

Kedudukan Lembaga Kemasyarakatan Desa dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Berdasarkan UUD NRI Tahun 1945

The Position of Village Community Institutions in the Implementation of Village Government Based on the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia

Erga Yuhandra¹, Iman Jalaludin Rifa'i², Haris Budiman³

Article Information

Article History

Submitted : 25/04/2026

Revised : 03/05/2026

Accepted : 25/06/2026

Keywords: Constitutional Position, Village Community Institutions, Village Government, Normative Hierarchy, UUD NRI Tahun 1945

Kata Kunci : Kedudukan Konstitusional, Lembaga Kemasyarakatan Desa, Pemerintahan Desa, Hierarki Norma, UUD NRI Tahun 1945.



10.35719/constitution.v5i1.348



Corresponding Author

Email:

ergayuhandra@gmail.com

Pages : 73-96

This is an open access article under the CC BY-SA license.



Abstract

This study aims to analyze the constitutional position of Village Community Institutions (LKD) in the Indonesian state system based on the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, examine the legal construction of LKD in the hierarchy of laws and regulations, and analyze the implications of LKD's constitutional legitimacy on the implementation of village governance. This study uses a normative legal research method with a statutory, conceptual, and historical approach, as well as legal material collection techniques through library studies. The results of the study indicate that the constitutional position of LKD is implicit-derivative, sourced from Article 1 paragraph (2), Article 18B paragraph (2), and Article 28C paragraph (2) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. The normative construction of LKD is pyramidal-incomplete: solid at the level of laws to ministerial regulations, but weak at the constitutional and village regulation levels. Strengthening the constitutional position of the Village Fund Management (LKD) is an urgent need considering that Indonesia has more than 75,000 villages that require effective participatory institutions. Meanwhile, various empirical studies show that the authority of the LKD remains unclear, there is a lack of synchronization between Home Affairs Ministerial Regulation Number 18 of 2018 and regional regulations, and the suboptimal implementation of the empowerment function and channeling of village aspirations. These conditions indicate a gap between normative regulations and institutional implementation in the field, so that legislative reform and vertical harmonization of regulations are needed to strengthen legal certainty and the effectiveness of village governance.

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kedudukan konstitusional Lembaga Kemasyarakatan Desa (LKD) dalam sistem ketatanegaraan Indonesia berdasarkan UUD NRI Tahun 1945, mengkaji konstruksi hukum LKD dalam hierarki peraturan perundang-undangan, serta menganalisis implikasi legitimasi konstitusional LKD terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa.

¹ergayuhandra@gmail.com, Fakultas Hukum, Universitas Kuningan, Indonesia

²iman.jalaludin@uniku.ac.id, Fakultas Hukum, Universitas Kuningan, Indonesia

³haris.budiman@uniku.ac.id, Fakultas Hukum, Universitas Kuningan, Indonesia

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan historis, serta teknik pengumpulan bahan hukum melalui studi kepustakaan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kedudukan konstitusional LKD bersifat implisit-derivatif, bersumber dari Pasal 1 ayat (2), Pasal 18B ayat (2), dan Pasal 28C ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Konstruksi normatif LKD bersifat piramidal-tidak lengkap: solid pada tingkat undang-undang hingga peraturan menteri, namun lemah pada tataran konstitusional dan peraturan desa. Penguatan kedudukan konstitusional LKD menjadi kebutuhan yang mendesak mengingat Indonesia memiliki lebih dari 75.000 desa yang memerlukan kelembagaan partisipatif yang efektif, sementara berbagai penelitian empiris menunjukkan masih adanya ketidakjelasan kewenangan LKD, ketidaksinkronan antara Permendagri Nomor 18 Tahun 2018 dengan regulasi daerah, serta belum optimalnya pelaksanaan fungsi pemberdayaan dan penyaluran aspirasi masyarakat desa. Kondisi tersebut menunjukkan adanya kesenjangan antara pengaturan normatif dan implementasi kelembagaan di lapangan, sehingga diperlukan reformasi legislasi dan harmonisasi regulasi secara vertikal guna memperkuat kepastian hukum dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan desa.

Pendahuluan

Wilayah Indonesia merupakan wilayah yang sangat besar dan luas yang terbentuk berdasar pulau yang membentang, perlu adanya upaya perpanjangan tangan dari pemerintah dalam wujud menjalankan program pembangunan di setiap desa yang berada dalam setiap provinsi. Daerah yang otonom sangat mensyaratkan keberadaan masyarakat yang otonom pula. Masyarakat yang otonom adalah masyarakat yang berdaya, yang antara lain ditandai dengan besarnya partisipasi mereka di dalam kegiatan pembangunan.¹ Sebuah pembangunan desa harus didasarkan oleh rasa adil agar dapat terwujud dengan selaras dan serasi sesuai dengan program yang telah dicanangkan.² Desa merupakan bagian integral dari wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang tidak terpisahkan dan tidak terlupakan dalam upaya pelaksanaan pembangunan di negara yang berdasarkan hukum dan keadilan demi terwujudnya masyarakat sejahtera adil dan makmur

¹ Sofyan Malik, "Peran Badan Permusyawaratan Desa dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa," *Jurnal Ius Constituendum* 5, no. 2 (2020): 325–43.

² I. Gede Andik Surya Dana et al., "Eksistensi Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM) dalam Mewujudkan Pembangunan Desa di Desa Datah, Kecamatan Abang, Kabupaten Karangasem," *Jurnal Preferensi Hukum* 3, no. 2 (2022): 324–29.

sesuai dalam Pembukaan dan Batang Tubuh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.³

Desa merupakan suatu institusi otonom dengan tradisi, adat istiadat dan hukumnya sendiri serta relatif mandiri.⁴ Desa merupakan entitas pemerintahan tertua dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia. Jauh sebelum negara ini berdiri, desa telah hadir sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mengatur kehidupan warganya secara mandiri berdasarkan hukum adat, tradisi, dan kearifan lokal. UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa negara mengakui eksistensi desa sebagai entitas masyarakat hukum adat dengan hak-hak tradisionalnya, yang harus dihormati dan dilindungi, asalkan sesuai dengan dinamika perkembangan masyarakat dan tetap mengacu pada prinsip negara kesatuan.⁵ Dengan demikian, desa tidak sekadar unit administratif, melainkan entitas yang memiliki akar konstitusional dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Pasca amandemen UUD NRI Tahun 1945, pengakuan konstitusional terhadap entitas desa dan kesatuan masyarakat hukum adat semakin dipertegas. Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 merupakan bentuk pengakuan bersyarat terhadap keberadaan masyarakat hukum adat, dengan empat persyaratan sepanjang masih hidup, sesuai dengan perkembangan masyarakat, sesuai prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan diatur dalam undang-undang.⁶ Namun demikian, pengakuan yang bersifat bersyarat ini menimbulkan pertanyaan mendasar tentang seberapa kuat fondasi konstitusional bagi lembaga-lembaga yang beroperasi di tingkat desa, termasuk Lembaga Kemasyarakatan Desa (LKD).

Sebagai bentuk pelaksanaan amanat konstitusi, pemerintah menerbitkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024. Undang-Undang ini menegaskan bahwa penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan pembangunan, pembinaan

³ Hendrikus Bagut Jemarung et al., "Kedudukan dan Fungsi Lembaga Kemasyarakatan Desa di Desa Buar Kecamatan Rahong Utara Kabupaten Manggarai Berdasarkan Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 18 Tahun 2018 Tentang Lembaga Kemasyarakatan Desa dan Lembaga Adat Desa," *Presidensial: Jurnal Hukum, Administrasi Negara, dan Kebijakan Publik* 1, No. 3 (2024): 13-24.

