

Kedudukan Hukum Peraturan Desa (Perdes) dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia

Agus Setiawan¹, Aturkian Laia²

Ilmu Hukum, Hukum, Universitas Dirgantara Marsekal Suryadarma, Jakarta Timur, Indonesia¹

Ilmu Hukum, Hukum, Universitas Dirgantara Marsekal Suryadarma, Jakarta Timur, Indonesia²

*Email Korespondensi: agussetiawan2912@gmail.com

Sejarah Artikel:

Diterima 07-07-2026
Disetujui 13-07-2026
Diterbitkan 15-07-2026

ABSTRACT

Village Regulations (Peraturan Desa or Perdes) serve as an attributive legal instrument for villages, yet their standing has sparked debate since their omission from the formal hierarchy under Article 7 Paragraph (1) of Law Number 12 of 2011 jo. Law Number 13 of 2022. Using a legal doctrinal approach with statutory, conceptual, and historical perspectives, this study analyzes the legal status, hierarchical relations, and legal implications of the current standing of Perdes. The results indicate that Perdes remain valid and binding legislation based on Article 8 of the aforementioned Law, as they are enacted through attributive authority. The position of Perdes is sui generis lying outside the formal hierarchy but remaining bound by the lex superior derogat legi inferiori principle. Consequently, their review relies on executive preview and executive review by Regents/Mayors, leaving a lacuna in comprehensive judicial review mechanisms at the Supreme Court.

Keywords: Village Regulations; Hierarchy of Legislatio; Village Autonomy; Village Authority.

ABSTRAK

Peraturan Desa (Perdes) merupakan instrumen hukum atributif desa, namun kedudukannya memicu perdebatan sejak dihapus dari hierarki formal Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 jo. UU Nomor 13 Tahun 2022. Penelitian yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan historis ini bertujuan menganalisis kedudukan hukum, hubungan hierarki, serta implikasi yuridis dari status Perdes saat ini. Hasil penelitian menunjukkan Perdes tetap menjadi peraturan perundang-undangan yang sah dan mengikat berdasarkan Pasal 8 UU tersebut karena dibentuk atas dasar kewenangan atribusi. Kedudukan Perdes bersifat *sui generis* berada di luar hierarki formal namun tetap terikat asas *lex superior derogat legi inferiori*. Implikasi yuridisnya, pengujian Perdes tunduk pada mekanisme *executive preview* dan *executive review* oleh Bupati/Wali Kota, sehingga menyisakan celah kekosongan mekanisme pengujian yudisial (*judicial review*) di Mahkamah Agung.

Katakunci: Peraturan Desa; Hierarki Peraturan Perundang-undangan; Otonomi Desa; Kewenangan Desa.

PENDAHULUAN

Desa dalam konstruksi ketatanegaraan Indonesia menempati posisi yang khas. Berbeda dari daerah otonom lain seperti provinsi dan kabupaten/kota yang lahir dari desentralisasi kekuasaan negara, desa justru diakui sebagai kesatuan masyarakat hukum yang telah ada sebelum negara Indonesia terbentuk, dengan hak asal-usul dan hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pengakuan ini secara eksplisit dinyatakan dalam konsiderans dan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, yang menempatkan desa sebagai subjek hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat. Salah satu wujud konkret dari kewenangan mengatur (*regelende bevoegdheid*) yang dimiliki desa adalah kewenangan untuk membentuk Peraturan Desa (selanjutnya disebut Perdes). Perdes merupakan produk hukum yang ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa (BPD), sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 7 UU Desa. Sebagai produk hukum yang lahir dari lembaga yang dibentuk oleh dan berdasarkan kewenangan atributif undang-undang, secara teoretis Perdes semestinya dapat dikategorikan sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan menurut teori jenjang norma hukum (*Stufenbau des Rechts*) yang dikemukakan oleh Hans Kelsen dan dikembangkan oleh Hans Nawiasky. Namun, persoalan muncul ketika ditelusuri kedudukan formal Perdes dalam hierarki peraturan perundang-undangan nasional.

Sejarah pengaturan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia mencatat dinamika yang cukup signifikan terkait kedudukan Perdes. Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan tidak menyebut Peraturan Desa sama sekali dalam hierarkinya. Barulah melalui Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Desa atau yang setingkat dimasukkan secara eksplisit dalam Pasal 7 ayat (1) huruf g sebagai jenis peraturan perundang-undangan yang berada pada tingkatan paling bawah dalam hierarki. Ketentuan ini kemudian dipertegas melalui penjelasan Pasal 7 ayat (2) yang menyatakan bahwa kedudukan Peraturan Desa diakui dan mempunyai kekuatan hukum sepanjang dibentuk atas dasar kewenangan yang lebih tinggi serta tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Perubahan besar terjadi ketika UU Nomor 10 Tahun 2004 dicabut dan digantikan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 tidak lagi mencantumkan Peraturan Desa sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan dalam hierarki formal, dan hanya menyebutkan tujuh jenis peraturan, yakni UUD 1945, Ketetapan MPR, UU/Perppu, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Peraturan Desa kemudian hanya disinggung dalam Pasal 8 ayat (1) sebagai bagian dari jenis peraturan perundang-undangan lain yang diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Ketentuan ini tidak berubah signifikan pasca perubahan melalui Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 maupun Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 12 Tahun 2011.

