

## **Integrasi Peraturan Desa Ke Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Sebagai Upaya Memperkuat Otonomi Desa**

**Ali Imran Nasution**

**Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Jakarta, [aliimran.nst@upnvj.ac.id](mailto:aliimran.nst@upnvj.ac.id)**

**Dirga Achmad**

**Institut Agama Islam Negeri Parepare, [dirgaachmad@iainpare.ac.id](mailto:dirgaachmad@iainpare.ac.id)**

**Muhammad Fauzan**

**Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Jakarta, [110611053@mahasiswa.upnvj.ac.id](mailto:110611053@mahasiswa.upnvj.ac.id)**

### **Abstract**

*The existence of village regulations first began with the recognition of villages as a unit of customary law communities and their traditional rights. Village regulations are laws and regulations enacted by the Village Head following deliberation and agreed upon with the Village Consultative Body. This paper's primary objective is to analyze the integration of village regulations into the hierarchy of laws and regulations to strengthen village autonomy. The findings indicate that the village autonomy implementation is an absence of freedom from village discretion in forming village regulations due to the authority of the regent/mayor in evaluating and canceling village regulations. Integrating village regulations into the legal hierarchy can empower village autonomy and clarify the position of village regulations in the legal hierarchy. This research proposes an alternative, indicating village regulations are accommodated in the legal hierarchy so that their position is legally particular, and the formation process also refers to the guidelines and procedures for forming laws and regulations governed by Law No.12/2011.*

*Keywords: norm hierarchy; village autonomy; village regulations*

### **Abstrak**

Eksistensi peraturan desa pertama kali dimulai bersamaan dengan pengakuan desa sebagai kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya. Peraturan desa adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh kepala desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa. Tulisan ini bertujuan menganalisis tentang integrasi peraturan desa ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagai upaya penguatan otonomi desa. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan otonomi desa tidak diimbangi dengan keleluasaan desa dalam membentuk peraturan desa karena adanya kewenangan bupati/walikota dalam mengevaluasi dan membatalkan peraturan desa. Pengintegrasian peraturan desa ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan dapat memberikan penguatan terhadap otonomi desa dan juga memperjelas kedudukan peraturan desa dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Penelitian ini menyarankan jenis peraturan desa diakomodasi dalam hierarki peraturan perundang-undangan agar kedudukannya berkepastian hukum serta proses pembentukannya juga mengacu pada pedoman dan tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan yang diatur dalam UU No.12/2011.

Kata kunci: hierarki norma; otonomi desa; peraturan desa

### **Pendahuluan**

Keberadaan otonomi desa sudah lebih dahulu eksis jauh sebelum negara Indonesia terbentuk atau memerdekakan diri pada tahun 1945. Pada zaman hindia belanda, desa diakui sebagai kesatuan hukum yang berdasarkan pada adat yang diatur dengan peraturan tentang rumah tangga desa yang dikeluarkan *gouvernement* Hindia Belanda dari tahun 1906 yang disebut "*Inlandschee Gemeenteordonantie*" (Abdurrahman 2014). Setelah Indonesia merdeka, para *founding father* menempatkan kedudukan desa sebagai daerah yang diakui dan dihormati kedudukan hak-hak istimewa dan susunan aslinya. Hal ini dapat dilihat pada penjelasan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945) sebelum diamandemen yang menyatakan bahwa dalam teritorial negara Indonesia terdapat kurang lebih 250 "*zelbesturendelandschappen*" dan "*volksgemeenschappen*" seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Indonesia menghormati

kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak-hak asal-usul daerah tersebut.

Penyelenggaraan otonomi desa mengalami pasang surut sehingga terjadi perubahan model pemerintahan desa yang diatur oleh beberapa undang-undang, baik tergabung dalam undang-undang pemerintahan daerah ataupun undang-undang tersendiri. Harapannya dengan pemberian otonomi kepada desa, maka desa berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Selama ini, para perangkat desa bertugas menjadi bagian dari birokrasi negara yang mempunyai segudang tugas kenegaraan: menjalankan birokratisasi di level desa, melaksanakan program-program pembangunan, memberikan pelayanan administratif kepada masyarakat, serta melakukan kontrol dan mobilisasi warga desa (Eka 2001). Tak jauh berbeda seperti yang diatur dalam undang-undang desa, jabatan kepala desa bertugas menyelenggarakan pemerintahan desa, melaksanakan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa. Agar dapat melaksanakan tugasnya dengan baik, kepala desa diberi kewenangan menetapkan peraturan desa. Dari sini terlihat bahwa kewenangan kepala desa menetapkan peraturan desa bukan dalam rangka menjalankan otonomi desa, melainkan karena melaksanakan tugas pemerintahan desa yang diperintahkan oleh peraturan yang lebih tinggi. Dengan demikian, jenis peraturan di tingkat desa berbeda sifatnya dengan Peraturan Daerah (Perda) di tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Sebagaimana diketahui, terdapat 2 (dua) jenis Perda, yaitu Perda yang bersifat peraturan pelaksana yang dibentuk berdasarkan delegasi peraturan lebih tinggi dan Perda yang bersifat otonom dalam rangka melaksanakan otonomi daerah.

Tak jauh berbeda dengan otonomi desa yang mengalami pasang surut, kedudukan peraturan desa juga mengalami pasang surut di dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Dimulai dari tata urutan perundangan yang diatur dalam Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia (selanjutnya disebut TAP MPRS No.XX/MPRS/1966) tidak memasukkan peraturan desa dalam tata urutan perundangan di Indonesia. Selanjutnya, melalui Ketetapan MPR Nomor III Tahun 2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disebut TAP MPR No.3/MPR/2000) menempatkan peraturan desa ke dalam bagian Perda. Kedudukan Perda berada pada urutan paling bawah dalam tata urutan peraturan perundang-undangan yang didalamnya secara hierarkis ada Perda provinsi, Perda kabupaten/kota, dan peraturan desa. Perjalanan berikutnya, penggunaan tata urutan beralih menjadi hierarki peraturan perundang-undangan yang diatur melalui Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang (selanjutnya disebut UU No.10/2004). Kedudukan peraturan desa dalam undang-undang tersebut masih sama yaitu merupakan bagian dari Perda.

Terakhir, melalui Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disebut UU No.12/2011), tidak ada sama sekali menyebutkan jenis peraturan desa, apalagi masuk ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Namun, banyak juga kalangan yang mengatakan bahwa peraturan desa diakui keberadaannya dengan merujuk pada Pasal 8 UU No.12/2011. Padahal, di kalimat tersebut hanya mengakui peraturan yang ditetapkan oleh kepala desa atau yang setingkat. Meskipun peraturan desa tidak disebutkan secara jelas dalam UU No.12/2011, tetapi teknik penyusunan peraturan perundang-undangan diberlakukan secara mutatis mutandis dalam pembentukan keputusan kepala desa atau yang setingkat. Sementara itu, pedoman pembentukan peraturan desa diatur secara tersendiri dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa (selanjutnya disebut Permendagri No.111/2014). Berangkat dari ketidakjelasan status peraturan desa di dalam undang-undang yang mengatur tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, penulis tertarik untuk meneliti dan menganalisis

pengintegrasian peraturan desa dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagai penguatan otonomi desa.

