahasa Indonesia berarti melayani atau mengabdikan.

Dalam pemakaian sehari-hari, perkataan administrasi dipergunakan dalam dua arti, yaitu :

1. Administrasi dalam arti sempit, yaitu kegiatan - kegiatan yang bersifat tulis menulis untuk mengadakan catatan - catatan tentang segala sesuatu yang terjadi dalam organisasi. Jadi pada umumnya, pekerjaan tatausaha seperti pekerjaan mengetik, mengirim surat, mencatat keluar dan masuknya surat, menyimpan surat dan pekerjaan-pekerjaan kesekretariatan lainnya termasuk kedalam administrasi.
2. Administrasi dalam arti luas, yaitu kegiatan yang dilakukan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan terlebih dahulu. Kegiatan-kegiatan ini meliputi perencanaan, pengorganisasian, penggerakan dan pengawasan. Dalam pengertian administrasi secara luas itu termasuk didalamnya pengertian tatausaha.

Pelaksanaan administrasi tidak hanya terdapat pada badan - badan pemerintah, akan tetapi terdapat pula pada badan-badan swasta. Pelaksanaan administrasi dalam badan-badan tersebut (baik badan pemerintah maupun badan - badan swasta) berbeda satu dengan yang lainnya, hal ini dapat dilihat dari tujuan yang akan dicapainya. Sehubungan dengan itu Ilmu Administrasi oleh Prajudi Atmosudirdjo dibagi atas :

A. Ilmu Administrasi Publik, terdiri atas:

1. - Ilmu Administrasi (Publik) Internasional;

2. - Ilmu Administrasi (Publik) Nasional:
 - 2.1. Ilmu Administrasi Negara Umum,
 - 2.2. Ilmu Administrasi Daerah (Otonom), dan
 - 2.3. Ilmu Administrasi Negara Khusus.

B. Ilmu Administrasi Privat, terdiri atas:

1. Ilmu Administrasi Niaga (Business Administration),
2. Ilmu Administrasi Privat Non Niaga.²

Bila melihat pembagian Ilmu Administrasi seperti diatas, maka administrasi Pemerintah Daerah termasuk dalam Ilmu Administrasi Publik.

Ilmu Administrasi Daerah (Otonom) adalah segenap proses dalam penyelenggaraan wewenang daerah otonom untuk kepentingan sekelompok penduduk dalam suatu wilayah yang merupakan administrasi pemeritahan daerah.³ Oleh karena pada daerah-daerah otonom (tertentu) terdapat desa dengan pemerintahan desanya, maka administrasi pemerintahan desa pada hakekatnya termasuk dalam Ilmu Administrasi Daerah (Otonom).

Beranjak dari uraian tersebut diatas, maka jelas apa yang dimaksud dengan administrasi daerah (termasuk di dalamnya administrasi desa). Akan tetapi karena daerah-daerah otonom (termasuk desa) berada dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan tujuan yang sama, maka pada hakekatnya adalah negara juga, sehingga ilmu yang mempelajari administrasi daerah itu sama juga, yakni termasuk dalam Ilmu

² M. Manulang, *Beberapa Aspek Administrasi Daerah*, Pembangunan, Jakarta, 1973, hlm 25

³ The Liang Gie, *Pertumbuhan pemerintahan Daerah*, Gunung Agung, Jakarta, 1968, hlm 191

Administrasi Negara.

Sebagaimana diuraikan diatas, Pelaksanaan administrasi tidak hanya terdapat pada badan-badan pemerintah, akan tetapi terdapat pula pada badan-badan swasta. Pelaksanaan administrasi dalam badan-badan tersebut (baik badan pemerintah maupun badan-badan swasta) berbeda satu dengan yang lainnya, hal ini dapat dilihat dari tujuan yang akan dicapainya.

Menurut Logemann yang dimaksud dengan Negara adalah suatu organisasi kewibawaan (*gezag organisatie*).⁴ Negara merupakan suatu pengertian abstrak yang perwujudannya nampak pada aktivitas jabatan-jabatan yang diadakan oleh Negara yang untuk selanjutnya disebut jabatan Pemerintah. Jabatan-jabatan ini dibentuk oleh Negara dalam rangka melaksanakan dan mencapai tujuan negara yang telah digariskan dan ditetapkan sebelumnya. Para pejabat yang melaksanakan pemerintahan negara, dalam Hukum Administrasi Negara dinamakan dengan Pejabat Administrasi (Administrasi Negara).

Sebagaimana telah diuraikan dimuka, bahwa dalam pelaksanaan pemerintahan negara untuk mencapai tujuan negara telah dibentuk jabatan-jabatan kenegaraan. Jabatan ini secara administratif melakukan kegiatan-kegiatan pemerintahan, sehingga jabatan ini dalam Hukum Administrasi Negara dapat digolongkan kedalam jabatan administrasi atau dapat disebut juga dengan administrasi Negara.