Perubahan status formal ini menimbulkan kerancuan yuridis dan perdebatan akademik yang cukup serius. Di satu sisi, penghapusan Perdes dari daftar hierarki Pasal 7 ayat (1) berpotensi ditafsirkan sebagai penurunan derajat kekuatan mengikat Perdes, bahkan oleh sebagian kalangan dimaknai seolah-olah menghilangkan eksistensi desa sebagai entitas hukum yang berwenang membentuk peraturan tersendiri. Di sisi lain, secara faktual Perdes tetap dibentuk, diundangkan dalam Lembaran Desa, dan diberlakukan untuk mengatur berbagai aspek penyelenggaraan pemerintahan desa, pembangunan desa, pembinaan

kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa, termasuk pengaturan mengenai kewenangan lokal berskala desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes), Badan Usaha Milik Desa (BUMDes), hingga tata cara pemilihan dan pemberhentian Kepala Desa. Persoalan kedudukan Perdes semakin kompleks apabila dikaitkan dengan mekanisme pengujian (*review*). Peraturan perundang-undangan yang secara formal berada dalam hierarki Pasal 7 ayat (1) tunduk pada kewenangan pengujian oleh Mahkamah Konstitusi (untuk UU terhadap UUD) dan Mahkamah Agung (untuk peraturan di bawah UU terhadap UU melalui *judicial review*). Namun, karena Perdes tidak termasuk dalam kategori tersebut, pengujian terhadap Perdes justru diletakkan pada ranah eksekutif melalui mekanisme evaluasi rancangan Perdes dan klarifikasi Perdes yang telah diundangkan oleh Bupati/Wali Kota, sebagaimana diatur dalam Pasal 69 UU Desa dan diturunkan lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU Desa sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015, serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa. Mekanisme ini menimbulkan pertanyaan mendasar mengenai konsistensi asas negara hukum, khususnya prinsip *checks and balances* dan akses terhadap keadilan (*access to justice*) bagi warga desa yang dirugikan oleh keberlakuan suatu Perdes. Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini penting dilakukan untuk mengurai secara mendalam kedudukan hukum Perdes, hubungannya dengan hierarki peraturan perundang-undangan nasional, serta implikasi yuridis yang timbul dari kedudukan tersebut, khususnya pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022.

Guna memetakan posisi akademik isu ini, beberapa penelitian terdahulu dalam kurun sepuluh tahun terakhir telah mengkaji kedudukan Perdes dari berbagai sudut pandang. Pertama, penelitian Agustin (2019) dengan judul “Kedudukan Hukum Peraturan Desa dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan” yang dimuat dalam *Jurnal Halu Oleo Legal Research* menyimpulkan bahwa dihapuskannya Perdes dari hierarki Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 menimbulkan kerancuan dan perdebatan mengenai kedudukan Perdes, sebab penghilangan tersebut secara tidak langsung berimplikasi pada eksistensi kewenangan desa dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Penelitian tersebut menitikberatkan pada aspek kekosongan norma (*vacuum of norm*) yang timbul akibat perubahan regulasi.

Kedua, penelitian oleh Iswanto (2020) berjudul “Peraturan Desa dan Kedudukannya dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia” dalam *Jurnal Ilmu Politik dan Pemerintahan Lokal* menekankan bahwa meskipun Perdes tidak masuk dalam hierarki formal, Perdes tetap harus dipandang sebagai peraturan perundang-undangan yang sah karena dibentuk berdasarkan kewenangan atribusi dari UU Desa, sehingga tetap tunduk pada prinsip hierarki norma meski secara materiil, bukan formil. Ketiga, kajian dalam *Jurnal Konstitusi* (2023) mengenai peraturan desa dalam kedudukan dan pengujian konstusionalitas perspektif peraturan perundang-undangan Indonesia menyoroti aspek yang lebih spesifik, yakni mekanisme pengujian terhadap Perdes. Penelitian tersebut menyimpulkan bahwa Perdes termasuk peraturan perundang-undangan karena memenuhi ciri tertulis, dibentuk oleh lembaga berwenang, serta bersifat umum-abstrak, namun pengujiannya dilakukan melalui *executive review* berupa supervisi oleh Bupati/Wali Kota, bukan melalui *judicial review* di Mahkamah Agung.

Di samping itu, terdapat pula penelitian dalam *Jurnal Konstruksi Hukum* (2023) dengan tema kedudukan dan hierarki Perdes yang menyimpulkan bahwa Perdes bukan merupakan bagian dari hierarki sistem hukum formal, namun tetap mengikat secara hukum karena ditetapkan berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh peraturan yang lebih tinggi atau melalui delegasi kewenangan, sehingga isi Perdes berpotensi tidak sesuai dengan hukum yang lebih tinggi apabila tidak diawasi secara memadai. Sementara itu, dari perspektif yang lebih makro, penelitian Aditya mengenai “Rekonstruksi Hierarki Peraturan

Perundang-Undang di Indonesia” dalam jurnal *Negara Hukum* mengidentifikasi bahwa problematika kedudukan Peraturan Desa merupakan salah satu dari beberapa persoalan yuridis yang belum terselesaikan dalam UU Nomor 12 Tahun 2011, di samping persoalan kedudukan Ketetapan MPR dan ketidaktegasan kedudukan peraturan menteri. Terakhir, penelitian Abrianto (2011) yang berjudul “Eksistensi Peraturan Desa dalam Sistem Ketatanegaraan dan Perundang-Undang di Indonesia” dalam *Jurnal Yuridika* menjadi salah satu rujukan awal yang menegaskan pentingnya memandang Perdes tidak semata dari kacamata hierarki formal, tetapi juga dari kacamata fungsi desa sebagai kesatuan masyarakat hukum yang otonom.

Bertolak dari tinjauan terhadap penelitian terdahulu tersebut, tampak bahwa kajian-kajian sebelumnya umumnya membahas kedudukan Perdes secara parsial, baik dengan fokus pada aspek kekosongan norma pasca UU Nomor 12 Tahun 2011, aspek pengujian konstiusionalitas, maupun aspek historis-ketatanegaraan. Penelitian-penelitian tersebut secara umum belum banyak yang mengaitkan secara komprehensif tiga dimensi sekaligus, yaitu kedudukan formal-material Perdes pasca perubahan kedua UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan melalui UU Nomor 13 Tahun 2022, keterkaitan kedudukan tersebut dengan konsep otonomi desa, serta implikasi yuridisnya terhadap mekanisme pembentukan dan keberlakuan Perdes secara bersamaan. Penelitian ini menawarkan kebaruan (*novelty*) dengan memperbarui analisis berdasarkan rezim hukum termutakhir, yakni UU Nomor 13 Tahun 2022, yang belum banyak dijadikan basis analisis dalam penelitian terdahulu. Selain itu, penelitian ini secara khusus mengonstruksikan argumentasi bahwa kedudukan Perdes bersifat *sui generis* yaitu berada di luar hierarki formal, namun tetap tunduk pada logika hierarki norma secara materiil dengan menaутkannya secara sistematis pada teori jenjang norma hukum, konsep delegasi dan atribusi kewenangan, serta konsep otonomi desa yang bersifat rekognisi (*recognized autonomy*), bukan semata otonomi yang bersifat pemberian (*given autonomy*) sebagaimana daerah otonom lainnya.