⁴ Andress Deny Bakarbesy, "Interaksi Antara Negara dan Desa Adat Dalam Konstruksi Negara Kesatuan Republik Indonesia," *SASI* 24, No. 1 (2018): 59.

⁵ Serlina Gustina et al., "Implementasi Peraturan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 Tentang Penambahan Masa Jabatan Kepala Desa di Kabupaten Sumbawa (Studi di Desa Langam Kecamatan Lopok Kabupaten Sumbawa)," *Jurnal Ekonomi dan Bisnis: LPPM Universitas Samawa, Sumbawa Besar, Nusa Tenggara Barat*. 13, No. 2 (2025): 240-50.

⁶ Sugandi Muhammad Syafei Sugandi and Muhammad Nur Iqbal Nurdin, "Hak Asal Usul Desa: Perspektif Yuridis," *Qawanin Jurnal Ilmu Hukum* 4, No. 2 (2024): 107-19.

kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat berdasarkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika.⁷ Lebih dari itu, undang-undang ini juga mengatur secara khusus keberadaan Lembaga Kemasyarakatan Desa dan Lembaga Adat Desa sebagai bagian tidak terpisahkan dari sistem pemerintahan desa.

LKD menempati posisi strategis dalam ekosistem tata kelola desa. Lembaga kemasyarakatan berfungsi sebagai wadah partisipasi masyarakat desa dalam pembangunan, pemerintahan, kemasyarakatan, dan pemberdayaan yang mengarah bagi terwujudnya demokratisasi dan transparansi di tingkat masyarakat, serta menciptakan akses agar masyarakat lebih berperan aktif dalam kegiatan pembangunan. Dalam posisi inilah LKD menjadi jembatan antara aspirasi rakyat dan kebijakan pemerintah desa. Meskipun demikian, persoalan mendasar yang belum terselesaikan adalah lemahnya pijakan konstitusional LKD dalam sistem hukum nasional. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa memberikan arah pengaturan penguatan pemberdayaan masyarakat desa, terdapat beberapa aturan turunan yang justru menghambat aktualisasi pemberdayaan masyarakat dan menimbulkan aturan yang saling tumpang tindih, sehingga berdampak pada lambatnya pemberdayaan masyarakat. Kondisi disharmoni norma ini secara langsung mempengaruhi efektivitas LKD sebagai ujung tombak pemberdayaan masyarakat desa.

Persoalan legalitas LKD juga muncul dalam kajian regulasi di tingkat desa. Masyarakat desa dapat berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa melalui peran yang dilaksanakan melalui lembaga kemasyarakatan desa yang dibentuk oleh masyarakat dan difasilitasi oleh pemerintah desa, namun suatu lembaga kemasyarakatan baru akan memiliki legalitas apabila dibentuk dan didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁸ Syarat legalitas berbasis peraturan perundang-undangan ini mengisyaratkan bahwa kekuatan hukum LKD sangat bergantung pada konsistensi dan kekuatan norma-norma yang menopangnya dari tingkat konstitusi hingga regulasi teknis. Pada sisi lain, peraturan desa termasuk instrumen yang mengatur LKD bukan bagian dari hierarki hukum melainkan diantara satu peraturan perundang-undangan di tingkat desa

⁷ Geges Idhiana Mar'ah et al., "Partisipasi Masyarakat dalam Penyusunan Peraturan Desa di Indonesia," *Verfassung: Jurnal Hukum Tata Negara* 1, no. 1 (2022): 33–46.

⁸ Sofwan et al., "Penyuluhan Hukum Tentang Pembentukan Lembaga Kemasyarakatan Desa Di Desa Tolo Tangga Kecamatan Monta Kabupaten Bima," *Jurnal Kompilasi Hukum* 8, no. 2 (2023): 54–62.

yang diakui dan mengikat secara hukum.⁹ Realitas ini memperkuat urgensi kajian tentang bagaimana konstruksi hukum LKD seharusnya dibangun secara kokoh dari akar konstitusionalnya. Ketidakjelasan posisi normatif LKD dalam hierarki peraturan perundang-undangan berpotensi melemahkan eksistensi dan efektivitasnya dalam jangka panjang.

Dari perspektif desentralisasi, meskipun regulasi telah mengatur pembagian kewenangan secara normatif, dalam praktiknya masih terjadi tarik-menarik kepentingan antar level pemerintahan yang berdampak pada pelayanan publik.¹⁰ Kondisi ini turut mempersulit penegasan kedudukan hukum LKD yang berada pada titik pertemuan antara pemerintahan pusat, daerah, dan desa. Oleh karena itu, kajian yang sistematis dan menyeluruh tentang legitimasi konstitusional LKD menjadi sangat mendesak untuk dilakukan. Kajian tentang Disharmoni Regulasi dan Pemberdayaan Masyarakat Desa dilakukan oleh Retnowati, Kusumaputra, dan Hastuti dalam jurnal *Masalah-Masalah Hukum* tahun 2022 mengajukan analisis kritis terhadap regulasi pemberdayaan desa dengan menyimpulkan bahwa terdapat beberapa aturan turunan yang justru menghambat aktualisasi pemberdayaan masyarakat dan menimbulkan aturan yang saling tumpang tindih, sehingga berdampak pada lambatnya pemberdayaan masyarakat desa. Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif dan menjadi rujukan penting dalam memahami problem disharmoni regulasi yang turut mempengaruhi kedudukan LKD.¹¹

Urgensi penelitian ini didasarkan pada fakta bahwa Indonesia memiliki lebih dari 75.000 desa yang memerlukan kelembagaan partisipatif yang kuat untuk mendukung penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan desa. Namun, berbagai penelitian menunjukkan masih adanya disharmoni regulasi, ketidakjelasan kewenangan, serta belum optimalnya fungsi LKD dalam menyalurkan aspirasi masyarakat dan mendukung pemberdayaan desa. Kondisi tersebut menunjukkan adanya kesenjangan antara pengaturan normatif dan implementasi kelembagaan di lapangan. Di sisi lain, kedudukan LKD sebagai

⁹ Ni Made Faniasih et al., "Kedudukan dan Hierarki Peraturan Desa Dalam Peraturan Per-Undang-Undang," *Jurnal Konstruksi Hukum* 4, no. 2 (2023): 202–6.

¹⁰ Fairuz Abdul Haq et al., "Desentralisasi Dan Harmonisasi Kebijakan: Rekonstruksi Pembagian Kewenangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah Dalam Negara Kesatuan," *Qanuniya: Jurnal Ilmu Hukum* 2, No. 2 (2025): 17–32.

¹¹ Endang Retnowati et al., "Memperkuat Pemberdayaan Masyarakat Desa Sebagai Aktualisasi Otonomi Desa Melalui Deregulasi Kelembagaan yang Mengurus Desa," *Masalah-Masalah Hukum* 51, no. 1 (2022): 40–48.

lembaga yang berperan langsung dalam proses pembangunan desa belum memperoleh landasan konstitusional yang jelas. Ketidakjelasan tersebut berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum, melemahkan fungsi kelembagaan LKD, dan menghambat terwujudnya tata kelola pemerintahan desa yang partisipatif. Oleh karena itu, kajian mengenai kedudukan konstitusional LKD menjadi penting untuk memberikan dasar teoritis dan yuridis bagi penguatan eksistensi lembaga tersebut.