Beberapa penelitian yang menjadi rujukan dalam menguji keaslian penulisan ini, yakni penelitian pertama dilakukan oleh Kadek Wijayanto, Lusiana Margareth Tijow, dan Fence M.Wantu yang berjudul “Kedudukan Peraturan Desa dalam Sistem Pembentukan Peraturan Perundang-Undangungan Nasional” (Wijayanto and others 2020). Penelitian pertama berkaitan dengan penelitian ini karena membahas mengenai kedudukan peraturan desa dalam sistem peraturan perundang-undangan nasional yang diatur dalam UU No.12/2011. Perbedaan penelitian pertama adalah penelitian ini hanya fokus pada eksistensi kedudukan peraturan desa dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang dianut di Indonesia tanpa ada efek terhadap otonomi desa.

Penelitian kedua merupakan hasil penelitian yang dibuat oleh Putera Astomo yang berjudul “Kedudukan dan Pengujian Konstitusionalitas Peraturan Desa dalam Peraturan Perundang-Undangungan” (Astomo 2018). Penelitian kedua berkaitan dengan penelitian ini karena membahas mengenai kedudukan peraturan desa dan konsep pengujian konstitusionalitasnya. Hal ini penting karena berkaitan dengan peraturan desa yang ditemukan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan secara teori harus dibatalkan. Perbedaan penelitian kedua sendiri adalah penelitian ini hanya fokus pada pencarian konsep pengujian peraturan desa yang menggunakan konsep *executive review*.

Penelitian terakhir dilakukan oleh Ari Wuisang yang berjudul “Reposisi Peraturan Desa dalam Hierarki Perundang-Undangungan” (Wuisang 2018). Penelitian terakhir ini berkaitan erat dengan penelitian ini karena membahas mengenai reposisi peraturan desa yang ditempatkan tepat di bawah hierarki Perda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) UU No.12/2011 dan mengakhiri diksi norma “peraturan kepala desa” yang kabur dalam Pasal 8 ayat (2) UU No.12/2011. Perbedaan penelitian terakhir ini adalah penelitian ini hanya fokus pada reposisi peraturan desa tersebut dan *legal policy* desa secara kelembagaan dengan berimbas pada kedudukan peraturan desa itu sendiri. Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini adalah bagaimana urgensi pengintegrasian peraturan desa ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia sebagai upaya penguatan otonomi desa?

#### **Metode Penelitian**

Jenis penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*) yakni penelitian terhadap produk-produk hukum dan menelaahnya dengan dikaitkan dengan permasalahan yang menjadi topik utama penelitian (Marzuki 2019). Dalam hal ini peneliti akan menelaah permasalahan dengan menggunakan UUD NRI 1945, UU No.12/2011, dan UU No.6/2014. Pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*) adalah pendekatan yang menggunakan doktrin-doktrin dan teori yang berkembang pada ilmu hukum untuk menjawab permasalahan penelitian. Dalam penelitian ini, teori *stufenbau* dari Hans Kelsen akan dijadikan pisau bedah analisis dalam menjawab permasalahan penelitian.

#### **Hasil Penelitian dan Pembahasan**

##### **Penguatan Otonomi Desa Melalui Integrasi Peraturan Desa ke dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangungan**

Pengaturan otonomi desa dalam perkembangannya diatur dalam beberapa undang-undang yang selalu berubah-ubah. Hal ini menjadi lumrah karena kebutuhan masyarakat yang selalu berkembang sebagaimana hukum yang juga mengikutinya (Fadli 2018). Lebih

lanjut Lawrence M.Friedman berpendapat bahwa “dalam tataran realita hukum mengikuti perkembangan sosial dan menyesuaikan diri dengan perkembangan tersebut” (Arif 2013). Dengan demikian, perkembangan atas pengaturan desa juga bertujuan agar hukum selalu mengakomodasi perkembangan maupun dinamika yang secara riil terjadi di masyarakat terkhusus berkenaan dengan desa itu sendiri.

Inisiasi pembentuk undang-undang kala itu dalam pembentukan peraturan tentang desa dilakukan pada tahun 1965 dengan mengundangkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desa Praja (selanjutnya disebut UU No.19/1965), yang bertujuan untuk menghilangkan segala macam pengaturan desa yang bersifat kolonial-feodal dan menjadikan pengaturan desa bercirikan nasionalisme. Pada masa tersebut memang baru terjadi peralihan konstitusi atas dasar Dekrit Presiden RI tanggal 5 Juli 1959, di mana Dekrit tersebut merubah konstitusi Indonesia yang semula adalah Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950 (selanjutnya disebut UUDS 1950) yang bercirikan serikat menjadi UUD NRI 1945 yang bercirikan nasionalisme (Na'imah 2015). Mengacu pada perubahan tersebut, pengaturan atas desa juga disesuaikan dengan ciri nasionalisme yang terkandung dalam UUD NRI 1945. Dilanjut pada tahun 1979, DPR bersama dengan Presiden mengesahkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa (selanjutnya disebut UU No.5/1979) yang menyempurnakan undang-undang sebelumnya tetapi dengan ciri yang lebih bebas. Namun, kewenangan desa dalam membentuk peraturan desa di undang-undang ini dipangkas dan diganti namanya dengan keputusan desa sehingga desa tidak lagi memiliki kewenangan membentuk peraturan desa.

Walau demikian, keputusan desa sebagaimana dimaksud pada UU No.5/1979 dapat bersifat *regeling* ataupun *beschikking*. Status otonomi desa juga menjadi perhatian yang tak kalah penting, seperti yang dijelaskan dalam Penjelasan Angka 7 UU No.5/1979 menyebutkan bahwa hak penyelenggaraan rumah tangga dari desa bukan merupakan hak otonomi sebagaimana dimaksudkan dalam muatan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah (selanjutnya disebut UU No.5/1974). Restriktif kewenangan ini merambah terhadap kewenangan desa dalam membuat peraturan desa. Padahal dalam UU No.19/1965, desa masih diberikan kewenangan untuk membentuk peraturan desa walau kewenangan tersebut dibatasi, yang mana desa hanya dibolehkan untuk membuat peraturan desa yang mengatur penghasilan pegawai desa yang bersangkutan.

Euforia otonomi desa kembali berlangsung pada tahun 1999 ketika pemerintah mengundangkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU No.22/1999). Dalam UU tersebut, desa mendapatkan wewenangnya kembali di dalam membentuk peraturan desa yang tidak dibatasi pada keperluan tertentu. Namun dalam hal kepala desa menetapkan peraturan desa harus disertai dengan persetujuan dari Badan Perwakilan Desa sebagai perwujudan *check and balances* di tingkat desa (Luthfy 2015). Pada pemberlakuan UU No.22/1999 tersebut, kedudukan peraturan desa justru disebutkan dalam peraturan yang mengatur mengenai peraturan perundang-undangan kala itu, yakni TAP MPR No.III/2000 yang mana peraturan desa disebutkan dalam Pasal 3 ayat (7) dan diakui sebagai peraturan perundang-undangan. Sama halnya dalam UU No.10/2004 yang mana dalam Pasal 7 ayat (2) huruf c menyebutkan adanya peraturan desa yang masuk ke dalam hierarki Perda.