Berdasarkan seluruh uraian latar belakang dan celah penelitian tersebut, artikel ini merumuskan beberapa pokok permasalahan yang akan dijawab secara berurutan. Permasalahan pertama menelaah tentang bagaimana kedudukan hukum Peraturan Desa dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia. Selanjutnya, permasalahan kedua membedah mengenai bagaimana hubungan Peraturan Desa dengan hierarki peraturan perundang-undangan nasional. Terakhir, permasalahan ketiga mengulas terkait apa implikasi yuridis kedudukan Peraturan Desa terhadap pembentukan dan keberlakuannya. Sejalan dengan rumusan masalah tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kedudukan hukum Perdes dalam sistem peraturan perundang-undangan nasional pasca perubahan UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Selain itu, kajian ini diarahkan untuk mengkaji hubungan Perdes dengan hierarki peraturan perundang-undangan nasional, khususnya keterkaitannya dengan otonomi desa dan kewenangan desa. Pada akhirnya, penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi implikasi yuridis dari kedudukan tersebut terhadap proses pembentukan dan keberlakuan (validitas serta daya ikat) Perdes, termasuk mengurai mekanisme pengawasan dan pengujiannya.

METODE PENELITIAN

Berikut adalah teks metodologi penelitian yang telah disusun secara rapi dan mengalir dalam bentuk **paragraf utuh (prose)** tanpa poin-poin atau penomoran. Semua istilah asing, bahasa Latin, dan teori hukum juga telah diformat secara otomatis menjadi cetak miring (*italic*):

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum yuridis normatif (*legal doctrinal research*),

yaitu penelitian yang mengkaji hukum sebagai norma tertulis (*das Sollen*) dengan menelusuri asas-asas hukum, sistematika hukum, sinkronisasi vertikal dan horizontal peraturan perundang-undangan, serta perbandingan hukum, tanpa melakukan pengujian empiris di lapangan. Sifat penelitian ini adalah deskriptif-analitis, yaitu memaparkan kondisi normatif kedudukan Peraturan Desa (Perdes) yang berlaku saat ini, kemudian menganalisisnya secara kritis untuk menemukan konstruksi hukum yang tepat mengenai kedudukan tersebut. Guna mengupas permasalahan secara komprehensif, penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan sekaligus. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) digunakan untuk menelaah seluruh peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Perdes dan hierarki peraturan perundang-undangan, baik yang masih berlaku maupun yang telah dicabut, guna memperoleh gambaran mengenai konsistensi dan sinkronisasi norma hukum. Selain itu, pendekatan konseptual (*conceptual approach*) digunakan untuk mengkaji konsep-konsep hukum seperti teori jenjang norma hukum, teori atribusi dan delegasi kewenangan, serta konsep otonomi desa yang bersifat rekognisi. Terakhir, pendekatan historis (*historical approach*) digunakan untuk menelusuri perkembangan pengaturan kedudukan Perdes sejak Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, hingga Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, guna memahami arah kebijakan hukum (*legal policy*) pembentuk undang-undang.

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini terdiri atas tiga jenis yang saling mendukung. Bahan hukum primer meliputi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, serta Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 dan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022. Di samping itu, bahan hukum primer ini juga mencakup Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah beserta perubahannya, Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015, serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 44 Tahun 2016 tentang Kewenangan Desa. Sementara itu, bahan hukum sekunder yang digunakan meliputi buku-buku teks hukum tata negara dan ilmu perundang-undangan, jurnal-jurnal hukum terakreditasi nasional yang membahas kedudukan Perdes dan hierarki peraturan perundang-undangan, serta hasil-hasil penelitian dan karya ilmiah lain yang relevan. Sebagai penunjang, bahan hukum tersier berupa kamus hukum dan ensiklopedia hukum turut digunakan untuk memberikan penjelasan atas istilah-istilah teknis.

Seluruh bahan hukum dalam penelitian ini dikumpulkan melalui studi kepustakaan (*library research*) dengan teknik menginventarisasi, mengklasifikasi, dan mensistematisasi bahan hukum sesuai dengan pokok permasalahan yang diteliti. Setelah seluruh bahan hukum terkumpul, analisis dilakukan secara kualitatif dengan menerapkan metode interpretasi hukum, yang meliputi interpretasi gramatikal, sistematis, historis, dan teleologis. Proses analisis ini kemudian dipadukan dengan teknik argumentasi hukum (*legal reasoning*) yang bersifat preskriptif guna memberikan penafsiran serta konstruksi hukum yang kuat dan solutif mengenai kedudukan Peraturan Desa dalam sistem hierarki peraturan perundang-undangan nasional saat ini.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Konsep Peraturan Desa dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa

Pasal 1 angka 7 UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa mendefinisikan Peraturan Desa sebagai peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa. Definisi ini secara tegas menempatkan Perdes sebagai produk hukum yang lahir dari proses kelembagaan yang melibatkan dua organ pemerintahan desa, yakni Kepala Desa sebagai pemegang kekuasaan eksekutif desa dan BPD sebagai lembaga perwakilan yang menjalankan fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan di tingkat desa sebagaimana diatur dalam Pasal 55 UU Desa.