Selanjutnya penelitian yang dilakukan Muhibullah, Gumilar, dan Priyanti dalam *Al-Zayn: Jurnal Ilmu Sosial & Hukum* tahun 2025 mengungkapkan bahwa kemampuan LKD sebagai penghubung antara pemerintah desa dan warga sangat strategis untuk koordinasi, partisipasi, dan penggerak pembangunan, namun pendayagunaan LKD masih minim karena perancangan aspirasi tidak berjalan sistematis, konsolidasi bertumpu pada rapat spontanitas, dan kolaborasi lintas-lembaga masih rendah.¹² Temuan empiris ini mengisyaratkan bahwa kelemahan LKD di lapangan bersumber dari persoalan struktural yang berakar pada lemahnya fondasi hukum yang menopang eksistensinya.

Berdasarkan pemetaan terhadap berbagai kajian literatur yang telah diuraikan, dapat diidentifikasi bahwa penelitian-penelitian terdahulu secara umum telah menelaah (a) konstitusionalitas desa dalam kerangka sistem ketatanegaraan Indonesia, (b) kedudukan yuridis LKD dalam perspektif regulasi teknis pada level Peraturan Menteri Dalam Negeri, (c) disharmonisasi regulasi pada peraturan perundang-undangan turunan UU Desa, serta (d) peran dan efektivitas LKD dari dimensi yuridis-empiris. Kendati demikian, hingga saat ini belum ditemukan penelitian yang secara komprehensif dan terintegrasi mengkaji legitimasi konstitusional LKD sebagai objek kajian utama, yakni dengan menganalisis pijakan normatifnya dalam UUD NRI Tahun 1945, menelaah konsistensi dan koherensi norma secara vertikal dari tataran konstitusi hingga regulasi teknis tingkat kementerian, serta mengkaji implikasi yuridisnya terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa. Kesenjangan akademik (*research gap*) inilah yang menjadi landasan sekaligus justifikasi ilmiah atas urgensi dilakukannya penelitian ini, sekaligus menunjukkan orisinalitas dan kontribusi keilmuan yang ditawarkan.

¹² Muhibullah et al., "Optimalisasi Tugas Dan Fungsi Lembaga Kemasyarakatan Desa Dalam Upaya Meningkatkan Kualitas Desa," *Al-Zayn: Jurnal Ilmu Sosial & Hukum* 3, no. 4 (2025): 4263-76.

Metode

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang mengkaji hukum sebagai norma preskriptif dalam sistem norma yang terstruktur secara hierarkis,¹³ dengan fokus pada analisis legitimasi konstitusional Lembaga Kemasyarakatan Desa (LKD) dalam penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan UUD NRI Tahun 1945. Penelitian ini menggunakan tiga pendekatan yang saling melengkapi, yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*) serta pendekatan historis (*historical approach*). Sumber bahan hukum diklasifikasikan menjadi tiga kategori, yakni bahan hukum primer yang mencakup seluruh peraturan perundang-undangan yang berkaitan langsung dengan objek penelitian beserta putusan-putusan Mahkamah Konstitusi yang relevan, bahan hukum sekunder yang meliputi buku-buku teks hukum tata negara, artikel ilmiah dalam jurnal hukum nasional terakreditasi, hasil penelitian terdahulu, ensiklopedia hukum, dan glosarium istilah hukum.¹⁴ Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*) dengan menghimpun, mengidentifikasi, mengklasifikasikan, dan mengkaji seluruh bahan hukum yang relevan melalui penelusuran terhadap lembaran negara, tambahan lembaran negara, pangkalan data Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum (JDIH). Analisis bahan hukum dilakukan secara kualitatif dengan metode preskriptif-analitik melalui empat tahapan, yaitu inventarisasi norma, sinkronisasi norma secara vertikal (*vertical synchronization*) menggunakan teori hierarki norma Kelsen sebagai pisau analisis, interpretasi hukum dengan metode penafsiran gramatikal, sistematis, teleologis, dan historis, serta konstruksi hukum untuk membangun kesimpulan yuridis yang preskriptif tentang bagaimana legitimasi konstitusional LKD seharusnya dikonstruksikan agar selaras dengan UUD NRI Tahun 1945 dan memberikan implikasi positif bagi penyelenggaraan pemerintahan desa.

¹³ Muhammad Siddiq Armia, *Penentuan Metode Dan Pendekatan Penelitian Hukum (Lembaga Kajian Konstitusi Indonesia (LKKI): Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Ar-Raniry Banda Aceh*, 2022). 76.

¹⁴ Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum* (Mataram University Press, 2020).56.

Hasil dan Pembahasan

Kedudukan konstitusional Lembaga Kemasyarakatan Desa dalam sistem ketatanegaraan Indonesia berdasarkan UUD NRI Tahun 1945

Negara adalah organisasi besar yang dikelola secara modern. Negara menjadi tumpuan harapan dari rakyatnya untuk secara bersama-sama mencapai tujuan tertentu yang secara normatif digariskan oleh *the founding father* dan secara umum dituangkan dalam konstitusi.¹⁵ Indonesia sebagai negara kesatuan tersusun atas pemerintahan pusat dan daerah, yang secara spesifik diatur dalam Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan, Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.¹⁶

Terdapat tiga alasan yang menarik pengkajian terhadap konstusionalitas pengaturan pemerintahan daerah di Indonesia sebagai suatu eksperimen yang tak kunjung selesai. Pertama, secara konstusi berdasarkan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), pemerintahan daerah hanya diatur dalam satu pasal yakni Pasal 18 (diubah menjadi Pasal 18A dan Pasal 18B pasca perubahan). Kedua, beberapa undang-undang merupakan turunan (undang-undang organik '*statutory law*') yang lahir dari Pasal 18 cenderung mengatur ragam penyelenggaraan pemerintahan daerah, sistem (rumah tangga) otonomi, dan titik berat otonomi yang berbeda satu dengan yang lainnya. Kega, harus dapat ditemukan penempatan titik berat otonomi pada satuan daerah yang ideal di masa mendatang sebagai polik hukum yang bersifat permanen.¹⁷

Kedudukan konstitusional Lembaga Kemasyarakatan Desa (LKD) dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, diperlukan pijakan teoritis yang kuat sebagai alat analisis. Setidaknya terdapat tiga teori utama yang relevan digunakan secara sinergis dalam kajian ini. *Pertama*, teori hierarki norma (*stufenbautheorie*) yang dikembangkan oleh Hans Kelsen. Kelsen berpendapat bahwa sistem hukum

¹⁵ Hariyanto Hariyanto, "Hubungan Kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Berdasarkan Negara Kesatuan Republik Indonesia," *Volksgeist: Jurnal Ilmu Hukum dan Konstitusi* 3, No. 2 (2020): 99-115,

¹⁶ Bambang Adhi Pamungkas, "Pelaksanaan Otonomi Desa Pasca Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa," *Jurnal USM Law Review* 2, no. 2 (2019): 210-29.

¹⁷ Otong Rosadi, "Konstitusionalitas Pengaturan Pemerintahan Daerah di Indonesia: Suatu Eksperimen yang Tidak Kunjung Selesai," *PJIH: Jurnal Padjadjaran Ilmu Hukum* 2, no. 3 (2015): 541-63.

tersusun secara berjenjang dan hierarkis, di mana setiap norma yang lebih rendah memperoleh validitasnya dari norma yang lebih tinggi, dan norma tertinggi dalam sistem hukum positif suatu negara adalah konstitusi (*grundnorm*). Dalam konteks Indonesia, UUD NRI Tahun 1945 berkedudukan sebagai hukum dasar yang merupakan hukum tertinggi, sehingga tidak diperkenankan adanya peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan hukum dasar tersebut, karena sistem konstitusi dalam jati diri UUD NRI Tahun 1945 mengandung pengujian konstitusional norma-norma yang dibentuk. Berdasarkan teori ini, legitimasi konstitusional LKD harus ditelusuri secara vertikal dari puncak hierarki norma, yakni UUD NRI Tahun 1945.