Sementara itu, dalam UU No.6/2014 menyertakan kepala desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam pengesahan peraturan desa. Hal ini bertujuan untuk memberikan desa kemandirian dalam mengurus urusannya sendiri dan juga sebagai wadah untuk mengakomodasi keperluan warga desa yang ada (Zanibar 2007). Namun, pada pemberlakuan UU No.6/2014 kedudukan peraturan desa tidak disebutkan dalam UU No.12/2011. Dalam Pasal 8 ayat (2) UU No.12/2011 hanya menyebutkan peraturan kepala desa, bukan peraturan desa sehingga kedudukannya masih tidak jelas secara hierarki

peraturan perundang-undangan. Hal ini sangat disayangkan karena beberapa undang-undang terdahulu seringkali menyebutkan adanya peraturan desa dan kecenderungannya dimasukkan ke dalam hierarki Perda.

Otonomi desa menjadi penting ketika melihat pada urgensi keperluan desa sebagai satuan masyarakat hukum yang memiliki kepentingan wilayah desa tersebut berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang masih eksis dalam sistem pemerintahan NKRI (Pamungkas 2019). Selain itu, otonomi desa merupakan otonomi asli, bulat dan seutuhnya milik desa dan bukan bentuk pemberian maupun penyerahan dari pemerintah pusat sebagaimana konsep penyerahan sebagian kewenangan pemerintah pusat ke pemerintah daerah provinsi dan kabupaten dalam menyelenggarakan sebagian urusan pemerintahan (Barniat 2019). Desa menjadi wilayah yang dihormati dikarenakan adanya otonomi asli tersebut dan unsur adat istiadat di dalamnya (HAW Widjaja 2003). Dengan hal tersebut, pemerintah berkewajiban untuk menjaga eksistensi desa dengan memberikan otonomi asli yang dijamin oleh undang-undang (Aziz 2016), sehingga konsekuensi yuridis dari otonomi desa yang asli ini memberikan desa 4 (empat) kewenangan, yakni: (1) membuat perundang-undangan secara mandiri, (2) melaksanakan peraturan tersebut sendiri. Apabila terdapat sengketa perdata dan pidana dalam lingkup masyarakat desa dapat diklasifikasikan sebagai lembaga penyelesaian sengketa, maka desa juga memilikinya, (3) wewenang mengadili secara terbatas atau hingga tingkat perdamaian para pihak, dan (4) wewenang kepolisian secara terbatas (tidak termasuk penahanan) (Wijayanto and others 2020). Oleh karena itu, ketika disandingkan dengan kewenangan desa dalam membentuk peraturan desa, pembentukan peraturan desa tentunya memiliki peranan untuk menyokong pelaksanaan otonomi desa itu sendiri, sehingga peraturan desa dapat menjadi bukti konkrit kemerdekaan desa sebagai satuan pemerintahan yang bersifat otonom.

Peran utama pemerintah dalam rangka otonomi desa adalah memberi pelayanan publik dan sipil yang cepat dan membangun kepercayaan masyarakat menuju kemandirian desa, menciptakan kehidupan demokratis, untuk itu desa tidak dikelola secara teknokratis tetapi harus mampu memadukan realita kemajuan teknologi yang berbasis pada sistem nilai lokal yang mengandung tata aturan, nilai, norma, kaidah, dan pranata-pranata sosial lainnya. Potensi-potensi desa yang berbentuk hak tanah (tanah bengkok, titisari dan tanah-tanah khas desa lainnya), potensi warga desa, pusat-pusat ekonomi dan dinamika sosial-politik yang selalu berubah itu menuntut kearifan dan profesionalisme dalam pengembangan dan pengelolaan desa menuju optimalisasi pelayanan, pemberdayaan, dan dinamisasi pembangunan masyarakat desa (Pamungkas 2019). Dalam hal ini, peraturan desa berfungsi penting dalam memberi pelayanan publik yang cepat dengan berlandaskan kepastian hukum

Ketiadaan peraturan desa dalam hierarki peraturan perundang-undangan seakan-akan memberi pandangan terhadap desa bahwa desa seperti wilayah yang tidak memiliki otonom sama sekali. Padahal desa memiliki otonomi yang asli tanpa adanya penyerahan dari pemerintah yang kedudukannya lebih tinggi karena adanya hak asal usul dari desa itu sendiri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 Angka 1 UU No.6/2014 menjelaskan bahwa *"Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia."* Dari pasal tersebut dapat dipahami bahwa desa mendapatkan wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan kepentingan masyarakat setempat atau berhak mengatur sesuai dengan batas dan wilayah

desa. Dengan demikian, sebetulnya desa diberikan hak otonomi dalam mengurus internal wilayahnya jika diselidiki oleh UU No.6/2014. Terlebih lagi desa diberikan hak untuk membentuk peraturan desa, walau terdapat konsep pengujian peraturan desa yang sangat mengintervensi otonomi desa itu sendiri.

Selain itu, konsep pengujian dari peraturan desa selama ini masih bersifat *executive review*, yang mana sangat menutup hak warga desa dalam mengawasi peraturan desa baik sebelum maupun setelah diundangkan. Tindakan *executive review* merupakan pengujian peraturan desa yang dilakukan oleh Bupati sebagai bentuk pengawasan atas peraturan desa dan Bupati dapat membatalkannya apabila terbukti bertolak belakang dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau kepentingan umum (Astomo 2018). Hal ini juga selaras dengan ketentuan Pasal 87 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (selanjutnya disebut PP No.43/2014) yang berbunyi bahwa "*Peraturan Desa dan peraturan kepala desa yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dibatalkan oleh bupati/walikota.*" Dari pasal itu didapati bahwa proses pengujian peraturan desa hanya sebatas satu arah yakni lewat bupati/walikota sebagai bentuk pengawasannya atas desa yang berada di bawah naungannya. Selain daripada pembatalan, peraturan desa yang sebelum diundangkan atau masih dalam bentuk rancangan peraturan desa juga harus mendapatkan evaluasi dari bupati/walikota sebagaimana dimaksud pada Pasal 69 ayat (4) UU No.6/2014 yang berbunyi bahwa "*Rancangan Peraturan Desa tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, pungutan, tata ruang, dan organisasi Pemerintah Desa harus mendapatkan evaluasi dari Bupati/Walikota sebelum ditetapkan menjadi Peraturan Desa.*" Selain itu, konsep ini juga mirip dengan Perda provinsi maupun kabupaten yang sebelum diundangkan, juga harus diregistrasi terlebih dahulu oleh satuan pemerintahan yang lebih tinggi, seperti Perda provinsi yang hanya diregistrasi ke Kementerian Dalam Negeri tanpa proses pembatalan atau *review* di sana.