Terhadap jabatan administrasi atau Administrasi Negara ini timbul beberapa masalah, antara lain apakah yang dimaksud dengan Administrasi Negara serta apakah yang menjadi lapangan pekerjaan administrasi Negara tersebut?

E.Utrecht menyebutkan, bahwa:

Administrasi Negara ialah gabungan jabatan (*complex van ambten*) aparat/alat administrasi-yang dibawah pimpinan Pemerintah (Presiden yang dibantu oleh Menteri) melakukan sebagian dari pekerjaan pemerintah (*tugas pemerintah /overheidstaak*) fungsi administrasi yang tidak ditugaskan kepada badan - badan Pengadilan, badan legislative dan badan - badan pemerintah (*overheidsorganen*) dari persekutuan-persekutuan hukum (*rechtsgemeenschapepen*) yang lebih rendah dari pada Negara (sebagai persekutuan hukum tertinggi) yaitu badan-badan pemerintahan (*bestuursorganen*) dari persekutuan hukum daerah swapraja tingkat I, II dan III serta Daerah Istimewa yang masing - masing diberi kekuasaan untuk dan berdasarkan inisiatif sendiri (otonomi, swatantra) atau berdasarkan suatu delegasi dari Pemerintah Pusat (*medebewind*) untuk memerintah sendiri daerahnya.⁵

Beranjak dari definisi yang dikemukakan *Utrecht* tersebut diatas, Administrasi Negara adalah gabungan jabatan (aparat / alat administrasi) yang melakukan sebagian dari pekerjaan pemerintah atau fungsi administrasi. Akan tetapi pengertian Administrasi Negara menurut *Utrecht* itu ternyata tidak memasukan administrasi daerah otonom (sudah barang tentu termasuk administrasi desa) kedalam lingkup pengertian Administrasi Negara padahal

⁴ JHA Logemann, *over de Theorie van Stellig Staatsrecht*.

⁵ E.Utrecht, *Pengantar Hukum administrasi Negara Indonesia*, Balai Buku Ikhtiar, Jakarta, 1964, hlm.8

apabila kita melihat kepada pengertian Negara, menurut hemat penulis baik Daerah Otonom maupun Desa merupakan bagian dari Negara. Daerah itu adalah daerahnya negara, dan negara itu adalah negaranya daerah otonom. Begipula desa itu adalah desanya negara dan negara itu adalah negaranya dari desa-desa tersebut, sehingga tidak tepat apabila fungsi administrasi daerah otonom (termasuk desa) tidak tercakup dalam ruang lingkup dari Administrasi Negara. Hal itu berbeda sekali dengan pengertian Administrasi Negara yang dikemukakan oleh Syachran Basah, yang menyatakan : Administrasi Negara yakni alat perlengkapan negara (tingkat pusat dan daerah) yang menyelenggarakan pemerintahan.⁶

Dari pengertian Administrasi Negara tersebut diatas, Nampak jelas bahwa yang dimaksud dengan Administrasi Negara adalah alat perlengkapan negara baik di tingkat pusat maupun daerah (termasuk desa) yang menyelenggarakan pemerintahan, hal ini sejalan dengan pendapat dari Prajudi Atmosudirdjo, yang mengatakan :

Di dalam praktek sehari-hari banyak orang (yang masih awam) yang tidak dapat membedakan antara Pemerintah yang dijalankan oleh (pejabat) Pemerintah, dan administrasi (negara) yang dijalankan oleh (Pejabat) Administrasi (Negara), oleh karena (Pejabat) pemerintah selalu merangkap sebagai Administrator Negara atau sebagai (Pejabat) Administrasi (Negara).⁷

Seorang pejabat berkedudukan sebagai pemerintah bilamana mempunyai wewenang pemerintahan dan sedang menjalankan fungsi pemerintahan. Fungsi pemerintahan adalah fungsi politik dan pemerintahan berarti sama dengan penegakan (handhaving) dan/atau penggunaan (aanweding) dari wibawa (gezag) dan kekuasaan (macht) negara.

P e m e r i n t a h m e n j a l a n k a n pemerintahan melalui pengambilan keputusan pemerintah (regerings besluit) yang bersifat strategi, policy atau ketentuan-ketentuan umum (algemene bepalingen) dan melakukan tindakan-tindakan pemerintahan (regeringsmatregelen) yang bersifat menegakan ketertiban umum, hukum, wibawa negara dan kekuasaan negara.

Keputusan-keputusan dan tindakan-tindakan pemerintahan tidak ditujukan kepada individu-individu tertentu, namun selalu bersifat aturan umum (algemene regel), policy atau prinsip.

Keputusan-keputusan Pemerintah diselenggarakan, direalisasikan oleh administrator (negara) atau Pejabat Administrasi beserta aparaturnya, atau disingkat: oleh Administrasi (Negara). Bilamana telah menginjak tahap penyelenggaraan (realisasi) maka (Pejabat) Pemerintah tersebut mengubah posisinya menjadi Administrator, lalu bersikap melayani (service) dan menangani (handling) orang perorangan (individu) beserta kasus - kasus mereka (kasual). Jadi Pejabat Pemerintah bilamana merubah posisi sebagai pejabat

⁶ Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981, hlm.16

⁷ Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981, hlm.16

Administrasi lalu berubah sikap mental (mental attitude) dari “Pejabat Penguasa Negara” menjadi “Pejabat Pengurus Negara”.