Kedua, teori kedaulatan rakyat (*volksouvereiniteit*) yang dikembangkan oleh Jean-Jacques Rousseau. Teori ini menegaskan bahwa kekuasaan tertinggi dalam negara berada di tangan rakyat dan penyelenggaraan negara harus mencerminkan kehendak umum (*volonté générale*) rakyat. Tugas negara adalah menjalankan kehendak umum dari rakyat itu, yang berarti kehendak rakyat identik dengan kehendak negara, dan rakyatlah pemilik negara, bukan penguasa. Dalam konteks pemerintahan desa, LKD merupakan salah satu instrumen utama perwujudan kedaulatan rakyat di tingkat paling bawah. Oleh karena itu, pengakuan konstitusional terhadap LKD sejatinya merupakan konsekuensi logis dari prinsip kedaulatan rakyat yang dianut UUD NRI Tahun 1945.

Ketiga, teori demokrasi deliberatif yang dikembangkan oleh Jürgen Habermas. Teori ini menekankan bahwa legitimasi suatu keputusan atau kebijakan publik tidak semata-mata bersumber dari prosedur formal, melainkan dari kualitas partisipasi dan deliberasi yang terjadi dalam proses pengambilan keputusan. Partisipasi masyarakat merupakan pilar utama dalam demokrasi konstitusional yang menjamin kedaulatan rakyat dalam proses legislasi.¹⁸ LKD sebagai wadah partisipasi masyarakat desa memperoleh justifikasi teoretisnya dari prinsip demokrasi deliberatif ini, karena melalui LKD-lah aspirasi masyarakat desa diartikulasikan dan disalurkan secara terstruktur dalam penyelenggaraan pemerintahan desa.

Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945, yang merupakan ketentuan konstitusional tentang pemerintahan daerah. Pasal 18 ayat (1) menyatakan bahwa Negara

¹⁸ Lasmin Batee et al., "Urgensi Partisipasi yang Bermakna (Partisipasi yang Bermakna) dalam Pengangkatan Perundang-Undangan di Indonesia Menurut UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Perundang-Undangan," *Jurnal Ilmu Hukum, Humaniora dan Politik* 6, No. 3 (2026): 2199–209.

Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Ketentuan ini secara implisit mengamanatkan bahwa satuan pemerintahan di bawah kabupaten/kota termasuk desa harus diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Dalam konteks ini, Pasal 18B setelah amandemen UUD 1945 mengatur bahwa negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang, serta 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.¹⁹ Dalam kerangka Pasal 18 dan Pasal 18B ini, desa memperoleh pengakuan konstitusional sebagai bagian dari sistem pemerintahan daerah. LKD sebagai kelembagaan yang hidup dan beroperasi di dalam desa secara fungsional terkait erat dengan pengakuan konstitusional tersebut, meskipun tidak disebut secara eksplisit dalam batang tubuh UUD NRI Tahun 1945.

Pasal 18B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 memberikan landasan konstitusional paling dekat dengan eksistensi LKD. Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 merupakan bentuk pengakuan bersyarat terhadap keberadaan masyarakat hukum adat, dengan empat persyaratan: sepanjang masih hidup; sesuai dengan perkembangan masyarakat; sesuai prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia; dan diatur dalam undang-undang. LKD yang lahir dari prakarsa masyarakat desa dan berakar pada tradisi serta nilai-nilai kearifan lokal dapat dikategorikan sebagai bagian dari kesatuan masyarakat hukum yang dimaksud oleh Pasal 18B ayat (2) ini. Namun demikian, Pasal 18B UUD 1945 belum mengakomodir desa secara memadai karena yang diatur hanyalah kesatuan masyarakat hukum adat yang berbeda dengan desa, sehingga urgensi pengaturan desa dalam UUD 1945 diperlukan untuk memberikan dasar konstitusional yang lebih kuat, karena sesungguhnya desa adalah cikal bakal yang membentuk negara. Jika desa saja belum memiliki pijakan konstitusional yang eksplisit dan kokoh, maka kedudukan konstitusional LKD yang merupakan sub-sistem dari desa niscaya berada dalam kondisi yang lebih lemah secara normatif.

Pasal 18 dan 18B, landasan konstitusional LKD juga dapat ditelusuri melalui Pasal 28C ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, yang menyatakan bahwa setiap orang

¹⁹ Batara Panji Andika Putra et al., "Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah Dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 dalam Perspektif Politik Hukum di Indonesia," *BATARADARMA Journal (Law Studies)* 1, no. 1 (2020): 13.

berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya. Pasal ini memberikan jaminan konstitusional atas hak berserikat dan berorganisasi secara kolektif dalam rangka pembangunan masyarakat, yang merupakan esensi dari keberadaan LKD. LKD sebagai organisasi kemasyarakatan yang berfungsi sebagai wadah kolektif masyarakat desa dalam pemberdayaan dan partisipasi pembangunan memperoleh legitimasi konstitusionalnya secara implisit dari ketentuan ini.²⁰ Lebih jauh, Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Kedaulatan merupakan konsep kekuasaan paling tinggi di dalam suatu negara.²¹

Hukum memiliki peran penting dalam meningkatkan partisipasi publik pada pemerintahan daerah dengan menyediakan kerangka kerja yang jelas bagi keterlibatan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, pengawasan, dan pemenuhan hak-hak mereka. LKD merupakan instrumen hukum konkret yang mengejawantahkan prinsip kedaulatan rakyat tersebut di tingkat desa, sehingga keberadaannya memiliki justifikasi konstitusional yang bersumber dari norma dasar kedaulatan rakyat dalam UUD NRI Tahun 1945.

Analisis kritis terhadap kedudukan konstitusional LKD mengungkap sebuah paradoks normatif yang mendasar di satu sisi, UUD NRI Tahun 1945 mengandung nilai-nilai dan prinsip-prinsip yang secara substansial mendukung eksistensi LKD, namun di sisi lain, UUD NRI Tahun 1945 sama sekali tidak menyebut LKD bahkan desa sekalipun secara eksplisit dalam batang tubuhnya. Kondisi ini menciptakan apa yang dalam teori hukum disebut sebagai *kekosongan normatif* (*normative vacuum*) pada tataran konstitusional. Kedudukan konstitusional LKD hanya bersifat implisit dan derivatif diturunkan dari pengakuan terhadap masyarakat hukum adat (Pasal 18B ayat 2), hak berorganisasi kolektif (Pasal 28C ayat 2), dan prinsip kedaulatan rakyat (Pasal 1 ayat 2). Ketidadaan pengakuan eksplisit ini berpotensi melemahkan posisi hukum LKD dalam jangka panjang, karena legitimasinya bergantung pada interpretasi dan konstruksi norma yang bersifat tidak langsung.

Meskipun UUD NRI Tahun 1945 tidak secara eksplisit mengatur LKD, konstitusi mengamanatkan pembentukan undang-undang sebagai instrumen untuk

²⁰ Jenggis Khan Haikal and Eka Pratiwi, "Peningkatan Tata Kelola Organisasi Melalui Pendekatan Hukum dan Manajemen Partisipasi di Desa Way Urang Kalianda," Pusat Penelitian & Pengabdian Masyarakat Universitas Muhammadiyah Kalianda 4, No. 1 (2026): 1.