Konteks kewenangan bupati/walikota yang dapat melakukan *executive review* baik masih dalam bentuk rancangan peraturan desa maupun sudah dalam bentuk peraturan desa terlalu mengintervensi desa dalam mengurus otonominya sendiri karena adanya evaluasi peraturan desa dari bupati/walikota maupun proses pembatalan tersebut. Seharusnya peraturan desa hanya didaftarkan saja di bupati/walikota tanpa adanya evaluasi atau koreksi sehingga memberikan ruang yang seluas-luasnya kepada desa agar dapat membangun daerahnya sendiri dengan leluasa tanpa adanya intervensi dari bupati/walikota. Selain itu kewenangan pembatalan tersebut ditiadakan agar memberikan keleluasaan kepada desa untuk dapat mengurus otonominya sendiri tanpa adanya rasa takut yang membuat produk hukumnya tiba-tiba dibatalkan oleh bupati/walikota. Dengan demikian, pola pengawasan peraturan desa menganut kombinasi *executive preview* dan *executive review*.

Selain pengawasan *executive review*, ruang lingkup pengujian peraturan desa dapat juga dilakukan di Mahkamah Agung (MA). Namun, mengenai hal tersebut menimbulkan 3 (tiga) penafsiran yang berbeda, yakni *pertama*, apabila ditafsirkan secara sempit terhadap ketentuan Pasal 8 ayat (1) dan Pasal 9 ayat (2) UU No.12/2011 maka yang menjadi objek *judicial review* terhadap peraturan di tingkat desa di MA adalah peraturan kepala desa bukan peraturan desa. *Kedua*, apabila ditafsirkan secara ekstensif terhadap ketentuan Pasal 8 ayat (1) dan Pasal 9 ayat (2) UU No.12/2011, maka yang menjadi objek pengujian *judicial review* terhadap peraturan di tingkat desa di MA adalah selain peraturan kepala desa juga termasuk peraturan desa. *Ketiga*, apabila ditafsirkan secara sistematis, maka berdasarkan ketentuan Pasal 69 ayat (12) UU No.6/2014, pengertian dari peraturan kepala desa *vide* Pasal 8 ayat (1) UU No. 12/2011 memiliki makna dan kualitas yang berbeda dengan istilah peraturan desa

dalam UU No.6/2014 karena peraturan kepala desa merupakan aturan pelaksana dari peraturan desa (Marpaung 2015).

Pengintegrasian peraturan desa ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan juga akan mempertegas kedudukan peraturan desa sebagai objek pengujian di MA karena saat ini menurut ketentuan Pasal 8 ayat (1) UU No.12/2011 hanya menyebut peraturan kepala desa bukan peraturan desa. Hal ini menjadi wajar karena MA memiliki kewenangan yang diatur dalam Pasal 24A ayat (1) UUD NRI 1945 yang salah satunya adalah menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Hal ini berbanding lurus dengan bentuk peraturan desa yang bersifat regeling atau mengatur dan bukan bersifat *beschikking* atau keputusan, seperti yang dijelaskan dalam Pasal 1 Angka 7 UU No.6/2014 yang menjelaskan bahwa "*Peraturan Desa adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa.*" Selain itu dalam Pasal 1 angka 2 UU No.12/2011 yang menjelaskan bahwa "*Peraturan Perundang-undangan adalah 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.*" Dari uraian norma tersebut, peraturan desapun dapat diuji secara *judicial review* di MA. Hanya saja tidak diakomodasi dalam Pasal 7 ayat (1) maupun Pasal 8 ayat (2) UU No.12/2011. Jika diakomodasi, hal ini memberikan hak kepada warga desa yang merasa hak mereka dilanggar oleh pengundangan suatu peraturan desa.

Perubahan paradigma ini hanya dapat dilakukan apabila terdapat langkah *political will* dari *positive legislator* (DPR bersama Presiden) Indonesia yang memiliki rencana ke depan untuk mengubah UU No.12/2011 terutama Pasal 7 ayat (1) dan/atau Pasal 8 ayat (2) dengan memasukkan peraturan desa didalamnya. Selain itu, perlu adanya penghapusan kewenangan Bupati dalam melakukan evaluasi dan pembatalan terhadap peraturan desa baik sebelum maupun sesudah diundangkan. Hal ini diperlukan untuk memperkuat otonomi desa dan memberikan desa keleluasaan dalam mengurus wilayahnya sendiri tanpa intervensi dari pemerintah kabupaten/kota. Desa sebagai satuan wilayah yang dihormati asal-usulnya oleh undang-undang harus dihormati dari segi otonominya. Dalam rangka mengelola otonomi desa, pemerintah desa juga sebaiknya diberikan kewenangan mengeluarkan produk hukum yang bersifat mengatur berdasarkan hak asal usul desa. Pada kenyataannya, pemerintah mengakui otonomi desa sekaligus menempatkan pemerintahan desa menjadi bagian inheren dengan pemerintahan kabupaten/kota. Konsekuensi dari hal tersebut menjadikan peraturan yang dikeluarkan di tingkat desa akan mendapat pengawasan dari pemerintah kabupaten/kota. Selain itu, kewenangan pemerintahan desa dalam membentuk peraturan desa masih terbatas pada perintah peraturan yang lebih tinggi, bukan berdasarkan pada kewenangan otonomi desa. Meskipun di sisi lain, kewenangan pembentukan peraturan desa di desa adat sudah ada kemajuan, dimana desa adat diberikan kewenangan membentuk peraturan desa adat yang disesuaikan dengan hukum adat dan norma adat istiadat yang berlaku di desa adat sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Adanya pengintegrasian dalam hierarki peraturan perundang-undangan, kedudukan desa sebagai satuan wilayah yang dihormati secara otonomi menjadi lebih kuat dan mandiri dalam mengurus urusan rumah tangganya sendiri. Dengan demikian, pengintegrasian peraturan desa dapat menjadi jalan keluar dalam memperkuat otonomi desa di Indonesia.

#### **Kedudukan Peraturan Desa Berdasarkan Teori Hierarki Norma Hukum**

Dalam sejarah pengaturan desa, kata desa pertama kali disebutkan pada tingkat undang-undang melalui Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1945 tentang

Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah (selanjutnya disebut UU No.1/1945). Ini adalah produk undang-undang pertama yang dikeluarkan pemerintah setelah negara Indonesia merdeka. Maksud pembentukan undang-undang ini bukan untuk mengatur mengenai pemerintahan daerah secara holistik, tetapi sekadar mengatur kedudukan Komite Nasional Indonesia Daerah untuk sementara waktu, sebelum diadakan pemilihan umum. Isi ketentuan UU No.1/1945 yang terdiri hanya 6 (enam) pasal tidak berbicara tentang otonomi daerah, tetapi di dalam penjelasannya menghendaki tentang pelaksanaan otonomi daerah dan desa. Pengaturan daerah dan desa selanjutnya diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Mengenai Pemerintah Sendiri Di Daerah-Daerah Yang Berhak Mengatur Dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri (selanjutnya disebut UU No.22/1948). Dari nama undang-undangnya, jelas sekali bahwa tujuan dibentuknya undang-undang ini bermaksud mengatur otonomi di daerah yang tersusun dalam tiga tingkatan: provinsi, kabupaten (kota besar), dan desa (kota kecil). Daerah desa (kota kecil) negeri, marga dan sebagainya merupakan tingkatan terendah dalam susunan daerah dalam negara Republik Indonesia yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Untuk pertama kalinya di dalam UU No.22/1948 diberikan wewenang kepada perangkat desa untuk mengeluarkan Perda tingkat desa. Saat itu istilah peraturan desa masih disebut "peraturan-daerah" ditambah dengan tingkatan dan nama daerah.