Secara materiil, Perdes berfungsi sebagai instrumen hukum untuk melaksanakan kewenangan Desa, baik kewenangan berdasarkan hak asal-usul, kewenangan lokal berskala Desa, kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, maupun kewenangan lain yang ditugaskan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, sebagaimana diatur dalam Pasal 19 UU Desa. Ruang lingkup materi muatan Perdes tersebut kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa, yang membedakan tiga jenis produk hukum desa: Peraturan Desa, Peraturan Bersama Kepala Desa (dalam hal kerja sama antar-desa), dan Peraturan Kepala Desa (sebagai peraturan pelaksana Perdes).

Dari sisi teori jenjang norma hukum yang dikemukakan oleh Hans Kelsen dan dikembangkan oleh Hans Nawiasky melalui konsep *die Theorie vom Stufenordnung der Rechtsnormen*, setiap norma hukum yang lebih rendah bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi (*Grundnorm*), sehingga membentuk suatu piramida norma yang bertingkat dan berjenjang. Nawiasky membagi norma hukum suatu negara ke dalam empat kelompok besar, yaitu *Staatsfundamentalnorn* (norma fundamental negara), *Staatsgrundgesetz* (aturan dasar negara), *Formell Gesetz* (undang-undang formal), dan *Verordnung & Autonome Satzung* (aturan pelaksana dan aturan otonom). Perdes, dalam kerangka ini, dapat dikategorikan sebagai bagian dari *Autonome Satzung*, yaitu peraturan yang dibentuk oleh badan otonom (dalam hal ini Desa) berdasarkan kewenangan atribusi yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan di atasnya, khususnya UU Desa.

Ciri Perdes sebagai peraturan perundang-undangan tampak dari beberapa unsur yang melekat padanya, yaitu: bersifat tertulis; dibentuk oleh lembaga negara/pejabat yang berwenang (Kepala Desa bersama BPD); berisi norma hukum yang mengikat secara umum (*general and abstract*), bukan norma konkret-individual (*beschikking*); serta ditetapkan atau ditegakkan melalui suatu prosedur tertentu berupa pembahasan, penetapan, dan pengundangan dalam Lembaran Desa. Ciri-ciri tersebut sejalan dengan kriteria yang lazim digunakan untuk mengidentifikasi suatu produk hukum sebagai *regeling* dan bukan *beschikking*, sebagaimana dikemukakan dalam kajian yang dipublikasikan pada *Jurnal Konstitusi*.

Dengan demikian, secara konseptual Perdes memenuhi seluruh unsur yuridis untuk dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan, sebagaimana didefinisikan dalam Pasal 1 angka 2 UU No. 12 Tahun 2011: “peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.” Persoalan yang kemudian muncul bukan pada kualifikasi Perdes sebagai peraturan perundang-undangan, melainkan pada penempatannya dalam struktur hierarki formal, sebagaimana akan diuraikan pada bagian berikutnya.

2. Kedudukan Perdes dalam Sistem Peraturan Perundang-undangan Nasional: Kajian Historis-Normatif

Untuk memahami kedudukan Perdes secara utuh, penting untuk menelusuri perkembangan pengaturannya dari waktu ke waktu, karena perubahan pengaturan tersebut mencerminkan pergeseran politik hukum (*legal policy*) pembentuk undang-undang terhadap posisi Desa dalam sistem ketatanegaraan.

- a) Pertama, pada era Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Desa sama sekali tidak disebutkan dalam hierarki. Hierarki saat itu hanya terdiri atas UUD 1945, Ketetapan MPR, UU, Perpu, PP, Keputusan Presiden, dan Peraturan Daerah. Tidak disebutkannya Perdes pada era ini dapat dipahami dalam konteks paradigma sentralisasi yang masih kuat pada masa awal reformasi, di mana desa lebih banyak diposisikan sebagai unit administratif di bawah kabupaten/kota ketimbang sebagai kesatuan masyarakat hukum yang otonom.
- b) Kedua, UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan untuk pertama kalinya secara eksplisit memasukkan “Peraturan Desa/peraturan yang setingkat” sebagai jenis peraturan perundang-undangan dalam Pasal 7 ayat (1) huruf g, meskipun berada pada tingkatan paling bawah dalam hierarki. Momentum ini penting karena mengukuhkan pengakuan yuridis-formal terhadap Perdes sebagai bagian dari sistem peraturan perundang-undangan nasional, meskipun sebagaimana dicatat oleh Ni’matul Huda (2006) dalam kajiannya mengenai kedudukan Peraturan Daerah, konsekuensi dari hierarki tersebut ternyata tidak berjalan tegas, terutama terkait mekanisme pengujian yang jelas antar tingkatan.
- c) Ketiga, perubahan signifikan terjadi ketika UU No. 10 Tahun 2004 dicabut dan digantikan dengan UU No. 12 Tahun 2011. Pembentuk undang-undang mengeluarkan Peraturan Desa dari daftar hierarki formal Pasal 7 ayat (1), dan hanya menyisakan tujuh jenis peraturan perundang-undangan. Perdes kemudian “dipindahkan” pengaturannya ke dalam Pasal 8, yang mengatur mengenai jenis peraturan perundang-undangan lain di luar hierarki utama, mencakup peraturan yang dikeluarkan oleh MPR, DPR, DPD, MA, MK, BPK, Bank Indonesia, menteri, badan/lembaga/komisi setingkat yang dibentuk berdasarkan UU/perintah UU, DPRD Provinsi, Gubernur, DPRD Kabupaten/Kota, Bupati/Wali Kota, Kepala Desa, atau yang setingkat. Perubahan format pengaturan ini menimbulkan perdebatan akademik yang cukup tajam. Sebagian pandangan, sebagaimana dikemukakan dalam penelitian Agustin (2019), memandang perubahan ini menimbulkan kerancuan karena menghilangkan Perdes dari sistem hierarki formal dapat dimaknai sebagai upaya mereduksi eksistensi kewenangan mengatur Desa. Pandangan lain menilai bahwa perpindahan pengaturan tersebut bukanlah penurunan derajat, melainkan sekadar penataan ulang sistematika, sebab Pasal 8 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 secara tegas menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) termasuk Perdes diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.
- d) Keempat, perubahan kedua UU No. 12 Tahun 2011 melalui UU No. 13 Tahun 2022 tidak mengubah substansi pengaturan mengenai Peraturan Desa. Perdes tetap tidak dimasukkan ke dalam hierarki Pasal 7 ayat (1), dan tetap diatur dalam Pasal 8 sebagai jenis peraturan perundang-undangan lain yang diakui keberadaannya. Hal ini menunjukkan bahwa pembentuk undang-undang secara konsisten mempertahankan konstruksi bahwa Perdes berada di luar hierarki formal, namun tetap sah dan mengikat sebagai peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan penelusuran historis di atas, dapat dikemukakan argumentasi bahwa kedudukan Perdes tidak dapat dipahami secara hitam-putih sebagai “termasuk” atau “tidak termasuk” dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Diperlukan pembedaan konseptual antara hierarki formal (*formele hiërarchie*), yaitu tata urutan yang secara eksplisit disusun berjenjang dalam Pasal 7 ayat (1) dengan konsekuensi berlakunya asas *lex superior derogat legi inferiori* secara ketat antar tingkatan yang berurutan, dengan pengakuan materiil (*materiële erkenning*) atas eksistensi dan daya ikat suatu jenis peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 8. Perdes termasuk dalam kategori kedua: ia diakui sebagai peraturan perundang-undangan yang sah dan mengikat, namun tidak menempati posisi tertentu yang eksplisit dalam jenjang hierarki formal.