²¹ Moh. Ishomuddin, "Penyimpangan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Terkait Penerapan Partisipasi Yang Bermakna," Jurnal Ilmu Hukum Wijaya Putra 3, no. 1 (2025): 54-64.

mengisi kekosongan normatif tersebut. Desa merupakan manifestasi konkret dari penerapan otonomi daerah di Indonesia, dan dalam ketentuan UUD NRI Tahun 1945 ditegaskan bahwa negara mengakui eksistensi desa sebagai entitas masyarakat hukum adat dengan hak-hak tradisionalnya, yang harus dihormati dan dilindungi, asalkan sesuai dengan dinamika perkembangan masyarakat dan tetap mengacu pada prinsip negara kesatuan. Amanat inilah yang kemudian dioperasionisasikan melalui UU Desa, yang secara tegas mengatur LKD sebagai mitra strategis pemerintah desa. LKD berfungsi sebagai wadah partisipasi masyarakat desa dalam pembangunan, pemerintahan, kemasyarakatan, dan pemberdayaan yang mengarah bagi terwujudnya demokratisasi dan transparansi di tingkat masyarakat, serta menciptakan akses agar masyarakat lebih berperan aktif dalam kegiatan pembangunan.

Konstruksi demikian menempatkan LKD pada posisi sebagai lembaga yang memperoleh legitimasi konstitusional secara tidak langsung (*mediated constitutional legitimacy*) legitimasinya mengalir dari konstitusi melalui medium undang-undang. Dalam perspektif teori hierarki norma Kelsen, konstruksi semacam ini sah secara yuridis selama norma yang lebih rendah tidak bertentangan dengan norma yang lebih tinggi. Namun dari perspektif demokrasi konstitusional, kelemahan konstruksi ini terletak pada kerentanannya terhadap perubahan politik: legitimasi yang bertumpu pada undang-undang bukan pada konstitusi secara langsung dapat dengan mudah tereduksi atau bahkan dieliminasi melalui perubahan legislasi.

LKD sejatinya merupakan lembaga konstitusional semu (*quasi-constitutional institution*), yakni lembaga yang secara substansial memiliki fungsi konstitusional menjalankan amanat kedaulatan rakyat, mewujudkan partisipasi demokratis, dan memberdayakan masyarakat namun tidak memiliki pengakuan konstitusional secara eksplisit dalam UUD NRI Tahun 1945. Kondisi ini mengundang kritik normatif yang serius. Kedudukan desa masih di luar sistem pemerintahan resmi dan masih didudukkan sebagai komunitas yang diatur dan diberi tugas negara, sehingga pengaturan desa perlu direstrukturisasi dan dimasukkan ke dalam sistem pemerintahan daerah. Jika desa saja masih bermasalah dalam hal kedudukan konstitusionalnya, maka LKD sebagai sub-sistem desa menghadapi persoalan konstitusional yang berlapis tidak hanya menanggung ketidakjelasan posisi desa dalam konstitusi, tetapi juga menanggung beban ketidakjelasan posisinya sendiri sebagai lembaga yang tidak tersebut secara eksplisit bahkan dalam UU Desa sebagai regulasi induknya sekalipun.

Oleh karena itu, dari perspektif hukum konstitusi, diperlukan langkah-langkah penguatan legitimasi konstitusional LKD secara bertahap, setidaknya melalui dua jalur *pertama*, penegasan kedudukan LKD dalam UU Desa sebagai lembaga yang secara langsung mengemban amanat konstitusional (tidak sekadar sebagai mitra teknis pemerintah desa), dan *kedua*, dalam jangka panjang, mendorong pengaturan desa secara eksplisit dalam konstitusi sebagaimana direkomendasikan berbagai kalangan akademisi hukum, sehingga lembaga-lembaga di bawahnya termasuk LKD memperoleh rantai legitimasi konstitusional yang lebih kokoh dan tidak mudah terguncang oleh perubahan politik.

Konstruksi hukum Lembaga Kemasyarakatan Desa dalam penyelenggaraan pemerintahan desa ditinjau dari hierarki peraturan perundang-undangan

Kerangka hierarki peraturan perundang-undangan bertumpu pada teori hierarki norma (*stufenbautheorie*) yang dikembangkan oleh Hans Kelsen dan dikembangkan lebih lanjut oleh Hans Nawiasky. Kelsen berpandangan bahwa sistem hukum tersusun secara berjenjang di mana setiap norma memperoleh validitasnya dari norma yang berada di atasnya, dan norma terendah harus bersumber serta tidak boleh bertentangan dengan norma tertinggi.²² Nawiasky kemudian mengembangkan teori ini dengan membagi norma hukum menjadi empat lapisan, yaitu: *Staatsfundamentalnorn* (norma dasar negara), *Staatsgrundgesetz* (aturan dasar negara/konstitusi), *Formell Gesetz* (undang-undang formal), dan *Verordnung und Autonome Satzung* (peraturan pelaksana dan peraturan otonom).²³

Peraturan perundang-undangan di Indonesia mengenal hierarki sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011, yang menerangkan bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia dimulai dari UUD NRI Tahun 1945 sebagai yang tertinggi, dan kekuatan hukum peraturan perundang-undangan berlaku sesuai dengan hierarkinya, di mana peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Selain hierarki formal tersebut, terdapat pula jenis peraturan di luar hierarki Pasal 7 yang tetap diakui keberadaan dan kekuatan mengikatnya. Pasal 8 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 menegaskan bahwa jenis peraturan perundang-

²² Sabrina Adelia Febriyanti et al., "Relevansi Teori Hukum Murni Hans Kelsen Dengan Pendekatan Sosiologi Hukum Dalam Memahami Efektivitas Hukum di Indonesia," QOSIM: Jurnal Pendidikan, Sosial & Humaniora 3, No. 4 (2025): 1547-56.

²³ Prandy A. L. Fanggi, "Analisis Konseptual Stufenbau Theory Terhadap Tata Peraturan Perundang Undangan di Indonesia," Jurnal Rekomendasi Hukum Universitas Mataram 1, No. 2 (2025): 310-16.

undangan selain yang tercantum dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat, dan peraturan tersebut diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.²⁴

Berdasarkan kerangka tersebut, norma-norma yang mengatur LKD tersebar di berbagai tingkatan hierarki, mulai dari UUD NRI Tahun 1945 (implisit), UU Desa, Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri Dalam Negeri, hingga Peraturan Desa. Persebaran norma secara vertikal inilah yang perlu dikaji konsistensi dan koherensinya sebagaimana disajikan dalam tabel berikut.

Tabel 1. Konstruksi Normatif LKD dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan Indonesia

N o	Tingkat an Norma	Instrumen Hukum	Substansi tentang LKD	Pengaturan	Kekuatan Normatif
1	Konstitus i	UUD NRI Tahun 1945 (Pasal 1 ayat 2, Pasal 18B ayat 2, Pasal 28C ayat 2)	Tidak menyebut LKD secara eksplisit; namun meletakkan prinsip kedaulatan rakyat, pengakuan masyarakat hukum adat, dan hak berorganisasi kolektif sebagai landasan implisit		<i>Grundnorm</i> mengikat seluruh norma di bawahnya
2	Undang- Undang	UU No. 6 Tahun 2014 jo. UU No. 3 Tahun 2024 tentang Desa (Pasal 94)	Mengakui LKD sebagai wadah partisipasi masyarakat desa dalam tata kelola pemerintahan desa; memerintahkan pengaturan lebih lanjut melalui PP		Mengikat secara nasional
3	Peraturan Pemerint ah	PP No. 43 Tahun 2014 jo. PP No. 47 Tahun 2015	Mengatur fungsi, tugas, dan pembentukan LKD sebagai mitra pemerintah desa; memerintahkan pedoman		Mengikat secara nasional sebagai aturan pelaksana UU

²⁴ Wahyu Prianto, "Analisis Hierarki Perundang-Undangan Berdasarkan Teori Norma Hukum Oleh Hans Kelsen Dan Hans Nawiasky," *Jurnal Ilmiah Ilmu Sosial dan Pendidikan* 2, no. 1 (2024): 8-19.