Setelah UU No.22/1948 dicabut dan diganti dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU No.1/1957), otonomi daerah masih diberlakukan pada daerah tingkat I, daerah tingkat II, dan daerah tingkat III. Desa sebagai daerah tingkat III diberi wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Pada prinsipnya, desa masih bisa membuat peraturan yang disebut "peraturan daerah" dengan ditambah nama daerah. Perkembangan selanjutnya, pengaturan desa diatur dalam undang-undang tersendiri yang tidak tergabung dalam undang-undang pemerintahan daerah, yaitu UU No.19/1965. Istilah desa diganti menjadi desapraja yang berarti kesatuan masyarakat hukum yang tertentu batas-batas daerahnya, berhak mengurus rumah tangganya sendiri, memilih penguasanya dan mempunyai harta benda sendiri. Kepala desapraja dan Badan Musyawarah Desapraja berwenang menetapkan peraturan desapraja menurut pedoman Menteri Dalam Negeri. Sedangkan peraturan desapraja akan dianggap sah apabila sudah disahkan oleh kepala daerah tingkat II. Setahun setelah berlakunya undang-undang tentang desapraja, Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) memandang perlu untuk menertibkan susunan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Melalui Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 diatur tata urutan peraturan perundangan yakni sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan MPRS;
3. Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Keputusan Presiden;
6. Peraturan-peraturan pelaksanaannya, seperti:
  - Peraturan Menteri;
  - Instruksi Menteri;
  - Dan lain-lainnya.

Pada lampiran 2 TAP MPRS No.XX/MPRS/1966 tersebut sama sekali tidak memasukkan Perda tingkat I dan tingkat II ke dalam tata urutan peraturan perundangan, apalagi peraturan desapraja. Jenis-jenis peraturan perundangan tersebut seolah ingin menempatkan peraturan tingkat pusat saja yang termasuk ke dalam tata urutan peraturan perundang-undangan. Padahal, sebelum terbentuknya tata urutan peraturan perundang-undangan, sudah ada Perda berdasarkan 3 (tiga) tingkat susunan daerah. Beralihnya

kepemimpinan dari Soekarno kepada Soeharto, terjadi perubahan pada penyelenggaraan pemerintahan daerah yang sebelumnya desentralisasi menjadi sentralisasi. Pengaturan desa juga terkena dampaknya sehingga UU No.19/1965 diganti dengan UU No.5/1979. Undang-Undang ini mengatur susunan dan bentuk pemerintahan desa, sehingga terjadi penyeragaman nama, bentuk, susunan, dan kedudukan pemerintahan desa di seluruh Indonesia. Kepala desa tidak lagi diberi kewenangan menetapkan peraturan desa, melainkan hanya keputusan desa sesuai dengan pedoman Menteri Dalam Negeri. Setelah orde baru beralih ke era reformasi, terjadi perubahan penyelenggaraan pemerintahan daerah dari yang sebelumnya sentralisasi menjadi desentralisasi. Perubahan tersebut terjadi karena lahirnya UU No.22/1999 yang mencabut 2 (dua) undang-undang sekaligus, yaitu UU No.5/1974 dan UU No.5/1979. Kewenangan membentuk peraturan desa diberikan kembali kepada kepala desa dan badan permusyawaratan desa. Berbeda dengan keberlakuan peraturan desa dalam UU No.19/1965 yang membutuhkan pengesahan kepala daerah tingkat II, berlakunya peraturan desa dalam UU No.22/1999 tidak memerlukan pengesahan Bupati.

Setahun setelah berlakunya UU No.22/1999, terjadi perubahan tata urutan perundang-undangan di Indonesia. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) menetapkan TAP MPR No.III/MPR/2000 untuk mengganti TAP MPRS Nomor XX/MPRS/1966. Berdasarkan TAP MPR No.III/MPR/2000, tata urutan peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;
3. Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu);
5. Peraturan Pemerintah;
6. Keputusan Presiden yang Bersifat Mengatur;
7. Peraturan Daerah.

Ada 7 (tujuh) jenis peraturan perundang-undangan yang dimasukkan dalam tata urutan peraturan perundang-undangan. Kedudukan peraturan desa termasuk pada jenis Perda yang terdiri atas Perda provinsi, Perda kabupaten/kota, dan peraturan desa. Hal ini, tentunya menjadi langkah maju bila dibandingkan pada tata urutan sebelumnya yang sama sekali tidak memasukkan Perda dalam tata urutan, apalagi peraturan desa. Rupanya masa berlaku tata urutan peraturan perundang-undangan dalam TAP MPR No.III/MPR/2000 hanya bertahan sampai tahun 2004. Pembentuk undang-undang mendapatkan banyak pekerjaan rumah membentuk undang-undang baru agar sesuai dengan perubahan amandemen keempat UUD NRI 1945. Atas perintah Pasal 22A UUD NRI 1945, maka dibentuklah UU No.10/2004. Tujuan dibentuknya undang-undang ini sebagai landasan yuridis dalam membentuk peraturan perundang-undangan baik di tingkat pusat maupun daerah, sekaligus mengatur secara lengkap dan terpadu baik mengenai sistem, asas, jenis dan materi muatan. Pada tahun yang sama, pengaturan tentang desa yang diatur dalam UU No.22/1999 digantikan oleh UU No.32/2004. Pemerintah desa bersama BPD masih diberikan kewenangan menetapkan peraturan desa.

Tata urutan dalam TAP MPR No.III/MPR/2000 tidak berlaku lagi karena dalam Pasal 7 UU No.10/2004 telah mengatur tata urutan peraturan perundang-undangan yang baru, sekaligus memperkenalkan istilah hierarki untuk mengganti istilah tata urutan. Adapun jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan berdasarkan UU No.10/2004 adalah sebagai berikut, yaitu (1) UUD NRI 1945; (2) UU/Perppu; (3) PP; (4) Perpres; dan (5) Perda. Dari 5 (lima) jenis peraturan perundang-undangan tersebut, peraturan desa termasuk ke dalam bagian Perda. Meskipun peraturan desa termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan, tetapi tata cara pembentukan peraturan desa tidak mengikuti

ketentuan UU No.10/2004, melainkan mengikuti ketentuan dalam Perda kabupaten/kota yang bersangkutan. Hal ini sangat wajar, karena pemerintahan desa berbeda bentuk dan susunannya dengan pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota. Terlepas dari itu, dengan memasukkan peraturan desa ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan merupakan sebuah bentuk jaminan dari negara untuk menghormati hak asal usul desa beserta produk hukumnya.