3. Analisis Hierarki Peraturan Perundang-undangan Menurut UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 13 Tahun 2022 menetapkan hierarki peraturan perundang-undangan sebagai berikut: (a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; (b) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; (c) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; (d) Peraturan Pemerintah; (e) Peraturan Presiden; (f) Peraturan Daerah Provinsi; dan (g) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Pasal 7 ayat (2) menegaskan bahwa kekuatan hukum peraturan perundang-undangan tersebut sesuai dengan tingkatannya, yang berarti berlaku asas *lex superior derogat legi inferiori* peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, dan apabila bertentangan, maka peraturan yang lebih rendah tersebut dapat dibatalkan atau dinyatakan tidak berlaku.

Ketiadaan Perdes dalam hierarki tersebut, sebagaimana dikaji oleh Aditya dalam penelitiannya mengenai rekonstruksi hierarki peraturan perundang-undangan, merupakan salah satu problematika yuridis yang belum terselesaikan dalam UU No. 12 Tahun 2011, di samping persoalan kedudukan Ketetapan MPR, ketidaktegasan kedudukan peraturan menteri, dan kedudukan peraturan lembaga negara lainnya. Problematika ini pada dasarnya bermuara pada satu isu besar: UU No. 12 Tahun 2011 menganut sistem hierarki yang tidak sepenuhnya konsisten dengan realitas ragam peraturan perundang-undangan yang benar-benar berlaku dan mengikat dalam praktik ketatanegaraan Indonesia.

Namun demikian, ketiadaan Perdes dalam Pasal 7 ayat (1) tidak serta-merta membuat Perdes kehilangan sifatnya sebagai peraturan perundang-undangan yang mengikat secara hukum. Pasal 8 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 secara tegas menyebutkan “Peraturan Kepala Desa atau yang setingkat” sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang diakui, sementara Pasal 8 ayat (2) menegaskan bahwa peraturan-peraturan tersebut “diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.” Frasa “berdasarkan kewenangan” ini menjadi kunci argumentasi hukum bahwa Perdes memiliki dasar keabsahan yang independen: Perdes tidak dibentuk semata-mata karena “diperintahkan” oleh peraturan yang lebih tinggi secara langsung (*delegasi kewenangan/delegatie van bevoegdheid*), tetapi juga karena Desa memiliki kewenangan atribusi (*attributie van bevoegdheid*) untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya sendiri sebagaimana diberikan langsung oleh UU Desa sebagai pelaksanaan amanat konstitusional Pasal 18B ayat (2) UUD 1945.

Ketentuan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa 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. Ketentuan ini

menjadi landasan konstitusional bagi pengakuan Desa sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan mengatur dirinya sendiri, sehingga kewenangan pembentukan Perdes pada dasarnya tidak semata-mata bersumber dari delegasi UU Desa, melainkan juga bersumber dari pengakuan konstitusional atas otonomi asli (*original autonomy*) Desa itu sendiri.

Dengan demikian, secara normatif dapat dikonstruksikan bahwa kedudukan Perdes dalam sistem peraturan perundang-undangan Indonesia bersifat *sui generis*. Istilah ini digunakan untuk menggambarkan bahwa Perdes memiliki karakter khas yang tidak sepenuhnya dapat disamakan dengan peraturan perundang-undangan lain dalam hierarki Pasal 7 ayat (1), namun juga tidak dapat direduksi sekadar sebagai peraturan administratif biasa yang setara dengan keputusan tata usaha negara. Perdes berada pada posisi “di luar, namun tunduk pada logika, hierarki” artinya, secara formal tidak menempati jenjang tertentu yang berurutan dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, tetapi secara materiil tetap harus tunduk pada asas hierarki norma, yaitu tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dalam hal ini termasuk Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Presiden, Peraturan Pemerintah, dan Undang-Undang, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 69 ayat (5) UU Desa yang menyatakan Perdes dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

4. Hubungan Perdes dengan Otonomi Desa, Kewenangan Desa, dan Peraturan di Atasnya

Untuk memahami secara utuh kedudukan Perdes, diperlukan pemahaman mengenai karakter otonomi desa yang berbeda secara mendasar dari otonomi daerah pada umumnya. Otonomi daerah provinsi dan kabupaten/kota bersifat *given autonomy*, yaitu otonomi yang diberikan oleh negara melalui desentralisasi kekuasaan berdasarkan Pasal 18 UUD 1945 dan UU Pemerintahan Daerah. Sebaliknya, otonomi desa bersifat *recognized autonomy* atau otonomi asli/rekognisi, yaitu otonomi yang diakui dan dihormati keberadaannya oleh negara karena telah ada sejak sebelum negara terbentuk, sebagaimana ditegaskan dalam konsiderans menimbang huruf a UU Desa dan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945.

