

## LAPORAN PENELITIAN



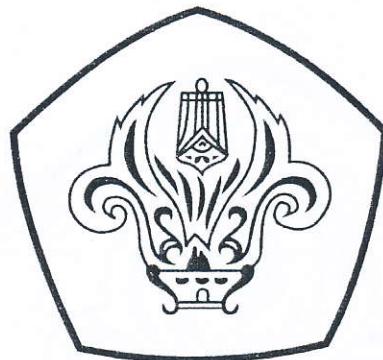
### IMPLEMENTASI UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011 PADA PRAKTIK PENYUSUNAN PERATURAN DESA DAN PERATURAN KEPALA DESA DI KABUPATEN INDRAMAYU

Oleh:

KETUA : Dr. Gunardi, S.H., M.H.  
ANGGOTA : Rasji, S.H., M.H.

FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS TARUMANAGARA  
JAKARTA, 2019

## LAPORAN PENELITIAN



# IMPLEMENTASI UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011 PADA PRAKTIK PENYUSUNAN PERATURAN DESA DAN PERATURAN KEPALA DESA DI KABUPATEN INDRAMAYU

Oleh:

KETUA : Dr. Gunardi, S.H., M.H.  
ANGGOTA : Rasji, S.H., M.H.

FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS TARUMANAGARA  
JAKARTA, 2019

## HALAMAN PENGESAHAN

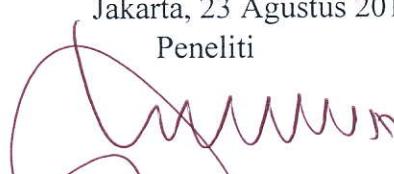
1. Judul Penelitian : IMPLEMENTASI UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011 PADA PENYUSUNAN PERATURAN DESA DAN PERATURAN KEPALA DESA DI KABUPATEN INDRAMAYU.
2. Bidang Penelitian : Ilmu Hukum
3. Peneliti
- a. Nama : Dr. Gunardi, S.H., M.H.
  - b. Jenis Kelamin : Laki-laki
  - c. NIP : 10287001
  - d. Jabatan Struktural : Ketua Pengurus Yayasan Tarumanagara
  - e. Jabatan Fungsional : Lektor Kepala 550/IVB
  - f. Fakultas / Jurusan : Hukum / Ilmu Hukum
  - g. Pusat penelitian : Direktorat Penelitian dan Pengabdian Masyarakat
  - h. Alamat : Jalan Let.Jend. S. Parman No. 1 Jakarta Barat 11440
  - i. Telpon / Faks : 021-5671748 – 5604477
  - J. Alamat Rumah : Jalan Tabing Blok N No. 27  
Kelurahan Gunung Sahari Kecamatan Kemayoran Jakarta Pusat 1061
  - k. Telpon.Faks/E-mail : 021-5671748 – 5604477 / 021-5638336/  
[gunardi@fh.untar.ac.id](mailto:gunardi@fh.untar.ac.id)
4. Jangka Waktu Penelitian : 4 (empat) bulan
5. Jumlah Anggota Peneliti : Rasji, S.H., M.H.
6. Lokasi Penelitian : 1. 8 Desa di Kecamatan Bongas  
2. 8 Desa di Kecamatan Patrol  
Kabupaten Indramayu
7. Jumlah Biaya Penelitian : Rp. 38.000.000,-(tiga puluh delapan juta rupiah).

Mengetahui:  
Dekan



Dr. Amad Sudiro, S.H., M.H., M.M.  
NIK: 10290010

Jakarta, 23 Agustus 2019  
Peneliti



Dr. Gunardi, S.H., M.H.  
NIK: 10287001

Menyetujui:  
Direktur PPM



JAP TJI BENG, Rh.D.  
NIK: 100381047

### SURAT KETERANGAN

No.: 1068A-PUS/FH-Untar/VIII/2019

Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara, dengan ini menerangkan telah menerima laporan penelitian dari Lembaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat Universitas Tarumanagara dengan rincian:

Judul	Implementasi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 pada Praktik Penyusunan Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa di Kabupaten Indramayu
Penulis/Peneliti	Ketua : Dr. Gunardi, S.H., M.H. Anggota : Rasji S.H., M.H.
Jumlah	1 Eksemplar

untuk kemudian disimpan dan dipergunakan di Perpustakaan Fakultas Hukum, Untar.

Demikian surat keterangan ini dibuat, agar dapat dipergunakan sebagaimana mestinya.

Jakarta, 22 Agustus 2019

Perpustakaan Fakultas Hukum

Nora Varera W., S.H.P.



## RINGKASAN (SUMMARY)

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, desa adalah desa atau 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 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. Pemerintahan desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintah desa adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangka desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa.