Berselang 7 (tujuh) tahun kemudian, UU No.10/2004 diganti dengan UU No.12/2011. Adapun jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas: (1) UUD NRI 1945; (2) TAP MPR; (3) UU/Perppu; (4) PP; (5) Perpres; (6) Perda Provinsi; dan (7) Perda Kabupaten/Kota. Apabila dilihat uraian di atas, terjadi perubahan signifikan terhadap kedudukan Perda yang tentunya juga berdampak pada peraturan desa. Dalam hierarki saat ini, Perda dibedakan secara tegas berdasarkan tingkatan daerahnya: Perda provinsi berada di bawah peraturan presiden, sedangkan Perda kabupaten/kota berada di bawah Perda provinsi. Padahal pengaturan sebelumnya baik di dalam tata urutan maupun hierarki selalu menempatkan Perda di urutan terbawah tanpa menyebutkan tingkatan daerahnya. Pertanyaan berikutnya, lantas di mana kedudukan peraturan desa dalam hierarki peraturan perundang-undangan berdasarkan UU No.12/2011? Banyak kalangan yang menganggap kedudukan peraturan desa telah diakomodir berdasarkan Pasal 8 ayat (1) UU No.12/2011.

**Tabel 1.** Jenis Peraturan Perundang-undangan dalam Pasal 8 UU No.12/2011

| No | Lembaga   | Peraturan yang Ditetapkan   |
|----|---|---|
| 1  | MPR   | Peraturan MPR   |
| 2  | DPR   | Peraturan DPR   |
| 3  | Mahkamah Agung  | Peraturan MA  |
| 4  | Mahkamah Konstitusi   | Peraturan MK  |
| 5  | Badan Pemeriksa Keuangan  | Peraturan BPK   |
| 4  | Komisi Yudisial   | Peraturan KY  |
| 5  | Bank Indonesia  | Peraturan BI  |
| 6  | Menteri   | Peraturan Menteri   |
| 7  | Badan, Lembaga, atau Komisi yang setingkat yang dibentuk dengan undang-undang atau pemerintah atas perintah undang-undang | Peraturan Badan Pengawas Pemilu;<br>Peraturan Komisi Informasi;<br>Peraturan Otoritas Jasa Keuangan;<br>Peraturan Ombudsman Republik Indonesia. |
| 8  | DPRD Provinsi   | Peraturan DPRD Provinsi   |
| 9  | Gubernur  | Peraturan Gubernur  |
| 10 | DPRD Kabupaten/Kota   | Peraturan DPRD Kabupaten/Kota   |
| 11 | Bupati/Walikota   | Peraturan Bupati/Walikota   |
| 12 | Kepala Desa atau yang setingkat   | Peraturan Desa?   |

Konteks peraturan yang ditetapkan kepala desa dalam Pasal 8 UU No.12/2011 sama maknanya dengan peraturan yang ditetapkan oleh gubernur yaitu peraturan gubernur dan peraturan yang ditetapkan oleh bupati/walikota yaitu peraturan bupati/walikota. Jadi, peraturan yang ditetapkan kepala desa tersebut adalah "peraturan kepala desa", karena bagaimanapun, kepala desa tidak berwenang menetapkan peraturan desa tanpa kesepakatan dan persetujuan bersama BPD. Kedudukan BPD di tingkat pemerintahan desa memiliki fungsi legislasi layaknya lembaga representatif seperti DPR, DPD, serta DPRD tingkat provinsi dan kabupaten/kota (Khoiriyah and Sembiring 2016). Adapun jenis peraturan di desa terdiri atas peraturan desa, peraturan bersama kepala desa, dan peraturan kepala desa. Penetapan peraturan desa merupakan penjabaran atas berbagai kewenangan yang dimiliki desa mengacu pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sebagai sebuah produk politik, peraturan desa diproses secara demokratis dan partisipatif, yakni proses penyusunannya mengikutsertakan partisipasi masyarakat desa. Apabila terjadi pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan desa yang telah ditetapkan, BPD berkewajiban

mengingatikan dan menindaklanjuti pelanggaran sesuai dengan kewenangan yang dimiliki. Selain BPD, masyarakat desa juga mempunyai hak untuk melakukan pengawasan dan evaluasi secara partisipatif terhadap pelaksanaan peraturan desa.

Delegasi kewenangan dapat berupa urusan pemerintahan yang menjadi lingkup urusan pemerintahan lainnya yang kedudukannya lebih tinggi (Abriannto 2011). Apabila desa tidak diberikan otonomi, maka kebijakan (termasuk peraturan desa) yang dikeluarkannya adalah dalam rangka melaksanakan delegasi langsung dari peraturan yang lebih tinggi. Dalam rangka menjalankan tugas otonomi, desa berhak mengeluarkan peraturan desa. Mencermati bahwa Pasal 8 ayat (1) UU No.12/2011 tidak menerangkan kedudukan peraturan desa secara eksplisit, maka akan menimbulkan ambiguitas eksistensi peraturan desa dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Hal tersebut didasarkan bahwa bahwa peraturan kepala desa dan peraturan desa merupakan dua jenis peraturan perundang-undangan yang berbeda. Selaras dengan yang dikemukakan oleh Adolf Merkl yakni bahwa suatu norma hukum memiliki dua sisi. Diantaranya seperti pembentukan norma hukum yang bersumber dan berdasar terhadap norma yang secara hierarki lebih tinggi, akan menjadi dasar bagi norma yang secara hierarki lebih rendah (Muhtadi 2014). Oleh karena itu, sangat memungkinkan bagi norma yang secara hierarki lebih tinggi dari peraturan desa dapat memberikan delegasi suatu kebijakan yang dapat dituangkan dalam peraturan desa. Menyangkut hierarki norma hukum melalui teori hierarki norma hukum oleh Hans Kelsen dan Hans Nawiasky memiliki persamaan sekaligus perbedaan pandangan.

Seperti dalam pandangan yang sama keduanya menghendaki bahwa norma hukum tersusun secara berlapis dan berjenjang. Namun dalam hal menyangkut spesifikasi norma tersebut keduanya memiliki pandangan yang berbeda, di mana Hans Kelsen menganggap bahwa norma dianggap dikelompokkan secara umum, sedangkan Hans Nawiasky beranggapan bahwa norma dapat dikelompokkan menjadi lebih spesifik (Muhtadi 2014). Apabila berkaca dengan pengaturan hierarki peraturan perundang-undangan yang diatur dalam UU No.12/2011, maka dapat dipastikan adanya pembagian norma menjadi beberapa kelompok diantaranya *Staatfundamentalnorm*, *Staatsgrund Gezets*, *Formell Gezets*, serta *Veronrdung dan Autunome Satzung* (Antariksa 2017).