Prajudi Atmosudirdjo mengatakan, bahwa apabila ditinjau dari segi ilmu hukum, Administrasi Negara itu mempunyai tiga arti, yaitu :

1. Sebagai “aparatur” dari Negara yang dikepalai dan digerakan oleh Pemerintah guna menyelenggarakan undang-undang, kebijaksanaan-kebijaksanaan dan kehendak-kehendak (keputusan-keputusan) Pemerintah;
2. Pengertian Administrasi Negara sebagai fungsi atau aktifitas atau administrasi dalam arti dinamis atau fungsional. Administrasi sebagai fungsi hukum (juridische functie) adalah penyelenggaraan dari Undang-undang atau pelaksanaan dari ketentuan-ketentuan undang-undang secara konkrit, kasual dan (kebanyakan) individual. Sebagai aktivitas, administrasi atau administrasi negara adalah kegiatan-kegiatan dari aparatur negara yang disebut Administrasi (Negara) termaksud diatas;
3. Pengertian administrasi atau administrasi negara yang ketiga adalah administrasi sebagai suatu “proses tata kerja penyelenggaraan” atau dengan kata lain administrasi sebagai proses.

Administrasi dalam arti institusional adalah keseluruhan (aggregate) dari badan

-badan (aparatur) yang menyelenggarakan tugas / kegiatan - kegiatan kenegaraan dibawah pimpinan Pemerintah. Kita mempergunakan istilah Administrasi Negara dalam arti luas, yang terdiri atas :

1. Administrasi (Pemerintah) Pusat;
2. Administrasi (Pemerintah) Daerah;
3. Administrasi Badan-Badan Usaha Negara.

Ad.1. Administrasi Pusat adalah Administrasi dibawah pimpinan dari Pemerintah Pusat.

Ad.2. Administrasi Daerah adalah Administrasi yang dipimpin oleh Pemerintah Daerah (Daerah Swatantra Tingkat I, II dan Desa).

Ad.3. Ad,ministrasi Badan - Badan Usaha Negara adalah Administrasi dibawah pimpinan Direksi atau Badan Pimpinan Umum Perusahaan - perusahaan Negara , atau badan yang sejenis. Badan - Badan usaha walaupun bergerak dibidang keniagaan (b u s i n e s s) , n a m u n administrasinya bercorak lain dari pada administrasi badan - badan usaha swasta (partikelir). Oleh karena itu , maka pengertian “ Administrasi Negara “ dalam arti luas mencakup ketiga bidang administrasi tersebut.

Berbeda dengan istilah yang dipakai dalam hukum positif ternyata Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara tidak mempergunakan istilah Administrasi Negara, tetapi mempergunakan istilah Tata Usaha Negara, walaupun dalam istilah ini terkandung istilah Administrasi Negara.

Hal ini sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 sub 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, yang mengatakan Tata Usaha Negara adalah Administrasi Negara yang melaksanakan fungsi untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah. Adapun Pejabat yang melaksanakan fungsi untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah adalah Pejabat Administrasi, hal ini sebagaimana ditegaskan oleh Pasal 1 sub 2, yang menyebutkan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah Badan atau Pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka bagaimanakah apabila dihubungkan dengan Administrasi Pemerintahan Desa khususnya dari kedudukan Kepala Desa.

Beranjak dari uraian tersebut diatas, timbul suatu pertanyaan apakah Kepala Desa kedudukannya sebagai Pejabat administrasi Negara atau bukan.

B. Pembahasan

E. Utrecht menyebutkan, bahwa:

Administrasi Negara ialah gabungan jabatan (*complex van ambten*) aparat / alat administrasi – yang dibawah pimpinan Pemerintah (Presiden yang dibantu oleh Menteri) merlakukan sebagian dari pekerjaan pemerintah (*tugas pemerintah/overheidstaak*) fungsi administrasi yang tidak ditugaskan kepada badan-badan Pengadilan, badan legislative dan badan-badan pemerintah (*overheidsorganen*) dari persekutuan-persekutuan hukum

(*rechtsgemeenschapepen*) yang lebih rendah dari pada Negara (sebagai persekutuan hukum tertinggi) yaitu badan-badan pemerintahan (*bestuursorganen*) dari persekutuan hukum daerah swapraja tingkat I, II dan III serta Daerah Istimewa yang masing-masing diberi kekuasaan untuk dan berdasarkan inisiatif sendiri (otonomi, swatantra) atau berdasarkan suatu delegasi dari Pemerintah Pusat (*medebewind*) untuk memerintah sendiri daerahnya.⁸