		(Pasal 150–153)	teknis ditetapkan oleh Peraturan Menteri	
4	Peraturan Menteri	Permendagri No. 18 Tahun 2018 tentang LKD dan LAD	Mengatur secara teknis jenis, syarat pembentukan, tugas, fungsi, hubungan kerja, serta pembinaan dan pengawasan LKD; menetapkan 6 jenis LKD (RT, RW, PKK, Karang Taruna, Posyandu, LPM)	Mengikat berdasarkan perintah PP dan kewenangan Menteri (Pasal 8 UU 12/2011)
5	Peraturan Daerah Kab/Kota	Perda Kabupaten/Kota (bervariasi di tiap daerah)	Menyesuaikan pengaturan LKD dengan kondisi lokal; mengatur pembentukan LKD tambahan sesuai kebutuhan daerah	Mengikat di wilayah kabupaten/kota masing-masing
6	Peraturan Desa	Peraturan Desa (ditetapkan Kepala Desa bersama BPD)	Menetapkan jenis, kepengurusan, dan tata kerja LKD secara konkret di tingkat desa; dasar legalitas operasional LKD di lapangan	Mengikat di wilayah desa masing-masing

Sumber: Diolah dari UUD NRI 1945, UU No. 6 Tahun 2014, PP No. 43 Tahun 2014, Permendagri No. 18 Tahun 2018, dan UU No. 12 Tahun 2011

Lembaga Kemasyarakatan Desa (LKD) terdiri dari beberapa lembaga, di antaranya Rukun Tetangga (RT), Rukun Warga (RW), Pemberdayaan Kesejahteraan Keluarga (PKK), Karang Taruna, Pos Pelayanan Terpadu (Posyandu), Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM), dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD).²⁵

²⁵ Fadli Yudiansyah and Khairul Rahman, Implementasi Peraturan Desa Nomor 8 Tahun 2019 Tentang Pedoman Pengangkatan Dan Pemberhentian Lembaga Kemasyarakatan di Desa Tanah Merah Kecamatan Siak Hulu Kabupaten Kampar, 3, No. 1 (2026): 52–64.

Tabel 2. Jenis, Tugas, dan Fungsi LKD Berdasarkan Permendagri No. 18 Tahun 2018

No.	Jenis LKD	Fokus Utama	Fungsi dalam Pemerintahan Desa
1	Rukun Tetangga (RT)	Pelayanan administratif dan keamanan lingkungan tingkat mikro	Menjadi ujung tombak pelayanan pemerintah desa kepada warga di tingkat terkecil
2	Rukun Warga (RW)	Koordinasi antar RT dan pembinaan kemasyarakatan	Menghubungkan aspirasi warga antar lingkungan kepada pemerintah desa
3	Pemberdayaan Kesejahteraan Keluarga (PKK)	Pemberdayaan perempuan dan ketahanan keluarga	Mendukung program pembangunan berbasis keluarga dan kesejahteraan sosial
4	Karang Taruna	Pengembangan generasi muda	Menggerakkan partisipasi pemuda dalam pembangunan desa
5	Pos Pelayanan Terpadu (Posyandu)	Pelayanan kesehatan dasar ibu dan anak	Mendukung program kesehatan desa dan penurunan angka stunting
6	Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM)	Perencanaan dan pelaksanaan pembangunan desa	Menjadi mitra utama pemerintah desa dalam Musrenbangdes

Sumber: Diolah dari Permendagri No. 18 Tahun 2018 Pasal 4, 5, dan 6

Tabel 3. Analisis Sinkronisasi Vertikal Norma LKD

No .	Pasangan Norma	Aspek yang Dianalisis	Status Sinkronisasi	Catatan Kritis
1	UUD 1945 → UU Desa	Legitimasi konstitusional LKD	Parsial – implisit melalui Pasal 18B, 28C, dan Pasal 1 ayat 2	LKD tidak disebut eksplisit dalam konstitusi; bergantung pada interpretasi
2	UU Desa → PP No. 43/2014	Kewenangan pembentukan dan pengaturan LKD	Selaras – PP secara konsisten menjabarkan amanat Pasal 94 UU Desa	Tidak ditemukan pertentangan norma
3	PP No. 43/2014 → Permendagri 18/2018	Teknis pembentukan, jenis, tugas, dan fungsi LKD	Selaras – Permendagri mengoperasionalkan PP secara rinci	Permendagri terbit setelah PP, merupakan pembaruan dari Permendagri No. 5 Tahun 2007
4	Permendagri 18/2018 → Perda Kab/Kota	Penyesuaian regulasi LKD di tingkat daerah	Variatif – tidak semua daerah telah memiliki Perda yang sinkron	Berpotensi menimbulkan ketidakseragaman pelaksanaan antar daerah
5	Perda Kab/Kota → Peraturan Desa	Operasionalisasi LKD di tingkat desa	Lemah – banyak desa belum memiliki Perdes tentang LKD yang memadai	Kekosongan regulasi di tingkat terbawah melemahkan legalitas LKD

Sumber: Diolah dari analisis normatif terhadap peraturan perundang-undangan terkait LKD

Penelusuran konstruksi hukum LKD secara vertikal dalam hierarki peraturan perundang-undangan meniscayakan analisis yang dilakukan secara berlapis dan sistematis, yakni dimulai dari tingkatan norma tertinggi yang secara langsung mengatur LKD yaitu undang-undang hingga instrumen hukum yang paling operasional dan dekat dengan realitas kehidupan desa, yaitu peraturan desa. Pendekatan berlapis ini penting karena dalam teori hierarki norma, kekuatan dan

legitimasi suatu lembaga tidak semata-mata ditentukan oleh pengakuan pada satu tingkatan tertentu, melainkan oleh konsistensi dan koherensi pengaturan yang mengalir secara harmonis dari norma tertinggi hingga norma terendah. Dengan demikian, apabila pada salah satu lapisan terdapat kekosongan, inkonsistensi, atau disharmoni norma, maka keutuhan konstruksi hukum LKD secara keseluruhan akan terganggu, yang pada gilirannya berimplikasi langsung terhadap kepastian hukum, legitimasi kelembagaan, dan efektivitas LKD dalam menjalankan fungsinya sebagai mitra strategis pemerintah desa. Berikut diuraikan konstruksi hukum LKD pada masing-masing tingkatan hierarki peraturan perundang-undangan.

1. Konstruksi di Tingkat Undang-Undang

Konstruksi hukum LKD pada tingkat undang-undang diletakkan secara tegas dalam Pasal 94 UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa yang menyatakan bahwa desa mendayagunakan lembaga kemasyarakatan desa yang ada dalam membantu pelaksanaan fungsi penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa. UU Desa mengkonstruksikan pemerintahan desa sebagai gabungan fungsi *self governing community* dengan *local self government*, sehingga landasan konstitusional ini menjadi dasar yang kokoh bagi masa depan desa di Indonesia. Dalam konstruksi dualisme ini, LKD menempati posisi sebagai representasi dimensi *self governing community* yakni masyarakat yang mengatur dirinya sendiri yang bersinergi dengan pemerintah desa selaku *local self government*. Lebih jauh, UU Desa mengatur materi mengenai Lembaga Kemasyarakatan Desa dan Lembaga Adat Desa sebagai bagian dari struktur kelembagaan desa yang tidak terpisahkan dari sistem penyelenggaraan pemerintahan desa. Dengan demikian, pada tingkat undang-undang, konstruksi hukum LKD telah cukup solid LKD diakui sebagai entitas hukum yang memiliki tugas, fungsi, dan hubungan kerja yang jelas dengan pemerintah desa.