Perbedaan karakter otonomi ini berimplikasi langsung pada konstruksi kewenangan Desa. Pasal 19 UU Desa membagi kewenangan Desa ke dalam empat kategori: (a) kewenangan berdasarkan hak asal usul; (b) kewenangan lokal berskala Desa; (c) kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota; dan (d) kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kategori (a) dan (b) merupakan kewenangan atribusi yang melekat langsung pada Desa sebagai konsekuensi otonomi asli, sedangkan kategori (c) dan (d) merupakan kewenangan yang bersumber dari delegasi/penugasan pemerintahan supra-desa.

Pembagian kewenangan ini kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 44 Tahun 2016 tentang Kewenangan Desa, yang mengatur mekanisme identifikasi dan penetapan kewenangan lokal berskala Desa oleh Bupati/Wali Kota melalui suatu Peraturan Bupati/Wali Kota. Ketentuan ini menarik untuk dicermati karena menimbulkan hubungan yang berlapis antara Perdes dengan peraturan di atasnya: di satu sisi, Perdes yang mengatur kewenangan lokal berskala desa lahir dari kewenangan atribusi Desa itu sendiri, namun di sisi lain, ruang lingkup kewenangan tersebut “ditetapkan” melalui Peraturan Bupati/Wali Kota, sehingga terdapat semacam pengakuan bertingkat (*layered recognition*) yang membingkai kewenangan mengatur Desa dalam batas-batas yang ditentukan oleh pemerintahan supra-desa.

Konstruksi ini menegaskan bahwa meskipun otonomi desa bersifat rekognisi, dalam praktiknya

kewenangan mengatur Desa tetap beroperasi dalam kerangka sistem administrasi negara kesatuan yang hierarkis, di mana Kabupaten/Kota memiliki fungsi pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa, termasuk terhadap produk hukum desa, sebagaimana diatur dalam Pasal 112 dan Pasal 118 UU Desa. Dengan demikian, hubungan Perdes dengan hierarki peraturan perundang-undangan nasional dapat dipahami dalam dua dimensi: dimensi vertikal-material, yaitu Perdes tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (UU, PP, Perpres, Perda Provinsi, dan Perda Kabupaten/Kota), sebagai konsekuensi asas *lex superior derogat legi inferiori* yang berlaku secara materiil meskipun Perdes tidak menempati posisi formal berurutan dalam Pasal 7 ayat (1); dan dimensi kewenangan-fungsional, yaitu Perdes hanya sah dan mengikat sepanjang materi muatannya berada dalam batas kewenangan Desa sebagaimana diatur dalam Pasal 19 UU Desa, sehingga pengujian terhadap Perdes pada hakikatnya juga merupakan pengujian terhadap batas kewenangan (*competentie*) pembentuknya, bukan semata pengujian terhadap norma materiil.

Dalam konteks inilah dapat dipahami mengapa penelitian dalam *Jurnal Konstruksi Hukum* (2023) menyimpulkan bahwa Perdes “bukan bagian dari hierarki sistem hukum” formal, tetapi “tetap mengikat secara hukum karena ditetapkan oleh undang-undang yang lebih tinggi atau dibuat melalui pemberdayaan [kewenangan].” Kesimpulan tersebut sejalan dengan argumentasi yang dibangun dalam penelitian ini, bahwa keterikatan hukum Perdes tidak bergantung pada posisinya dalam hierarki formal, melainkan pada legitimasi kewenangan pembentukannya dan kesesuaiannya dengan norma hukum yang lebih tinggi secara materiil.

5. Implikasi Yuridis Kedudukan Perdes terhadap Pembentukan dan Keberlakuannya

Konstruksi kedudukan Perdes yang bersifat *sui generis* sebagaimana diuraikan di atas menimbulkan sejumlah implikasi yuridis yang signifikan, baik terhadap proses pembentukan maupun terhadap keberlakuan (validitas dan daya ikat) Perdes.

Pertama, implikasi terhadap mekanisme pembentukan. Proses pembentukan Perdes diatur secara rinci dalam Pasal 69 UU Desa juncto Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 juncto Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014, yang meliputi tahapan perencanaan (melalui penyusunan daftar Rancangan Perdes dalam Rencana Kerja Pemerintah Desa), penyusunan rancangan oleh Pemerintah Desa atau usul inisiatif BPD, pembahasan bersama antara Kepala Desa dan BPD, penetapan oleh Kepala Desa, pengundangan dalam Lembaran Desa oleh Sekretaris Desa, serta penyebarluasan. Karena Perdes tidak termasuk dalam hierarki formal Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011, ketentuan mengenai teknik penyusunan peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Lampiran II UU No. 12 Tahun 2011 tidak berlaku secara *mutatis mutandis* terhadap Perdes, melainkan tunduk pada pedoman teknis tersendiri yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri. Implikasinya, terdapat potensi disparitas kualitas teknik perundang-undangan antara Perdes dengan peraturan perundang-undangan lain yang berada dalam hierarki formal, mengingat pedoman teknis penyusunan Perdes bersifat lebih sederhana dan disesuaikan dengan kapasitas kelembagaan pemerintahan desa yang umumnya terbatas.

