

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Soetardjo Kartohadikoesoemo menggambarkan desa sebagai sebuah kesatuan masyarakat hukum dan basis penghidupan bagi masyarakat yang berada di dalamnya yang diyakini merupakan cikal-bakal terbentuknya suatu negara modern.¹ Bahkan, dalam buku yang ditulis Van Vollenhoven berjudul “*Staatsrecht Overzee*”, di dalam komunitas masyarakat yang disebut desa itu telah terdapat di dalamnya suatu pelaksanaan pemerintahan yang memuat nilai-nilai “*Republikeken*” sebelum Belanda masuk ke Nusantara pada tahun 1596.² Kata “*Republikeken*” yang dimaksud itu oleh Vollenhoven diartikan sebagai suatu pemerintahan demokratis yang mementingkan kesejahteraan rakyat yang bersifat asli dan otonom berdasarkan adat istiadat dan sistem nilai budaya masyarakat setempat.³ Tidak heran bila Ni'matul Huda menjelaskan bahwa konsep desa (yang otonom) tersebut sesungguhnya bersifat orisinal dan bukan termasuk sifat hasil adopsi dari luar,⁴ di mana sejatinya telah menjalankan pemerintahan yang demokratis sekalipun dalam batas-batas tertentu.

¹ Mohamad Rifan dan Liavita Rahmawati, “Konstitusi Desa dan Eksistensinya dalam Regulasi di Indonesia”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 18, Nomor 1, Maret 2021, hal. 24.

² Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa Dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Reformasi*, (Malang: Setara Press, 2015), hal. 2-3.

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*, hal. 4.

Seiring dengan bergulirnya peradaban, desa pun senantiasa berkembang dalam berbagai bentuk sehingga perlu dilindungi dan diberdayakan agar menjadi kuat, maju, mandiri, dan demokratis. Oleh karenanya, hal itu diharapkan dapat menciptakan landasan yang kuat dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan menuju masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera. Desa pula memiliki hak asal usul dan hak tradisional dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat dan oleh sebab itu tak dapat dipungkiri bahwa desa turut berperan dalam mewujudkan cita-cita kemerdekaan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD 1945). Karena kedudukannya itu, maka desa diatur secara tersendiri dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (selanjutnya disingkat Undang-Undang Desa) dan sebagaimana ditegaskan di dalam Pasal 1 ayat (1) pengertian desa dinyatakan sebagai berikut:

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.

Seperti diketahui, dalam studi hukum tata negara, pemerintahan desa digolongkan sebagai bagian dari pemerintahan eksekutif, yang secara spesifik dapat dimasukkan sebagai kekuasaan pemerintahan daerah (*local government*).⁵ Sebagaimana dinyatakan di dalam Undang-Undang Desa, tepatnya pada Pasal 1

⁵ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2019), hal. 327.

ayat (2) bahwa, *“Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia”*. Ketentuan ini kemudian diikuti dengan Pasal 1 ayat (3) yang menjelaskan bahwa, *“Pemerintah Desa adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa.”* Dengan demikian, kewenangan eksekutif tertinggi desa dipegang oleh seorang pejabat pemerintahan yang lazimnya disebut sebagai Kepala Desa.

Sebagaimana diuraikan oleh W.S Sayre, pemerintah dapat didefinisikan sebagai organisasi dari negara yang memperlihatkan dan menjalankan kekuasaannya. Tak hanya itu, menurut David Apter, pemerintah merupakan satuan anggota yang paling umum di mana memiliki tanggung jawab tertentu guna mempertahankan sistem yang meliputinya serta atas monopoli praktis yang menyangkut kekuasaan paksaannya.⁶ Hal yang sama sesungguhnya berlaku dalam pengertian di lingkup pemerintahan desa.

Dengan kedudukannya yang memiliki kekuasaan administrasi pemerintahan paling bawah dalam struktur pemerintahan, maka secara umum ketentuan kekuasaan yang dimaksud pula tak luput dari prinsip pembatasan kekuasaan. Pembatasan itu tidak hanya dimaksudkan dalam perihal masa jabatan, namun juga dalam hal periodisasi masa jabatan. Hal demikian bagaimanapun tidak hanya semata ditujukan dalam rangka membuka kesempatan terjadinya alih

⁶ Hamrin dan Albert Tanjung, “Politik Hukum Pemekaran Daerah Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah”, *National Journal of Law*, Volume 2, Nomor 1, Maret 2020, hal. 193.

generasi kepemimpinan di tingkat desa, melainkan juga guna mencegah penyalahgunaan kekuasaan (*power tends to corrupt*). Pembatasan kekuasaan di tingkat desa ini pun pada gilirannya diatur di dalam peraturan perundang-undangan, dalam hal ini di level Undang-Undang sebagai produk hukum yang berada tepat di bawah konstitusi selaku hukum tertinggi.

Sebelum ketentuan seputar masa jabatan Kepala Desa dituangkan di dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa selaku Undang-Undang termutakhir, ketentuan yang dimaksud telah ada pada Undang-Undang sebelumnya. Dimulai setidaknya dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, pembentuk undang-undang telah mengatur pembatasan masa jabatan dan perodesasi masa jabatan kepala desa. Sebagaimana tertuang dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, pengaturan masa jabatan kepala desa adalah 8 (delapan) tahun dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan. Artinya, seseorang hanya dapat menjadi kepala desa maksimal 2 (dua) periode dengan total masa jabatan seorang kepala desa maksimal adalah 16 (enam belas) tahun.

Ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa dapat dinilai sebagai bentuk perkembangan lebih lanjut dari Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja sebagai bentuk Peralihan untuk Mempercepat Terwujudnya Daerah Tingkat III di Seluruh Wilayah Republik Indonesia, yang sejauh dapat dilacak tidak mengatur perihal pembatasan periodisasi masa jabatan kepala desa. Dalam hal masa jabatan, Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja hanya mengatur masa

jabatan kepala desa paling lama 8 (delapan) tahun, tanpa diikuti dengan ketentuan dapat dipilih kembali sebagaimana diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Kemudian, pengaturan itu pun berlanjut melalui hadirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, di mana berdasarkan Pasal 96 norma *a quo* menyatakan, “*masa jabatan kepala desa paling lama sepuluh tahun atau dua kali masa jabatan terhitung sejak tanggal ditetapkan*”. Ketentuan itu dilengkapi bagian penjelasan Pasal 96 norma *a quo* yang berbunyi, “*Daerah Kabupaten dapat menetapkan masa jabatan Kepala Desa sesuai dengan sosial budaya setempat*”.