2. Konstruksi di Tingkat Peraturan Pemerintah

Pada tingkat peraturan pemerintah, konstruksi hukum LKD diperinci melalui PP No. 43 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan PP No. 47 Tahun 2015. Peraturan Pemerintah ini mengatur bahwa LKD bertugas membantu pemerintah desa dan merupakan mitra dalam memberdayakan masyarakat desa. PP ini juga secara tegas memerintahkan bahwa pedoman teknis pembentukan dan pengelolaan LKD ditetapkan dengan peraturan menteri, sehingga membuka jalan bagi lahirnya Permendagri No. 18 Tahun 2018. Pada tingkat ini, konstruksi normatif LKD berjalan secara konsisten sebagai aturan pelaksana UU Desa.

3. **Konstruksi di Tingkat Peraturan Menteri**

Permendagri No. 18 Tahun 2018 merupakan instrumen hukum paling teknis dan operasional yang mengatur LKD. LKD dalam Permendagri 18 Tahun 2018 didefinisikan sebagai wadah partisipasi masyarakat, sebagai mitra pemerintah desa, ikut serta dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan pembangunan, serta meningkatkan pelayanan masyarakat desa. Adapun fungsi LKD mencakup tujuh aspek, yaitu: menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat; menanamkan dan memupuk rasa persatuan dan kesatuan; meningkatkan kualitas dan mempercepat pelayanan pemerintah desa; menyusun rencana, melaksanakan, mengendalikan, melestarikan, dan mengembangkan hasil pembangunan secara partisipatif; menumbuhkan, mengembangkan, dan menggerakkan prakarsa, partisipasi, swadaya, serta gotong royong masyarakat; meningkatkan kesejahteraan keluarga; dan meningkatkan kualitas sumber daya manusia. Permendagri ini juga menegaskan bahwa jenis LKD paling sedikit meliputi RT, RW, PKK, Karang Taruna, Posyandu, dan LPM. Hubungan kerja LKD dengan pemerintah desa bersifat kemitraan, dengan BPD bersifat konsultatif, dan dengan sesama LKD bersifat koordinatif. Konstruksi normatif di tingkat Permendagri ini secara substansial selaras dengan amanat UU Desa dan PP pelaksanaannya.

4. **Konstruksi di Tingkat Peraturan Desa**

Pada tingkat peraturan desa, konstruksi hukum LKD mengalami kelemahan yang paling nyata. Masyarakat desa dapat berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa melalui peran yang dilaksanakan melalui LKD yang dibentuk oleh masyarakat dan difasilitasi oleh pemerintah desa, namun suatu lembaga kemasyarakatan akan memiliki legalitas apabila dibentuk dan didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Di sinilah terdapat *kekosongan normatif* yang serius: banyak desa di seluruh Indonesia belum memiliki Peraturan Desa khusus yang mengatur LKD secara komprehensif, sehingga LKD beroperasi tanpa landasan hukum yang memadai di tingkat lokal. Kondisi ini secara langsung melemahkan legitimasi dan efektivitas LKD di lapangan.

Meskipun secara vertikal konstruksi normatif LKD dari UU hingga Permendagri berjalan cukup konsisten, terdapat sejumlah kelemahan struktural yang perlu dikritisi secara akademis. *Pertama*, kelemahan konstitusional. Sebagaimana telah dianalisis, tidak adanya pengakuan eksplisit terhadap LKD dalam UUD NRI Tahun 1945 menjadikan seluruh konstruksi normatif LKD bersifat

derivatif. Ini berarti bahwa setiap perubahan politik pada tingkat legislasi dapat melemahkan atau bahkan mengeliminasi keseluruhan bangunan normatif LKD tanpa ada "pengaman" konstitusional. *Kedua*, kelemahan pada tingkat Perda. Terdapat beberapa aturan turunan yang justru menghambat aktualisasi pemberdayaan masyarakat dan menimbulkan aturan yang saling tumpang tindih, sehingga berdampak pada lambatnya pemberdayaan masyarakat desa. Ketidakteragaman Perda kabupaten/kota dalam mengatur LKD menciptakan disparitas pelaksanaan yang signifikan antar daerah. *Ketiga*, kelemahan pada tingkat operasional. Pendayagunaan LKD masih minim karena perancangan aspirasi tidak berjalan sistematis, konsolidasi bertumpu pada rapat spontanitas, dan kolaborasi lintas-lembaga masih rendah. Kelemahan operasional ini bersumber dari belum memadainya konstruksi normatif di tingkat peraturan desa sebagai instrumen hukum yang paling dekat dengan realitas lapangan. *Keempat*, absennya mekanisme sinkronisasi norma. Meskipun regulasi telah mengatur pembagian kewenangan secara normatif, dalam praktiknya masih terjadi tarik-menarik kepentingan antar level pemerintahan yang berdampak pada pelayanan publik. Ketiadaan mekanisme sinkronisasi yang sistematis antara Permendagri dengan Perda dan Peraturan Desa menghasilkan celah-celah normatif yang berpotensi diisi secara tidak konsisten oleh masing-masing daerah.

Simpulan

implisit-derivatif, bukan eksplisit-langsung. LKD memperoleh dasar konstitusionalnya secara tidak langsung melalui pengakuan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat sebagaimana diatur dalam Pasal 18B ayat (2), jaminan hak berpartisipasi dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara sebagaimana diatur dalam Pasal 28C ayat (2), serta prinsip kedaulatan rakyat dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Dasar konstitusional tersebut kemudian dikonkretkan melalui Undang-Undang Desa sebagai instrumen legislasi yang mengatur keberadaan dan fungsi LKD dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Meskipun secara yuridis konstruksi demikian dapat dibenarkan dalam kerangka teori hierarki norma, sifatnya yang tidak memperoleh pengakuan konstitusional secara eksplisit menyebabkan kedudukan LKD bergantung pada kebijakan legislasi yang berlaku. Oleh karena itu, penguatan kedudukan hukum LKD perlu dilakukan melalui reformasi legislasi, terutama dengan memperjelas kedudukan, fungsi, kewenangan, dan hubungan kelembagaan LKD dalam Undang-Undang Desa, serta memastikan sinkronisasi pengaturannya dengan peraturan pelaksana di bawahnya guna menjamin kepastian hukum dan efektivitas pelaksanaan fungsi LKD dalam pemerintahan desa.

Konstruksi hukum LKD dalam hierarki peraturan perundang-undangan menunjukkan karakter piramidal-tidak lengkap (*incomplete normative pyramid*). Konstruksi tersebut relatif kuat pada tingkat undang-undang, peraturan pemerintah, dan peraturan menteri, tetapi masih menyisakan kelemahan pada aspek sinkronisasi vertikal maupun implementasi di tingkat daerah dan desa. Akibatnya, keberadaan LKD telah memiliki landasan hukum yang operasional, namun belum sepenuhnya didukung oleh pengaturan yang seragam dan komprehensif. Oleh karena itu, penguatan konstruksi hukum LKD perlu diarahkan pada harmonisasi regulasi secara vertikal melalui penyelarasan Undang-Undang Desa dengan peraturan pelaksanaannya, penyusunan regulasi daerah yang lebih konsisten mengenai LKD, serta pembentukan Peraturan Desa yang secara khusus mengatur kedudukan, fungsi, mekanisme kerja, dan pola koordinasi LKD dengan Pemerintah Desa. Langkah-langkah tersebut diharapkan dapat memperkuat posisi kelembagaan LKD sekaligus mendukung penyelenggaraan pemerintahan desa yang partisipatif, efektif, dan berkelanjutan.