Beranjak dari definisi yang dikemukakan *Utrecht* tersebut diatas, Administrasi Negara adalah gabungan jabatan (aparat / alat administrasi) yang melakukan sebagian dari pekerjaan pemerintah atau fungsi administrasi. Akan tetapi pengertian Administrasi Negara menurut *Utrecht* itu ternyata tidak memasukan administrasi daerah otonom (sudah barang tentu termasuk administrasi desa) kedalam lingkup pengertian Administrasi Negara padahal apabila kita melihat kepada pengertian Negara, menurut hemat penulis baik Daerah Otonom maupun Desa merupakan bagian dari Negara. Daerah itu adalah daerahnya negara, dan negara itu adalah negaranya daerah otonom. Begipula desa itu adalah desanya negara dan negara itu adalah negaranya dari desa-desa tersebut, sehingga tidak tepat apabila fungsi administrasi daerah otonom (termasuk desa) tidak tercakup dalam ruang lingkup dari Administrasi Negara. Hal itu berbeda sekali dengan pengertian Administrasi Negara yang dikemukakan oleh Syachran

⁸ E.Utrecht, *Pengantar Hukum administrasi Negara Indonesia*, Balai Buku Ikhtiar, Jakarta, 1964, hlm.8

Basah, yang menyatakan : Administrasi Negara yakni alat perlengkapan negara (tingkat pusat dan daerah) yang menyelenggarakan pemerintahan.⁹

Dari pengertian Administrasi Negara tersebut diatas, Nampak jelas bahwa yang dimaksud dengan Administrasi Negara adalah alat perlengkapan negara baik di tingkat pusat maupun daerah (termasuk desa) yang menyelenggarakan pemerintahan, hal ini sejalan dengan pendapat dari Prajudi Atmosudirdjo, yang mengatakan :

Di dalam praktek sehari-hari banyak orang (yang masih awam) yang tidak dapat membedakan antara Pemerintah yang dijalankan oleh (pejabat) Pemerintah, dan administrasi (negara) yang dijalankan oleh (Pejabat) Administrasi (Negara), oleh karena (Pejabat) pemerintah selalu merangkap sebagai Administrator Negara atau sebagai (Pejabat) Administrasi (Negara).¹⁰

Seorang pejabat berkedudukan sebagai pemerintah bilamana mempunyai wewenang pemerintahan dan sedang menjalankan fungsi pemerintahan. Fungsi pemerintahan adalah fungsi politik dan pemerintahan berarti sama dengan penegakan (handhaving) dan/atau penggunaan (aanweding) dari wibawa (gezag) dan kekuasaan (macht) negara.

P e m e r i n t a h m e n j a l a n k a n pemerintahan melalui pengambilan keputusan pemerintah (regerings besluit) yang bersifat strategi, policy atau ketentuan-ketentuan umum (algemene bepalingen) dan melakukan tindakan-

t i n d a k a n p e m e r i n t a h a n (regeringsmatregelen) yang bersifat menegakan ketertiban umum, hukum, wibawa negara dan kekuasaan negara.

Keputusan - keputusan dan tindakan-tindakan pemerintahan tidak ditujukan kepada individu-individu tertentu, namun selalu bersifat aturan umum (algemene regel), policy atau prinsip.

Keputusan-keputusan Pemerintah diselenggarakan, direalisasikan oleh administrator (negara) atau Pejabat Administrasi beserta aparturnya, atau disingkat: oleh Administrasi (Negara). Bilamana telah menginjak tahap penyelenggaraan (realisasi) maka (Pejabat) Pemerintah tersebut mengubah posisinya menjadi Administrator, lalu bersikap melayani (service) dan menangani (handling) orang perorangan (individu) beserta kasus - kasus mereka (kasual). Jadi Pejabat Pemerintah bilamana merubah posisi sebagai pejabat Administrasi lalu berubah sikap mental (mental attitude) dari "Pejabat Penguasa Negara "menjadi "Pejabat Pengurus Negara".

Prajudi Atmosudirdjo mengatakan, bahwa apabila ditinjau dari segi ilmu hukum, Administrasi Negara itu mempunyai tiga arti, yaitu :

1. Sebagai "aparatur" dari Negara yang dikepalai dan digerakan oleh P e m e r i n t a h g u n a menyelenggarakan undang-undang, kebijaksanaan-kebijaksanaan dan kehendak-kehendak (keputusan -

⁹ Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981, hlm.16

¹⁰ Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981, hlm.16

-
- keputusan) Pemerintah ;
2. Pengertian Administrasi Negara sebagai fungsi atau aktifitas atau administrasi dalam arti dinamis atau fungsional. Administrasi sebagai fungsi hukum (juridische functie) adalah penyelenggaraan dari Undang-undang atau pelaksanaan dari ketentuan-ketentuan undang - undang secara konkrit, kasual dan (kebanyakan) individual. Sebagai aktivitas, administrasi atau administrasi negara adalah kegiatan-kegiatan dari aparatur negara yang disebut Administrasi (Negara) termaksud diatas ;
 3. Pengertian administrasi atau administrasi negara yang ketiga adalah administrasi sebagai suatu " p r o s e s t a t a k e r j a penyelenggaraan" atau dengan kata lain administrasi sebagai proses.