Selanjutnya, ketentuan itu memasuki babak baru melalui hadirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah di mana melalui Pasal 204 norma *a quo* menegaskan bahwa, “*Masa jabatan kepala desa adalah 6 (enam) tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya*”. Dari norma *a quo* tergambar bahwa pembatasan masa jabatan kepala desa diatur selama 6 (enam) tahun dan maksimal dua kali periode masa jabatan atau tidak melebihi waktu 12 (dua belas) tahun. Seperti diketahui, ketentuan Pasal 204 *a quo* dapat dikecualikan bagi kesatuan masyarakat hukum adat yang keberadaannya masih hidup dan diakui yang ditetapkan dengan peraturan daerah sebagaimana yang ditekankan dalam bagian Penjelasan Pasal 204 norma *a quo*. Sejarah pengaturan ihwal jabatan kepala desa itu pada gilirannya kemudian diatur terpisah dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, di mana ketentuannya hadir dalam Undang-Undang tersendiri yaitu Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Tak berbeda halnya dengan ketentuan Undang-

Undang sebelumnya, ketentuan Undang-Undang Desa ini pun memuat pembatasan masa jabatan dan periodisasi masa jabatan kepala desa tepatnya pada Pasal 39 ayat (2). Seperti diketahui, di dalam Pasal 39 ayat (1) dan (2) *a quo* menjelaskan bahwa masa jabatan kepala desa ialah 6 (enam) tahun dihitung sejak tanggal pelantikan di mana secara periodisasi masa jabatan yang dimaksud yakni paling banyak 3 (tiga) kali secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut.⁷

Dari apa yang terurai di atas, tampak adanya perubahan periodisasi masa jabatan kepala desa dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ke Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa sebagai Undang-Undang yang tersendiri. Jika pada Undang-Undang sebelumnya periodisasinya ditentukan tidak lebih dari 12 (dua belas) tahun, maka berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, periodisasi masa jabatan kepala desa dapat diemban selama 18 (delapan belas) tahun. Namun perlu menjadi perhatian, ketentuan Pasal 39 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa sesungguhnya tak dapat dilepaskan dari hadirnya ketentuan yang terdapat di bagian Penjelasan Pasal 39 *a quo*. Seperti diketahui, Penjelasan Pasal 39 *a quo* itu berbunyi:

Kepala Desa yang telah menjabat satu kali masa jabatan berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 diberi kesempatan untuk mencalonkan kembali paling lama 2 (dua) kali masa jabatan. Sementara itu, Kepala Desa yang telah menjabat 2 (dua) kali masa jabatan berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 diberi kesempatan untuk mencalonkan kembali hanya 1 (satu) kali masa jabatan.

⁷ Pasal 39 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa itu berbunyi, “(1) Kepala Desa memegang jabatan selama 6 (enam) tahun dihitung sejak tanggal pelantikan. (2) Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat menjabat paling banyak 3 (tiga) kali masa jabatan secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut.”

Ketentuan seputar Pasal 39 dan bagian penjelasan *a quo* ini rupanya di kemudian hari dinilai menimbulkan persoalan ketidakpastian hukum. Melalui permohonan uji materi bertanggal 29 Juli 2021 yang diterima oleh Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi (MK) pada 30 Juli 2021,⁸ Nedi Suwiran selaku pemohon menyatakan bahwa Pasal 39 ayat (2) dan Penjelasan Pasal 39 *a quo* dinyatakan belum memberikan kepastian hukum dan bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi, “*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum serta perlakuan yang sama di hadapan hukum*”.⁹ Selanjutnya, sebagaimana dinyatakan dalam amar putusan Mahkamah Konstitusi *a quo*, majelis hakim pun akhirnya mengabulkan permohonan pemohon untuk sebagian,¹⁰ dan menyatakan bahwa:

Menyatakan Penjelasan Pasal 39 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai, **“Kepala desa yang sudah menjabat 1 (satu) periode, baik berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa maupun berdasarkan undang-undang sebelumnya masih diberi kesempatan untuk menjabat 2 (dua) periode. Begitu pula, bagi kepala desa yang sudah menjabat 2 (dua) periode, baik berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa maupun berdasarkan undang-undang sebelumnya masih diberi kesempatan untuk menjabat 1 (satu) periode”**. Sehingga Penjelasan Pasal 39 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495) yang semula berbunyi “Kepala

⁸ Permohonan uji materi ini berdasarkan Akta Penerimaan Berkas Permohonan Nomor 33/PUU/PAN.MK/AP3/07/2021 dan telah dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi Elektronik (e-BRPK) dengan Nomor 42/PUU-XIX/2021 pada 25 Agustus 2021, yang telah diperbaiki dan diterima Kepaniteraan MK pada 14 September 2021. Lihat Putusan MK Nomor 42/PUU-XIX/2021, hal 1-2.

⁹ *Ibid.*, hal. 11.

¹⁰ *Ibid.*, hal. 30.

Desa yang telah menjabat satu kali masa jabatan berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 diberi kesempatan untuk mencalonkan kembali paling lama 2 (dua) kali masa jabatan. Sementara itu, Kepala Desa yang telah menjabat 2 (dua) kali masa jabatan berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 diberi kesempatan untuk mencalonkan kembali hanya 1 (satu) kali masa jabatan” menjadi selengkapnya berbunyi **“Kepala desa yang sudah menjabat 1 (satu) periode, baik berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa maupun berdasarkan undang-undang sebelumnya masih diberi kesempatan untuk menjabat 2 (dua) periode. Begitu pula, bagi kepala desa yang sudah menjabat 2 (dua) periode, baik berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa maupun berdasarkan undang-undang sebelumnya masih diberi kesempatan untuk menjabat 1 (satu) periode.”**¹¹

Atas hal-hal yang telah dikemukakan di atas, maka penulis pun tertarik untuk menganalisisnya lebih jauh melalui penulisan skripsi penulis. Adapun penulisan skripsi ini oleh penulis diberi judul : **ANALISIS YURIDIS PERTIMBANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM PEMBatasan PERIODISASI MASA JABATAN KEPALA DESA (Studi Kasus : Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 42/PUU-XIX/2021).**

B. Rumusan Masalah

Rumusan masalah yang akan diangkat dalam penulisan skripsi ini antara lain:

1. Apa dasar pembatasan periodisasi masa jabatan Kepala Desa dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa?

¹¹ Cetak tebal berdasarkan amar putusan pada salinan Putusan Mahkamah Konstitusi *a quo*. *Ibid.*, hal 31.