Implikasi lain yang tidak kalah penting adalah keharusan evaluasi rancangan Perdes, khususnya untuk rancangan Perdes mengenai Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes), pungutan, tata ruang, serta organisasi Pemerintah Desa, yang wajib dievaluasi oleh Bupati/Wali Kota sebelum ditetapkan menjadi Perdes, sebagaimana diatur dalam Pasal 69 ayat (3) dan ayat (4) UU Desa. Mekanisme evaluasi ini pada hakikatnya merupakan bentuk *executive preview* atau pengawasan preventif, yang berfungsi untuk memastikan kesesuaian rancangan Perdes dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan

kepentingan umum sebelum norma tersebut berlaku mengikat.

Kedua, implikasi terhadap keberlakuan dan daya ikat Perdes. Sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 8 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 dan Pasal 69 ayat (5) UU Desa, Perdes yang telah diundangkan tetap dapat “diuji” apabila terdapat dugaan pertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau kepentingan umum. Namun, mekanisme pengujian ini sama sekali berbeda dari mekanisme pengujian yang berlaku bagi peraturan perundang-undangan dalam hierarki formal. Peraturan yang berada dalam hierarki Pasal 7 ayat (1) seperti Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dapat diuji melalui *judicial review* di Mahkamah Agung berdasarkan Pasal 24A UUD 1945 juncto Pasal 9 UU No. 12 Tahun 2011 juncto Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil. Sebaliknya, Perdes yang telah diundangkan tunduk pada mekanisme klarifikasi oleh Bupati/Wali Kota sebagaimana diatur dalam Pasal 69 ayat (6), (7), dan (8) UU Desa: Bupati/Wali Kota melakukan klarifikasi terhadap Perdes yang telah diundangkan, dan apabila hasil klarifikasi menyatakan Perdes tersebut bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Bupati/Wali Kota membatalkan Perdes tersebut dengan menerbitkan Keputusan Pembatalan.

Konstruksi mekanisme pengawasan yang bersifat administratif-eksekutif ini menimbulkan sejumlah persoalan yuridis. Pertama, mekanisme klarifikasi dan pembatalan oleh Bupati/Wali Kota pada dasarnya merupakan bentuk pengawasan hierarkis-administratif (*executive review*), bukan pengawasan yudisial yang independen (*judicial review*). Hal ini menimbulkan kerentanan terhadap potensi konflik kepentingan, mengingat Bupati/Wali Kota sebagai pihak yang membatalkan Perdes juga merupakan bagian dari struktur eksekutif yang memiliki kepentingan politik dan administratif tersendiri terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa di wilayahnya. Kedua, tidak tersedianya mekanisme *judicial review* yang jelas terhadap Perdes menimbulkan kekosongan akses terhadap keadilan (*access to justice*) bagi warga desa yang merasa dirugikan oleh keberlakuan suatu Perdes, karena warga desa tidak dapat mengajukan permohonan pengujian Perdes secara langsung ke Mahkamah Agung sebagaimana halnya terhadap Peraturan Daerah, sebagaimana turut disoroti dalam penelitian yang dipublikasikan pada *Jurnal Konstitusi* mengenai pengujian konstiusionalitas Perdes. Ketiga, ketentuan mengenai upaya hukum terhadap Keputusan Pembatalan Perdes oleh Bupati/Wali Kota juga belum diatur secara eksplisit dalam UU Desa, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum mengenai forum penyelesaian sengketa apabila Pemerintah Desa keberatan terhadap keputusan pembatalan tersebut apakah melalui gugatan Tata Usaha Negara ke Pengadilan Tata Usaha Negara, ataukah melalui mekanisme lain.

Ketiga, implikasi terhadap sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan secara vertikal. Karena Perdes tidak menempati posisi formal dalam hierarki, prinsip sinkronisasi vertikal antara Perdes dengan peraturan di atasnya (Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Presiden, Peraturan Pemerintah, dan Undang-Undang) tidak dapat sepenuhnya bersandar pada logika hierarki formal Pasal 7 ayat (1), melainkan harus dikonstruksikan melalui pendekatan fungsional berbasis kewenangan (*competentie-based approach*) yakni menilai kesesuaian Perdes dengan peraturan di atasnya berdasarkan kesesuaian materi muatan dengan batas kewenangan Desa sebagaimana diatur dalam UU Desa, bukan semata-mata berdasarkan urutan hierarki. Pendekatan ini penting untuk menghindari kekeliruan berpikir bahwa Perdes “berada di bawah” seluruh jenis peraturan perundang-undangan lainnya secara mutlak, padahal yang sesungguhnya berlaku adalah bahwa Perdes tidak boleh mengatur di luar batas kewenangan Desa dan tidak boleh bertentangan dengan norma yang lebih tinggi dalam lingkup kewenangan tersebut.

Berdasarkan analisis di atas, dapat disimpulkan bahwa implikasi yuridis kedudukan Perdes yang

bersifat *sui generis* ini menuntut adanya penataan lebih lanjut, khususnya terkait mekanisme pengujian yang lebih berimbang antara pengawasan eksekutif dan pengawasan yudisial, guna memperkuat kepastian hukum dan perlindungan hak-hak warga desa dalam sistem hukum desa di Indonesia.

KESIMPULAN

Berdasarkan uraian dan analisis yang telah dikemukakan, penelitian ini menyimpulkan tiga hal pokok yang menjawab rumusan masalah penelitian. Pertama, kedudukan hukum Perdes dalam sistem peraturan perundang-undangan Indonesia bersifat *sui generis*. Perdes memenuhi seluruh unsur yuridis sebagai peraturan perundang-undangan sebagaimana didefinisikan dalam Pasal 1 angka 2 UU No. 12 Tahun 2011, yaitu bersifat tertulis, mengikat secara umum, dan dibentuk oleh lembaga yang berwenang melalui prosedur tertentu. Meskipun demikian, sejak berlakunya UU No. 12 Tahun 2011 hingga perubahan terakhirnya melalui UU No. 13 Tahun 2022, Perdes tidak lagi dicantumkan dalam hierarki formal Pasal 7 ayat (1), melainkan diatur tersendiri dalam Pasal 8 sebagai peraturan perundang-undangan yang diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang dibentuk berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maupun kewenangan atributif konstitusional yang melekat pada Desa sebagai kesatuan masyarakat hukum.