Desa memiliki wewenang di bidang penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat desa. Kewenangan ini mempelihatkan pemerintahan desa selain wajib menjalankan program pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi, pemerintah daerah kabupaten, juga menjalankan program otonomi desa yang tumbuh dari prakarsa desa sendiri menurut kehendak masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat desa.

Dalam rangka menjalankan kewenangan di atas, pemerintah desa mempunyai kewenangan mengatur segala usuran desa dengan peraturan tingkat desa. Menurut Pasal 69 UU No. 6 Tahun 2014 jenis peraturan tingkat desa terdiri atas peraturan desa, peraturan bersama kepala desa, dan peraturan kepala desa. Peraturan desa

dibentuk oleh kepala desa bersama Badan Permusyawaratan Desa (BPD), peraturan bersama kepala desa dibentuk oleh dua atau lebih kepala desa yang mengatur urusan bersama antar-desa, dan peraturan kepala desa dibentuk oleh kepala desa.

Pembentukan peraturan desa dan peraturan kepala desa wajib mengacu pada Ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, karena pembentuk kedua peraturan tersebut merupakan bentuk implementasi UU tersebut. Pembentuk kedua peraturan tersebut wajib memahami peraturan dan teknik penyusunannya. Masih adanya peraturan desa yang beragam mengindikasikan implementasi UU No. 12 Tahun 2011 di Kabupaten Indramayu masih menjadi permasalahan. Hal ini juga terjadi pada pembentukan peraturan desa dan peraturan kepala desa di Kabupaten Indramayu.

UU No. 12 Tahun 2011 yang kemudian secara khusus untuk Kabupaten Indramayu telah diatur lebih lanjut dengan Peraturan Daerah Kabupaten Indramayu Nomor 5 Tahun 2018 tentang Produk Hukum Desa telah mengatur lembaga yang berwenang, prosedur pembentukan, sistematika, format, dan teknik penyusunan peraturan tingkat desa. Peraturan-peraturan tersebut menjadi pedoman bagi pemerintahan desa dalam membentuk peraturan desa dan peraturan kepala desa, sehingga pembentukannya adalah sesuai dengan ketentuan yang diatur oleh peraturan di atas.

Pemerintah desa di Kabupaten Indramayu, khususnya yang menjadi objek penelitian di Kecamatan Bongas dan Patrol, telah mempraktikan pembentukan peraturan desa dan peraturan kepala desa. Hal ini terlihat dari data lima tahun terakhir, 8 pemerintah desa di Kecamatan Bongas telah membentuk 31 peraturan desa dan 37 peraturan kepala desa, sedangkan 8 desa di Kecamatan Patrol telah membentuk 38 peraturan desa dan 42 peraturan kepala desa. Perbedaan jumlah

peraturan yang dibuat oleh pemerintah desa di kedua wilayah kecamatan menunjukkan adanya perbedaan tingkat kebutuhan pengaturan oleh pemerintah desa. Hal ini tidak menjadi persoalan, karena pembentukannya adalah wewenang mandiri pemerintah desa.

Secara umum pemerintah desa telah mampu membentuk kedua peraturan di atas, namun proses dan teknik penyusunannya masih banyak yang belum sesuai dengan UU No. 12 Tahun 2011. Beberapa hal yang belum sesuai adalah:

1. Proses pembentukan peraturan desa yang masih ada yang tidak melibatkan lembaga yang berwenang. Hal ini karena masih terjadi kerlibatan formalitas Badan Permusyawaratan Desa dalam pembentukan peraturan desa.
2. Prosedur pembentukan peraturan desa dan peraturan kepala desa masih ada yang tidak sesuai dengan prosedur yang sebenarnya. Hal ini karena masih adanya dominasi kepala desa dalam pembentukan peraturan di desa.
3. Format peraturan yang dibantuk masih ada yang kurang menyesuaikan format yang ditetapkan oleh UU No. 12 Tahun 2011. Hal ini karena kekurangpahaman pemerintah desa mengenai format peraturan.
4. Teknik menyusunan bagian judul, pembukaan, batang tubuh, dan penutup masih ada yang belum memenuhi unsur-unsur dari bagian-bagian tersebut. Hal ini karena aparat pembentuk peraturan tingkat desa kurang memahami hal-hal tersebut.
5. Teknis penyusunan materi muatan ke dalam norma atau ketentuan masih ada yang belum memenuhi unsur *addessat* (sasaran) dan materi muatan (hal yang diaturnya). Hal ini disebabkan oleh masih ada pembentuk peraturan yang kurang memahami hakikat materi muatan dan teknik merumuskannya,

6. Teknik penulisan bagian-bagian, sistematika, nama pasal, nama ayat, nama butir, norma/ketentuan, marjin, huruf besar dan /atau huruf kecil, dan tanda baca masih ada yang belum sesuai dengan UU di atas. Hal ini disebabkan oleh karena pembentuk peraturan kurang memahami teknis penulisan dan penyusunan hal-hal tersebut.