2. Bagaimana pertimbangan hukum dan putusan Mahkamah Konstitusi terhadap pembatasan periodisasi masa jabatan Kepala Desa berdasarkan Putusan Nomor 42/PUU-XIX/2021?

C. Tujuan Penelitian

Menurut Mamudji sebagaimana dikutip oleh Bachtiar, “tujuan penelitian merupakan pernyataan mengenai ruang lingkup kegiatan yang akan dilakukan berdasarkan masalah yang telah dirumuskan”.¹² Dari latar belakang dan perumusan masalah yang telah dikemukakan, maka penelitian skripsi ini bertujuan:

1. Mengetahui dan menganalisis pengaturan pembatasan periodisasi masa jabatan Kepala Desa dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
2. Mengetahui dan menganalisis pertimbangan hukum dan putusan Mahkamah Konstitusi terhadap pembatasan periodisasi masa jabatan Kepala Desa berdasarkan Putusan Nomor 42/PUU-XIX/2021.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

- a. Melalui penelitian skripsi ini, secara teoritis diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pengembangan ilmu hukum, khususnya hukum tata negara yang bersangkutan paut dengan periodisasi masa jabatan Kepala Desa.

¹² Bachtiar, *Metode Penelitian Hukum*, (Tangerang Selatan: Unpam Press, 2018), hal. 195.

- b. Manfaat teoritis lain yang ingin dicapai pula dalam penelitian skripsi ini yaitu diharapkan dapat turut memperkaya sumber referensi hukum, baik bagi pihak-pihak di lingkungan akademis maupun di lingkup pemangku kebijakan dan penegak hukum tentang hal-hal yang berhubungan dengan pemerintahan desa dan periodisasi masa jabatan Kepala Desa.

2. Manfaat Praktis

- a. Secara praktis, penelitian skripsi ini dapat turut serta memberikan sumbangsih bagi peningkatan pemahaman, informasi dan kesadaran hukum bagi masyarakat umum, khususnya masyarakat desa tentang pembatasan periodisasi masa jabatan Kepala Desa.
- b. Penelitian skripsi ini diharapkan dapat bermanfaat bagi mahasiswa dalam kegiatan penelitian-penelitian tahap lanjut dan pengabdian kepada masyarakat berkenaan dengan pemerintahan desa dan pembatasan periodisasi masa jabatan Kepala Desa, yang dalam hal ini difokuskan pada studi kasus Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 42/PUU-XIX/2021.
- c. Penelitian skripsi ini diharapkan bermanfaat dalam memberikan masukan atau sumbangsih pemikiran bagi pemerintah, baik pemerintah daerah (dalam hal ini Gubernur, Bupati, Walikota dan termasuk pemerintah desa) maupun pemerintah pusat tentang pembatasan periodisasi masa jabatan kepala desa.
- d. Penelitian skripsi ini juga diharapkan bermanfaat dalam memberikan masukan dan sumbangsih penelitian bagi *stakeholder* di lingkungan

lembaga perwakilan rakyat, baik DPR, DPD maupun DPRD tentang pemerintahan desa dan pembatasan periodisasi kepala desa.

E. Kerangka Teori dan Konseptual

1. Kerangka Teori

Dalam melakukan suatu penelitian, termasuk penelitian hukum, teori menjadi sebagai pisau analisis dalam menelaah dan menguraikan permasalahan-permasalahan hukum yang diteliti. Selain itu, teori juga berfungsi sebagai landasan dalam merumuskan kerangka konseptual penelitian dan dapat mengungkap objek penelitian secara tepat. Selanjutnya, dalam memilih suatu teori, peneliti harus menjelaskan alasan digunakannya teori tersebut.¹³

Tak berbeda jauh dengan itu, Ishaq dalam bukunya, “Metode Penelitian Hukum dan Penulisan Skripsi, Tesis serta Disertasi” menjelaskan bahwa, “sarana pokok untuk menyatakan hubungan sistematis antara gejala sosial maupun gejala alam adalah teori, yakni rangkaian yang logis dari satu proposisi atau lebih.” Dengan kata lain, teori merupakan informasi ilmiah yang diperoleh dengan cara mengembangkan abstraksi pengertian maupun hubungan proposisi. Selain itu, sebagaimana dijelaskan oleh Masri Singarimbun dan Sofian Efendi, teori dapat digambarkan sebagai, “serangkaian asumsi, konsep, kontrak, definisi, dan proposisi untuk menerangkan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan cara

¹³ *Ibid.*, hlm. 196.

merumuskan hubungan antar konsep.”¹⁴ Berikut akan dikemukakan teori-teori yang digunakan di dalam penelitian skripsi ini.

a. Teori Keadilan

Salah satu pemikir yang banyak dirujuk dalam menguraikan hakikat keadilan dan teori keadilan ialah John Rawls dalam karyanya berjudul, *A Theory of Justice*. Rawls menggambarkan keadilan sebagai, “kebajikan utama dalam institusi sosial, sebagaimana kebenaran dalam sistem pemikiran”.¹⁵ Rawls menegaskan bahwa setiap orang tanpa terkecuali memiliki kehormatan yang berlandaskan pada keadilan yang oleh karenanya bahkan seluruh masyarakat pun tidak dapat merebutnya. Keadilan sesungguhnya menolak suatu kebebasan yang dikungkung sekalipun dengan dalih mayoritas. Dengan lugas Rawls mengemukakan bahwa, “keadilan tidak membiarkan pengorbanan yang dipaksakan pada segelintir orang diperberat oleh sebagian besar keuntungan yang dinikmati banyak orang.”¹⁶