Dalam mencermati teori hieraki norma hukum yang dikehendaki oleh Hans Kelsen maupun Hans Nawiasky, A.Hamid S.Attamimi mengomparasikan kedua pandangan tersebut. Berdasarkan hasil komparasi tersebut dapat dipastikan bahwa indonesia menerapkan hierarki norma huum yang berjenjang sekaligus terbagi dalam berbagai kelompok sebagaimana menurut pandangan Hans Nawiasky (Fajarwati 2018). Namun menyangkut eksistensi peraturan desa dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia, dewasa ini dianggap mengalami kemunduran. Sebab pada pengaturan pembentukan peraturan perundang-undangan yang berlaku dewasa ini yakni UU No.12/2011 peraturan desa tidak dikelompokkan dan dijelaskan secara eksplisit dalam hierarki perundang-undangan. Melainkan, eksistensi peraturan kepala desa yang dijelaskan secara eksplisit pada Pasal 8 ayat (1) UU No.12/2011. Frasa “peraturan kepala desa atau yang setingkat” tidak dapat diinterpretasikan meliputi peraturan desa. Sebab, peraturan kepala desa dianggap sebagai peraturan yang berfungsi sebagai peraturan pelaksana terhadap peraturan desa (Neyasyah 2019). Hal tersebut berbeda bila dibandingkan dengan hierarki perundang-undangan yang diatur dalam UU No.10/2004 yang mengelompokkan peraturan menjadi lebih spesifik dan eksplisit, di mana peraturan desa merupakan bagian daripada Perda di samping Perda provinsi dan Perda kabupaten/kota.

Eksistensi peraturan desa yang dewasa ini yang berlaku didasarkan pada UU No.6/2014 sebagai bentuk *output* pemerintah desa yang dalam proses pembentukannya

melibatkan kepala desa dan badan permusyawaratan desa. Lebih lanjut dapat diketahui bahwa jenis peraturan di tingkat desa meliputi peraturan desa, peraturan bersama kepala desa, dan peraturan kepala desa. Meskipun dasar pembentukan peraturan desa tidak termasuk ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan, tidak dapat dimungkiri adapula anggapan bahwa peraturan desa berlaku sebagai peraturan perundang-undangan sepanjang memiliki kekuatan hukum yang mengikat (Prasetya 2016). Anggapan tersebut didasarkan bahwa peraturan desa telah memenuhi kriteria peraturan perundang-undangan diantaranya yakni: (1) Tertulis, (2) Merupakan manifestasi produk hukum pemerintahan desa yang melibatkan kepala desa dan badan permusyawaratan desa, (3) Umum dan abstrak, (4) Keberlakuannya dapat diuji terhadap peraturan perundang-undangan yang secara hierarki lebih tinggi apabila dianggap bertentangan (Astomo 2018).

Kriteria peraturan perundang-undangan yang bersifat umum selaras dengan teori norma yang dikemukakan oleh Hans Kelsen yang menghendaki bahwa norma bersifat mengikat dan berlaku secara umum (Aditya and Winata 2018). Di samping itu berkaca dengan kriteria tersebut ketidakjelasan atau ambiguitas eksistensi peraturan desa dalam hierarki perundang-undangan yang diatur dalam UU No.12/2011 akan berimplikasi terhadap kepastian pengujian keberlakuan peraturan desa terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (Astomo 2018). Mengingat bahwa segala peraturan perundang-undangan yang secara hierarki di bawah undang-undang dapat diuji keberlakuannya oleh Mahkamah Agung. Berdasarkan pendapat Hans Kelsen dan Avilla, hierarki peraturan perundang-undangan dianggap menjadi suatu hal yang penting dalam menakar validitas norma serta memastikan koherensi peraturan perundang-undangan (Wicaksono 2013). Oleh karena itu, guna mengantisipasi ketidakjelasan peraturan desa dalam upaya pengujian keberlakuannya, maka diperlukannya kejelasan kedudukan peraturan desa dalam hierarki perundang-undangan. Hal tersebut didasarkan pada peraturan kepala desa dan peraturan desa berlaku secara umum dengan mempertimbangkan kesesuaian terhadap teori hierarki norma Hans Kelsen, sehingga kedua peraturan tersebut hendaknya masuk ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan (Aditya and Winata 2018).

Selanjutnya, dalam hierarki peraturan perundang-undangan Perda selalu ditempatkan dalam hierarki paling bawah. Dalam Perda tersebut nantinya masih dibedakan berdasarkan tingkat dan nama daerahnya. Menurut Jimly Asshiddiqie, hubungan hierarkis antara Perda provinsi dengan Perda kabupaten/kota yang lahir karena asas otonomi tidak dapat begitu saja dipandang sebagai produk hukum atasan dan bawahan (Asshiddiqie 2020). Lantas, apakah peraturan desa bisa memiliki hubungan yang setara dengan Perda provinsi dan Perda kabupaten/kota. Untuk menjawab permasalahan ini, maka harus diperjelas lebih dahulu tentang otonomi desa. Ketika negara mengakui dan menghormati otonomi desa secara holistik, maka dengan sendirinya pemerintah desa berhak menetapkan peraturan desa yang lahir berdasarkan otonomi desa. Artinya dasar pembentukan peraturan desa tidak hanya berfungsi sebagai peraturan pelaksanaan (*verodnung*), tetapi juga berfungsi sebagai peraturan otonom (*autonome satzung*). Mengacu pada teori hierarki norma hukum yang menyatakan bahwa suatu norma hukum selalu berlapis-lapis dan berjenjang jenjang, kedudukan peraturan desa dapat digolongkan kepada kelompok peraturan pelaksana (*verodnung*) dan peraturan otonom (*autonome satzung*) yang berada pada lapisan paling bawah.

### **Kesimpulan**

Penguatan otonomi desa dapat dilakukan melalui integrasi peraturan desa ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Integrasi peraturan desa dilakukan untuk memperjelas kedudukan peraturan desa dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Pedoman mengenai pembentukan peraturan desa diatur dalam rezim UU No.6/2014 yang terpisah dari UU No.12/2011. Pemerintah mengakui otonomi desa lewat UU No.6/2014 tetapi juga menempatkan pemerintahan desa menjadi bagian inheren dengan pemerintahan

kabupaten/kota. Hal ini memberikan konsekuensi pada keleluasaan desa dalam mengelola otonomi desa karena adanya kewenangan bupati/walikota dalam melakukan pengawasan terhadap peraturan desa melalui *executive preview* dan *executive review*. Berdasarkan ketentuan Pasal 8 ayat (1) UU No.12/2011, maka dapat disimpulkan bahwa kedudukan peraturan desa tidak termasuk ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan, serta tidak disebutkan jenisnya secara jelas di dalam peraturan perundang-undangan. Jika norma tersebut dibaca secara *letterlijk*, seolah-olah menempatkan jenis peraturan desa bukan termasuk ke dalam jenis peraturan perundang-undangan dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Namun, kedudukan peraturan desa disebutkan di dalam undang-undang tersendiri melalui UU No.6/2014. Adanya pemisahan pengaturan tentang pembentukan peraturan desa dari UU No.12/2011 menyebabkan penafsiran yang berbeda mengenai hak uji materiil peraturan di tingkat desa di MA. Dengan demikian, pengintegrasian peraturan desa ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan akan mempertegas kedudukan peraturan desa sebagai objek pengujian di MA karena saat ini menurut Pasal 8 ayat (1) UU No.12/2011 hanya menyebut peraturan kepala desa bukan peraturan desa.