Permasalahan yang dihadapi oleh aparatur pemerintah desa dalam mengimplementasikan UU No. 12 Tahun 2011 adalah belum pernah mendapatkan pendidikan. Pelatihan, atau bimbingan implementasi UU tersebut. Pembentuk peraturan desa dan peraturan kepala desa lebih banyak belajat autodidak melalui internet, sehingga penguasaan keilmuan atau pengetahuan tentang UU tersebut tidak cukup. Pembentuk peraturan desa dan peraturan kepala desa hanya mengikuti contoh-contoh peraturan desa dan peraturan kepala desa yang terdapat di internet, sehingga kesalahan-kesalahan itu masih terjadi.

Terhadap permasalahan di atas penulis merekomendasikan perlu diadakan pelatihan atau bimbingan teknis pembentukan peraturan desa dan peraturan kepala desa kepada paratur pemerintatan desa di kedua kecamatan di atas. Kegiatan ini dapat dilakukan dengan pola pengabdian kepada masyarakat oleh dosen-dosen ilmu perundang-undangan kepada aparatur pemerintahan desa. Melalui pola ini, aparatur pemerintahan desa akan mendapatkan ilmu pengetahuan dan teknik perundang-undangan, khususnya mengenai peraturan tingkat desa dan tata cara pembentukannya.

Jakarta, 2 Agustus 2019

Peneliti

## DAFTAR ISI

Ringkasan (Sammury).....	i
Kata pengantar .....	v
Abstrak .....	viii
Daftar Isi .....	x
<b>BAB I: PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Identifikasi Masalah .....	9
C. Rumusan Masalah .....	10
<b>BAB II: TINJAUAN PUSTAKA</b>	
A. Istilah dan Pengertian Desa .....	11
B. Pemerintah Desa .....	13
C. Urusan Pemerintahan Desa .....	14
D. Pembuatan Peraturan Tingkat Desa .....	18
<b>BAB III : TUJUAN DAN KEGUNAAN PENELITIAN</b>	
A. Tujuan Penelitian .....	20
B. Manfaat Penelitian .....	20
<b>BAB IV : METODE PENELITIAN</b>	

A. Sifat Metode Penelitian .....	23
B. Jenis Metode Penelitian .....	23
C. Tempat dan Objek Penelitian .....	24
D. Data dan Teknik Pengumpulan Data .....	24
E. Analisis Data .....	25

## BAB V : DATA HASIL PENELITIAN

A. Deskripsi Kecamatan Bongas .....	26
B. Deskripsi Kecamatan Patro .....	28
C. Praktik Pembuatan Peaturan Desa dan Peraturan Kepala Desa .....	30

## BAB VI : PENUTUP

A. Kesimpulan.....	59
B. Saran.....	62

## DAFTAR PUSTAKA

Lampiran 1: Biodata Ketua dan Anggota Tim Peneliti

Lampiran 2: Peta Lokasi Penelitian Kecamatan Lelea, Kecamatan Gabuswetan,  
dan Kecamatan Gantar.

Lampiran 3 : Surat Perjanjian dan Surat Tugas Penelitian

Lampiran 4 : Surat Izin Penelitian dari Kantor Kesatuan Kebangsaan dan Politik

Kabupaten Indramayu

Lampiran 5 : Daftar Pertanyaan Penelitian

Lampiran 6 : Foto-foto Kegiatan Penelitian

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Sejak kemerdekaan tanggal 17 Agustus 1945, negara Indonesia telah berusia 74 tahun. Pada usia yang sudah cukup dewasa ini, Indonesia terus melakukan penataan kehidupan bernegara melalui pembentukan peraturan perundang-undangan dan penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan atas hukum. Peraturan perundang-undangan telah dibentuk, bahkan terus dilakukan evaluasi dan penyempurnaan, agar peraturan perundang-undangan dapat menyesuaikan kebutuhan hukum bagi penyelenggaraan kehidupan bernegara yang berkembang dan dinamis.

Konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia yang dinyatakan dalam Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945, disingkat UUD 1945) terus dipertahankan. Meskipun sering muncul gagasan perubahan negara Indonesia menjadi negara serikat atau federal, namun sikap bangsa Indonesia tetap mempertahankan, bahkan telah menetapkan slogan bahkan Negara Kesatuan Republik Indonesia (disingkat (NKRI) adalah harga mati, artinya bangsa Indonesia tidak akan mengubah bentuk negara kesatuan selama hayat di kandung badan. Artinya pada Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak terdapat bagian wilayah dan pemerintahan yang berstatus negara, yang dikenal dengan sebutan negara bagian. Karena itu, di dalam Negara Indonesia hanya memiliki satu hukum dasar atau konstitusi yaitu UUD 1945, satu undang-undang, dan satu pemerintahan negara yaitu Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.