Oleh sebab itu, di dalam masyarakat yang menerapkan nilai-nilai keadilan, kebebasan warga negara dianggap mapan, apabila adanya hak-hak yang dijamin oleh keadilan itu tidak tunduk pada tawar-menawar politik atau hitungan matematis kepentingan sosial. Satu-satunya hal yang dapat dimaklumi ketika kita menganut suatu teori yang salah (teori yang menyalahi keadilan) ialah karena tidak terdapatnya teori yang lebih baik. Dapat dianalogikan bahwa ketidakadilan hanya dapat dibiarkan hanya ketika kehadirannya itu memang dimaksudkan untuk

¹⁴ Ishaq, *Metode Penelitian Hukum dan Penulisan Skripsi Tesis serta Disertasi*, (Bandung: Alfabeta, 2017), hal. 62.

¹⁵ John Rawls, *Teori Keadilan, Dasar-Dasar Filsafat Politik untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara*, Cetakan ke-1, terjemahan Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006), hal. 3.

¹⁶ *Ibid.*, hal. 4.

menghindari ketidakadilan yang lebih besar. Sebagai kebajikan utama manusia, maka kebenaran yang dikandung dari keadilan itu tak dapat diganggu gugat.¹⁷

Sementara itu, Aristoteles membagi keadilan menjadi 2 (dua) macam, yaitu: (1) keadilan distributif; dan (2) keadilan korektif.¹⁸ Prinsip keadilan distributif ialah kesetaraan yang seimbang (proporsional), di mana dilaksanakan dalam distribusi kehormatan, kemakmuran, dan aset-aset lain yang dibagi dari kelompok yang dapat dialokasikan ke para anggotanya, baik secara merata maupun tidak merata oleh legislator. Sedangkan keadilan korektif yaitu keadilan yang menyediakan prinsip korektif dalam transaksi privat.¹⁹

Selain itu, esensi keadilan digambarkan oleh Hans Kelsen sebagai suatu keadaan yang sesuai dengan norma-norma yang hidup dan berkembang dalam masyarakat. Tidak hanya norma hukum, tetapi juga norma-norma lain misalnya norma agama dan kesusilaan. Tujuan dari keberadaan norma-norma itu ialah guna mencapai kebahagiaan, yang tidak hanya secara individual, namun juga semua orang.²⁰

b. Teori Kepastian Hukum

Di dalam pemikiran positivisme hukum, hukum dinilai sebagai sesuatu yang bersifat otonom dan mandiri. Tujuan hukum yang utama menurut kaum positivis ialah kepastian hukum karena karena tak lain identik dengan kepastian. Bagi

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Disertasi dan Tesis* (Buku Kedua), Ed. 1, Cet. 1, (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), hal. 27.

¹⁹ *Ibid.*, hal. 27-28.

²⁰ *Ibid.*, hal. 30.

penganut kaum ini, ketentuan atau aturan yang termuat di dalam suatu rumusan aturan tertulis merupakan kepastian yang harus diwujudkan.²¹

Kehadiran kepastian hukum itu merupakan harapan bagi pencari keadilan terhadap kesewenang-wenangan penegakan hukum yang mungkin timbul. Melalui kepastian hukum itu juga tiap-tiap subjek hukum diharapkan mengetahui kejelasan akan hak dan kewajibannya menurut hukum. Sebaliknya, tanpa adanya kepastian hukum maka setiap subjek hukum akan terjerumus pada ketidaktahuan hukum, apakah perbuatannya benar atau salah, dilarang atau tidak dilarang. Jaminan kepastian hukum merupakan unsur yang penting di dalam mencapai tujuan hukum, di samping unsur keadilan dan kemanfaatan.²²

c. Teori Demokrasi

Sebagaimana dijelaskan oleh Hans Kelsen, demokrasi dapat didefinisikan sebagai berikut:

Kehendak yang dinyatakan dalam tatanan hukum negara identik dengan kehendak dari para subjek tatanan hukum tersebut. Lawan demokrasi adalah penghambaan otokrasi. Di dalam sistem ini subjek tidak disertakan dalam pembentukan tatanan hukum negara, dan keselarasan antara tatanan hukum dengan kehendak para subjek sama sekali tidak terjamin.²³

Dari perumusan demokrasi di atas, maka teori demokrasi merupakan teori yang meneliti dan menganalisis perihal sistem pemerintahan yang diselenggarakan oleh suatu negara, di mana sistem pemerintahan itu, berasal dari rakyat, oleh rakyat

²¹ Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum, Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis*, (Jakarta: PT Toko Gunung Agung, 2002), hal. 83.

²² Seorang filsuf hukum terkenal asal Jerman yaitu Gustav Radbruch mengemukakan bahwa terdapat 3 (tiga) tujuan hukum, yaitu: (1) keadilan, (2) kemanfaatan, dan (3) kepastian hukum. Lihat *Ibid.*

²³ Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Op. Cit.*, hal. 173-174.

dan untuk rakyat.²⁴ Sejalan dengan itu, menurut Jimly Asshiddiqie bahwa terdapat 4 (empat) ciri yang terkandung di dalam pengertian demokrasi atau kedaulatan rakyat yaitu:

- 1) kekuasaan tertinggi ada di tangan rakyat;
- 2) diselenggarakan untuk rakyat;
- 3) oleh rakyat itu sendiri; dan
- 4) dengan terus membuka diri dengan melibatkan seluas mungkin peran serta rakyat dalam penyelenggaraan negara.²⁵

Demokrasi dapat dibedakan menurut idealitanya, tingkatannya dan kehendaknya. Sebagaimana dikemukakan oleh Kelsen, menurut idealitanya demokrasi terdiri dari: (1) demokrasi langsung; dan (2) demokrasi tidak langsung. Sementara menurut tingkatannya, sebagaimana diuraikan oleh Abdul Mukti Fadjar, demokrasi dapat digolongkan menjadi 4 (empat) macam, yaitu: (1) demokrasi prosedural; (2) demokrasi agregatif; (3) demokrasi deliberatif; dan (4) demokrasi partisipatoris. Sedangkan menurut kehendaknya, seperti yang dijelaskan oleh F. Iswara, demokrasi dapat dibedakan menjadi demokrasi murni dan demokrasi perwakilan.²⁶

d. Teori Konstitusi

Negara pada umumnya, selalu mempunyai dokumen yang disebut sebagai konstitusi atau Undang-Undang Dasar. Dalam terminologi modern, negara pertama

²⁴ *Ibid.*, hal. 175-176.