Administrasi dalam arti institusional adalah keseluruhan (aggregate) dari badan-badan (aparatur) yang menyelenggarakan tugas / kegiatan - kegiatan kenegaraan dibawah pimpinan Pemerintah. Kita mempergunakan istilah Administrasi Negara dalam arti luas, yang terdiri atas :

1. Administrasi (Pemerintah) Pusat;
2. Administrasi (Pemerintah) Daerah;
3. Administrasi Badan - Badan Usaha Negara.

Ad.1. Administrasi Pusat adalah Administrasi dibawah pimpinan dari Pemerintah Pusat.

Ad.2. Administrasi Daerah adalah

Administrasi yang dipimpin oleh Pemerintah Daerah (Daerah Swatantra Tingkat I, II dan Desa).

Ad.3. Administrasi Badan - Badan Usaha Negara adalah Administrasi dibawah pimpinan Direksi atau Badan Pimpinan Umum Perusahaan - perusahaan Negara, atau badan yang sejenis. Badan - Badan usaha walaupun bergerak dibidang keniagaan (business), namun administrasinya bercorak lain dari pada administrasi badan - badan usaha swasta (partikelir). Oleh karena itu, maka pengertian " Administrasi Negara " dalam arti luas mencakup ketiga bidang administrasi tersebut.

Berbeda dengan istilah yang dipakai dalam hukum positif ternyata Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara tidak mempergunakan istilah Administrasi Negara, tetapi mempergunakan istilah Tata Usaha Negara, walaupun dalam istilah ini terkandung istilah Administrasi Negara. Hal ini sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 sub 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, yang mengatakan Tata Usaha Negara adalah Administrasi Negara yang m e l a k s a n a k a n f u n g s i u n t u k menyelenggarakan urusan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah. Adapun Pejabat yang melaksanakan fungsi untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah adalah Pejabat Administrasi, hal ini sebagaimana ditegaskan oleh Pasal 1 sub 2, yang menyebutkan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah Badan atau Pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan

berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka bagaimanakah apabila dihubungkan dengan Administrasi Pemerintahan Desa khususnya dari kedudukan Kepala Desa.

B. Kedudukan Kepala Desa

Kepala Desa adalah pengemban dan penanggung jawab utama di bidang Pemerintahan, Pembangunan, Kemasyarakatan dan Urusan Pemerintahan Umum termasuk pembinaan keamanan dan ketertiban. Kepala Desa adalah administrator pemerintahan, administrator pembangunan dan administrator kemasyarakatan pada tahap dan ruang lingkup desa, mengingat betapa luas Oleh karena itu maka dapat dikatakan bahwa Kepala Desa berkedudukan sebagai alat Pemerintah, Alat pemerintah Daerah dan Desa, hal ini sejalan dengan pendapat dari Bayu Surianingrat, yang mengatakan bahwa kedudukan Kepala Desa dan fungsi Kepala Desa adalah sebagai Kepala Wilayah dan Kepala Daerah.¹¹

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa Desa merupakan wilayah administratif dan juga sebagai daerah otonom. Sebagai daerah otonom dapat kita lihat dari Ketentuan Pasal 1 angka 5 Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005 Tentang Desa yang mengatakan Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam

sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan uraian tersebut diatas serta peraturan perundang-undangan yang berlaku, Kepala Desa berkedudukan sebagai:

1. Alat Pemerintah (baik pusat maupun daerah dimana Desa itu berada karena Kepala Desa menyelenggarakan urusan – urusan pemerintahan umum, dan;
2. Alat Desa, karena Kepala Desa harus menyelenggarakan urusan – urusan Desa serta urusan Daerah Tingkat II dimana Desa itu berada dalam lingkungannya.

Oleh karena itu Kepala Desa berdasarkan Ketentuan Pasal 14 Peraturan pemerintah Nomor 72 tahun 2005 mempunyai tugas, wewenang, kewajiban dan hak, sebagai berikut:

1. Kepala Desa mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan;
2. Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Kepala Desa mempunyai wewenang:
 - a. Memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama BPD;
 - b. Mengajukan rancangan peraturan desa;
 - c. Menetapkan peraturan desa yang telah mendapat persetujuan bersama BPD;
 - d. Menyusun dan mengajukan

¹¹ Bayu Surianingrat, *Desa dan Kelurahan*, Armico, Bandung, hlm 57

- rancangan peraturan desa mengenai APBD desa untuk dibahas dan ditetapkan bersama BPD;
- e. Membina kehidupan masyarakat desa;
 - f. Membina perekonomian desa;
 - g. Mengkoordinasikan pembangunan desa secara partisipatif;
 - h. Mewakili desanya di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
 - l. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam Ketentuan Pasal 15 Ayat (1) Kepala Desa dalam melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14, Kepala Desa mempunyai kewajiban:

- a. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Republik Indonesia;
- b. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat;
- c. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
- d. Melaksanakan kehidupan demokrasi;
- e. Melaksanakan prinsip tata pemerintahan desa yang bersih dan bebas dari Kolusi, Korupsi

- dan Nepotisme;
- f. Menjalin hubungan kerja dengan seluruh mitra kerja pemerintahan desa;
 - g. Menaati dan menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan;
 - h. Menyelenggarakan administrasi pemerintahan desa yang baik;
 - l. Melaksanakan dan mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan desa;
 - j. Melaksanakan urusan yang menjadi kewenangan desa;
 - k. Mendamaikan perselisihan masyarakat di desa;
 - l. Mengembangkan pendapatan masyarakat dan desa;
 - m. Membina, mengayomi dan melestarikan nilai-nilai sosial budaya dan adat istiadat;
 - n. Memberdayakan masyarakat dan kelembagaan di desa; dan
 - o. Mengembangkan potensi sumber daya alam dan melestarikan lingkungan hidup.

Selain kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Kepala Desa mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada Bupati/walikota, memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada BPD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada masyarakat.

Kepala Desa menjalankan Hak, wewenang dan Kewajiban pimpinan pemerintahan desa, sebagai berikut:

- Menyelenggarakan rumah tangganya sendiri;
- Penanggung jawab utama di bidang

pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan dalam rangka penyelenggaraan rumah tangga desa, urusan pemerintahan umum termasuk pembinaan ketentraman dan ketertiban sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Beranjak dari uraian tersebut diatas, maka dapat disimpulkan bahwa Kepala desa adalah penguasa tunggal di daerahnya dan administrator pemerintahan. Jadi pada Hakekatnya seorang Kepala Desa adalah seorang kepala badan eksekutif Kepala desa disamping melaksanakan tugas terhadap apa yang menjadi urusan rumah tangganya, juga melaksanakan tugas pembantuan dari pemerintah, pemerintah provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/kota kepada desa disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia, hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 207.

Dengan demikian, maka tugas dan wewenang seorang Kepala Desa itu sangat luas, ia langsung melayani kebutuhan penduduk desanya dan membantu terselenggaranya tugas-tugas pemerintahan negara di dalam wilayah desanya.

Mengingat betapa luasnya tugas dan fungsi Kepala Desa tersebut, maka sulit untuk memperinci pekerjaan Kepala Desa. Sehubungan dengan itu *Taliziduhu Ndraha*, menyatakan, bahwa:

“Dewasa ini belum ada pedoman atau pegangan yang seragam tentang uraian

pekerjaan Kepala Desa . Setiap Kementerian Pemerintahan Negara ada langsung berkepentingan dengan desa, seperti Kementerian Agama, Kementerian Pertanian, Kementerian Dalam Negeri dan lain-lain. Oleh karena itu uraian pekerjaan Kepala Desa setidaknya-tidaknya mencerminkan jenis dan sifat tugas-tugas negara.¹²

Beranjak dari uraian tersebut diatas timbul sutau pertanyaan apakah Kepala Desa itu termasuk pejabat administrasi negara. Untuk menjawab pertanyaan tersebut, maka akan diuraikan beberapa pendapat dari para pakar.

E.Utrecht menyebutkan, bahwa :Administrasi Negara ialah gabungan jabatan (*complex van ambten*) – aparat/alat administrasi – yang dibawa pimpinan Pemerintah (presiden yang dibantu oleh Menteri) melakukan sebagian dari pekerjaan pemerintah (tugas pemerintah/*overheidstaak* - fungsi administrasi – yang tidak ditugaskan kepada badan-badan pengadilan, badan legislative dan badan – badan pemerintah (*overheidorganen*) dari persekutuan persekutuan hukum (*rechtsgemeenschapepen*) yang lebih rendah daripada Negara (sebagai persekutuan hukum tertinggi) yaitu badan-badan pemerintahan (*bestuursorganen*) dari persekutuan hukum daerah swapraja tingkat I, II dan III serta Daerah Istimewa yang masing-masing diberi kekuasaan untuk – berdasarkan inisiatif sendiri (otonomi, *swatantyra*) atau berdasarkan suatu delegasi dari Pemerintah Pusat

¹² Taliziduhu Ndraha, *Dimensi-dimensi pemerintahan Desa*, Bina Aksara, Jakarta, 1984, hlm.78

(medebewind) – memerintah sendiri daerahnya.¹³

Dari definisi yang dikemukakan oleh Utrecht tersebut diatas Administrasi Negara adalah gabungan jabatan (aparatus/alat administrasi) yang melakukan sebagian dari pekerjaan pemerintah atau fungsi administrasi.