#### Daftar Pustaka

- Abdurrahman. 2014. *Peradilan Adat Dalam Perspektif Sistem Peradilan Di Indonesia* (Jakarta: Majalah Hukum Nasional)
- Abrianto, Bagus Oktafian. 2011. 'Eksistensi Peraturan Desa Dalam Sistem Ketatanegaraan Dan Perundang-Undangan Di Indonesia', *Yuridika*, 26.3: 219-46 <<https://doi.org/https://doi.org/10.20473/ydk.v26i3.275>>
- Aditya; M. Reza Winata, Zaka Firma. 2018. 'Rekonstruksi Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia', *Negara Hukum*, 9.1: 79-100
- Antariksa, Bambang. 2017. 'Penerapan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Dalam Ketatanegaraan Indonesia', *Deliberatif*, 1.1: 24-41
- Arif, Yuddin Chandra Nan. 2013. 'Dimensi Perubahan Hukum Dalam Perspektif Sistem Hukum Terbuka The Dimension of The Change of Law Reviewed from the Perspective of Open Legal System', *Jurnal IUS Kajian Hukum Dan Keadilan*, 1.1: 113-27
- Asshiddiqie, Jimly. 2020. *Teori Hierarki Norma Hukum* (Jakarta: Konpress)
- Astomo, Putera. 2018. 'Kedudukan Dan Pegujian Konstitusionalitas Peraturan Desa Dalam Peraturan Perundang-Undangan', *Jurnal Konstitusi*, 15.2: 282-305 <<https://doi.org/https://doi.org/10.31078/jk1523>>
- Aziz, Nyimas Latifah Letty. 2016. 'Otonomi Desa Dan Efektivitas Dana Desa The Village Autonomie and The Effectiveness of Village Fund', *Jurnal Penelitian Politik*, 13.2: 193-211 <<https://doi.org/https://doi.org/10.14203/jpp.v13i2.575>>
- Barniat, Zulman. 2019. 'Otonomi Desa: Konsepsi Teoritis Dan Legal', *Jurnal Analisis Sosial Politik*, 5.1: 20-33
- Eka, Sutoro. 2001. *Meletakkan Desa Dalam Desentralisasi Dan Demokrasi, Dalam Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah Di Indonesia* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar)
- Fadli, Muhammad. 2018. 'Pembentukan Undang-Undang Yang Mengikuti Perkembangan Masyarakat', *Jurnal Legislasi Indonesia*, 15.1: 49-58
- Fajarwati, Meirina. 2018. 'Konstitusionalitas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan', *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 48.1: 70-89 <<https://doi.org/http://dx.doi.org/10.21143/.vol48.no1.1596>>
- HAW Widjaja. 2003. *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat, Dan Utuh* (Jakarta: PT Raja Grafindo)
- Khoiriyah; Walid Mustafa Sembiring, Situ. 2016. 'Peran Badan Permusyawaratan Desa Dalam Penyusunan Dan Penetapan Peraturan Desa', *JPPUMA: Jurnal Ilmu Pemerintahan*

- Dan Sosial Politik UMA*, 4.2: 159-72 <<https://doi.org/https://doi.org/10.31289-jppuma.v4i2.454>>
- Luthfy, Riza Multazam. 2015. 'Pengawasan Pemerintah Desa Dalam Mekanisme Checks and Balances Pemerintahan Desa (Telaah Kritis Berdasarkan UU No 22/1999 Tentang Pemerintahan Daerah, UU No 32/2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Dan UU No 6/2014 Tentang Desa)', *Attanwir Jurnal Kajian Keislaman Dan Pendidikan*, 5.2: 36-55 <<https://doi.org/http://ejournal.kopertais4.or.id/pantura/index.php/attanwir/article/view/3365>>
- Marpaung, Ariffin. 2015. *Urgensi Dan Prospek Pengaturan (Ius Constituendum) Penyelesaian Hak Uji Materiil Peraturan Desa Tahun 2015* (Jakarta: Puslitbang Diklat Kumdil Mahkamah Agung)
- Marzuki, Peter Mahmud. 2019. *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana)
- Muhtadi. 2014. 'Penerapan Teori Hans Kelsen Dalam Tertib Hukum Di Indonesia', *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum*, 5.3: 293-302 <[https://doi.org/https://doi.org/10.25041-fiatjustisia.v5no3.75](https://doi.org/https://doi.org/10.25041/fiatjustisia.v5no3.75)>
- Na'imah, Hayatun. 2015. 'Peralihan Kekuasaan Presiden Dalam Lintasan Sejarah Ketatanegaraan Indonesia', *KHAZANAH Jurnal Studi Islam Dan Humaniora*, 13.1: 119-38 <<https://doi.org/https://dx.doi.org/10.18592/khazanah.v13i1.518>>
- Neyasyah, Muhammad Syirazi. 2019. 'Keberlakuan Yuridis Peraturan Desa Dalam Perspektif Asas Formal Kelembagaan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan', *UBELAJ*, 4.1: 19-34 <<https://doi.org/https://doi.org/10.33369/ubelaj.4.1.19-34>>
- Pamungkas, Bambang Adhi. 2019. 'Pelaksanaan Otonomi Desa Pasca Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa', *Jurnal USM Law Review*, 2.2: 210-29 <<https://doi.org/http://dx.doi.org/10.26623/jul.v2i2.2271>>
- Prasetya, Ahadi Fajrin. 2016. "Peran Badan Permusyawaratan Desa Dalam Mewujudkan Pembentukan Peraturan Desa Yang Partisipatif Di Kabupaten Lampung Timur', *Fiat Justitia Journal of Law*, 10.3: 413-32 <<https://doi.org/https://doi.org/10.25041/fiatjustisia.v10no3.785>>
- Wicaksono, Dian Agung. 2013. 'Implikasi Re-Eksistensi TAP MPR Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Terhadap Jaminan Atas Kepastian Hukum Yang Adil Di Indonesia', *Jurnal Konstitusi*, 10.1: 143-78 <<https://doi.org/https://doi.org/10.31078/jk1017>>
- Wijayanto; Lusiana Margareth Tijow; Fence M., Kadek. 2020. 'Kedudukan Peraturan Desa Dalam Sistem Pembentukan Perundang-Undangan Nasional', *Jurnal Ius Civile*, 4.2: 198-219 <<https://doi.org/https://doi.org/10.35308/jic.v4i2.2548>>
- Wuisang, Ari. 2018. 'Reposisi Peraturan Desa Dalam Hierarki Perundang-Undangan', *PALAR (Pakuan Law Review)*, 4.1
- Zanibar, Zen M. Z. 2007. 'Desa: Pergulatan Mencari Jati Diri', *Jurnal Konstitusi*, 4.1: 189