²⁵ *Ibid.*, hal. 175.

²⁶ *Ibid.*, hal. 176-177.

yang dapat dikatakan menyusun konstitusinya dalam satu naskah Undang-Undang Dasar seperti sekarang ini adalah Amerika Serikat pada tahun 1787. Sejak itu, hampir semua negara menyusun naskah undang-undang dasarnya dalam bentuk dokumen tertulis, kecuali Inggris, Israel, dan Saudi Arabia. Undang-Undang Dasar di ketiga negara ini tidak pernah dibuat, tetapi tumbuh menjadi konstitusi dalam pengalaman praktik ketatanegaraan.²⁷

Dengan mengutip Brian Thompson, Jimly Asshiddiqie pun menjelaskan, bahwa:

Berlakunya suatu konstitusi sebagai hukum dasar yang mengikat didasarkan atas kekuasaan tertinggi atau prinsip kedaulatan yang dianut dalam suatu negara. Jika negara itu menganut paham kedaulatan rakyat, maka sumber legitimasi konstitusi itu adalah rakyat. Jika yang berlaku adalah paham kedaulatan raja, maka raja yang menentukan berlaku tidaknya suatu konstitusi. Hal inilah yang disebut oleh para ahli sebagai constituent power yang merupakan kewenangan yang berada di luar dan sekaligus di atas sistem yang diaturnya.²⁸

Di dalam konstitusi itu mencakup pengertian peraturan tertulis, kebiasaan, dan konvensi-konvensi kenegaraan (ketatanegaraan) yang menentukan susunan dan kedudukan lembaga-lembaga negara, mengatur hubungan antar lembaga negara itu, dan mengatur hubungan lembaga-lembaga negara tersebut dengan warga negara.²⁹

Perlu kemudian ditekankan, konstitusi bukanlah undang-undang biasa. Ia tidak ditetapkan oleh lembaga legislatif yang biasa, namun oleh badan khusus dan lebih tinggi kedudukannya. Jika norma yang terkandung di dalamnya bertentangan dengan norma hukum yang terdapat dalam undang-undang, maka ketentuan

²⁷ Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit.*, hal. 92.

²⁸ *Ibid.*, hal. 93.

²⁹ *Ibid.*, hal. 92. Lihat juga Mustakim dan Herman Dirgantara, *Pengantar Hukum Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2021), hal. 29.

konstitusi itulah yang berlaku, di mana undang-undang harus memberikan jalan untuk itu (*it prevails and the ordinary law must give way*). Oleh sebab itu, dikembangkannya pengertian *constituent power* sesungguhnya berkaitan erat dengan pengertian hierarki hukum (*hierarchy of law*). Atas dasar itu, konstitusi merupakan hukum yang tertinggi dan bersifat paling fundamental, karena merupakan sumber landasan otorisasi bentuk-bentuk hukum atau peraturan perundang-undangan di bawahnya.³⁰

Konstitusi selalu dinilai “mendahului” dan “mengatasi” pemerintahan dan segala keputusan serta peraturan lainnya. *A Constitution*, kata Thomas Paine, “*is not the act of a government but of the people constituting a government*”. Konstitusi dinilai mendahului, bukan dikarenakan urutan waktunya, melainkan karena sifatnya yang superior dan kewenangannya untuk mengikat.³¹ Hal ini cukup menjelaskan mengapa sebelum abad ke-18, konstitusionalisme memang senantiasa dipandang sebagai seperangkat prinsip-prinsip yang terkandung di dalam kelembagaan suatu bangsa dan tidak ada yang mengatasinya dari luar dan dianggap tidak ada pula yang mendahuluinya.³²

2. Kerangka Konseptual

Kata “konsep” (*concept*) mengarah pada pemaknaan tentang abstraksi yang digeneralisasikan dari hal-hal yang khusus. Kemudian, menurut Nana Sudjana, dan Awal Kusumah seperti yang dikutip oleh Ishaq, menjelaskan bahwa:

³⁰ Jimly Asshiddiqie, *Ibid.*, hal. 94.

³¹ *Ibid.*, hal. 75.

³² *Ibid.*

Konsep adalah suatu istilah yang sulit dirumuskan atau didefinisikan secara pasti. Hal ini karena sifatnya sangat abstrak, namun bisa diilustrasikan dengan mudah. Setiap konsep mengacu pada suatu kejadian, peristiwa atau gejala yang bisa langsung diamati, yang mengandung makna tertentu atau jalan pikiran tertentu. Misalnya, konsep tentang energi atau inteligensi, keduanya adalah sesuatu yang abstrak, sukar diwujudkan, namun gejalanya dapat diamati, bahkan dapat dilakukan pengukuran.³³

Dalam ilmu-ilmu alam suatu konsep dapat dengan jelas diukur, contohnya tentang gaya, energi, luas dan lain-lain. Hal ini berbeda dengan ilmu-ilmu sosial yang bersifat abstrak dan tidak mudah digambarkan. Oleh karena itu, konsep-konsep sosial yang pada umumnya menggambarkan fenomena sosial, perlu didefinisikan dengan jelas supaya dapat dipahami.³⁴ Berikut dijabarkan konsep-konsep yang dipergunakan di dalam penelitian skripsi penulis.

a. Pembatasan Kekuasaan

Konsep Pembatasan kekuasaan amat berhubungan dengan konsep konstitusi, sebab bagaimanapun keberadaan konstitusi yang terdapat di suatu negara memang pada dasarnya dimaksud untuk membatasi kekuasaan negara sehingga terhindar kesewenang-wenangan. Jimly Asshiddiqie menjelaskan bahwa,

Salah satu ciri negara hukum, yang dalam bahasa Inggris disebut *the rule of law* atau dalam bahasa Belanda dan Jerman disebut *rechtsstaat*, adalah adanya ciri pembatasan kekuasaan dalam penyelenggaraan kekuasaan negara. Pembatasan itu dilakukan dengan hukum yang kemudian menjadi ide dasar paham konstitusionalisme modern. Oleh karena itu, konsep negara hukum juga disebut sebagai negara konstitusional atau *constitutional state*, yaitu negara yang dibatasi oleh konstitusi. Dalam konteks yang sama, gagasan negara demokrasi atau kedaulatan rakyat disebut pula dengan istilah *constitutional democracy* yang dihubungkan dengan pengertian negara demokrasi yang berdasarkan atas hukum.³⁵

³³ Ishaq, *Op. Cit.*, hal. 60-61.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit.*, hal. 281.