Sjachran Basah menyatakan bahwa Administrasi Negara yakni alat perlengkapan negara (tingkat pusat dan daerah) yang menyelenggarakan pemerintahan.¹⁴ Administrasi Negara mengandung hal-hal, sebagai berikut:

- a. (gabungan) jabatan (bersifat tetap) yang melekat dengan para pejabat (orangnya dapat berganti) yang menjamin kesimbangan hak dan kewajiban baik di Pusat maupun di Daerah.
- b. (gabungan) pejabat itu melakukan kegiatan-kegiatan yang bersifat eksekutif.
- c. Kegiatan-kegiatan itu harus berdasarkan peraturan yang berlaku dan mengikat umum.¹⁵

Dengan adanya urusan yang diterima dari Pemerintah Tingkat Atasnya, maka menjadi suatu persoalan apakah Kepala Desa itu sebagai Pejabat Publik atau bukan, oleh karena itu memerlukan kajian yang cukup mendalam agar para kepala desa dapat memahami terhadap tugas dan wewenang yang melekat dalam jabatannya.

E. Utrecht menyebutkan, bahwa :

Administrasi Negara ialah gabungan jabatan (complex van ambten) – aparat/alat administrasi – yang dibawa pimpinan Pemerintah (presiden yang dibantu oleh Menteri) melakukan sebagian dari pekerjaan pemerintah (tugas pemerintah/overheidstaak - fungsi administrasi – yang tidak ditugaskan kepada badan-badan pengadilan, badan legislative dan badan – badan pemerintah (overheidorganen) dari persekutuan-persekutuan hukum (rechtsgemeenschapepen) yang lebih rendah daripada Negara (sebagai persekutuan hukum tertinggi) yaitu badan-badan pemerintahan (bestuursorganen) dari persekutuan hukum daerah swapraja tingkat I, II dan III serta Daerah Istimewa yang masing-masing diberi kekuasaan untuk – berdasarkan inisiatif sendiri (otonomi, swatantya) atau berdasarkan suatu delegasi dari Pemerintah Pusat (medebewind) – memerintah sendiri daerahnya.¹⁶

Dari definisi yang dikemukakan oleh Utrecht tersebut diatas Administrasi Negara adalah gabungan jabatan (aparatus/alat administrasi) yang melakukan sebagian dari pekerjaan pemerintah atau fungsi administrasi.

Sjachran Basah menyatakan bahwa Administrasi Negara yakni alat perlengkapan negara (tingkat pusat dan daerah) yang menyelenggarakan pemerintahan.¹⁷ Administrasi Negara

¹³ E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Balai Buku Ihtiar, Jakarta, 1984, hlm.8

¹⁴ *Sjachran Basah*, *Perlindungan Hukum terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Pidato Orasi Ilmiah Dies Natalis UNPAD, tanggal 24-9-1986

¹⁵ *Sjachran Basah*, *Sengketa Administrasi*, Paper dalam kuliah di FH.UII, Yogyakarta, 18 Mei 1987

¹⁶ E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Balai Buku Ihtiar, Jakarta, 1984, hlm.8

¹⁷ *Sjachran Basah*, *Perlindungan Hukum terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Pidato Orasi Ilmiah Dies Natalis UNPAD, tanggal 24-9-1986

mengandung hal – hal, sebagai berikut :

- a. (gabungan) jabatan (bersifat tetap) yang melekat dengan para pejabat (orangnya dapat berganti) yang menjamin kesimbangan hak dan kewajiban baik di Pusat maupun di Daerah.
- b. (gabungan) pejabat itu melakukan kegiatan-kegiatan yang bersifat eksekutif.
- c. Kegiatan-kegiatan itu harus berdasarkan peraturan yang berlaku dan mengikat umum.¹⁸

Kepala Desa berdasarkan Ketentuan Pasal 14 Peraturan pemerintah Nomor 72 tahun 2005 mempunyai tugas, wewenang, kewajiban dan hak, sebagai berikut :

1. Kepala Desa mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan; Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Kepala Desa mempunyai wewenang:
3. Memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama BPD;
 - a. Mengajukan rancangan peraturan desa;
 - b. Menetapkan peraturan desa yang telah mendapat persetujuan bersama BPD;
 - c. Menyusun dan mengajukan rancangan peraturan desa mengenai APBD desa untuk dibahas dan ditetapkan bersama BPD;
 - d. Membina kehidupan

masyarakat desa;

- e. Membina perekonomian desa;
- f. Mengkoordinasikan pembangunan desa secara partisipatif;
- g. Mewakili desanya di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
- h. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam Ketentuan Pasal 15 Ayat (1) Kepala Desa dalam melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14, Kepala Desa mempunyai kewajiban :

1. Memegang tegus dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Republik Indonesia;
2. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat;
3. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
4. Melaksanakan kehidupan demokrasi;
5. Melaksanakan prinsip tata pemerintahan desa yang bersih dan bebas dari Kolusi, Korupsi dan Nepotisme;
6. Menjalin hubungan kerja dengan seluruh mitra kerja pemerintahan

¹⁸ Sjachran Basah, *Sengketa Administrasi*, Paper dalam kuliah di FH.UII, Yogyakarta, 18 Mei 1987

-
- desa;
 7. Menaati dan menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan;
 8. Menyelenggarakan administrasi pemerintahan desa yang baik;
 9. Melaksanakan dan mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan desa;
 10. Melaksanakan urusan yang menjadi kewenangan desa;
 11. Mendamaikan perselisihan masyarakat di desa;
 12. Mengembangkan pendapatan masyarakat dan desa;
 13. Membina, mengayomi dan melestarikan nilai-nilai sosial budaya dan adat istiadat;
 14. Memberdayakan masyarakat dan kelembagaan di desa; dan
 15. Mengembangkan potensi sumber daya alam dan melestarikan lingkungan hidup.