Kedua, hubungan Perdes dengan hierarki peraturan perundang-undangan nasional harus dipahami melalui dua dimensi, yaitu dimensi vertikal-material dan dimensi kewenangan-fungsional. Secara material, Perdes tetap tunduk pada asas *lex superior derogat legi inferiori* dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, meskipun secara formal tidak menempati posisi berjenjang tertentu dalam Pasal 7 ayat (1). Secara fungsional, keabsahan Perdes sangat bergantung pada kesesuaiannya dengan batas kewenangan Desa sebagaimana diatur dalam Pasal 19 UU Desa, sehingga otonomi desa yang bersifat rekognisi (*recognized autonomy*) menjadi basis argumentasi bahwa kedudukan Perdes tidak dapat disamakan sepenuhnya dengan kedudukan peraturan daerah yang lahir dari otonomi pemberian (*given autonomy*).

Ketiga, implikasi yuridis dari kedudukan Perdes tersebut tampak nyata dalam mekanisme pembentukan dan pengawasannya, yang bersifat administratif-eksekutif melalui evaluasi rancangan (*executive preview*) dan klarifikasi pasca-pengundangan (*executive review*) oleh Bupati/Wali Kota, bukan melalui *judicial review* di Mahkamah Agung sebagaimana berlaku bagi peraturan perundang-undangan dalam hierarki formal. Konstruksi ini menimbulkan sejumlah persoalan yuridis, antara lain potensi konflik kepentingan dalam pengawasan hierarkis-administratif, kekosongan akses terhadap keadilan bagi warga desa, serta ketidakpastian hukum mengenai forum penyelesaian sengketa atas keputusan pembatalan Perdes.

Sebagai rekomendasi, penelitian ini menyarankan perlunya kajian dan penataan lebih lanjut oleh pembentuk undang-undang mengenai mekanisme pengujian Perdes yang lebih berimbang, termasuk mempertimbangkan pembukaan akses pengujian Perdes secara terbatas ke Pengadilan Tata Usaha Negara atau lembaga peradilan lain yang relevan, guna memperkuat prinsip negara hukum, *checks and balances*, dan perlindungan hak konstitusional warga desa dalam sistem hukum desa di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Abrianto, B. O. (2011). Eksistensi peraturan desa dalam sistem ketatanegaraan dan perundang-undangan di Indonesia. *Jurnal Yuridika*, 26(3), 215–232. <https://doi.org/10.20473/ydk.v26i3.271>
- Aditya, Z. A. (2020). Rekonstruksi hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. *Negara Hukum: Membangun Hukum untuk Keadilan dan Kesejahteraan*, 11(1), 79–102. <https://doi.org/10.22212/jnh.v11i1.1542>
- Agustin. (2019). Kedudukan hukum peraturan desa dalam sistem peraturan perundang-undangan. *Jurnal Halu Oleo Legal Research*, 1(1), 15–29. <https://doi.org/10.33772/holr.v1i1.8841>
- Anggono, B. D. (2018). Tertib jenis, hierarki, dan materi muatan peraturan perundang-undangan: Permasalahan dan solusinya. *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, 47(1), 1–9. <https://doi.org/10.14710/mmh.47.1.2018.1-9>
- Hasim, H. (2017). Hierarki peraturan perundang-undangan negara Republik Indonesia sebagai suatu sistem. *Madani Legal Review*, 1(2), 120–130. <https://doi.org/10.31850/malrev.v1i2.32>
- Huda, N. (2006). Kedudukan peraturan daerah dalam hierarki peraturan perundang-undangan. *Jurnal Hukum*, 13(1), 27–37. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol13.iss1.art3>
- Huda, N. (2015). *Hukum pemerintahan desa dalam konstitusi Indonesia sejak kemerdekaan hingga era reformasi*. Setara Press.
- Iswanto. (2020). Peraturan desa dan kedudukannya dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia. *Jurnal Ilmu Politik dan Pemerintahan Lokal*, 4(2), 71–85.
- Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.
- Mahendra, A. A. O. (1996). *Harmonisasi dan perancangan peraturan perundang-undangan*. Cita Bhakti Akademika.
- Manan, B. (2004). *Teori dan politik konstitusi*. FH UII Press.
- Nurhardianto, F. (2015). Sistem hukum dan posisi hukum Indonesia. *Jurnal Teropong Aspirasi Politik Islam (TAPIS)*, 11(1), 34–45. <https://doi.org/10.24042/tapis.v11i1.1620>
- Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 2091.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 44 Tahun 2016 tentang Kewenangan Desa. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 1037.
- Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 123.
- Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 157.
- Pratama, J. P., ALW, L. T., & Pinilih, S. A. G. (2022). Eksistensi kedudukan peraturan menteri terhadap peraturan daerah dalam hierarki peraturan perundang-undangan. *Jurnal Konstitusi*, 19(4), 865–885. <https://doi.org/10.31078/jk1947>
- Satriawan, I. (2012). Politik hukum pemerintahan desa. *Jurnal Konstitusi*, 1(1), 127–142.
- Sihombing, E. N. A. M. (2016). Menyoal ketentuan usul pindah pegawai negeri sipil di lingkungan pemerintah daerah kabupaten Nias Barat. *Jurnal Penelitian Hukum DE JURE*, 16(1), 101–114. <https://doi.org/10.30641/dejure.2016.V16.101-114>

- Suantra, I. N., & Sudibya, I. K. P. (2023). Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan desa dari perspektif good village governance. *Jurnal Kertha Patrika*, 45(1), 45–60.
<https://doi.org/10.24843/KP.2023.v45.i01.p04>
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1975 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1975 Nomor 5.
- Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 41.
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 60.
- Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 246.
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82.
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244.
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183.
- Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 143.