Karena itu, Ahmad Sobary menjelaskan bahwa di dalam konstitusi atau yang disebutnya dengan Aturan Dasar Negara atau Aturan Pokok Negara biasanya diatur hal-hal mengenai pembagian kekuasaan negara di puncak pemerintahan, dan selain itu mengatur juga hubungan antar lembaga-lembaga negara, serta mengatur hubungan antara negara dengan warga negaranya.³⁶ Lebih jauh, upaya membatasi kekuasaan itu diselenggarakan dengan mengadakan pola-pola pembatasan di dalam pengelolaan internal kekuasaan negara itu sendiri, yaitu dengan mengadakan pembedaan dan pemisahan kekuasaan negara ke dalam beberapa fungsi yang berbeda-beda.³⁷ Dalam karyanya berjudul “*L’Esprit Des Lois*”, Montesquie membagi kekuasaan negara menjadi 3 (tiga) fungsi yaitu: (1) legislatif; (2) eksekutif; dan (3) yudisial.³⁸

Pada umumnya, doktrin pemisahan kekuasaan seperti yang dibayangkan oleh Montesquieu itu, dianggap oleh para ahli sebagai pandangan yang tidak realistis dan jauh dari kenyataan.³⁹ Sebagai sandingan atas konsep pemisahan kekuasaan (*separation of power*), para pakar biasa menggunakan pula istilah pembagian kekuasaan sebagai terjemahan perkataan *division of power* atau *distribution of power*. Menurut Jimly Asshiddiqie, istilah-istilah *separation of powers*, *division of powers*, *distribution of powers*, dan demikian pula istilah-istilah

³⁶ Ahmad Sobary, “Mantan Terpidana Korupsi Menjadi Calon Legislatif”, *National Journal of Law*, Volume 5, Nomor 2, September 2021, hal. 662.

³⁷ Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit.*, hal. 282.

³⁸ *Ibid.*, hal. 283.

³⁹ *Ibid.*, hal. 286.

pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan, sebenarnya mempunyai arti yang sama saja, tergantung konteks pengertian yang dianut.⁴⁰

Kalaupun penggunaan istilah pembagian dan pemisahan kekuasaan itu diletakkan dalam dua konteks yang berbeda, maka mengarah pada penggolongan antara konteks hubungan kekuasaan yang bersifat horizontal atau vertikal. Dalam konteks yang vertikal, pemisahan kekuasaan atau pembagian kekuasaan itu dimaksudkan untuk membedakan antara kekuasaan pemerintahan atasan dan kekuasaan pemerintahan bawahan, yaitu dalam hubungan antara pemerintahan federal dan negara bagian dalam negara federal (*federal state*), atau antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi dalam negara kesatuan (*unitary state*).⁴¹

b. Konsep *Judicial Review*

Sejarah panjang mengenai konsep *judicial review* atau yang dapat diistilahkan dengan pengujian produk legislasi oleh sebuah lembaga peradilan dapat dikatakan berawal dari perkara *Marbury versus Madison* di Amerika Serikat pada tahun 1803.⁴² Konsep itulah yang kemudian dikembangkan oleh Hans Kelsen dalam pembentukan peradilan khusus konstitusional di Austria tahun 1920. Indonesia pun turut serta mengimplementasikan konsep *judicial review* ini pada momentum perubahan ketiga UUD 1945 di mana ditunjukkan dengan hadirnya Pasal 24C UUD 1945.⁴³

⁴⁰ *Ibid.*, hal. 288.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Idul Rishan, "Konsep Pengujian Formil Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Konstitusi*, Volume 18, Nomor 1, Maret 2021, hal. 2.

⁴³ *Ibid.*

Dengan mengutip Iwan Satriawan dan Tanto Lailam, Idul Rishan menjelaskan bahwa *judicial review* dapat diartikan sebagai pengujian konstitusionalitas dari norma hukum yang lebih rendah terhadap norma yang lebih tinggi (*judicial review on the constitutionality of law*). UUD 1945 selaku konstitusi hadir sebagai instrumen hukum yang nilainya sakral, yang berfungsi sebagai fondasi tatanan sosial dan politik bernegara.⁴⁴ Idul Rishan kemudian mengemukakan bahwa:

Sejalan dengan konsep Robert A. Carp dan Ronald Stidham yang menyatakan bahwa peran lembaga peradilan sangat signifikan dalam membenahi sistem politik guna menjaga hukum dan demokrasi. Seperti halnya pasca transisi politik, produk legislasi DPR dan Pemerintah tidak jarang dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi akibat materi muatan undang-undang tersebut mencerminkan ketidakadilan dan ketidakpastian hukum.⁴⁵

Menurut Tim Ginsburg, *judicial review* berperan dalam rangka membatasi besarnya kekuatan politik mayoritas yang ada di parlemen terhadap proses pembentukan undang-undang. Dari perannya itu, mekanisme *judicial review* dipandang akan mampu menjaga keseimbangan dalam pelaksanaan *checks and balances* antar cabang kekuasaan negara. Selain itu, *judicial review* pada selanjutnya akan menimbulkan prinsip *prudential* atau kehati-hatian bagi pembentuk undang-undang ketika membahas rancangan undang-undang.⁴⁶

d. Periodisasi Masa Jabatan

Kata “periode” berarti kurun waktu, sedangkan kata “periodisasi” dapat dimaknai yakni suatu kata yang menunjuk pada pembagian menurut zamannya,