Selain kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Kepala Desa mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada Bupati/walikota, memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada BPD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada masyarakat.

Kepala Desa menjalankan Hak, wewenang dan Kewajiban pimpinan pemerintahan desa, sebagai berikut:

- Menyelenggarakan rumah tangganya sendiri;
- Penanggung jawab utama di bidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan dalam rangka penyelenggaraan rumah tangga

desa, urusan pemerintahan umum termasuk pembinaan ketentraman dan ketertiban sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Namun apabila kita perhatikan pendapat para pakar baik *E.Utrecht, Prayudi.A, dan Sjachran Basah* sebagaimana terurai di atas tidak memperhatikan tentang Status kepegawaian karena Kepala Desa itu sebagai administrator yang melaksanakan sebagian pekerjaan pemerintah atau fungsi administrasi, disamping alat Pemerintah baik Pusat maupun Daerah, hal ini sejalan dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014.

C. Penutup

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka jelaslah bahwa Administrasi Negara adalah Aparatur Negara yang merupakan gabungan jabatan yang melakukan kegiatan-kegiatan yang bersifat eksekutif, sedangkan yang dimaksud dengan Administrasi Negara itu sendiri adalah **Pegawai Negeri**. Dengan demikian, Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang melaksanakan urusan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagaimana ditentukan dalam pasal 1 sub 1 dan 2 Undang-Undang No.5 Tahun 1986 adalah **pegawai negeri** yakni seseorang yang diangkat dan disertai tugas dalam suatu jabatan negeri atau tugas negara lainnya. Oleh karena itu apabila dihubungkan dengan jabatan Kepala Desa, maka jelas bahwa Kepala Desa itu bukan merupakan

Pejabat Tata Usaha Negara meskipun ia menjalankan urusan pemerintahan umum , pemerintahan daerah dan desa. Namun apabila kita perhatikan pendapat para pakar baik *E.Utrecht, Prayudi.A , dan Sjachran Basah* tidak memperhatikan tentang Status kepegawaian karena Kepala Desa itu sebagai administrator yang melaksanakan sebagian pekerjaan pemerintah atau fungsi administrasi, disamping alat Pemerintah baik Pusat maupun Daerah.

Dengan memperhatikan uraian tersebut diatas, jelas ada Disharmonisasi terhadap **Pengertian Administrasi Negara** yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 dengan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 . Oleh karena itu idealnya dilakukan Revitalisasi terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986. Namun Penulis berkesimpulan bahwa Kepala Desa itu sebagai Pejabat Administrasi Negara, karena melaksanakan sebagian pekerjaan Pemerintah, hal ini ditegaskan Bahwa dengan terjadinya Disharmonisasi tentang pengertian Pejabat administrasi Negara antara Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 dengan Ketentuan Pasal 14 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, maka seyogianya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 dilakukan revisi, karena sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan hukum yang ada.

DAFTAR PUSTAKA

- Bayu Surianingrat, *Desa dan Kelurahan*, Armico, Bandung,
- , *Pemerintahan Administrasi Desa dan Kelurahan*, Aksara Baru, Jakarta, 1985,
- Dann Sugandha, *Masalah Otonomi Serta Hubungan Pusat dan Daerah di Indonesia*, Sinar Baru, Bandung
- E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Balai Buku Ihtiar, Jakarta, 1984,
- JHA Logemann, *over de Theorie van Stellig Staatsrecht*.
- M. Manulang, *Beberapa Aspek Administrasi Daerah*, Pembangunan, Jakarta, 1973.
- Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981,
- R.H.Unang Sunardjo, *Pemerintahan Desa dan Kelurahan*, Tarsito, Bandung, 1983.
- RDH. Koesoemahatmadja, *Peranan Administrasi Dalam Pembangunan*, Eresco, Jakarta
- Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum terhadap Sikap Tindak Admionistrasi Negara*,
- Pidato Orasi Ilmiah Dies Natalis UNPAD, tanggal 24-9-1986

-----, *Sengketa Administrasi*,
Paper dalam kuliah di FH.UII,
Yogyakarta, 18 Mei 1987

-----, *Perlindungan Hukum
Terhadap Sikap Tindak Administrasi
Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta,
1981.

Taliziduhu Ndraha, *Dimensi-dimensi
pemerintahan Desa*, Bina Aksara,
Jakarta, 1984.

The Liang Gie, *Pertumbuhan pemerintahan
Daerah*, Gunung Agung, Jakarta,
1968.

Undang Undang

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014

Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun
2005