Referensi

- Abdul Haq, Fairuz, Doni Almas Musyafa, and Utang Rosidin. "Desentralisasi Dan Harmonisasi Kebijakan: Rekonstruksi Pembagian Kewenangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah Dalam Negara Kesatuan." *Qanuniya: Jurnal Ilmu Hukum* 2, no. 2 (2025): 17–32.
- Bakarbessy, Andress Deny. "Interaksi Antara Negara Dan Desa Adat Dalam Konstruksi Negara Kesatuan Republik Indonesia." *SASI* 24, no. 1 (2018): 59.
- Batee, Lasmin, Janpatar Simamora, and Budiman Sinaga. "Urgensi Partisipasi yang Bermakna (Partisipasi yang Bermakna) Dalam Pengangkatan Perundang-Undangan di Indonesia Menurut UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Perundang-Undangan." *Jurnal Ilmu Hukum, Humaniora dan Politik* 6, no. 3 (2026): 2199–209.
- Dana, I. Gede Andik Surya, Ida Ayu Putu Widiati, and I Wayan Arthanaya. "Eksistensi Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM) dalam Mewujudkan Pembangunan Desa di Desa Datah, Kecamatan Abang, Kabupaten Karangasem." *Jurnal Preferensi Hukum* 3, no. 2 (2022): 324–29.
- Fanggi, Prandy A. L. "Analisis Konseptual Stufenbau Theory Terhadap Tata Peraturan Perundang Undangan di Indonesia." *Jurnal Rekomendasi Hukum Universitas Mataram* 1, no. 2 (2025): 310–16.
- Febriyanti, Sabrina Adelia, Zelika Siti Rahma, Elfa Awalnia Moenek, Maharani Mulyana, Florentia Febyandani Titu, and Yenny Febrianty. "Relevansi Teori Hukum Murni Hans Kelsen Dengan Pendekatan Sosiologi Hukum Dalam Memahami Efektivitas Hukum di Indonesia." *QOSIM: Jurnal Pendidikan, Sosial & Humaniora* 3, no. 4 (2025): 1547–56.
- Gustina, Serlina, Desta Supriani, Putri Eka Yuliyanti, and Dedi Supriadi. "Implementasi Peraturan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 Tentang Penambahan Masa Jabatan Kepala Desa di Kabupaten Sumbawa (Studi di Desa Langam Kecamatan Lopok Kabupaten Sumbawa)." *Jurnal Ekonomi dan Bisnis: LPPM Universitas Samawa, Sumbawa Besar, Nusa Tenggara Barat*. 13, no. 2 (2025): 240–50.
- Haikal, Jenggis Khan, and Eka Pratiwi. "Peningkatan Tata Kelola Organisasi Melalui Pendekatan Hukum dan Manajemen Partisipati di Desa Way Urang Kalianda." *Pusat Penelitian & Pengabdian Masyarakat Universitas Muhammadiyah Kalianda* 4, no. 1 (2026): 1–7.
- Hariyanto, Hariyanto. "Hubungan Kewenangan antara Pemerintah Pusat dan

- Pemerintah Daerah Berdasarkan Negara Kesatuan Republik Indonesia." *Volksgeist: Jurnal Ilmu Hukum dan Konstitusi* 3, no. 2 (2020): 99–115.
- Hendrikus Bagut Jemarung, Yohanes G Tuba Helan, and Cyrilius W. T Lamataro. "Kedudukan dan Fungsi Lembaga Kemasyarakatan Desa di Desa Buar Kecamatan Rahong Utara Kabupaten Manggarai Berdasarkan Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 18 Tahun 2018 Tentang Lembaga Kemasyarakatan Desa dan Lembaga Adat Desa." *Presidensial: Jurnal Hukum, Administrasi Negara, dan Kebijakan Publik* 1, no. 3 (2024): 13–24.
- Ishomuddin, Moh. "Penyimpangan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Terkait Penerapan Partisipasi Yang Bermakna." *Jurnal Ilmu Hukum Wijaya Putra* 3, no. 1 (2025): 54–64.
- Malik, Sofyan. "Peran Badan Permusyawaratan Desa dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa." *Jurnal Ius Constituendum* 5, no. 2 (2020): 325–43.
- Mar'ah, Geges Idhiana, Rosi Malinda, and Shelly Dwi Pramesta. "Partisipasi Masyarakat dalam Penyusunan Peraturan Desa di Indonesia." *Verfassung: Jurnal Hukum Tata Negara* 1, no. 1 (2022): 33–46.
- Muhaimin. *Metode Penelitian Hukum*. Mataram University Press, 2020.
- Muhammad Syafei Sugandi, Sugandi, and Muhammad Nur Iqbal Nurdin. "Hak Asal Usul Desa: Perspektif Yuridis." *Qawanin Jurnal Ilmu Hukum* 4, no. 2 (2024): 107–19.
- Muhibullah, Gun Gun Gumilar, and Evi Priyanti. "Optimalisasi Tugas Dan Fungsi Lembaga Kemasyarakatan Desa Dalam Upaya Meningkatkan Kualitas Desa." *Al-Zayn: Jurnal Ilmu Sosial & Hukum* 3, no. 4 (2025): 4263–76.
- Ni Made Fianasih, I Gusti Bagus Suryawan, and Ida Ayu Putu Widiati. "Kedudukan dan Hierarki Peraturan Desa Dalam Peraturan Per-Undang-Undangan." *Jurnal Konstruksi Hukum* 4, no. 2 (2023): 202–6.
- Pamungkas, Bambang Adhi. "Pelaksanaan Otonomi Desa Pasca Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa." *Jurnal USM Law Review* 2, no. 2 (2019): 210–29.
- Prianto, Wahyu. "Analisis Hierarki Perundang-Undangan Berdasarkan Teori Norma Hukum Oleh Hans Kelsen Dan Hans Nawiasky." *Jurnal Ilmiah Ilmu Sosial dan Pendidikan* 2, no. 1 (2024): 8–19.
- Putra, Batara Panji Andika, M. Arafat Hermana, and Sandi Apriyanto. "Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah Dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 dalam Perspektif Politik Hukum di Indonesia." *BATARADARMA Journal (Law Studies)* 1, no. 1 (2020): 13–23.

- Retnowati, Endang, Ardhiwinda Kusumaputra, and Noor Tri Hastuti. "Memperkuat Pemberdayaan Masyarakat Desa Sebagai Aktualisasi Otonomi Desa Melalui Deregulasi Kelembagaan yang Mengurus Desa." *Masalah-Masalah Hukum* 51, no. 1 (2022): 40–48.
- Rosadi, Otong. "Konstitusionalitas Pengaturan Pemerintahan Daerah di Indonesia: Suatu Eksperimen yang Tidak Kunjung Selesai." *PJIH: Jurnal Padjadjaran Ilmu Hukum* 2, no. 3 (2015): 541–63.
- Siddiq Armia, Muhammad. *Penentuan Metode Dan Pendekatan Penelitian Hukum*. Lembaga Kajian Konstitusi Indonesia (LKKI): Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Ar-Raniry Banda Aceh, 2022.
- Sofwan, Haeruman Jayadi, and AD Basniwati. "Penyuluhan Hukum Tentang Pembentukan Lembaga Kemasyarakatan Desa Di Desa Tolo Tangga Kecamatan Monta Kabupaten Bima." *Jurnal Kompilasi Hukum* 8, no. 2 (2023): 54–62.
- Yudiansyah, Fadli, and Khairul Rahman. *Implementasi Peraturan Desa Nomor 8 Tahun 2019 Tentang Pedoman Pengangkatan Dan Pemberhentian Lembaga Kemasyarakatan Di Desa Tanah Merah Kecamatan Siak Hulu Kabupaten Kampar*. 3, no. 1 (2026): 52–64.