⁴⁴ *Ibid.*, hlm. 3.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ *Ibid.*

penzamanan, atau pembabakan.⁴⁷ Dengan perkataan lain, periodisasi masa jabatan berarti sebuah frasa yang menyoal tentang kurun waktu atau pembagian waktu mengenai masa jabatan seorang pejabat atau penyelenggara negara tertentu. Bila masa jabatan seorang pejabat ialah 5 (lima) tahun, maka ketika ia telah menjabat selama satu periode atau selama 1 (satu) X (kali) 5 (lima) tahun.

e. Jabatan

Kata “jabatan” menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) yakni suatu pekerjaan (tugas) dalam pemerintahan atau organisasi.⁴⁸ Menurut Bagir Manan sebagaimana dikutip oleh Ridwan HR, “jabatan adalah lingkungan pekerjaan tetap yang berisi fungsi-fungsi tertentu yang secara keseluruhan mencerminkan tujuan dan tata kerja suatu organisasi”.⁴⁹

F. Metode Penelitian

1. Tipe Penelitian

Sebagaimana penelitian ilmiah pada umumnya, penelitian hukum itu hakikatnya pula merupakan suatu kegiatan ilmiah yang ditujukan untuk menemukan pengetahuan yang benar. Dalam penelitian hukum, makna pengetahuan yang benar itu tak lain berkaitan dengan hukum, yaitu pengetahuan yang diorientasikan untuk menguraikan secara benar satu atau lebih gejala-gejala hukum yang terdapat di masyarakat. Dikatakan kegiatan ilmiah sebab dilakukan

⁴⁷ <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/Periodisasi>.

⁴⁸ <https://kbbi.web.id/jabatan>.

⁴⁹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Rajawali Press, 2019), hal. 71.

dengan berpedoman pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu. Hal ini sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Soerjono Soekanto bahwa, “penelitian hukum ialah suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu, yang mempunyai tujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu”.⁵⁰

Seperti yang lazimnya diketahui, ilmu hukum merupakan ilmu yang memiliki karakteristik tersendiri, di mana hukum tidak hanya dikonsepsikan sebagai *law in the book* yang bersifat normatif (*doctrinal*), namun juga *law in action* yang bersifat empiris (*non-doctrinal*). Perbedaan itu pun membawa percabangan penelitian hukum yang terdiri atas 2 (dua) tipologi yakni: (i) penelitian hukum normatif atau penelitian doktrinal, dan (ii) penelitian hukum sosiologis-empiris atau penelitian non-doktrinal.⁵¹ Maka pada penelitian skripsi ini, tipe atau tipologi penelitian yang digunakan ialah penelitian hukum normatif atau penelitian doktrinal atau dapat pula disebut dengan penelitian yuridis normatif.

Sebagaimana diuraikan oleh Philipus M. Hadjon, penelitian hukum normatif yaitu, “penelitian yang ditujukan untuk menemukan dan merumuskan argumentasi hukum melalui analisis terhadap pokok permasalahan”. Sementara itu, menurut Roni Hanitjo Soemitro, penelitian hukum normatif merupakan, “penelitian yang digunakan untuk mengkaji kaidah-kaidah dan asas-asas hukum”. Tak hanya itu, Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji juga menjelaskan bahwa, “penelitian hukum normatif atau disebut juga penelitian hukum kepustakaan adalah

⁵⁰ Bachtiar, *Op. Cit.*, hal. 47.

⁵¹ *Ibid.*, hal. 51.

penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka”.⁵² Dengan demikian, dapat dikemukakan bahwasanya penelitian hukum normatif merupakan penelitian hukum yang memfokuskan diri pada kaidah-kaidah atau asas-asas dalam arti hukum dikonsepsikan sebagai norma yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, dan doktrin dari ahli-ahli hukum terkemuka.⁵³

2. Pendekatan Penelitian

Menurut Bambang Sunggono, pendekatan penelitian dapat dimaknai sebagai, “cara pandang peneliti dalam memilih spektrum ruang bahasan yang diharap mampu memberi kejelasan uraian dari suatu substansi karya ilmiah”.⁵⁴ Terdapat 5 (lima) pendekatan penelitian yang digunakan di dalam penelitian hukum normatif, yaitu:

- 1) pendekatan perundang-undangan (*statuta approach*);
- 2) pendekatan kasus (*case approach*);
- 3) pendekatan konseptual (*conceptual approach*);
- 4) pendekatan historis (*historical approach*); dan
- 5) pendekatan perbandingan (*comparative approach*).⁵⁵

Pada penelitian skripsi ini, pendekatan penelitian yang digunakan ialah pendekatan perundang-undangan (*statuta approach*), pendekatan konseptual

⁵² *Ibid.*, hal. 56.

⁵³ *Ibid.*, hal. 57.

⁵⁴ *Ibid.*, hal. 82.

⁵⁵ *Ibid.*, hal. 82-85.

(*conceptual approach*), pendekatan historis (*historis approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*). Merujuk uraian dari Peter Mahmud Marzuki, pendekatan perundang-undangan (*statuta approach*) dilakukan dengan cara melakukan penelaahan dan pengkajian terhadap semua undang-undang dan regulasi yang berhubungan dengan permasalahan hukum yang sedang dijawab.⁵⁶ Kemudian, perihal pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dapat digambarkan bahwa, “pendekatan konseptual dilakukan manakala peneliti tidak beranjak dari aturan hukum yang ada. Hal itu dilakukan karena memang belum atau tidak ada aturan hukum untuk masalah yang dihadapi”.⁵⁷ Sementara itu, sebagaimana dijelaskan oleh I Made Pasek Diantha, pendekatan historis atau sejarah merupakan pendekatan yang dilakukan dengan cara, “menelusuri aturan hukum yang dibuat pada masa lampau, baik berupa aturan hukum tertulis maupun tidak tertulis, yang masih ada relevansinya dengan masa kini”.⁵⁸ Sedangkan pada pendekatan kasus, yaitu dilakukan dengan cara melakukan penelusuran kasus-kasus yang berkaitan dengan masalah yang diangkat, di mana telah menjadi putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap, baik yang terjadi di Indonesia maupun di luar negeri.⁵⁹

3. Sumber dan Bahan Hukum

Sumber data yang digunakan dalam penelitian hukum normatif atau penelitian yuridis normatif hanya berorientasi pada sumber data sekunder atau

⁵⁶ *Ibid.*, hal. 82.

⁵⁷ *Ibid.*, hal. 82.

⁵⁸ *Ibid.*, hal. 85.

⁵⁹ *Ibid.*, hal. 83.

dapat juga disebut dengan bahan hukum. Sumber data sekunder yang dimaksud itu biasanya diperoleh dari bahan kepustakaan atau literatur yang berkaitan dengan objek penelitian yang sedang diteliti.⁶⁰ Sementara itu, menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, sumber data sekunder atau bahan hukum yang dipergunakan di dalam penelitian hukum normatif terdiri dari:

- (1) bahan hukum primer;
- (2) bahan hukum sekunder; dan
- (3) bahan hukum tersier.⁶¹

Adapun sumber data sekunder atau bahan hukum yang dipergunakan di dalam penelitian skripsi ini, antara lain:

a. Bahan Hukum Primer

Peter Mahmud Marzuki sebagaimana dikutip Ishaq menjelaskan bahwa bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat otoritatif artinya memiliki otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri atas perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.⁶² Adapun bahan hukum primer yang digunakan di dalam penelitian skripsi ini yaitu:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa;

⁶⁰ Ishaq, *Op. Cit.*, hal. 67.

⁶¹ *Ibid.*, hal. 68.

⁶² *Ibid.*

- c) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
- d) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
- e) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah;
- f) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa;
- g) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja;
- h) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 42/PUU-XIX/2021

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yang akan dipergunakan di dalam penelitian skripsi ini yaitu bahan-bahan hukum yang termasuk di luar dokumen-dokumen resmi yaitu buku-buku hukum, jurnal atau artikel ilmiah, makalah-makalah hukum yang relevan dan lain-lain.⁶³

c. Bahan Hukum Tersier

Sebagaimana dikemukakan oleh Ishaq dengan mengutip Bambang Sunggono bahwa bahan hukum tersier merupakan, “bahan-bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, misalnya kamus-kamus hukum, ensiklopedia, indeks kumulatif, dan sebagainya.”⁶⁴

⁶³ Sebagaimana dijelaskan oleh Peter Mahmud Marzuki bahwa bahan hukum sekunder yaitu semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan. Lihat *Ibid.*

⁶⁴ *Ibid.*

4. Teknik Memperoleh Bahan Hukum

Abdulkadir Muhammad mengemukakan bahwa di dalam melakukan pengumpulan data pada penelitian yuridis normatif, dapat dibedakan 3 (tiga) macam metode, yaitu:

- (1) studi kepustakaan;
- (2) studi dokumen; dan
- (3) studi arsip.⁶⁵

Dalam penulisan skripsi ini, penulis akan melakukan penelusuran dan pengumpulan bahan-bahan hukum yang sesuai dan relevan atas permasalahan hukum yang diteliti. Penelusuran bahan hukum tersebut dilakukan dengan studi kepustakaan, dan dokumen-dokumen lainnya melalui membaca, melihat, mendengarkan, maupun mengkaji lebih dalam atas bahan hukum yang tersedia.

5. Teknik Analisis Bahan Hukum

Teknik analisis data sekunder atau bahan hukum yang digunakan dalam penelitian skripsi ini yaitu analisis kualitatif. Analisis kualitatif merupakan analisis data yang dilakukan dengan cara menjabarkan data secara bermutu dalam bentuk kalimat yang teratur, sistematis, logis, tidak tumpang tindih, dan efektif, sehingga pada gilirannya akan mendukung dalam melakukan penafsiran data dan pemahaman hasil analisis. Teknik analisis kualitatif juga dapat diartikan sebagai

⁶⁵ *Ibid.*, hal. 69.

teknik yang dilakukan dengan cara menganalisis bahan hukum yang mengacu pada kerangka konsep, teori, peraturan perundang-undangan, doktrin, prinsip hukum, dan pendapat para pakar hukum serta dapat pula didasarkan pada pandangan peneliti yang bersangkutan.⁶⁶

G. Sistematika Penulisan

Dalam sistematika penulisan skripsi ini oleh penulis akan disusun sebagai berikut.

BAB I PENDAHULUAN

Bab I ini akan memuat: latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka teori dan konseptual, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN UMUM PEMBATASAN PERIODISASI MASA JABATAN KEPALA DESA

Pada bab ini akan diuraikan secara umum pengaturan mengenai Kepala Daerah dan pembatasan perodesasi masa jabatan Kepala Desa.

BAB III FAKTA HUKUM PEMBATASAN PERIODISASI MASA JABATAN KEPALA DESA DALAM PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 42/PUU-XIX/2021

⁶⁶ *Ibid.*, hal. 69-70.

Pada bab ini akan diuraikan fakta-fakta permohonan *judicial review* pemohon dan fakta-fakta hukum lainnya di dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 42/PUU-XIX/2021 mengenai periodisasi masa jabatan Kepala Desa.

BAB IV ANALISIS YURIDIS PERTIMBANGAN HUKUM DAN PUTUSAN HAKIM TERHADAP PEMBATAAN PERIODISASI MASA JABATAN KEPALA DESA PADA PUTUSAN MK NOMOR 42/PUU-XIX/2021

Pada bab ini akan membahas mengenai analisis yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 42/PUU-XIX/2021 yang meliputi dasar pembatasan periodisasi masa jabatan Kepala Desa dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa serta pertimbangan hukum dan putusan Mahkamah Konstitusi terhadap pembatasan periodisasi masa jabatan Kepala Desa berdasarkan Putusan Nomor 42/PUU-XIX/2021.

BAB IV PENUTUP

Pada Bab V ini akan diuraikan simpulan dan saran dari penelitian yang telah dilakukan dan jawaban terhadap rumusan masalah penelitian.